



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 31 sierpnia 2015 r.

Nr 7 (185)

TREŚĆ

poz.

str.

WYROKI I POSTANOWIENIA

99 – wyrok z dnia 7 lipca 2015 r.,	sygn. K 47/12	1133
100 – wyrok z dnia 14 lipca 2015 r.,	sygn. K 2/13	1149
101 – wyrok z dnia 14 lipca 2015 r.,	sygn. SK 26/14	1156
102 – wyrok z dnia 31 lipca 2015 r.,	sygn. K 41/12	1180
103 – postanowienie z dnia 7 lipca 2015 r.,	sygn. K 61/13	1329
104 – postanowienie z dnia 8 lipca 2015 r.,	sygn. SK 4/14	1337
105 – postanowienie z dnia 14 lipca 2015 r.,	sygn. P 11/15	1343
106 – postanowienie z dnia 14 lipca 2015 r.,	sygn. P 22/14	1350
107 – postanowienie z dnia 14 lipca 2015 r.,	sygn. P 47/13	1358
108 – postanowienie z dnia 15 lipca 2015 r.,	sygn. P 66/14	1362
109 – postanowienie z dnia 15 lipca 2015 r.,	sygn. S 5/15	1372
110 – postanowienie z dnia 15 lipca 2015 r.,	sygn. SK 69/13	1379
111 – postanowienie z dnia 16 lipca 2015 r.,	sygn. K 32/13	1386
112 – postanowienie z dnia 21 lipca 2015 r.,	sygn. P 36/15	1392
113 – postanowienie z dnia 21 lipca 2015 r.,	sygn. P 57/15	1394
114 – postanowienie z dnia 22 lipca 2015 r.,	sygn. P 35/13	1398
115 – postanowienie z dnia 22 lipca 2015 r.,	sygn. SK 20/14	1405
116 – postanowienie z dnia 28 lipca 2015 r.,	sygn. K 35/13	1414
117 – postanowienie z dnia 28 lipca 2015 r.,	sygn. SK 22/14	1420
118 – postanowienie z dnia 28 lipca 2015 r.,	sygn. K 53/13	1432
119 – postanowienie z dnia 28 lipca 2015 r.,	sygn. SK 14/14	1441

Skorowidze:

– orzeczeń według sygnatur	1449
– aktów normatywnych	1450
– rzeczowy	1454

99

WYROK
z dnia 7 lipca 2015 r.
Sygn. akt K 47/12*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Granat – przewodniczący
Maria Gintowt-Jankowicz – sprawozdawca
Leon Kieres
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 7 lipca 2015 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 3a ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94, ze zm.) w zakresie, w jakim bezterminowo wyłącza stosowanie art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz. Urz. UE L 315 z 3.12.2007, s. 14), z art. 2 w związku z art. 69 Konstytucji i art. 9 ust. 1 lit. a Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169),

o r z e k a:

Art. 3a ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 1594, z 2014 r. poz. 644, 768 i 962 oraz z 2015 r. poz. 200) w zakresie, w jakim bezterminowo zwalnia ze stosowania art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz. Urz. UE L 315 z 3.12.2007, s. 14) do miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych przewozów osób, jest zgodny z art. 69 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

I

1. We wniosku z 12 listopada 2012 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: wnioskodawca) wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 3a ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94, ze zm.; dalej: ustawa o transporcie kolejowym, u.t.k.) w zakresie, w jakim bezterminowo wyłącza stosowanie art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz. Urz. UE L 315 z 3.12.2007, s. 14;

* Sentencja została ogłoszona dnia 17 lipca 2015 r. w Dz. U. poz. 996.

dalej: rozporządzenie (WE) nr 1371/2007), z art. 2 w związku z art. 69 Konstytucji i art. 9 ust. 1 lit. a Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169; dalej: Konwencja).

1.1. Wnioskodawca podniósł, że na mocy zaskarżonego art. 3a u.t.k. zostało bezterminowo wyłączone stosowanie art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 do miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych przewozów osób. Art. 21 ust. 1 unijnego rozporządzenia przewiduje, że przedsiębiorstwo kolejowe i zarządca stacji zapewniają, zgodnie z technicznymi specyfikacjami interoperacyjności (dalej: TSI) dla osób o ograniczonej sprawności ruchowej, dostępność stacji, peronów, taboru kolejowego i innych pomieszczeń osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej. Jednocześnie wnioskodawca wskazał, że art. 3a u.t.k. nie wyłącza stosowania wielu innych regulacji unijnego rozporządzenia zapewniających udogodnienia osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej (m.in. art. 22 ust. 1, art. 22 ust. 3, art. 23 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007).

Wnioskodawca stwierdził, że przewidziane w art. 3a u.t.k. zwolnienie ze stosowania art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 co do zasady jest dopuszczalne na mocy art. 2 ust. 5 tego rozporządzenia. Powołując się na polski tekst rozporządzenia (WE) nr 1371/2007, wnioskodawca wskazał jednak, że w motywie 26 rozporządzenia stwierdzono, że zwolnienia ze stosowania przepisów tego rozporządzenia do miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych przewozów osób powinny mieć charakter czasowy. Wnioskodawca dodał, że motyw 26 nie wyznacza wyraźnych granic owego zwolnienia czasowego.

1.2. W ocenie wnioskodawcy, rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 przyznaje państwom członkowskim Unii Europejskiej dość szeroki margines swobody regulacyjnej w zakresie zapewniania ochrony praw pasażerów w miejskim, podmiejskim i regionalnym ruchu kolejowym. Jednakże margines ten należy postrzegać mając na uwadze krajowe regulacje konstytucyjne.

Zdaniem wnioskodawcy, z punktu widzenia aksjologii konstytucyjnej realizacja wynikającego z prawa unijnego obowiązku prowadzenia do niwelowania różnic w dostępie osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej do kolejowych usług pasażerskich, służy urzeczywistnieniu koncepcji sprawiedliwości wyrównawczej. Realizacja tej koncepcji wymaga podjęcia przez państwo stosownych działań regulacyjnych. Wnioskodawca przyjął, że tylko w ten sposób demokratyczne państwo może urzeczywistnić zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

Wnioskodawca stwierdził, że zasada sprawiedliwości wyrównawczej pozostaje w ścisłym związku z art. 69 Konstytucji. Przepis ten, stanowiąc o pomocy władz publicznych w komunikacji społecznej, przewiduje nakaz tworzenia odpowiedniej infrastruktury, umożliwiającej osobom niepełnosprawnym przemieszczanie się i nawiązywanie kontaktów. Powołując się na orzecznictwo konstytucyjne wnioskodawca wskazał, że art. 69 Konstytucji należy odczytywać, jako zobowiązanie władzy publicznej do wykreowania mechanizmu realizacji zadań w nim wymienionych. Mechanizm ten musi zapewnić efektywne osiągnięcie celu. Art. 69 Konstytucji nie tworzy bezpośrednio żadnych obowiązków po stronie podmiotów niepublicznych, ale na jego podstawie ustawodawca jest uprawniony do określenia tych obowiązków.

Formułując problem konstytucyjny wnioskodawca postawił pytanie, czy określone w art. 69 Konstytucji zasady polityki państwa uprawniały ustawodawcę do bezterminowego odstąpienia od zobowiązania przedsiębiorstw kolejowych i zarządców stacji do zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępności stacji, peronów, taboru kolejowego i innych pomieszczeń w miejskich, podmiejskich i regionalnych przewozach kolejowych. Zdaniem wnioskodawcy, mimo szerokiego marginesu swobody regulacyjnej w tej dziedzinie, ustawodawca, przewidując w art. 3a u.t.k. bezterminowe wyłączenie stosowania art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007, przekroczył granice tej swobody. Wnioskodawca stwierdził, że nie określając horyzontu czasowego zaskarżonego wyłączenia ustawodawca zwolnił się w rzeczywistości z obowiązku prowadzenia działań mających na celu pomoc osobom niepełnosprawnym w komunikacji społecznej.

Wnioskodawca zauważył, że z art. 3a u.t.k. wynika, że do miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych przewozów osób stosuje się art. 21 ust. 2, art. 22, art. 23 i art. 24 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007. Jednakże przepisy te, po pierwsze, wymagają wcześniejszego powiadomienia przez osoby niepełnosprawne i osoby o ograniczonej sprawności ruchowej o potrzebie udzielenia im pomocy; po drugie, stanowią zastępczą formę zapewnienia dostępności stacji, peronów i taboru kolejowego, polegającą na faktycznej pomocy osób trzecich. W ocenie wnioskodawcy, przewidziane przez ustawodawcę rozwiązanie, jakkolwiek konieczne nawet w długim okresie przejściowym, budzi wątpliwości, jeżeli staje się rozwiązaniem docelowym, albowiem korzystanie z infrastruktury kolejowej przez osoby niepełnosprawne nie powinno być uzależnione od starań i zachowań innych podmiotów.

Wnioskodawca stwierdził, że zasady udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym w komunikacji społecznej należy postrzegać również z perspektywy godności człowieka (art. 30 Konstytucji). Pomoc ta ma służyć tworzeniu

godnych warunków życia dla osób niepełnosprawnych, w tym odpowiedniej infrastruktury umożliwiającej przemieszczanie się tych osób. Stąd też osoby niepełnosprawne nie mogą być wyłącznie przedmiotem działań podejmowanych przez inne podmioty, lecz powinny mieć takie samo jak inni obywatele prawo do swobodnego przemieszczania się, swobodnego wyboru i niedyskryminacji.

Wnioskodawca stwierdził, że nie jest możliwe natychmiastowe nałożenie przez władzę publiczną na przedsiębiorstwa kolejowe i zarządców stacji prawnego obowiązku dostosowania obiektów kolejowych i taboru kolejowego do potrzeb osób niepełnosprawnych. Wymagałoby to poniesienia określonych nakładów finansowych. Jednakże zdaniem wnioskodawcy, władze publiczne nie mogły w art. 3a u.t.k. zrezygnować z obowiązku prawnego kształtowania zachowań przedsiębiorców kolejowych i zarządców stacji w relacji z ich klientami – osobami niepełnosprawnymi. Tym bardziej, że inwestycje dotyczące szeroko pojętego rynku kolejowego korzystają ze znacznego wsparcia finansowego ze środków Unii Europejskiej.

Wnioskodawca dodał, że obowiązki nałożone na władze publiczne przez art. 69 Konstytucji zostały potwierdzone przez ratyfikację Konwencji, w tym jej art. 9 ust. 1 lit. a, który został powołany w *petitum* jako wzorzec kontroli.

2. W piśmie z 30 września 2013 r. Marszałek Sejmu zajął stanowisko w imieniu Sejmu, wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 3a u.t.k. w zakresie, w jakim zwalnia na czas nieokreślony ze stosowania art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 w części, w jakiej dotyczy on osób o ograniczonej sprawności ruchowej niebędących osobami niepełnosprawnymi, nie jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 69 Konstytucji i art. 9 ust. 1 lit. a Konwencji,

2) art. 3a u.t.k. w zakresie, w jakim zwalnia na czas nieokreślony ze stosowania art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 w części, w jakiej dotyczy on osób niepełnosprawnych, jest zgodny z art. 2 w związku z art. 69 Konstytucji i art. 9 ust. 1 lit. a Konwencji.

2.1. W pierwszej kolejności Marszałek Sejmu odniósł się do otoczenia normatywnego zaskarżonego przepisu. Zgodnie z art. 2 ust. 5 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007, Polska, podobnie jak pozostałe państwa członkowskie Unii Europejskiej, może zwolnić ze stosowania przepisów tego rozporządzenia (w tym art. 21 ust. 1) miejskie, podmiejskie i regionalne kolejowe usługi pasażerskie. Z art. 2 ust. 5 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 nie wynika obowiązek władz publicznych oznaczenia zakresu czasowego tego zwolnienia (w przeciwieństwie do zwolnień, o których mowa w art. 2 ust. 4 rozporządzenia). Na takie ograniczenie temporalne wskazuje wyłącznie treść motywu 26 polskiej wersji językowej rozporządzenia.

Zdaniem Marszałka Sejmu, wyraźna niekonsekwencja, jaka występuje między częścią artykułowaną rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 a treścią motywu 26, ma źródło w nieprawidłowo ukształtowanym brzmieniu tego motywu. Marszałek Sejmu podkreślił, że takiego ograniczenia czasowego nie przewiduje m.in. niemiecka i angielska wersja językowa motywu 26 rozporządzenia. W ocenie Marszałka Sejmu, posługując się komparatystyką językową w procesie wykładni rozpatrywanego aktu prawa unijnego należy stwierdzić, że prawodawca krajowy posiada kompetencję do zwolnienia ze stosowania art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 miejskie, podmiejskie i regionalne usługi pasażerskie na czas nieoznaczony. Wniosek ten znajduje dodatkowe potwierdzenie w praktyce, jaka ukształtowała się na tym polu w państwach członkowskich. Albowiem nie tylko Polska, lecz także Francja, Luksemburg, Rumunia oraz – w węższym zakresie przedmiotowym – Austria, zdecydowały się ustanowić Nielimitowane czasowo zwolnienia ze stosowania art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007.

2.2. Marszałek Sejmu stwierdził, że przywołane we wniosku wzorce kontroli dotyczą obowiązków państwa wyłącznie wobec osób niepełnosprawnych. Marszałek Sejmu zauważył, że pojęcie niepełnosprawności jest wieloznaczne. Może być definiowane społecznie, prawnie, medycznie, a także potocznie. Konstytucja nie precyzuje pojęcia osoby niepełnosprawnej ani niepełnosprawności. Zdaniem Marszałka Sejmu, również analiza ustawodawstwa zwykłego pozwala stwierdzić, że nie ma definicji niepełnosprawności o jednolitym zakresie stosowania.

Marszałek Sejmu wskazał, że art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 odnosi się do osób niepełnosprawnych oraz – wyróżnionych jako osobna kategoria – osób o ograniczonej sprawności ruchowej. Zdaniem Marszałka Sejmu, na potrzeby niniejszej sprawy wystarczające jest stwierdzenie, że nie każda osoba o ograniczonej sprawności ruchowej jest osobą niepełnosprawną. Część osób odpowiadających charakterystyce osoby o ograniczonej sprawności ruchowej nie jest niezdolna do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodującego niezdolność do pracy ani nie spełnia kryterium długotrwałego naruszenia sprawności fizycznej, umysłowej, intelektualnej lub w zakresie zmysłów. Tym samym nie istnieją uzasadnione powody by osobom tym przyznać status osoby niepełnosprawnej

w rozumieniu art. 69 Konstytucji oraz art. 9 Konwencji. Z uwagi na powyższe Marszałek Sejmu stwierdził, że w części, w jakiej zakwestionowana przez wnioskodawcę regulacja ustawowa nie dotyczy osób niepełnosprawnych, nie powinna podlegać ocenie zgodności z wymienionymi we wniosku wzorcami kontroli.

2.3. Odnosząc się do zarzutów wnioskodawcy Marszałek Sejmu przytoczył następujące argumenty:

Po pierwsze, zwolnienie ze stosowania art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 do miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych usług pasażerskich, jakkolwiek nie zostało ograniczone terminem końcowym, nie może być odczytywane jako definitywna i trwała rezygnacja ze stosowania omawianego rozporządzenia unijnego w pełnym zakresie. Prawodawca ma w tym zakresie szeroką swobodę. W stosowanym czasie może derogować przewidziane w ustawie zwolnienie.

Po drugie, aby nielimitowane czasowo zwolnienie ze stosowania art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 można było uznać za niezgodne z art. 2 Konstytucji nie wystarcza ogólne stwierdzenie, że zasada sprawiedliwości wyrównawczej wymaga podjęcia przez państwo stosownych działań regulacyjnych, których celem jest usuwanie barier w dostępie do podróżowania koleją w określonym horyzoncie czasowym. Trybunał może interweniować tylko wtedy, gdy naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej nie budzi wątpliwości.

W tym kontekście Marszałek Sejmu podkreślił, że zaskarżonej regulacji nie można utożsamiać ze zwolnieniem organów władzy publicznej z konieczności podejmowania działań regulacyjnych na rzecz poprawy warunków korzystania z infrastruktury kolejowej przez osoby niepełnosprawne. Realizując dyrektywy płynące z art. 69 Konstytucji prawodawca wydał liczne akty normatywne w celu usuwania barier w dostępie do usług kolejowych. Do tych aktów normatywnych należą m.in.: rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 września 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 151, poz. 987, ze zm.; dalej: rozporządzenie MTiGM z 1998 r.); ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (Dz. U. z 2012 r. poz. 1173, ze zm.; dalej: prawo przewozowe); ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409, ze zm.; dalej: prawo budowlane); ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647, ze zm.; dalej: ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym); ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13, ze zm.).

Po trzecie, wprawdzie obecnie osobom niepełnosprawnym nie gwarantuje się w dostępie do komunikacji kolejowej standardów TSI, ale zapewnia się im środki alternatywne, czasem nawet ekwiwalentne. Marszałek Sejmu wyjaśnił, że realizacja standardów TSI wymaga poważnych nakładów finansowych ze strony przedsiębiorstw kolejowych i zarządców stacji. To znaczy, że poziom dochodów tych podmiotów jest czynnikiem determinującym poziom dostępności do komunikacji kolejowej, a także w wielu wypadkach ograniczającym ich zdolność do wprowadzenia standardów TSI. Analizując zarzut naruszenia zasad sprawiedliwości społecznej należy mieć na uwadze równowagę interesów – z jednej strony – przedsiębiorstw kolejowych i zarządców stacji, a – z drugiej strony – osób korzystających z przewozów kolejowych. W ocenie Marszałka Sejmu, obecnie podmioty zobowiązanie do wprowadzenia TSI albo nie są w stanie zrealizować ciężącego na nich obowiązku, albo wiązałyby się to dla nich z poważnymi trudnościami i w dalszej perspektywie niosłoby ze sobą ryzyko ich likwidacji lub upadku. Natomiast podmioty uprawnione do korzystania z ich usług mają zapewniony dostęp do komunikacji kolejowej na zasadach alternatywnych wobec TSI. W opinii Marszałka Sejmu, taki stan czyni zadość zasadzie sprawiedliwości społecznej. Uwzględnia interesy obu stron i nie przerzuca wysokich kosztów zapewniania pomocy osobom niepełnosprawnym wyłącznie na przedsiębiorstwa kolejowe i zarządców stacji.

Po czwarte, zarówno art. 69 Konstytucji, jak i art. 9 ust. 1 lit. a Konwencji, są normami programowymi. Art. 69 Konstytucji, odsyłając do ustaw, nie konstytucjonalizuje określonego poziomu świadczeń, ich postaci, konkretnego zakresu lub trybu uzyskiwania. Konkretyzacja obowiązków państwa wynikających z art. 69 Konstytucji należy do ustawodawcy i dokonywana jest w drodze działań pozytywnych, określających treść i zakres uprawnień osób niepełnosprawnych. Zdaniem Marszałka Sejmu, podobnie art. 9 ust. 1 lit. a Konwencji formułuje zasadę polityki państwa, wyznaczając z jednej strony cel działań państwa, zaś z drugiej strony pozostawiając swobodę wyboru środków służących jego realizacji.

Biorąc pod uwagę powyższe, Marszałek Sejmu stwierdził, że wnioskodawca, żądając od ustawodawcy wyznaczenia ustawowego terminu obowiązywania standardów TSI w miejskich, podmiejskich i regionalnych przewozach kolejowych, w istocie domaga się nałożenia określonych obowiązków na przedsiębiorstwa kolejowe i zarządców stacji. Nie chodzi zatem o udzielenie osobom niepełnosprawnym pomocy w komunikacji przez władze publiczne, ale o udzielenie pomocy w konkretnej postaci i przyznanie tym podmiotom odpowiedniego poziomu świadczeń w określonym czasie. Tym samym – zdaniem Marszałka Sejmu – zarzuty wnioskodawcy muszą być uznane za postulaty *de lege ferenda*, które nie podlegają ocenie w procesie kontroli prawa i nie mogą mieć wpływu na jego wynik.

3. W piśmie z 27 grudnia 2012 r. Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że art. 3a u.t.k. w zakresie, w jakim bezterminowo wyłącza stosowanie wobec miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych przewozów osób art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007, jest zgodny z art. 2 w związku z art. 69 Konstytucji i art. 9 ust. 1 lit. a Konwencji.

3.1. Prokurator Generalny podkreślił, że odstąpienie od obowiązku zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępu do infrastruktury kolejowej zgodnie ze standardami TSI, nie oznacza pozbawienia tych osób możliwości korzystania z kolejowych usług pasażerskich w odpowiednim standardzie. Problematyka zapewnienia dostępu osobom niepełnosprawnym do środowiska fizycznego uregulowana jest w kilku aktach prawnych, w tym m.in. w ustawach – prawo budowlane i prawo przewozowe, ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, rozporządzeniu MTiGM z 1998 r., a także rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690, ze zm.).

Prokurator Generalny wyjaśnił, że rozporządzenie (WE) nr 1371/2007, dopuszczając możliwość zwolnienia ze stosowania jego przepisów do miejskich, podmiejskich i regionalnych usług pasażerskich, zastrzega, że zwolnienie to nie może obejmować, w zakresie praw osób niepełnosprawnych, m.in. art. 19 i art. 20 ust. 1 tego rozporządzenia, dotyczących niedyskryminujących zasad przewozu osób niepełnosprawnych i udzielania im informacji o dostępności przewozów kolejowych.

Z uwagi na powyższe Prokurator Generalny stwierdził, że ustawodawca, wprowadzając do polskiego porządku prawnego omawiane przepisy prawa unijnego, nałożył na podmioty świadczące usługi w miejskim, podmiejskim i regionalnym ruchu kolejowym identyczne obowiązki jak w ruchu międzynarodowym, z wyjątkiem zapewnienia dostępności infrastruktury kolejowej zgodnie z TSI dla osób o ograniczonej sprawności ruchowej. Wyjątek ten nie oznacza, że osoby niepełnosprawne nie mogą korzystać z tej infrastruktury na niedyskryminujących zasadach. Pozostałe przepisy rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 w połączeniu z aktami prawa krajowego regulującymi problematykę osób niepełnosprawnych, stanowią gwarancję odbycia przez nie podróży na zasadach porównywalnych z innymi pasażerami.

3.2. W ocenie Prokuratora Generalnego, wymagania TSI odnoszące się do osób o ograniczonej sprawności ruchowej są tak wygórowane, że polski prawodawca skorzystał z możliwości niestosowania ich także do krajowych połączeń pasażerskich do 2024 r. Zdaniem Prokuratora Generalnego, jest rzeczą naturalną, że zarządcy peryferyjnych stacji nie mają możliwości spełnienia stale podwyższanych wymagań stawianych dla największych dworców. Nałożenie tych wymagań na podmioty świadczące usługi pasażerskie w ruchu miejskim, podmiejskim i regionalnym byłoby nieproporcjonalnym i nadmiernym obciążeniem. Mogłoby prowadzić do likwidacji małych stacji, celem uniknięcia wypłaty ewentualnych odszkodowań i ponoszenia znacznych wydatków na modernizacje, zamiast ich stopniowego dostosowywania do wymagań unijnych.

Powołując się na orzecznictwo konstytucyjne, Prokurator Generalny wskazał, że sprawiedliwość społeczna wymaga trudnego w praktyce wyważenia interesów i oczekiwań potencjalnych adresatów świadczeń socjalnych z interesami tych, którzy je w ostatecznym rozrachunku, przez płacenie podatków, finansują. Stosowanie zasady sprawiedliwości wyrównawczej musi być limitowane racjonalnie wyważonymi względami ekonomicznymi. Tym samym bezterminowe wyłączenie wobec miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych przewozów osób obowiązku zapewnienia dostępności infrastruktury kolejowej – zgodnie z TSI odnoszącymi się do osób o ograniczonej sprawności ruchowej – przy równoczesnym zagwarantowaniu wszystkich innych uprawnień przewidzianych dla pasażerów, w zakresie nawet większym niż wymagania stawiane w prawie wspólnotowym, nie stanowi naruszenia powołanych wzorców kontroli.

4. W piśmie z 19 maja 2015 r. Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do Ministra Infrastruktury i Rozwoju (dalej: Minister Infrastruktury) o przedstawienie opinii w sprawie. Pismem z 10 czerwca 2015 r. Minister Infrastruktury wyraził opinię, że art. 3a u.t.k. jest zgodny we wskazanym przez wnioskodawcę zakresie z art. 2 w związku z art. 69 Konstytucji i art. 9 ust. 1 lit. a Konwencji.

Na wstępie przedstawionej Trybunałowi opinii Minister Infrastruktury podzielił stanowisko Marszałka Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, że motyw 26 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 został nieprawidłowo przetłumaczony na język polski. Treść art. 2 ust. 5 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 nie pozostawia wątpliwości, że dopuszczalne było ustanowienie w art. 3a u.t.k. bezterminowego zwolnienia ze stosowania art. 21 ust. 1 tego rozporządzenia do miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych usług pasażerskich.

Minister Infrastruktury stwierdził, że nie podziela poglądu wnioskodawcy, że art. 3a u.t.k. zwalnia organy władzy publicznej z działań regulacyjnych służących usuwaniu barier w dostępie osób niepełnosprawnych do usług kolejowych. Poglądowi wnioskodawcy przeczą rozwiązania legislacyjne wprowadzone po wejściu w życie art. 3a

u.t.k. Omawiając te rozwiązania Minister Infrastruktury szczególną uwagę poświęcił rozporządzeniu Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 5 czerwca 2014 r. zmieniającemu rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie (Dz. U. poz. 867; dalej: rozporządzenie zmieniające z 2014 r.). Nowelizacja wyeliminowała niezgodność między krajowymi przepisami techniczno-budowlanymi a technicznymi specyfikacjami interoperacyjności, o czym świadczy zmieniona treść § 98 rozporządzenia MTiGM z 1998 r. Minister Infrastruktury zwrócił uwagę, że § 2 ust. 3 rozporządzenia zmieniającego z 2014 r. przewiduje, że istniejącą infrastrukturę należy dostosować do nowych wymagań technicznych w terminie nie dłuższym niż 25 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia zmieniającego z 2014 r., czyli do 31 lipca 2039 r.

Minister Infrastruktury wskazał, że od 1 stycznia 2015 r. stosuje się nowe TSI określone w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1300/2014 z dnia 18 listopada 2014 r. w sprawie technicznych specyfikacji interoperacyjności odnoszących się do dostępności systemu kolei Unii dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej możliwości poruszania się (Dz. Urz. UE L 356 z 12.12.2014, s. 110). Zgodnie z art. 8 tego rozporządzenia, państwa członkowskie zobowiązane są opracować krajowe plany wdrażania TSI do 1 stycznia 2017 r. Minister Infrastruktury stwierdził, że krajowy plan wdrażania będzie zawierał harmonogramy dostosowania poszczególnych linii kolejowych do właściwych unijnych TSI.

Odnosząc się do obecnego stanu lokalnej infrastruktury kolejowej i taboru Minister Infrastruktury wyjaśnił, że jest on wynikiem wieloletnich zaniedbań, które spowodowały jego degradację techniczną. Wskazano m.in., że według danych na 31 grudnia 2012 r. 88,2% peronów nie spełniało wymagań unijnych TSI dotyczących wysokości. Minister Infrastruktury dodał, że przewoźnicy oraz organizatorzy kolejowych przewozów miejskich, podmiejskich i regionalnych w ramach realizowanych inwestycji nabywają i modernizują tabor z uwzględnieniem potrzeb komunikacyjnych osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej. Obecnie stopień przystosowania taboru poszczególnych lokalnych przewoźników kolejowych do tych potrzeb jest jednak bardzo różny. Minister Infrastruktury wskazał, że niektórzy przewoźnicy dysponują taborem spełniającym wymagania przewidziane we właściwych TSI. Jednakże większość przewoźników realizuje przy udziale taboru spełniającego te wymagania jedynie część połączeń (30-68%).

Minister Infrastruktury stwierdził, że z uwagi na znaczną liczbę lokalnych połączeń kolejowych zobowiązanie przewoźników do zapewnienia pełnej dostępności taboru dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej stanowiłoby dla nich znaczne obciążenie finansowe i organizacyjne. Koszt przedsięwzięć inwestycyjnych koniecznych dla zagwarantowania oczekiwanej dostępności całego taboru kolejowego wykorzystwanego do lokalnych usług przewozowych oraz termin, w jakim to mogłoby nastąpić, jest trudny do oszacowania. Z powyższych względów – zdaniem Ministra Infrastruktury – nie jest celowe zobowiązanie w trybie regulacji prawnych właściwych podmiotów do dostosowania całego eksploatowanego taboru kolejowego w określonym terminie do potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej.

II

Na rozprawie 7 lipca 2015 r. przedstawiciele Rzecznika Praw Obywatelskich, Sejmu oraz Prokuratora Generalnego podtrzymali pisemne stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli i tło normatywne.

1.1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: wnioskodawca) jako przedmiot kontroli wskazał art. 3a ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 1594, ze zm.; dalej: ustawa o transporcie kolejowym; u.t.k.). Zaskarżony przepis przewiduje, że przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz. Urz. UE L 315 z 3.12.2007, s. 14; dalej: rozporządzenie (WE) nr 1371/2007), z wyjątkiem art. 4, art. 5, art. 8 ust. 1, art. 9, art. 11, art. 12, art. 16, art. 19, art. 20 ust. 1, art. 21 ust. 2, art. 22, art. 23, art. 24, art. 26, art. 27, art. 28 i art. 29 tego rozporządzenia, nie stosuje się do miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych przewozów osób. Wnioskodawca podniósł, że kwestionuje art. 3a u.t.k. w zakresie, w jakim bezterminowo zwalnia ze stosowania art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007.

Zaskarżony art. 3a został dodany do ustawy o transporcie kolejowym przez art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym (Dz. U. Nr 214, poz. 1658; dalej: ustawa zmieniająca u.t.k.

z 2009 r.), która weszła w życie 31 grudnia 2009 r. Nowelizacja była związana z uchwaleniem aktów prawa wspólnotowego wchodzących w skład tzw. trzeciego pakietu kolejowego, w tym rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 (zob. druk sejmowy nr 1765/VI kadencja, 3 marca 2009 r., s. 1 uzasadnienia).

Rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 weszło w życie 3 grudnia 2009 r. Jest źródłem prawa określającym prawa i obowiązki pasażerów w ruchu kolejowym. Jego regulacje oparte zostały na założeniu, że pasażer w ruchu kolejowym jest słabszą stroną umowy przewozu (motyw 3 rozporządzenia). W rozdziale V (art. 19 – art. 25) unijne rozporządzenie określa prawa w transporcie kolejowym osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej, a także odpowiadające im obowiązki przedsiębiorstw kolejowych oraz zarządców stacji.

W motywie 10 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 wyjaśniono, że osoby niepełnosprawne oraz osoby o ograniczonej sprawności ruchowej spowodowanej niepełnosprawnością, wiekiem lub jakimkolwiek innym czynnikiem powinny mieć możliwość podróżowania koleją porównywalną z możliwością innych obywateli. Podkreślono, że osoby te mają takie samo jak wszyscy inni obywatele prawo do swobodnego przemieszczania się, swobodnego wyboru i niedyskryminacji. Wskazano, że należy zwrócić szczególną uwagę na przekazywanie im informacji na temat dostępności przewozów kolejowych, warunków dostępu do taboru kolejowego i wyposażenia w pociągach, a także zapewnienie możliwości zakupu biletu w pociągu bez dodatkowych opłat. Z kolei w motywie 11 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 stwierdzono, że przedsiębiorstwa kolejowe i zarządcy stacji powinni uwzględniać potrzeby osób niepełnosprawnych lub osób o ograniczonej sprawności ruchowej, w celu zapewnienia, zgodnie ze wspólnotowymi zasadami zamówień publicznych, dostępność wszystkich budynków i całego taboru przez stopniową eliminację barier fizycznych i przeszkód funkcjonalnych przy zakupie nowego wyposażenia, przeprowadzaniu prac budowlanych lub istotnych prac remontowych.

Z uwagi na zakres zaskarżenia szczególną uwagę należy zwrócić na art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007. W myśl tego przepisu, przedsiębiorstwo kolejowe i zarządca stacji zapewniają, zgodnie z TSI dla osób o ograniczonej sprawności ruchowej, dostępność stacji, peronów, taboru kolejowego i innych pomieszczeń dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej. Skrót „TSI” oznacza „techniczne specyfikacje interoperacyjności”, o których mowa w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/57/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei we Wspólnocie (przekształcenie) (Dz. Urz. UE L 191 z 18.07.2008, s. 1; dalej: dyrektywa 2008/57/WE).

Celem dyrektywy 2008/57/WE jest umożliwienie obywatelom Unii, podmiotom gospodarczym oraz władzom regionalnym i lokalnym pełnego uczestnictwa w korzyściach wynikających z ustanowienia obszaru bez granic wewnętrznych, w szczególności poprawienie powiązań wzajemnych oraz interoperacyjności krajowych sieci kolejowych, jak również dostępu do nich, przez wprowadzenie w życie wszelkich środków, które mogą być niezbędne w obszarze normalizacji technicznej (motyw 2 dyrektywy). W rozumieniu dyrektywy 2008/57/WE, a tym samym również rozporządzenia (WE) nr 1371/2007, „interoperacyjność” oznacza „zdolność systemu kolei do zapewnienia bezpiecznego i nieprzerwanego przejazdu pociągów spełniających wymagany stopień wydajności tych linii. Zdolność ta zależy od warunków prawnych, technicznych oraz operacyjnych, które muszą być spełnione celem spełnienia zasadniczych wymagań” (art. 2 lit. b dyrektywy). Z kolei „techniczne specyfikacje interoperacyjności” („TSI”) oznaczają „specyfikacje przyjęte zgodnie z niniejszą dyrektywą, obejmujące każdy z podsystemów lub część podsystemu celem spełnienia zasadniczych wymagań oraz zapewnienia interoperacyjności systemu kolei” (art. 2 lit. d dyrektywy).

Na podstawie dyrektywy 2008/57/WE wydane zostało rozporządzenie Komisji (UE) nr 1300/2014 z dnia 18 listopada 2014 r. w sprawie technicznych specyfikacji interoperacyjności odnoszących się do dostępności systemu kolei Unii dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej możliwości poruszania się (Dz. Urz. UE L 356 z 12.12.2014, s. 110; dalej: rozporządzenie Komisji (UE) nr 1300/2014). Rozporządzenie to zastąpiło decyzję Komisji 2008/164/WE z dnia 21 grudnia 2007 r. dotyczącą technicznej specyfikacji interoperacyjności w zakresie aspektu „Osoby o ograniczonej możliwości poruszania się” transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnych i transeuropejskiego systemu kolei dużych prędkości (Dz. Urz. UE L 64 z 7.3.2008, s. 72).

Celem TSI przewidzianych w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1300/2014 jest ujednoczenie norm technicznym, które mają zapewnić osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej możliwość dostępu do usług kolejowych w Unii Europejskiej na zasadach porównywalnych z innymi osobami. TSI stosuje się co do zasady do nowej infrastruktury kolejowej i taboru, a w przypadku infrastruktury i taboru już istniejących, TSI znajdują zastosowanie, jeżeli podlegają one odnowieniu lub modernizacji, z pewnymi wyjątkami (zob. art. 2 rozporządzenia Komisji (UE) nr 1300/2014).

1.2. Rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym jest aktem prawa Unii Europejskiej, który wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowany we wszystkich państwach członkowskich (art. 288 akapit drugi Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, Dz. Urz.

UE C 326 z 26.10.2012, s. 47). Przyjmując rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 prawodawca unijny wziął jednak pod uwagę, że przedsiębiorstwa kolejowe w niektórych państwach członkowskich mogą mieć trudności przy stosowaniu ogółu jego postanowień (zob. motywy 25-26 rozporządzenia). W konsekwencji rozporządzenie przyznaje państwom członkowskim możliwość ustanowienia zwolnień ze stosowania niektórych jego przepisów. Problematyka ta została uregulowana odrębnie w odniesieniu do różnych kategorii usług i połączeń kolejowych.

Po pierwsze, w wypadku krajowych kolejowych połączeń pasażerskich państwo członkowskie może przyznać zwolnienie ze stosowania przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 na okres nieprzekraczający 5 lat, który może zostać dwukrotnie przedłużony, za każdym razem na okres nieprzekraczający 5 lat (art. 2 ust. 4). Po drugie, w przypadku usług lub tras, w których istotna część kolejowej usługi pasażerskiej, w tym co najmniej jeden planowany przystanek na stacji, ma miejsce poza Unią Europejską, państwo członkowskie może przyznać czasowe zwolnienie na okres maksymalnie 5 lat, które może zostać przedłużone (art. 2 ust. 6). Po trzecie, art. 2 ust. 5 rozporządzenia przewiduje, że państwo członkowskie może zwolnić ze stosowania przepisów rozporządzenia miejskie, podmiejskie i regionalne kolejowe usługi pasażerskie. Żadna z powyższych kategorii zwolnień nie może dotyczyć praw pasażerów i odpowiadających im obowiązków właściwych podmiotów określonych w art. 9, art. 11, art. 12, art. 19, art. 20 ust. 1 i art. 26 tego rozporządzenia (art. 2 ust. 3).

Prawodawca polski skorzystał z możliwości ustanowienia zwolnień ze stosowania niektórych przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007. Z uwagi na treść art. 2 ust. 4 i 6 unijnego rozporządzenia, zwolnienia dotyczące krajowych połączeń pasażerskich oraz połączeń ze stacjami położonymi poza granicami Unii Europejskiej mają charakter czasowy – terminowy. W obowiązującym stanie prawnym zwolnienia te ustanawia rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 20 listopada 2014 r. w sprawie zwolnienia ze stosowania niektórych przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz. U. poz. 1680; dalej: rozporządzenie MliR z 2014 r.). Rozporządzenie MliR z 2014 r. zostało wydane na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy zmieniającej u.t.k. z 2009 r. Jego § 1 przewiduje, że do krajowych połączeń pasażerskich oraz połączeń ze stacjami położonymi poza granicami Unii Europejskiej, ujętych w rozkładzie jazdy pociągów obowiązującym w danym roku, nie stosuje się art. 8 ust. 3, art. 10 i art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007. Rozporządzenie MliR z 2014 r. utraci moc z dniem 3 grudnia 2019 r. (§ 2 tego rozporządzenia). Poprzednikiem obowiązującej regulacji było rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 maja 2011 r. w sprawie zwolnienia ze stosowania niektórych przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz. U. Nr 117, poz. 683), które utraciło moc 3 grudnia 2014 r.

Zwolnienie ze stosowania niektórych przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 do miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych usług pasażerskich (przewozów osób) przewiduje zaskarżony art. 3a u.t.k. Zwolnienie to nie ma charakteru czasowego (terminowego), w przeciwieństwie do omówionych powyżej zwolnień dotyczących krajowych połączeń pasażerskich oraz połączeń ze stacjami położonymi poza granicami Unii Europejskiej. W przypadku miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych usług pasażerskich bezterminowe zwolnienie jest jednak dopuszczalne na mocy art. 2 ust. 5 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007, który – w przeciwieństwie do art. 2 ust. 4 i 6 – nie przewiduje czasowych (terminowych) ograniczeń tego zwolnienia.

Wnioskodawca wskazał na wątpliwości związane z treścią motywu 26 polskiej wersji językowej rozporządzenia, w którym stwierdzono, że „państwa członkowskie powinny mieć możliwość udzielania czasowych zwolnień ze stosowania przepisów niniejszego rozporządzenia dla miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych usług pasażerskich”. Wnioskodawca przyjął, że w świetle tego motywu swoboda ustawodawcy w ustanawianiu przedmiotowych zwolnień powinna być ograniczona czasowo (s. 7 wniosku). Trafnie zauważył jednak wnioskodawca, jak i Marszałek Sejmu oraz Prokurator Generalny, że przewidziana w motywie 26 wzmianka o czasowym charakterze zwolnień nie została powtórzona we właściwej części artykułowanej rozporządzenia (art. 2 ust. 5). Nie jest również spójna z podkreśleniem w tym motywie odmiennego charakteru miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych usług pasażerskich niż usług dalekobieżnych (krajowych i międzynarodowych). Zasadnicza różnica charakteru tych połączeń powoduje, że w przypadku usług dalekobieżnych dopuszczalne są wyłącznie zwolnienia czasowe (terminowe), a w przypadku usług miejskich, podmiejskich i regionalnych nie przewidziano czasowych ograniczeń w ustanawianiu zwolnień.

Ponadto Marszałek Sejmu i Prokurator Generalny trafnie podnieśli, że wzmianka o czasowym charakterze zwolnień przewidziana w motywie 26 polskiej wersji językowej rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 nie występuje m.in. w angielskiej i niemieckiej wersji językowej tego rozporządzenia. To samo dotyczy między innymi wersji hiszpańskiej. Możliwość ustanowienia bezterminowego zwolnienia ze stosowania niektórych przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 do miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych usług pasażerskich potwierdza także praktyka stosowania przepisów unijnych. Bezterminowe zwolnienia ustanowiły m.in.: Finlandia, Francja, Niemcy, Luksemburg, Rumunia, Słowacja, Hiszpania i Wielka Brytania (zob. *Regulation 1371/2007 on rail*

passenger rights Summary Table – Information on national exemptions (situation in May 2015) – http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/rail/doc/summary_table.pdf). Komisja Europejska w oficjalnych dokumentach jednoznacznie wskazuje na dopuszczalność bezterminowego zwolnienia ze stosowania niektórych przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 do miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych usług pasażerskich (zob. np. sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady na temat stosowania rozporządzenia nr 1371/2007, Bruksela, dnia 14.8.2013, COM(2013) 587 final, pkt 2.10.1, s. 9).

2. Wzorce kontroli.

2.1. Wnioskodawca w *petitum* wniosku jako wzorce kontroli powołał: art. 2 w związku z art. 69 Konstytucji i art. 9 ust. 1 lit. a Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169; dalej: Konwencja).

Art. 2 Konstytucji stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wnioskodawca odnosząc się do tego przepisu w uzasadnieniu wniosku sprecyzował, że zarzuca niezgodność przedmiotu kontroli z zasadami sprawiedliwości społecznej, które obejmują zasadę sprawiedliwości wyrównawczej. W dalszej części uzasadnienia wnioskodawca poświęcił zasadom sprawiedliwości społecznej jedynie wzmiankę w kontekście odwołania się do aksjologii Konstytucji (s. 8-9 wniosku). Zasadniczą część argumentacji wniosku koncentruje się na przedstawieniu zarzutów mających przemawiać za niezgodnością przedmiotu kontroli z art. 69 Konstytucji.

Art. 69 Konstytucji przewiduje, że osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej. Formułując główny problem konstytucyjny wnioskodawca stwierdził, że należy ocenić, czy określone w art. 69 Konstytucji zasady polityki państwa uprawniały ustawodawcę do bezterminowego odstąpienia od zobowiązania przedsiębiorstw kolejowych i zarządców stacji do zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępności stacji, peronów, taboru kolejowego i innych pomieszczeń w miejskich, podmiejskich i regionalnych przewozach kolejowych (s. 10 wniosku).

W świetle ugruntowanej w europejskiej kulturze prawnej zasady *falsa demonstratio non nocet*, a także utrwalonego w orzecznictwie konstytucyjnym stanowiska, że na wniosek składa się cała wyrażająca go treść, a zatem nie tylko oznaczenie sprawy wyrażone w *petitum*, lecz także treść uzasadnienia (zob. np. wyrok pełnego składu TK z 19 lutego 2003 r., sygn. P 11/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 12, cz. III, pkt 2), Trybunał przyjął, że podstawowym wzorcem kontroli w sprawie jest art. 69 Konstytucji. Wnioskodawca posłużył się art. 2 Konstytucji jedynie dla wzmocnienia argumentacji, a zatem przepis ten w istocie traktowany jest jako wzorzec związkowy. Powyższe stanowisko znajduje uzasadnienie również w tym, że konstytucyjna klauzula sprawiedliwości społecznej jest bardzo pojemna, a w rozważanym aspekcie konkretyzuje ją właśnie powołany art. 69 Konstytucji.

Z uwagi na powyższe należy ocenić zgodność przedmiotu kontroli z art. 69 w związku z art. 2 Konstytucji.

2.2. W *petitum* wniosku jako wzorzec kontroli wnioskodawca powołał także art. 9 ust. 1 lit. a Konwencji. Przepis ten stanowi: „Aby umożliwić osobom niepełnosprawnym niezależne życie i pełny udział we wszystkich sferach życia, Państwa Strony podejmą odpowiednie środki w celu zapewnienia im, na zasadzie równości z innymi osobami, dostępu do środowiska fizycznego, środków transportu, informacji i komunikacji, w tym technologii i systemów informacyjno-komunikacyjnych, a także do innych urządzeń i usług, powszechnie dostępnych lub powszechnie zapewnianych, zarówno na obszarach miejskich, jak i wiejskich. Środki te, obejmujące rozpoznanie i eliminację przeszkód i barier w zakresie dostępności, stosują się między innymi do: (a) budynków, dróg, transportu oraz innych urządzeń wewnętrznych i zewnętrznych, w tym szkół, mieszkań, instytucji zapewniających opiekę medyczną i miejsc pracy”.

Wnioskodawca, odnosząc się do tego wzorca kontroli w uzasadnieniu wniosku, ograniczył się do „zwrócenia uwagi”, że „obowiązki nałożone na władze publiczne przez art. 69 Konstytucji zostały potwierdzone przez Państwo Polskie poprzez ratyfikację Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych”, a następnie przytoczenia treści powołanego wzorca (s. 13 wniosku). Trybunał stwierdził, że wniosek w tym zakresie nie spełnia przewidzianych w art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) wymogów: sformułowania zarzutu niezgodności przedmiotu kontroli z powołanym wzorcem kontroli, a także uzasadnienia postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie. Wymóg „sformułowania zarzutu” oznacza bowiem konieczność zindywidualizowania relacji między zaskarżonym aktem normatywnym a powołanym wzorcem kontroli, która sprowadza się do ich hierarchicznej niezgodności (zob. wyrok pełnego składu TK z 15 lipca 2009 r., sygn. K 64/07, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 110, cz. III, pkt 1). W orzecznictwie Trybunału podkreśla się, że zarzuty powinny zostać wyczerpująco uzasadnione z powołaniem stosownych do ich charakteru dowodów, czego wnioskodawca w niniejszej sprawie nie uczynił (zob. szerzej: postanowienie TK z 8 lipca 2013 r., sygn. P 11/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 91, cz. II, pkt 2.2).

Z uwagi na powyższe Trybunał zobowiązany był na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK umorzyć postępowanie w zakresie badania zgodności przedmiotu kontroli z art. 9 ust. 1 lit. a Konwencji, ze względu na niedopuszczalność wyrokowania.

3. Obowiązek władz publicznych udzielania osobom niepełnosprawnym pomocy w komunikacji społecznej.

3.1. Potrzeby osób niepełnosprawnych zostały dostrzeżone wprost na poziomie konstytucyjnym. Osoby niepełnosprawne są adresatami działań, które powinny być podejmowane przez władze publiczne w określonych dziedzinach i w określonym celu (tak wyrok TK z 21 października 2014 r., sygn. K 38/13, OTK ZU nr 9/A/2014, poz. 104, cz. III, pkt 2.3).

Powołany jako podstawowy wzorzec kontroli art. 69 Konstytucji jest jednym z dwóch przepisów odnoszących się na poziomie konstytucyjnym wprost do osób niepełnosprawnych. Ich sytuację prawną reguluje także art. 68 ust. 3 Konstytucji. Ten ostatni przepis nakłada na władze publiczne obowiązek zapewnienia osobom niepełnosprawnym szczególnej opieki zdrowotnej. Trybunał podkreśla, że obowiązki władz publicznych względem osób niepełnosprawnych znajdują aksjologiczne uzasadnienie w świetle wstępu do Konstytucji, który nakazuje stosować Konstytucję z poszanowaniem przyrodzonej godności człowieka i jego obowiązku solidarności z innymi. Obowiązki władz publicznych względem osób niepełnosprawnych związane są również z powołanymi przez wnioskodawcę zasadami sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) i powinny być realizowane na zasadzie pomocniczości (wstęp do Konstytucji). Stworzenie osobom niepełnosprawnym godnych warunków życia jest istotną wartością konstytucyjną, w świetle której należy wyklądać regulacje dotyczące tych osób.

W niniejszej sprawie wnioskodawca zarzucił, że ustawodawca nie wywiązał się z przewidzianego w art. 69 Konstytucji obowiązku zapewnienia osobom niepełnosprawnym pomocy w komunikacji społecznej, albowiem – zdaniem wnioskodawcy – zrezygnował z podjęcia działań zmierzających do zapewnienia im dostępu do miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych usług pasażerskich.

Trybunał stwierdził, że w świetle art. 69 Konstytucji „komunikację społeczną” należy rozumieć jako możliwość uczestniczenia w życiu społecznym, nawiązywania i utrzymywania kontaktów z innymi osobami (zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 165). Nie ma podstaw normatywnych ani wartości konstytucyjnych przemawiających za zwięźającym rozumieniem tego pojęcia. Komunikacja społeczna może być dla osób niepełnosprawnych trudna do osiągnięcia wskutek różnorodnych barier, m.in. infrastrukturalnych, architektonicznych, technicznych i finansowych.

Obowiązek władz publicznych zapewnienia osobom niepełnosprawnym pomocy w komunikacji społecznej obejmuje podejmowanie działań ułatwiających m.in. dostęp do infrastruktury, w tym kolejowej, która umożliwiała przemieszczanie się i nawiązywanie kontaktów z innymi ludźmi. Likwidacja barier architektonicznych występujących na dworcach i peronach kolejowych oraz odpowiednie urządzenie środków transportu kolejowego, w tym miejskiego, podmiejskiego oraz regionalnego, jest niezbędna dla zapewnienia osobom niepełnosprawnym możliwości uczestniczenia w życiu społecznym na zasadach porównywalnych z innymi osobami, co jest ściśle związane z poszanowaniem godności człowieka. W konsekwencji władze publiczne, wypełniając zadania wskazane w art. 69 Konstytucji, powinny nakładać na przedsiębiorstwa kolejowe i zarządców stacji obowiązki związane z dostosowaniem infrastruktury kolejowej do potrzeb osób niepełnosprawnych.

3.2. Konstytucja nie definiuje pojęcia „osoby niepełnosprawnej” ani „niepełnosprawności”. Są to określenia wieloznaczne, odnoszące się do różnych ograniczeń funkcjonalnych, które pojawiają się w każdej populacji ludzi na świecie. Pojęcia konstytucyjne, a zatem także pojęcie „osób niepełnosprawnych”, co do zasady traktuje się jako pojęcia autonomiczne. W poszukiwaniu ich rozumienia nie można jednak całkowicie oderwać się od znaczenia tych pojęć wypracowanego w orzecznictwie, ustawodawstwie zwykłym lub regulacjach prawa unijnego oraz międzynarodowego, a także literaturze naukowej (zob. np. wyrok pełnego składu TK z 13 maja 2009 r., sygn. Kp 2/09, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 66, cz. III, pkt 2).

W literaturze odnaleźć można wiele definicji niepełnosprawności skonstruowanych na potrzeby różnych dziedzin nauki: medycyny, socjologii, pedagogiki, psychologii, prawa (zob. szerzej np.: K. Kurowski, *Wolności i prawa człowieka i obywatela z perspektywy osób z niepełnosprawnościami*, Warszawa 2014, s. 14-21; I. Sierpowska, A. Kogut, *Status osoby niepełnosprawnej w polskim systemie prawa*, Wrocław 2010, s. 32-35). Wśród nich wyróżnia się dwie podstawowe koncepcje postrzegania niepełnosprawności: medyczną i społeczną. Powołując się na literaturę specjalistyczną Marszałek Sejmu wyjaśnił, że koncepcja medyczna przez niepełnosprawność rozumie każdą utratę sprawności lub nieprawidłowości w budowie czy funkcjonowaniu organizmu pod względem psychologicznym, psychofizycznym lub anatomicznym, będącą źródłem ograniczenia lub niemożliwości prowadzenia aktywnego życia w sposób lub w zakresie uznawanym za typowe dla człowieka. Druga koncepcja

niepełnosprawności akcentuje udział człowieka w życiu społecznym i jego zdolność do wypełniania zadań życiowych i ról społecznych. W modelu społecznym niepełnosprawność powstaje wskutek ograniczeń doświadczanych przez osoby nią dotknięte, takich jak m.in. utrudniony dostęp do budownictwa użyteczności publicznej, niedostosowany system transportu, segregacja edukacyjna, niedostosowane rozwiązania na rynku pracy.

W aktach prawnych definicje niepełnosprawności związane są z charakterem regulowanej materii. Jest to zabieg uzasadniony, albowiem Konstytucja nakazuje władzom publicznym udzielać osobom niepełnosprawnym efektywnej pomocy, która w różnych dziedzinach życia społecznego powinna przybierać różne formy. Przykładowo ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, ze zm.) przez „niepełnosprawność” rozumie „trwałą lub okresową niezdolność do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodującą niezdolność do pracy” (art. 2 pkt 10). Warto również zwrócić uwagę na uchwałę Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. – Karta Praw Osób Niepełnosprawnych (M. P. Nr 50, poz. 475; dalej: k.p.o.n.). W § 1 k.p.o.n. stwierdzono, że „osoby niepełnosprawne” to „osoby, których sprawność fizyczna, psychiczna lub umysłowa trwale lub okresowo utrudnia, ogranicza lub uniemożliwia życie codzienne, naukę, pracę oraz pełnienie ról społecznych, zgodnie z normami prawnymi i zwyczajowymi”. Sejm wskazał, że osoby niepełnosprawne mają prawo do niezależnego, samodzielnego i aktywnego życia oraz nie mogą podlegać dyskryminacji. Oznacza to między innymi prawo osób niepełnosprawnych do „życia w środowisku wolnym od barier funkcjonalnych”, w tym „swobodnego przemieszczania się i powszechnego korzystania ze środków transportu” oraz „możliwości komunikacji międzyludzkiej” (§ 1 pkt 8 k.p.o.n.).

Wśród dokumentów o charakterze międzynarodowym należy uwzględnić „Deklarację praw osób niepełnosprawnych”, przyjętą 9 grudnia 1975 r. przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych. Stwierdzono w niej, że „osoba niepełnosprawna” to każda osoba, która w wyniku deficytu swoich fizycznych lub umysłowych zdolności, wrodzonych lub nabytych, nie jest w stanie zapewnić sobie, częściowo lub całkowicie, warunków koniecznych do indywidualnego lub społecznego życia. Z kolei definicja sformułowana w zaleceniu Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy 1185 (1992) („Polityka w zakresie rehabilitacji osób niepełnosprawnych”) przewiduje, że niepełnosprawnością jest ograniczenie spowodowane przez przeszkodę fizyczną, psychologiczną, zmysłową, społeczną, kulturową, prawną i jakąkolwiek inną, która uniemożliwia osobie niepełnosprawnej zintegrowanie i uczestnictwo w życiu rodzinnym i w ramach wspólnoty na tych samych warunkach, co każda inna osoba (zob. K. Kurowski, *Wolności...*, s. 17-18).

Nie można również tracić z pola widzenia Konwencji, której stronami jest obecnie ponad 150 państw i organizacji międzynarodowych, w tym Polska oraz Unia Europejska. Art. 1 Konwencji przewiduje, że „Do osób niepełnosprawnych zalicza się te osoby, które mają długotrwale naruszoną sprawność fizyczną, umysłową, intelektualną lub w zakresie zmysłów co może, w oddziaływaniu z różnymi barierami, utrudniać im pełny i skuteczny udział w życiu społecznym, na zasadzie równości z innymi osobami”. Definicja ta urzeczywistnia założenie, że niepełnosprawność jest pojęciem ewoluującym i że niepełnosprawność wynika z interakcji między osobami z dysfunkcjami a barierami wynikającymi z postaw ludzkich i środowiskowymi, które utrudniają tym osobom pełny i skuteczny udział w życiu społeczeństwa, na zasadzie równości z innymi osobami” (pkt e preambuły Konwencji). Definicja konwencyjna oceniana jest wysoko, albowiem obejmując aspekt medyczny niepełnosprawności koncentruje się jednak na jej uwarunkowaniach społecznych (tak K. Kurowski, *Wolności...*, s. 18).

Biorąc pod uwagę różnice w definiowaniu niepełnosprawności w poszczególnych dziedzinach nauki, a także w ustawodawstwie krajowym oraz regulacjach międzynarodowych, Trybunał uznał, że w świetle art. 69 Konstytucji, który jest związany z godnością człowieka, nie jest konieczne ani potrzebne sformułowanie jednej, ściśle określonej definicji niepełnosprawności. Mogłoby to mieć skutek wykluczający. Tym bardziej, że w pewnym zakresie dopuszczalne jest różne rozumienie niepełnosprawności w ramach obowiązków władz publicznych udzielania pomocy w różnorodnych dziedzinach życia, takich jak: po pierwsze, zabezpieczenie egzystencji; po drugie, przysposobienie do pracy; po trzecie, komunikacja społeczna. W każdej z tych dziedzin władze publiczne powinny udzielać adekwatnej pomocy osobom, które faktycznie jej potrzebują.

Trybunał stwierdził, że w przypadku szeroko rozumianej dziedziny życia, jaką jest komunikacja społeczna, pomoc władz publicznych, na zasadzie pomocniczości, należy tym osobom, które ze względu na indywidualne właściwości nie mogą skorzystać z tej komunikacji w sposób porównywalny z innymi osobami. W szczególności w tej dziedzinie życia, jak sama jej nazwa wskazuje, nacisk należy kłaść na społeczne aspekty niepełnosprawności, a nie ograniczać się do ściśle medycznego jej pojmowania.

Z uwagi na powyższe Trybunał nie mógł podzielić stanowiska Marszałka Sejmu, że przy ocenie zgodności przedmiotu kontroli z art. 69 Konstytucji konieczne jest rozróżnienie: ściśle rozumianych osób niepełnosprawnych oraz – wyróżnionych przez prawo unijne – osób o ograniczonej sprawności ruchowej. Tym bardziej, że w świetle rozporządzenia (WE) nr 1371/2007, którego art. 21 ust. 1 wyłączony jest ze stosowania przez zaskarżony art. 3a

u.t.k., to rozróżnienie pojęciowe nie jest ostre. Art. 3 pkt 15 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 przewiduje, że „osoba niepełnosprawna» lub «osoba o ograniczonej sprawności ruchowej» oznacza każdą osobę, której możliwość poruszania się jest ograniczona podczas korzystania z transportu na skutek jakiegokolwiek niesprawności fizycznej (zmysłowej lub ruchowej, trwałej lub przejściowej), upośledzenia lub niesprawności umysłowej, lub każdej innej przyczyny niepełnosprawności, lub na skutek wieku, i której sytuacja wymaga specjalnej uwagi oraz dostosowania usług dostępnych dla wszystkich pasażerów do szczególnych potrzeb takiej osoby”. Ponadto należy podkreślić, że z udogodnień infrastrukturalnych, które już powstały oraz powinny jeszcze powstać dla osób niepełnosprawnych w miejskim, podmiejskim i regionalnym przewozie osób (np. windy, schody ruchome, podjazdy dla wózków inwalidzkich), korzystać mogą także osoby o różnorodnych ograniczeniach sprawności ruchowej.

4. Ocena zgodności przedmiotu kontroli z art. 69 w związku z art. 2 Konstytucji.

4.1. Trybunał stwierdził, że wnioskodawca postawił zakresowo zaskarżonemu art. 3a u.t.k. dwa zarzuty, między którymi istnieje związek merytoryczny. Pierwszy zarzut ma charakter ściśle skonkretyzowany, a drugi ogólny, a zarazem dalej idący.

Po pierwsze, wnioskodawca zarzucił, że ustawodawca naruszył art. 69 w związku z art. 2 Konstytucji przez bezterminowe, a nie czasowe, zwolnienie ze stosowania art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 do miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych przewozów osób. Ten ostatni przepis nakłada na przedsiębiorstwa kolejowe i zarządców stacji obowiązek zapewnienia dostępność stacji, peronów, taboru kolejowego i innych pomieszczeń osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej, zgodnie z właściwymi unijnymi TSI.

Po drugie, wnioskodawca podniósł, że ustawodawca, przyjmując zaskarżony art. 3a u.t.k., w rzeczywistości „odstąpił” („wycofał się”) od zobowiązania przedsiębiorstw kolejowych i zarządców stacji do zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępu do infrastruktury kolejowej w miejskich, podmiejskich i regionalnych przewozach osób. Tym samym – zdaniem wnioskodawcy – ustawodawca, mimo że działał w ramach dozwolonych przez prawo unijne, wykroczył poza konstytucyjny margines swobody regulacyjnej.

4.2. W orzecznictwie Trybunału utrwalone jest, że art. 69 Konstytucji wyraża normę programową, a nie prawo podmiotowe. Stwierdza istnienie obowiązków władzy publicznej do podejmowania stosowanych działań, zapewniających efektywną realizację wskazanych w nim zadań. Art. 69 Konstytucji odsyła jednak do ustawy zarówno jeśli chodzi o poziom zaspokajania potrzeb osób niepełnosprawnych, jak i przedmiot regulacji w tym zakresie. W pełni znajduje to wyraz w art. 81 Konstytucji, który przewiduje, że praw określonych w art. 69 Konstytucji można dochodzić w granicach określonych w ustawie. W konsekwencji Trybunał wielokrotnie podkreślał, że art. 69 Konstytucji nie można uważać za „konstytucjonalizację określonego poziomu świadczeń, ich postaci, konkretnego zakresu czy trybu uzyskiwania” (tak wyrok z 23 października 2007 r., sygn. P 28/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 106, cz. III, pkt 5.3.2; zob. także szerzej: wyrok z 13 czerwca 2013 r., sygn. K 17/11, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 58, cz. III, pkt 9; wyrok o sygn. K 38/13, cz. III, pkt 2).

W wyroku z 21 października 2014 r. o sygn. K 38/13 (cz. III, pkt 2.3) Trybunał wyjaśnił, że „Art. 69 Konstytucji kładzie wyraźny akcent na udzielanie takiej pomocy, która pozwoli osobom niepełnosprawnym prowadzić – stosownie do ich sytuacji – aktywne życie, zarówno w aspekcie możliwości wykonywania pracy, jak i odpowiedniej formy komunikowania się z innymi ludźmi. Także w tych sferach działalność władzy publicznej ma mieć charakter pomocniczy. Sprowadza się ona do wspierania osób niepełnosprawnych w ich dążeniach i nie może być rozumiana jako ciążący na społeczeństwie obowiązek przysposobienia tych osób do pracy zawodowej czy też zagwarantowania im warunków wszelkiej komunikacji społecznej”. Ustawodawca ma znaczną swobodę wyboru środków służących realizacji celów wymienionych w art. 69 Konstytucji (zob. m.in. wyrok TK o sygn. K 17/11, cz. III, pkt 9).

Z uwagi na powyższe Trybunał nie mógł podzielić zarzutu, że art. 69 Konstytucji został naruszony przez to, że art. 3a u.t.k. bezterminowo zwalnia ze stosowania art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007. Trybunał stwierdził, że podnosząc taki zarzut wnioskodawca w istocie domaga się, aby ustawodawca w określonej perspektywie czasowej nałożył na określone podmioty, tj. przedsiębiorstwa kolejowe i zarządców stacji, konkretny obowiązek zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępu do miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych przewozów osób. Przy czym powinno to nastąpić zgodnie ze ściśle określonymi i bardzo wymagającymi standardami technicznymi – właściwymi unijnymi TSI. Zarzut ten zmierza zatem do zapewnienia osobom niepełnosprawnym szczegółowo określonego poziomu świadczeń. Tym samym odnosi się do sfery wykraczającej poza istotę gwarancji wyrażonych w art. 69 Konstytucji, który pozostawia ustawodawcy swobodę wyboru środków oraz zakresu udzielania osobom niepełnosprawnym pomocy w komunikacji społecznej.

4.3. Trybunał orzekł, że również drugi z zarzutów wnioskodawcy nie zasługuje na uwzględnienie. Trafnie podnieśli Marszałek Sejmu i Prokurator Generalny, że zwolnienie przez ustawodawcę ze stosowania art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 do miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych przewozów osób, jakkolwiek nie zostało ograniczone żadnym terminem, nie może być odczytywane jako rezygnacja z zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępu do tych przewozów.

W świetle art. 69 Konstytucji pomoc osobom niepełnosprawnym w dostępie do kolejowych usług pasażerskich może być udzielana przez władze publiczne również w inny sposób, niż przez nałożenie na przedsiębiorstwa kolejowe i zarządców stacji obowiązku zapewnienia dostępu do tych usług zgodnie ze ściśle określonymi standardami technicznymi przewidzianymi przez właściwe unijne TSI. W konsekwencji ocena zgodności z Konstytucją zakwestionowanego przepisu wymaga uwzględniania całokształtu regulacji dotyczących omawianej problematyki (zob. wyrok TK z 20 grudnia 2012 r., sygn. K 28/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 137, cz. III, pkt 5.3). Tymczasem wnioskodawca zdaje się nie zauważać, że w latach następujących po uchwaleniu art. 3a u.t.k. w prawie krajowym zostały przyjęte rozwiązania pełniące analogiczne funkcje, jak regulacja przewidziana w art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007. Wypełniając dyrektywy płynące z art. 69 Konstytucji władze publiczne wydały liczne akty normatywne, które zmierzają do usuwania barier w dostępie osób niepełnosprawnych do pasażerskich usług kolejowych, w tym miejskich, podmiejskich i regionalnych. Do regulacji tych należą w szczególności:

1) ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409, ze zm.; dalej: prawo budowlane). Art. 5 ust. 1 pkt 4 prawa budowlanego przewiduje, że obiekt budowlany wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając m.in. „niezbędne warunki do korzystania z obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich”. W przypadku obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego projekt budowlany powinien zawierać opis dostępności dla osób niepełnosprawnych (art. 34 ust. 3 pkt 2 prawa budowlanego), a odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych nie mogą powodować ograniczenia tej dostępności (art. 9 ust. 1 prawa budowlanego). Kontrola budowy obejmuje sprawdzenie zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z obiektu przez osoby niepełnosprawne (art. 59a ust. 2 pkt 2 lit. f prawa budowlanego). Warto również zwrócić uwagę na art. 36a ust. 5 pkt 5 prawa budowlanego, który przewiduje, że nieistotne odstępstwo od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę nie wymaga uzyskania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę i jest dopuszczalne, chyba że dotyczy zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z tego obiektu przez osoby niepełnosprawne;

2) na podstawie prawa budowlanego wydane zostało rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 września 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 151, poz. 987, ze zm.; dalej: rozporządzenie MTiGM z 1998 r.). Rozporządzenie to zawiera wiele postanowień mających na celu zapewnienie dostępu do infrastruktury kolejowej dla osób niepełnosprawnych. Przykładowo § 98 ust. 3 pkt 4 rozporządzenia przewiduje, że „w zależności od potrzeb technologicznych pracy stacji przy projektowaniu peronów i przystanków osobowych powinno się ustalić: (...) możliwość obsługi osób o ograniczonej możliwości poruszania się”. § 103 ust. 3 stanowi, że „Nowo budowane lub modernizowane schody powinny być wyposażone w pochylnie dla wózków dziecięcych, wózków dla osób niepełnosprawnych, rowerów lub urządzenia dźwigowe”. Z kolei zgodnie z § 103 ust. 4, „Przejścia podziemne i przejścia nad torami powinno się wyposażać w urządzenia dźwigowe w celu umożliwienia korzystania z nich przez osoby niepełnosprawne oraz osoby na wózkach”.

Trybunał podkreśla, że 5 czerwca 2014 r. zostało przyjęte rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie (Dz. U. poz. 867; dalej: rozporządzenie nowelizujące z 2014 r.). Nowelizacja miała na celu między innymi uwzględnienie unijnych wymagań interoperacyjności kolei. Po nowelizacji § 98 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia MTiGM z 1998 r. przewiduje, że „Obiekty do obsługi osób projektuje się, buduje lub przebudowuje przy zachowaniu wymagań technicznych specyfikacji interoperacyjności systemu kolei, w tym decyzji Komisji 2008/164/WE z dnia 21 grudnia 2007 r. dotyczącej technicznej specyfikacji interoperacyjności w zakresie aspektu «Osoby o ograniczonej możliwości poruszania się» transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnych i transeuropejskiego systemu kolei dużych prędkości (Dz. Urz. UE L 64 z 07.03.2008, str. 72, z późn. zm.)”.

Ponadto § 2 ust. 3 rozporządzenia nowelizującego z 2014 r. przewiduje, że obiekty do obsługi osób, o których mowa w § 98 rozporządzenia MTiGM z 1998 r., należy dostosować do wymagań określonych w rozporządzeniu nowelizującym w terminie nie dłuższym niż 25 lat od dnia jego wejścia w życie. A zatem prawo polskie określa termin dostosowania infrastruktury kolejowej do potrzeb osób niepełnosprawnych;

3) na podstawie prawa budowlanego wydane zostało również rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690, ze zm.). Rozporządzenie to określa warunki techniczne, jakie powinny spełniać między innymi budynki użyteczności publicznej, a zatem również budynki przeznaczone do obsługi pasażerów w transporcie kolejowym (§ 3 pkt 6). Rozporządzenie ustanawia także wiele wymagań mających zapewnić dostęp do takich budynków osobom niepełnosprawnym;

4) ustawa o transporcie kolejowym, która m.in. określa warunki zapewnienia interoperacyjności systemu kolei na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 25a – art. 25ta u.t.k.). Na podstawie tej ustawy wydane zostało rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 6 listopada 2013 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei (Dz. U. poz. 1297, ze zm.). W załączniku nr 2 do rozporządzenia zostały przewidziane ogólne wymagania dotyczące interoperacyjności systemu kolei dla podsystemów i składników interoperacyjności w zakresie dostępności dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej, w celu umożliwienia tym osobom dostępu na równych zasadach z innymi osobami do stacji kolejowych, peronów, taboru kolejowego i innych pomieszczeń;

5) ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (Dz. U. z 2012 r. poz. 1173, ze zm.), której art. 14 ust. 1 zobowiązuje przewoźnika do zapewnienia podróżnym odpowiednich warunków bezpieczeństwa i higieny oraz wygody i należytej obsługi. Z kolei art. 14 ust. 2 tej ustawy stanowi, że „Przewoźnik powinien podejmować działania ułatwiające podróżnym, w szczególności osobom o ograniczonej zdolności ruchowej oraz osobom niepełnosprawnym, korzystanie ze środków transportowych”;

6) ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13, ze zm.; dalej: u.p.t.z.). Art. 12 ust. 2 pkt 4 u.p.t.z. zobowiązuje do uwzględnienia przy opracowywaniu planu transportowego między innymi potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej, w zakresie usług przewozowych. Ustawa ta wskazuje, że organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega w szczególności na badaniu i analizie potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej (art. 15 ust. 1 pkt 1 u.p.t.z.). Przewiduje również, że przy udzielaniu zamówienia publicznego na wykonywanie publicznego transportu zbiorowego można uwzględnić rozwiązania techniczne służące zapewnieniu dogodnej obsługi pasażerów, w tym osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej (art. 21 ust. 1 pkt 2 u.p.t.z.). Co więcej, ustawa wymaga, aby w umowie o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego określone zostały wymagania dotyczące dostosowania środków transportu do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej (art. 25 ust. 3 pkt 5 u.p.t.z.);

7) na podstawie art. 12 ust. 5 u.p.t.z. Minister Infrastruktury wydał rozporządzenie z dnia 25 maja 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. Nr 117, poz. 684). W § 4 ust. 1 pkt 6 lit. b wskazano, że plan transportowy powinien określać pożądany standard usług przewozowych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej, przez określenie standardu przewozów i jakości usług przewozowych, uwzględniając potrzebę zapewnienia w szczególności dostępu osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej do publicznego transportu zbiorowego;

8) ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199, ze zm.), której art. 1 ust. 2 pkt 5 zobowiązuje do uwzględniania w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym potrzeb osób niepełnosprawnych.

Biorąc pod uwagę powyższe regulacje, Trybunał stwierdził, że wprawdzie obecnie prawo polskie nie gwarantuje osobom niepełnosprawnym dostępu do lokalnej infrastruktury kolejowej na zasadach identycznych z określonymi we właściwych unijnych TSI, to jednak zapewnia im ten dostęp na zasadach zbliżonych lub alternatywnych, a także wymaga, żeby nowa i przebudowywana infrastruktura kolejowa były zgodne ze standardami unijnymi. W konsekwencji Trybunał nie mógł podzielić zarzutu wnioskodawcy, że władze publiczne zwolniły się z obowiązku podejmowania działań mających na celu zapewnienie osobom niepełnosprawnym dostępu do miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych przewozów osób.

4.4. Trybunał stwierdził, że dla oceny zgodności przedmiotu kontroli z art. 69 w związku z art. 2 Konstytucji nie bez znaczenia jest również to, że art. 3a u.t.k. zwalnia ze stosowania tylko niektórych przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 do miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych przewozów osób. Jednocześnie wskazuje, że zastosowanie znajdują art. 4, art. 5, art. 8 ust. 1, art. 9, art. 11, art. 12, art. 16, art. 19, art. 20 ust. 1, art. 21 ust. 2, art. 22, art. 23, art. 24, art. 26, art. 27, art. 28 i art. 29 tego rozporządzenia. W konsekwencji bezpośrednio stosowane są liczne przepisy unijne, które nakładają na przedsiębiorstwa kolejowe i zarządców stacji daleko idące obowiązki wobec osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej, w tym m.in. obowiązek:

- 1) określenia niedyskryminujących zasad dotyczących korzystania z przewozu (art. 19 ust. 1);
- 2) dokonywania rezerwacji i wystawiania biletu bez dodatkowych opłat oraz bez konieczności udziału osoby towarzyszącej (art. 19 ust. 2);
- 3) informowania o dostępności przewozów kolejowych i warunkach dostępu do taboru kolejowego i pomieszczeń w pociągach oraz o udogodnieniach w pociągu (art. 20 ust. 1);
- 4) podjęcia wszelkich racjonalnych starań w celu zapewnienia dostępu do podróży pociągiem, w przypadku braku personelu towarzyszącego w pociągu lub na stacji (art. 21 ust. 2);
- 5) zapewnienia nieodpłatnej pomocy przy przesiadaniu się, wsiadaniu do lub wysiadaniu z pociągu na stacji z personelem, a także pomocy w celu zapewnienia dostępu do takich samych usług w pociągu, jak pozostałym pasażerom (art. 22 ust. 1 i 2, art. 23);
- 6) informowania o najbliższej stacji z personelem (art. 22 ust. 3).

Organem właściwym w sprawach nadzoru nad przestrzeganiem przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007, do którego można kierować m.in. skargi w sprawie naruszenia tych przepisów, jest Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (art. 14a u.t.k.).

Wnioskodawca podniósł jednak, że omówione przepisy rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 są niewystarczające dla zaspokojenia potrzeb osób niepełnosprawnych, albowiem: po pierwsze, na ogół wymagają wcześniejszego zgłoszenia zamiaru podróży (art. 24 rozporządzenia); po drugie, stanowią zastępczą formę zapewnienia dostępności stacji, peronów i taboru kolejowego, polegającą na faktycznej pomocy osób trzecich. Zdaniem wnioskodawcy, ustawodawca zobowiązany jest zapewnić osobom niepełnosprawnym samodzielny, a nie jedynie przy pomocy innych osób, dostęp do miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych usług pasażerskich. Wnioskodawca podkreślił, że obecne rozwiązania nie powinny mieć charakteru docelowego.

Odnosząc się do powyższych argumentów Trybunał stwierdził, że, po pierwsze, nie ma podstaw, aby zakładać, że obecny stan miejskiej, podmiejskiej i regionalnej infrastruktury kolejowej w zakresie dostępu do niej osób niepełnosprawnych ma charakter docelowy. Omówione regulacje prawa krajowego przewidują, że nowa oraz przebudowywana infrastruktura powinna spełniać standardy określone we właściwych unijnych TSI. Po drugie, w świetle art. 69 Konstytucji władze publiczne nie są zobowiązane do zagwarantowania osobom niepełnosprawnym pełnego, samodzielnego dostępu do infrastruktury kolejowej, lecz jak najszerzej pomocy w tym zakresie, na zasadach pomocniczości. Nie jest wykluczone, w szczególności z uwagi na ograniczone możliwości finansowe przedsiębiorstw kolejowych i zarządców stacji, żeby pomoc osobom niepełnosprawnym w dostępie do infrastruktury kolejowej w pewnym zakresie była udzielana za pośrednictwem osób trzecich. Niemniej Trybunał podziela pogląd, że dla zaspokojenia potrzeb osób niepełnosprawnych rozwiązaniem docelowym powinna być pełna, samodzielna dostępność, albowiem – jak trafnie wskazał wnioskodawca – związane jest to z poszanowaniem godności człowieka.

Warto również dodać, że w stosownym czasie prawodawca krajowy może uchylić przewidziane w art. 3a u.t.k. zwolnienie ze stosowania art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 do miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych przewozów osób. Tym bardziej, że – jak trafnie podniósł Marszałek Sejmu – zaskarżony przepis nie przyznaje przedsiębiorstwom kolejowym ani zarządcom stacji jakichkolwiek praw podmiotowych (których odebranie w przyszłości mogłoby nasuwać wątpliwości konstytucyjne) do wyłączenia względem nich obowiązków spełniania standardów określonych w prawie unijnym.

4.5. Wnioskodawca obowiązek władz publicznych udzielania osobom niepełnosprawnym pomocy w komunikacji społecznej (art. 69 Konstytucji) postrzega w związku z zasadami sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

W orzecznictwie Trybunału podkreśla się, że w świetle art. 2 Konstytucji państwo powinno realizować ideał sprawiedliwości rozumianej jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych (tak m.in. wyrok pełnego składu TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87, cz. IX, pkt 3). Sprawiedliwość społeczna wymaga trudnego w praktyce wyważenia interesów i oczekiwań potencjalnych adresatów świadczeń z interesami tych, którzy je w ostatecznym rozrachunku finansują, co pociąga za sobą określone koszty ogólnospołeczne (zob. orzeczenie TK z 25 lutego 1997 r., sygn. K 21/95, OTK ZU nr 1/1997, poz. 7, cz. III, pkt 1). Rozpatrując zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji należy zatem ocenić, czy ustawodawca odpowiednio wyważył – z jednej strony – potrzeby osób niepełnosprawnych oraz – z drugiej strony – możliwości przedsiębiorstw kolejowych i zarządców stacji w zakresie dostosowania lokalnej infrastruktury kolejowej do tych potrzeb.

Ustawodawca polski bezterminowo zwolnił ze stosowania art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 do miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych przewozów osób, z uwagi na istotnie odbiegający od wysokich unijnych standardów stan techniczny części lokalnej infrastruktury kolejowej, a także ograniczone możliwości finansowe przedsiębiorstw kolejowych oraz zarządców stacji w dostosowaniu lokalnej infrastruktury do tych

standardów w najbliższych latach. Minister Infrastruktury i Rozwoju w opinii dla Trybunału z 10 czerwca 2015 r. stwierdził, że obecny stan lokalnej infrastruktury kolejowej i taboru jest wynikiem wieloletnich zaniedbań, które spowodowały jego degradację techniczną. Wskazał m.in., że według danych na 31 grudnia 2012 r. 88,2% peronów nie spełniało wymagań unijnych TSI dotyczących wysokości. Również stopień przystosowania taboru poszczególnych przewoźników kolejowych do potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej jest bardzo zróżnicowany.

Nie można tracić z pola widzenia, że ustanawiając przewidziane w art. 3a u.t.k. zwolnienie ustawodawca działał zgodnie z prawem unijnym. Warto dodać, że takie bezterminowe zwolnienie przewidziano również we Francji, Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, Słowacji i Rumunii. Prawodawca unijny przewidział bowiem możliwość wystąpienia w niektórych państwach członkowskich poważnych trudności z dostosowaniem miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych usług pasażerskich do standardów określonych w TSI dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej. Z tego powodu art. 2 ust. 5 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 uprawnia państwa członkowskie do ustanowienia zwolnienia ze stosowania art. 21 ust. 1 rozporządzenia do tych usług bezterminowo, a nie – jak w przypadku połączeń dalekobieżnych – tylko czasowo (zob. szerzej: motywy 25-26 rozporządzenia).

Prawodawca polski przewidział zwolnienie ze stosowania art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 również do krajowych połączeń pasażerskich oraz połączeń ze stacjami położonymi poza granicami Unii Europejskiej. Zwolnienie to będzie obowiązywało co najmniej do 3 grudnia 2019 r. (§ 2 rozporządzenia MliR z 2014 r.), z możliwością przedłużenia do 2024 r. Świadczy to o wygórowanym charakterze stale aktualizowanych wymagań, które na przedsiębiorstwa kolejowe i zarządców stacji nakłada art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007. Prokurator Generalny trafnie podniósł, że w takiej sytuacji oczekiwanie wnioskodawcy, aby w ściśle określonym w ustawie czasie, każdy przystanek kolejowy i cały tabor obsługujący połączenia w ruchu lokalnym (miejskim, podmiejskim i regionalnym), spełniał identyczne, szczegółowe wymagania w obsłudze niepełnosprawnych, jak wiodące europejskie dworce kolejowe i tabor przeznaczony do przewozów dalekobieżnych, jest nieuprawnione.

Trybunał wziął pod uwagę, że w przypadku miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych przewozów osób, zapewnienie w perspektywie najbliższych lat dostępności stacji, peronów, taboru kolejowego i innych pomieszczeń, zgodnie z unijnymi TSI odnoszącymi się do dostępności kolei dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej, wymagałoby poniesienia przez przedsiębiorstwa kolejowe i zarządców stacji poważnych nakładów finansowych. W opinii z 10 czerwca 2015 r. Minister Infrastruktury i Rozwoju stwierdził, że koszt oraz termin wykonania przedsięwzięć inwestycyjnych koniecznych dla zagwarantowania oczekiwanej dostępności całego taboru kolejowego wykorzystywanego do tych przewozów jest trudny do oszacowania.

Trybunał podzielił argumenty uczestników postępowania oraz Ministra Infrastruktury i Rozwoju, że w razie nałożenia na przedsiębiorstwa kolejowe oraz zarządców stacji obowiązku przewidzianego w art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 w miejskich, podmiejskich i regionalnych przewozach osób, podmioty te nie byłyby w stanie wywiązać się z tego obowiązku lub zmuszone byłyby do przerzucania kosztów dostosowania infrastruktury na klientów. W dalszej perspektywie niosłoby to ze sobą ryzyko ich likwidacji lub upadku. Zdaniem Prokuratora Generalnego, mogłoby to również prowadzić do likwidacji małych stacji kolejowych, celem uniknięcia ewentualnych odszkodowań i ponoszenia znacznych wydatków na modernizację.

Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał stwierdził, że w obecnej sytuacji bezterminowe zwolnienie ze stosowania art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 do miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych przewozów osób nie narusza art. 2 Konstytucji. Ustawodawca wyważył konkurujące wartości tak, aby każda z nich mogła być realizowana. Na przedsiębiorstwa kolejowe i zarządców stacji nałożył takie obowiązki względem osób niepełnosprawnych, jakie są one w stanie wykonać. Zarazem osoby niepełnosprawne, jak również osoby o ograniczonej sprawności ruchowej, mają zapewniony przez obowiązujące prawo dostęp do komunikacji kolejowej na zasadach zbliżonych lub alternatywnych do przewidzianych we właściwych unijnych TSI. Obowiązujące prawo wymaga również, aby nowa i przebudowywana infrastruktura kolejowa odpowiadała normom unijnym.

W konsekwencji Trybunał orzekł, że art. 3a u.t.k. w zakresie, w jakim bezterminowo zwalnia ze stosowania art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 do miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych przewozów osób, jest zgodny z art. 69 w związku art. 2 Konstytucji.

Trybunał podkreśla, że niniejszy wyrok nie zwalnia władz publicznych z obowiązku podejmowania dalszych działań zmierzających do zapewnienia osobom niepełnosprawnym efektywnego dostępu do pasażerskich usług kolejowych, co znajduje uzasadnienie w istotnych wartościach konstytucyjnych. Brak ściśle określonego terminu dostosowania miejskiej, podmiejskiej i regionalnej infrastruktury kolejowej oraz taboru do unijnych norm technicznych nie może być rozumiany jako zezwalający na spowolnienie tego procesu.

Ze względu na wskazane okoliczności Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

100

WYROK
z dnia 14 lipca 2015 r.
Sygn. akt K 2/13*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Tuleja – przewodniczący
Zbigniew Cieślak – sprawozdawca
Leon Kieres
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Andrzej Rzepliński,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 14 lipca 2015 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 129g ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, ze zm.) z art. 51 ust. 5 i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

I

Art. 129g ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 i 1448, z 2013 r. poz. 700, 991, 1446 i 1611, z 2014 r. poz. 312, 486, 529, 768 i 822 oraz z 2015 r. poz. 211, 541 i 591) **jest niezgodny z art. 51 ust. 5 i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

II

Przepis wymieniony w części I traci moc obowiązującą z upływem 9 (dziewięciu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. 15 stycznia 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej również: Rzecznik, wnioskodawca) wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 129g ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, ze zm.; dalej: prawo o ruchu drogowym) z art. 51 ust. 5 i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

W uzasadnieniu wnioskodawca wskazał na wątpliwości dotyczące upoważnienia ustawowego zawartego w kwestionowanym przepisie. W pierwszej kolejności przyjął, że przekazuje ono do uregulowania w rozporządzeniu materię, która nie jest uregulowana w samej ustawie. Przepisy prawa o ruchu drogowym regulują materię gromadzenia oraz przetwarzania obrazów i danych. Określają one także, w jakim celu te dane i obrazy są gromadzone, a następnie przetwarzane. Tym samym ich celem jest ujawnienie naruszenia przepisów ruchu drogowego polegających na przekraczaniu dopuszczalnej prędkości, a także na niestosowaniu się do sygnałów świetlnych. Przepisy prawa o ruchu drogowym nie regulują natomiast materii udostępniania i usuwania tych obrazów i danych

* Sentencja została ogłoszona dnia 24 lipca 2015 r. w Dz. U. poz. 1038.

przez Inspekcję Transportu Drogowego (dalej: ITD). Ustawodawca w związku z tym zdecydował się przekazać do uregulowania w rozporządzeniu materię sposobu, trybu i warunków technicznych udostępniania i usuwania przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego (dalej: GITD) utrwalonych obrazów i danych, pomimo że samo udostępnianie i usuwanie tych obrazów i danych przez ITD nie zostało objęte treścią regulacji ustawowej. Stąd, w ocenie Rzecznika, upoważnienie ustawowe zawarte w art. 129g ust. 4 prawa o ruchu drogowym powinno zostać poddane ocenie z punktu widzenia jego zgodności ze standardami konstytucyjnymi.

We wniosku przyjęto również, że takie dane i obrazy jak dane właściciela i posiadacza pojazdu lub kierującego pojazdem czy też wizerunek kierującego są chronione konstytucyjnie. Stanowią elementy składowe prawa do ochrony życia prywatnego, a w jego ramach elementy składowe autonomii informacyjnej jednostki. W związku z tym istotnego znaczenia nabiera, zdaniem Rzecznika, kwestia rozróżnienia przez ustawodawcę materii, która jest wyłącznie materią ustawową i materii, która nie ma takich cech i w konsekwencji może zostać uszczegółowiona na poziomie aktu wykonawczego do ustawy. W ocenie wnioskodawcy sam fakt gromadzenia wskazanych wyżej danych nie budzi wątpliwości, znajdując uzasadnienie w wybranych przepisach Konstytucji. Jednakże z art. 51 ust. 5 Konstytucji wynika w sposób jednoznaczny, że zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa. Należy więc przyjąć, że w tym zakresie ustrojodawca przewidział wyłączność ustawy. Do materii ustawowej należy zaliczyć więc usuwanie zgromadzonych danych, jeśli są one niepełne, nieprawdziwe lub zebrane w sposób sprzeczny z ustawą (art. 51 ust. 4 Konstytucji), a także jeśli stały się one zbędne dla władz publicznych (art. 51 ust. 2 Konstytucji). Mając na uwadze treść art. 51 ust. 2 Konstytucji ustawodawca wprowadzając regulacje prawne dotyczące pozyskiwania danych o obywatelach powinien w związku z tym przewidzieć również procedurę ich usuwania w sytuacji, gdy pozyskane dane okażą się zbędne z punktu widzenia celu, dla którego zostały zgromadzone. Dane takie powinny zostać usunięte w sytuacji, gdy ich dalsze gromadzenie nie jest już niezbędne.

W konkluzji Rzecznik przyjął, że art. 129g ust. 4 prawa o ruchu drogowym jest niezgodny nie tylko z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, ale również z art. 51 ust. 5 Konstytucji, ponieważ upoważnia organ władzy wykonawczej do określania, w drodze rozporządzenia, sposobu i trybu gromadzenia, przetwarzania, udostępniania i usuwania przez GITD utrwalonych obrazów i danych, naruszając tym samym regułę wyłączności ustawy w określaniu zasad i trybu gromadzenia oraz udostępniania informacji o jednostce.

2. Pismem z 12 marca 2013 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny wnosząc o uznanie, że art. 129g ust. 4 prawa o ruchu drogowym jest niezgodny z art. 51 ust. 5 i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

W uzasadnieniu swojego stanowiska, powołując się na orzecznictwo Trybunału oraz dorobek doktryny, Prokurator Generalny przyjął, że gromadzenie przetwarzanie i udostępnianie danych, do których należą dane właściciela lub posiadacza pojazdu lub kierującego pojazdem, jak i obrazów stanowi niewątpliwie ingerencję w autonomię informacyjną, a przez to również w ochronę prywatności jednostki. Określając jakie dane i informacje mogą być gromadzone i przetwarzane przez ITD oraz w jakim celu te dane i informacje mogą być gromadzone i przetwarzane, ustawa nie zawiera jednak wyczerpujących regulacji dotyczących zasad i trybu gromadzenia i udostępniania tych danych i informacji, nie normuje kwestii dostępu do zbiorów danych osób, których te dane dotyczą, ani nie przewiduje dla tych osób prawa do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. Uwaga powyższa dotyczy nie tylko regulacji pominiętych w dziale V „Kontrola ruchu drogowego”, rozdziale 1 „Uprawnienia Policji i innych organów”, ale w całym prawie o ruchu drogowym.

W ocenie Prokuratora Generalnego, w zamyśle ustawodawcy rozporządzenie ministra właściwego do spraw transportu, wydane w oparciu o zakwestionowany art. 129g ust. 4 prawa o ruchu drogowym, stanowi swojego rodzaju „protezę”, mającą konwalidować niedostatki uregulowań ustawowych. Rozporządzenie to miało określać sposób, tryb oraz warunki techniczne gromadzenia, przetwarzania oraz udostępniania i usuwania przez GITD utrwalonych obrazów i danych. Tym samym, jak zauważył Prokurator, ustawodawca upoważnił organ władzy wykonawczej do zawarcia w rozporządzeniu treści absolutnie niedopuszczalnych, jak tryb gromadzenia i udostępniania informacji oraz treści całkowicie pominiętych (udostępnianie i usuwanie danych) lub unormowanych, w ocenie samego ustawodawcy, w sposób niewystarczający (sposób gromadzenia i przetwarzania danych) w analizowanym prawie o ruchu drogowym.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, zakwestionowane przez Rzecznika unormowanie godzi w zasadę prywatności ustawy jako podstawowego źródła prawa powszechnie obowiązującego, ustawodawca przekazał bowiem władzy wykonawczej funkcję prawodawczą w zakresie modyfikacji ustawy przez uprawnienie do uregulowania w rozporządzeniu treści, których w ustawie w ogóle nie unormowano, bądź, w ocenie samego ustawodawcy, unormowano w sposób niewystarczający. Tym samym, oceniana delegacja ustawowa nie upoważnia, w istocie,

do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, ale pozwala na samodzielne uregulowanie kompleksu zagadnień ściśle związanych z konstytucyjnie chronioną sferą wolności jednostki, jaką jest sfera autonomii informacyjnej, co w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału, jak również poglądów doktryny, należy uznać za niedopuszczalne.

3. Pismem z 5 kwietnia 2013 r. stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu wnosząc o uznanie, że:

1) art. 129g ust. 4 prawa o ruchu drogowym w zakresie, w jakim upoważnia ministra właściwego do spraw transportu do określania, w drodze rozporządzenia, trybu gromadzenia, przetwarzania i udostępniania przez GITD utrwalonych obrazów i danych, jest niezgodny z art. 51 ust. 5 Konstytucji,

2) art. 129g ust. 4 prawa o ruchu drogowym w zakresie, w jakim upoważnia ministra właściwego do spraw transportu do określania, w drodze rozporządzenia, trybu usuwania przez GITD utrwalonych obrazów i danych, jest niezgodny z art. 51 ust. 2 i 4 Konstytucji,

3) art. 129g ust. 4 prawa o ruchu drogowym jest niezgodny z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Marszałek Sejmu, w zakresie analizy formalnej wniosku, stwierdził, że z jego uzasadnienia wynika, że Rzecznik wskazał jako wzorzec kontroli nie tylko art. 51 ust. 5, ale również art. 51 ust. 2 i 4 Konstytucji. W jego ocenie wnioskodawca dostrzega naruszenie powyższych wzorców kontroli i wiąże je z niezachowaniem formy ustawy dla unormowania sposobu, trybu oraz warunków technicznych usuwania utrwalonych obrazów i danych. Powołując się na zasadę *falsa demonstratio non nocet* Marszałek Sejmu dokonał modyfikacji powołanego w *petitum* wzorca kontroli przez jego uzupełnienie o art. 51 ust. 2 i 4 Konstytucji.

Przechodząc do analizy zgodności kwestionowanej regulacji z Konstytucją Marszałek Sejmu przyjął, że zaskarżony przepis pozostaje w ścisłym związku z zadaniami ITD oraz GITD, określonymi w przepisach prawa o ruchu drogowym. Za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących, zainstalowanych w pasie drogowym dróg publicznych, ITD ujawnia wykroczenia polegające na przekraczaniu przez kierowców dopuszczalnej prędkości oraz na niestosowaniu się przez nich do sygnałów świetlnych. ITD rejestruje obrazy naruszeń prawa o ruchu drogowym oraz wizerunek kierującego pojazdem. Wszystkie zdjęcia wykonywane przez fotoradary są, po przesłaniu ich do Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym, przetwarzane przez pracowników Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego. Na tej podstawie ustala się informacje stanowiące podstawę do rozpoczęcia czynności wyjaśniających, których celem jest ustalenie sprawcy wykroczenia i ukarania go mandatem karnym.

Odnosząc się do powołanych wzorców kontroli Marszałek Sejmu zauważył, że art. 51 ust. 2 Konstytucji pozwala na „pozyskiwanie”, „gromadzenie” i udostępnianie” informacji, zaś art. 51 ust. 5 Konstytucji uprawnia do ustawowego uregulowania zasad i trybu „gromadzenia” oraz „udostępniania” informacji. Natomiast art. 51 ust. 4 Konstytucji dotyczy takich czynności, jak „usuwanie” lub „sprostowanie” informacji. W związku z tym należy przyjąć, że powołany przez wnioskodawcę art. 51 ust. 5 Konstytucji nie obejmuje swoim zakresem czynności „usuwania” danych. Co więcej, przez „zasady” udostępniania, o których mowa w tym przepisie, należy rozumieć wszystkie przesłanki bezpośrednio limitujące autonomię informacyjną, zaś przez „tryb” gromadzenia i udostępniania, ustawowo określoną procedurę postępowania podmiotu, w gestii którego pozostają określone informacje. Natomiast konstytucyjny termin „gromadzenie informacji” swoim zakresem obejmuje nie tylko czynność zbierania informacji, ale również różnego rodzaju operacje przetwarzania tych informacji. Powołany art. 51 ust. 5 Konstytucji nie może być więc rozumiany jako bezwzględny zakaz przenoszenia określonych materii do regulacji w drodze rozporządzenia.

Zdaniem Marszałka Sejmu zasady gromadzenia i przetwarzania obrazów oraz danych zostały określone w art. 129g ust. 1 i 2 oraz art. 129h ust. 1-3 prawa o ruchu drogowym. Ustawodawca nie określił natomiast zasad ich udostępniania. Ustawowa regulacja tej materii jest wąska, ponieważ nie odpowiada na pytanie jak (ani w jaki sposób) gromadzi się, przetwarza oraz udostępnia utrwalone obrazy oraz dane zebrane przez ITD. Natomiast sformułowany w kwestionowanym przepisie zakres upoważnienia odnosi się do strony formalnej ochrony danych osobowych i mieści się w treści konstytucyjnego pojęcia „tryb gromadzenia i udostępniania informacji”, który musi być – według art. 51 ust. 5 Konstytucji – uregulowany w ustawie. Uwzględniając okoliczność, że tryb gromadzenia i przetwarzania obrazów oraz danych został zbyt wąsko unormowany w prawie o ruchu drogowym, a także biorąc pod uwagę zaniechanie unormowania trybu udostępniania obrazów i danych w prawie o ruchu drogowym, Marszałek Sejmu uznał zaskarżoną regulację ustawową za niespełniającą wymogów konstytucyjnych. W konsekwencji, ustawodawca przekazał władzy wykonawczej istotną, z punktu widzenia autonomii informacyjnej, materię do uregulowania w rozporządzeniu. Tym samym art. 129g ust. 4 prawa o ruchu drogowym w zakresie, w jakim upoważnia ministra właściwego do spraw transportu do określenia, w drodze rozporządzenia, trybu gromadzenia, przetwarzania i udostępniania przez GITD utrwalonych obrazów i danych, jest niezgodny z art. 51 ust. 5 Konstytucji.

W ocenie Marszałka Sejmu osobny problem konstytucyjny dotyczy treści ustawowego upoważnienia przenoszącego do regulacji w drodze rozporządzenia materię, które są zastrzeżone dla ustawy. Zawarte w art. 129g

ust. 4 prawa o ruchu drogowym upoważnienie nakazuje określić w rozporządzeniu „tryb” usuwania obrazów i danych, co bezsprzecznie stanowi materię ustawową. Po pierwsze, należy przyjąć, że pozostające do dyspozycji władz publicznych środki pozwalają na daleko idącą ingerencję w autonomię informacyjną jednostki. Przy czym gwarancje proceduralne poszanowania autonomii informacyjnej jednostki są tak samo doniosłe, jak gwarancje materialne, wyznaczające zakres dopuszczalnych ograniczeń i nakazujące zachowanie „istoty prawa”. Po drugie, ze względu na bezpieczeństwo prawne i ochronę danych osobowych, usuwanie informacji nie może dokonywać się w sposób dowolny. Dokonując czynności usuwania GITD musi działać na podstawie prawa, co oznacza, że ustawodawca zobowiązany jest do uregulowania w ustawie istotnych rozwiązań prawnych, odnoszących się do trybu usuwania informacji przez GITD. Marszałek Sejmu uznał więc, że prawo o ruchu drogowym nie może przekazywać do regulacji w drodze rozporządzenia określenia trybu usuwania obrazów i danych, ponieważ jest to materia zastrzeżona dla regulacji ustawowej. Po trzecie, w ocenie Marszałka, podstawowe znaczenie dla oceny upoważnienia ma art. 51 ust. 4 Konstytucji, w którym unormowano prawo podmiotowe do żądania usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych oraz zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. Określenie podstaw żądania usunięcia informacji w art. 51 ust. 4 Konstytucji powoduje, że ustawodawca zwykły nie posiada swobody regulacyjnej w tym zakresie. Ustawa nie może więc określać dalszych przesłanek materialnoprawnych żądania usunięcia informacji.

Marszałek Sejmu, zwrócił również uwagę, że ustawodawca, przekazując do regulacji w drodze rozporządzenia „sposób, tryb oraz warunki techniczne gromadzenia, przetwarzania, udostępniania i usuwania” obrazów oraz danych, naruszył związek funkcjonalno-materialny ustawy i rozporządzenia. W szczególności dlatego, że prawo o ruchu drogowym nie normuje ani zasad, ani trybu udostępniania oraz usuwania przez GITD utrwalonych obrazów i danych. Nie można więc przyjąć, że ustawodawca nie przekazał do regulacji w drodze rozporządzenia spraw zwyczajowo jednorodnych z tymi, które reguluje ustawa. W konsekwencji, nie została spełniona podstawowa przesłanka wydania rozporządzenia, jaką jest wykonanie odpowiednich postanowień ustawy. Co więcej, za niedopuszczalne, z punktu widzenia art. 92 ust. 1 Konstytucji, Marszałek Sejmu uznał przesunięcie do rozporządzenia materii, która została „symbolicznie” unormowana w ustawie. W konsekwencji, akt wykonawczy ministra do spraw transportu nie będzie uszczegóławiać i funkcjonalnie uzupełniać regulacji ustawowej, ale uzupełniać ją w sposób materialny.

II

Na rozprawie 14 lipca 2015 r. uczestnicy postępowania podtrzymali zajęte w pismach stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał jako przedmiot kontroli art. 129g ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, ze zm.; dalej: prawo o ruchu drogowym) zarzucając niezgodność z art. 51 ust. 5 i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Zaskarżony przepis ma następujące brzmienie: „Minister właściwy do spraw transportu określi, w drodze rozporządzenia, sposób, tryb oraz warunki techniczne gromadzenia, przetwarzania, udostępniania i usuwania przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego [dalej: GITD] utrwalonych obrazów i danych, uwzględniając dokumentację i zakres czynności niezbędnych do przeprowadzenia postępowania w sprawach o wykroczenia, o których mowa w ust. 1, oraz konieczność ochrony zarejestrowanych danych przed nieuprawnioną ingerencją i ujawnieniem”.

W zaskarżonym przepisie znajduje się upoważnienie do wydania rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw transportu oraz zakres spraw przekazanych do unormowania w rozporządzeniu, w tym wytyczne dotyczące treści, ograniczające swobodę rozporządzeniodawcy.

Zaskarżona przez wnioskodawcę delegacja ustawowa została zrealizowana przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, który wydał rozporządzenie z dnia 23 kwietnia 2013 r. w sprawie obrazów i danych utrwalonych przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących zainstalowanych w pasie drogowym dróg publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 565), a zatem po złożeniu przez Rzecznika Praw Obywatelskich wniosku do Trybunału.

Analizując problem natury konstytucyjnej, dotyczący zaskarżonego art. 129g ust. 4 prawa o ruchu drogowym, należy zwrócić uwagę na kontekst normatywny przepisu.

Uprawnienia kontrolne Inspekcji Transportu Drogowego (dalej: ITD) wynikają z ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 225, poz. 1466) i pozostają w ścisłym związku z zaskarżonym przepisem.

Z art. 129a ust. 1 pkt 3 prawa o ruchu drogowym wynika, że kontrola ruchu drogowego w odniesieniu do kierującego pojazdem, który naruszył przepisy ruchu drogowego, w przypadku zarejestrowania tego naruszenia przy użyciu przyrządów kontrolno-pomiarowych lub urządzeń rejestrujących, należy również do ITD.

Z kolei na podstawie art. 129g ust. 1 prawa o ruchu drogowym ujawnianie za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących, zainstalowanych w pasie drogowym dróg publicznych, naruszeń przepisów ruchu drogowego w postaci przekraczania dopuszczalnej prędkości oraz niestosowania się do sygnałów świetlnych, z zastrzeżeniem art. 129b ust. 3 pkt 3 prawa o ruchu drogowym, należy do ITD. W związku z tym, na podstawie art. 129g ust. 2 pkt 1 prawa o ruchu drogowym ITD rejestruje obrazy naruszeń przepisów ruchu drogowego i przetwarza do celów określonych w ustawie obraz pojazdu, którym naruszono przepisy ruchu drogowego oraz wizerunek kierującego pojazdem, jeżeli został on zarejestrowany, oraz dane obejmujące: numer rejestracyjny pojazdu, którym naruszono przepisy, datę, czas oraz miejsce popełnienia naruszenia, rodzaj naruszenia, dane właściciela lub posiadacza pojazdu lub kierującego pojazdem i numer identyfikacyjny urządzenia rejestrującego.

Istotne znaczenie, z punktu widzenia analizy zaskarżonego przepisu, ma także art. 129h ust. 1 i 2 prawa o ruchu drogowym. Z art. 129h ust. 1 prawa o ruchu drogowym wynika bowiem, że w zakresie ujawniania za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących, zainstalowanych w pasie drogowym dróg publicznych, naruszeń przepisów ruchu drogowego dotyczących przekraczania dopuszczalnej prędkości i niezastosowania się do sygnałów świetlnych (o czym mowa w art. 129g ust. 1 prawa o ruchu drogowym) rejestracji podlegają w szczególności: obraz naruszenia, w tym obraz pojazdu, którym kierujący naruszył przepisy ruchu drogowego, wraz z numerem rejestracyjnym pojazdu, data oraz czas popełnienia naruszenia, numer identyfikacyjny urządzenia rejestrującego, a w przypadku przekroczenia przez kierującego pojazdem dopuszczalnej prędkości rejestrowane są również: prędkość, z jaką poruszał się pojazd oraz prędkość dopuszczalna w miejscu i czasie popełnienia naruszenia. Na podstawie art. 129h ust. 2 prawa o ruchu drogowym, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, ITD może ujawnić naruszenia przepisów ruchu drogowego w zakresie, o którym mowa w art. 129g ust. 1 lit. a, również za pomocą urządzeń rejestrujących, które ujawniają naruszenia przepisów ruchu drogowego na określonym odcinku drogi. W takim przypadku urządzenia te rejestrują w szczególności: obraz pojazdu, którym kierujący naruszył przepisy ruchu drogowego, wraz z numerem rejestracyjnym pojazdu, datę, czas oraz określenie odcinka drogi, na którym popełnione zostało naruszenie, średnią prędkość, z jaką poruszał się pojazd na odcinku drogi, na którym popełnione zostało naruszenie, prędkość dopuszczalną na odcinku drogi, na którym popełnione zostało naruszenie, w czasie jego popełnienia oraz numer identyfikacyjny urządzenia rejestrującego.

Na podstawie art. 129h ust. 3 prawa o ruchu drogowym GITD ustala wpisanego do dowodu rejestracyjnego właściciela lub posiadacza pojazdu, którym dokonano naruszenia przepisów ruchu drogowego, na podstawie danych i informacji określonych w ust. 1 i 2 przywołanego przepisu, z centralnej ewidencji pojazdów i centralnej ewidencji kierowców udostępnianych za pomocą systemu teleinformatycznego, uzyskanych w związku z prowadzonym postępowaniem, w szczególności od polskich i zagranicznych organów rejestrujących pojazd.

Konkludując, z przywołanych powyżej przepisów prawa o ruchu drogowym, wynika, jakie dane o jednostce i w jakim celu może gromadzić, a zatem także przetwarzać ITD. Przepisy te określają, w jakim celu te dane i obrazy są gromadzone, a następnie przetwarzane. Tym samym celem jest ujawnienie naruszenia przepisów ruchu drogowego polegających na przekraczaniu dopuszczalnej prędkości, a także na niestosowaniu się do sygnałów świetlnych. Przepisy te nie regulują natomiast materii udostępniania i usuwania tych obrazów i danych przez ITD. Nie czynią także tego inne przepisy prawa o ruchu drogowym, w tym przepisy zawarte w dziale V „Kontrola ruchu drogowego” rozdziale 1 „Uprawnienia Policji i innych organów”. To znaczy, że ustawodawca, na podstawie art. 129g ust. 4 prawa o ruchu drogowym, zdecydował się przekazać do uregulowania w rozporządzeniu materię sposobu, trybu i warunków technicznych udostępniania i usuwania przez GITD utrwalonych obrazów i danych, pomimo że samo udostępnianie i usuwanie tych obrazów i danych przez ITD nie zostało objęte treścią regulacji ustawowej.

2. Wzorce kontroli i analiza zgodności.

2.1. Art. 51 ust. 5 Konstytucji.

Rzecznik Praw Obywatelskich we wniosku o stwierdzenie niezgodności art. 129g ust. 4 prawa o ruchu drogowym wskazał na pierwszym miejscu art. 51 ust. 5 Konstytucji.

Na podstawie art. 51 ustawy zasadniczej prawo do ochrony danych osobowych zostało zaliczone przez polskiego ustrojodawcę do kategorii wolności i praw osobistych. Składają się na nie podstawowe zasady dotyczące

jego ochrony: wolności jednostki od ujawniania informacji dotyczących jej osoby, kompetencji władz publicznych do pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania informacji o obywatelach, prawo dostępu każdego mieszkańca Polski do dotyczących go dokumentów urzędowych i zbiorów danych, prawo żądania sprostowania informacji zawartych w zbiorach urzędowych dokumentów i zbiorach danych, prawo żądania usunięcia informacji zawartych w zbiorach urzędowych dokumentów i zbiorach danych oraz wymogu ustawy dla określenia zasad i trybu gromadzenia oraz udostępniania informacji.

W świetle orzecznictwa Trybunału, prawo do ochrony danych osobowych zapisane w art. 51 Konstytucji jest pewnego rodzaju wyspecjalizowaną konstrukcją, która służy ochronie tych samych wartości, które zostały sformułowane w art. 47. Konstrukcja ta jest w orzecznictwie Trybunału prezentowana w następujący sposób: „prawo do prywatności, statutowane w art. 47, zagwarantowane jest m.in. w aspekcie ochrony danych osobowych, przewidzianej w art. 51. Ten ostatni, rozbudowany przepis, odwołując się aż pięciokrotnie do warunku legalności – *expressis verbis* w ust. 1, 3, 4 i 5 oraz pośrednio przez powołanie się na zasadę demokratycznego państwa prawnego w ust. 2 – stanowi też konkretyzację prawa do prywatności w aspektach proceduralnych” (wyrok TK z 19 maja 1998 r., sygn. U 5/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 46).

Należy także odnotować szczególny związek ochrony danych osobowych z godnością człowieka, który nie ogranicza się do stwierdzenia, że jest ona podstawą wolności i praw zagwarantowanych w ustawie zasadniczej. Relacja ta jest zdecydowanie głębsza. Jak pisze I. Lipowicz „Godność człowieka jako naczelną wartość państwa prawa leży u podstaw ochrony danych osobowych. O ile tortury, poniżające traktowanie, odarcie z intymności to podręcznikowe przykłady naruszenia fizyczności, jego godności w wymiarze fizycznym i psychicznym, o tyle naruszenie prawa do prywatności, intymności to ingerencja w psychikę, która może być trwalszą i boleśniejszą dyskryminacją niż fizyczne tortury. Wystawienie na widok publiczny, przekazanie informacji, naruszenie swobodnej «aury informacyjnej» może być subiektywnie, ale i obiektywnie poniżające, może prowadzić do trwałego pokrzywdzenia strony”. Dlatego też – kontynuuje I. Lipowicz – „Państwo ma obowiązek chronić dane swoich obywateli, bo chroni ich godność prowadzącą do «samodzielnego kształtowania swojego życia» i swojej osobowości” (I. Lipowicz, *Konstytucyjne podstawy ochrony danych osobowych*, [w:] *Ochrona danych osobowych w Polsce z perspektywy dziesięciolecia*, red. P. Fajgielski, Lublin 2008, s. 46).

Ochrona danych osobowych, przez gwarancje dotyczące nieingerencji ze strony państwa i innych podmiotów w pewną ściśle określoną konstytucyjnie i ustawowo sferę życia jednostki oraz przez zabezpieczenie jej przed nieuprawnionymi działaniami zmierzającymi do naruszenia owej sfery, przyczynia się pośrednio do poszanowania godności człowieka.

Szczególny konstytucyjny status prawa do prywatności i wynikającego z niego prawa do ochrony danych osobowych znalazł potwierdzenie m.in. w postanowieniach art. 51 ust. 5 Konstytucji. W przepisie tym ustrojodawca jednoznacznie zagwarantował, że „Zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa”. Innymi słowy, w ten sposób została zagwarantowana ustawowa forma w odniesieniu do „gromadzenia” i „udostępniania” informacji. Ustrojodawca, co warte podkreślenia, nie skorzystał z tego typu gwarancji w odniesieniu do innych operacji na danych, o których mowa w art. 51 ust. 2 i 4 Konstytucji. W pierwszym z przywołanych ustępów mowa jest bowiem o „pozyskiwaniu”, „gromadzeniu” i „udostępnianiu” informacji, zaś w drugim o „usuwaniu” i „sprostowaniu”. To znaczy, że pojęcia użyte przez ustrojodawcę nie są tożsame, w związku z czym niedopuszczalne jest traktowanie ich zamiennie.

Odnosząc się do znaczenia konstytucyjnych sformułowań dotyczących zasad i trybu gromadzenia oraz udostępniania informacji, należy przywołać stanowisko Trybunału, przypomniane przez Marszałka Sejmu. Wynika z niego, że konstytucyjny nakaz określenia w drodze ustawy „zasad” oznacza, że w ustawie muszą być zamieszczone wszystkie bezpośrednie materialnoprawne podstawy gromadzenia i udostępniania informacji o jednostce. „Tryb” gromadzenia i udostępniania to ustawowo określona procedura postępowania podmiotu, w którego gestii pozostają określone informacje. Z kolei „gromadzenie informacji” obejmuje swoim zakresem różnego rodzaju operacje przetwarzania tych informacji, w tym (a zatem nie tylko) czynność zbierania informacji (por. wyrok TK z 19 lutego 2002 r., sygn. U 3/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 3).

Oznacza to – jak słusznie wnosi Rzecznik Praw Obywatelskich – że ustawodawca, związany w tym zakresie treścią art. 51 ust. 5 Konstytucji, nie może przekazać do uregulowania w drodze rozporządzenia, zasad i trybu gromadzenia oraz zasad i trybu udostępniania informacji o jednostce. Obowiązuje bowiem wyłączność ustawy.

2.2. Art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Rzecznik Praw Obywatelskich uznał, że zaskarżony przez niego art. 129g ust. 4 prawa o ruchu drogowym jest także niezgodny z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, który brzmi: „Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania”. Przepis ten był wielokrotnie analizowany przez Trybunał.

Biorąc tylko pod uwagę dorobek orzecznicy dotyczący zakresu istotnego dla niniejszej sprawy, należy przypomnieć, że rola rozporządzenia polega na konkretyzacji ustawy, a nie na jej dowolnym uzupełnianiu czy modyfikowaniu przez uregulowanie kwestii pominiętych przez ustawodawcę, nawet jeśli przemawiałyby za tym względy celowościowe czy też potrzeby związane z rozstrzygnięciem konkretnych problemów prawnych (por. np. postanowienie z 30 sierpnia 1988 r., sygn. Uw 6/88, OTK w 1988 r., poz. 15 oraz wyroki TK z: 28 czerwca 2000 r., sygn. K 25/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 141; 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 28; 10 listopada 2009 r., sygn. U 1/09, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 147; 27 listopada 2012 r., sygn. U 4/12, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 124; 24 marca 2015 r., sygn. P 42/13, niepubl.). Rozporządzenie nie może rozbudowywać przesłanek zrealizowania jakiejś normy prawnej wysłowionej w ustawie lub takich elementów procedury, które nie odpowiadają jej ustawowym założeniom (por. wyrok z 16 lutego 2010 r., sygn. P 16/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 12; por. też K. Działocha, uwagi do art. 92, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2001).

Warto przypomnieć – zwrócił na to uwagę Prokurator Generalny – że unormowania art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji są ściśle powiązane z koncepcją demokratycznego państwa prawnego, co oznacza, że w systemie prawa powszechnie obowiązującego nie może pojawić się żadna regulacja podustawowa, która nie służy wykonaniu ustawy. Wyłączność ustawowa, bo o niej mowa, nabrała zatem na podstawie unormowań konstytucyjnych dotyczących systemu źródeł prawa charakteru zupełnego, bo nie ma materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe o charakterze powszechnie obowiązującym, bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii (zob. stanowisko Prokuratora Generalnego, s. 5; J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Kraków 2004, s. 796).

W świetle Konstytucji, treść i cel rozporządzenia są zdeterminowane przez cel wykonywanej ustawy. Wymóg ustanowienia rozporządzenia „w celu wykonania ustawy” oznacza nakaz ścisłego powiązania rozporządzenia z treścią ustawy i traktowania rozporządzenia jako instrumentu służącego wykonaniu woli ustawodawcy i ustawy będącej wyrazem tej woli, jak również realizowaniu przez rozporządzenie tego samego celu, jaki realizuje ustawa. Wymóg ów wskazuje jednoznacznie na wykonawczy charakter rozporządzenia, który odróżnia ten akt od aktów samoistnych. W konsekwencji przepisy wykonawcze muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym z rozwiązaniami ustawowymi, ponieważ tylko w ten sposób mogą być wyznaczone granice, w jakich powinna mieścić się regulacja zawarta w przepisach wykonawczych. Podkreślenie konieczności uwzględnienia zależności o charakterze funkcjonalnym ma istotne znaczenie zwłaszcza w tych sytuacjach, kiedy delegacja może, co do swojego zakresu, wywołać wątpliwości (por. np. wyroki TK z: 16 lutego 1999 r., sygn. SK 11/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 22; 9 kwietnia 2001 r., sygn. U 10/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 55; 31 sierpnia 2006 r., sygn. K 25/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 96; 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3; 27 listopada 2012 r., sygn. U 4/12; 4 listopada 2014 r., sygn. U 4/14 OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 110). W wypadku pojawienia się takich wątpliwości podstawowe znaczenie ma określenie niezbędnych środków i instrumentów prawnych do urzeczywistnienia celów zakładanych przez ustawodawcę. Nie oznacza to jednak odejścia od zasad możliwie ścisłej wykładni, ponieważ interpretacja przepisów określających kompetencje normodawcze nie może być dokonywana przy zastosowaniu wykładni rozszerzającej i celowościowej. Regulacje zawarte w przepisach wykonawczych nie mogą prowadzić do zakwestionowania spójności i wewnętrznej harmonii rozwiązań przyjętych bezpośrednio w samej ustawie (por. np. wyroki z: 16 lutego 1999 r., sygn. SK 11/98; 5 grudnia 2007 r., sygn. K 36/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 154; 4 listopada 2014 r., sygn. U 4/14).

Biorąc pod uwagę zarzuty podniesione przez Rzecznika Praw Obywatelskich należy przywołać stanowisko wielokrotnie wyrażane przez Trybunał, z którego wynika, że ustawodawca nie może udzielać upoważnienia do wydania aktu normatywnego, który dotyczy materii zastrzeżonych dla ustawy – a o takich mowa w analizowanym przypadku – nieuregulowanych w danej ustawie. Należy przy tym mieć na uwadze, że sprawy przekazane do uregulowania w akcie wykonawczym nie powinny mieć zasadniczego znaczenia z punktu widzenia konstrukcji całej ustawy (por. wyrok z 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 76 i przywołane tam orzecznictwo).

Szczególne obostrzenia w zakresie wyłączności ustawy dotyczą problematyki wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela oraz władczych form działania administracji publicznej względem jednostki. W przypadku tego typu materii wszystkie zasadnicze elementy regulacji prawnej, powinny być określone bezpośrednio w tekście ustawy. Dotyczy to zwłaszcza ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw, o czym mowa zarówno w art. 31 ust. 3 Konstytucji, jak i w wielu przepisach normujących poszczególne wolności i prawa jednostki, w tym w art. 51 ust. 5 (por. wyrok TK z 10 marca 2010 r., sygn. U 5/07, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 20 oraz przywołane tam orzecznictwo).

3. Odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej.

W ocenie Trybunału, zakwestionowany w niniejszej sprawie przepis, ze względu na cele unormowania przekazanego do realizacji w akcie wykonawczym, jest istotnym elementem porządku prawnego. W celu pozostawienia normodawcy czasu na przygotowanie koniecznych zmian będących konsekwencją niniejszego wyroku, Trybunał postanowił odroczyć utratę mocy obowiązującej art. 129g ust. 4 prawa o ruchu drogowym, który został uznany za niekonstytucyjny. Wyznaczony przez Trybunał termin odroczenia powinien być wystarczający do wprowadzenia w życie regulacji zgodnej z Konstytucją.

Mając powyższe na uwadze Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

101

WYROK

z dnia 14 lipca 2015 r.

Sygn. akt SK 26/14*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Tuleja – przewodniczący
Wojciech Hermeliński – sprawozdawca
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Sejmu, Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, na rozprawie w dniu 14 lipca 2015 r., skargi konstytucyjnej Władysława Guzika o zbadanie zgodności: art. 136 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, ze zm.) w zakresie, w jakim w przypadku wywłaszczenia nieruchomości, która była przedmiotem współwłasności, nie jest możliwy zwrot samego udziału w tej nieruchomości na rzecz byłego właściciela tego udziału, zaś zwrot może dotyczyć całości lub fizycznie wydzielonej części nieruchomości, a z wnioskiem muszą wystąpić wszyscy byli współwłaściciele lub ich następcy prawni, z art. 2, art. 21 i art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782) w zakresie, w jakim uzależnia przewidziane w nim żądanie byłego współwłaściciela wywłaszczonej nieruchomości lub jego spadkobierców od zgody pozostałych byłych współwłaścicieli nieruchomości lub ich spadkobierców, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

* Sentencja została ogłoszona dnia 24 lipca 2015 r. w Dz. U. poz. 1039.

UZASADNIENIE

I

1. Art. 136 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, ze zm.; aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 782; dalej: u.g.n.) brzmi następująco: „Poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli, stosownie do przepisu art. 137, stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Z wnioskiem o zwrot nieruchomości lub jej części występuje się do starosty, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, który zawiadamia o tym właściwy organ. Warunkiem zwrotu nieruchomości jest zwrot przez poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę odszkodowania lub nieruchomości zamiennej stosownie do art. 140”.

2. Władysław Guzik (dalej: skarżący) w skardze konstytucyjnej z 30 lipca 2012 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 136 ust. 3 u.g.n. w zakresie, w jakim w przypadku wywłaszczenia nieruchomości, która była przedmiotem współwłasności, nie jest możliwy zwrot samego udziału w tej nieruchomości na rzecz byłego właściciela tego udziału, zaś zwrot może dotyczyć całości lub fizycznie wydzielonej części nieruchomości, a z wnioskiem muszą wystąpić wszyscy byli współwłaściciele lub ich następcy prawni, jest niezgodny z art. 2, art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji. Braki formalne skargi konstytucyjnej zostały uzupełnione w piśmie z 24 września 2012 r.

2.1. Skarżący jest spadkobiercą jednej z trzech współwłaścielek działki, wywłaszczonej w 1967 r. na rzecz Skarbu Państwa w związku z planami utworzenia na jej terenie składowiska odpadów z wydobycia kamienia wapiennego. Jego poprzedniczka prawna dysponowała w tej nieruchomości udziałem 105/128 części.

15 lipca 2002 r. skarżący wystąpił o zwrot wywłaszczonej nieruchomości. W 2007 r. uzyskał sądowe upoważnienie do wystąpienia z takim wnioskiem także w imieniu drugiej byłej współwłaścicielki nieruchomości. Nie ubiegał się natomiast o upoważnienie do działania w imieniu trzeciej byłej współwłaścicielki, ponieważ – jak oświadczył w toku postępowania – urodziła się ona w 1884 r., a więc w chwili składania wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości z pewnością już nie żyła, a jej jedyną spadkobierczynią (według wiedzy skarżącego) była jej córka (druga wspomniana była współwłaścicielka nieruchomości).

Starosta Krakowski w decyzji z 14 maja 2009 r. nr GN.I.TJ.72211-177/06 odmówił zwrotu części wywłaszczonej działki z powodu nieuzupełnienia przez skarżącego wniosku o oświadczenie trzeciej byłej współwłaścicielki nieruchomości. Rozstrzygnięcie to zostało utrzymane w mocy przez Wojewodę Małopolskiego (decyzja nr SN.VI.EC.7724-1-132-09 z 9 grudnia 2009 r.).

Skarga skarżącego na powyższą decyzję została oddalona przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z 22 października 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 266/10. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 15 marca 2012 r., sygn. akt I OSK 398/11 oddalił skargę kasacyjną od powyższego orzeczenia.

Podstawą powyższych orzeczeń był art. 136 ust. 3 u.g.n. Zarówno organy administracji, jak i sądy administracyjne przyjęły na tle tego przepisu, że brak wniosku wszystkich byłych współwłaścicieli nieruchomości lub ich spadkobierców powoduje konieczność odmowy zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

2.2. Uzasadnienie skargi konstytucyjnej ma charakter ogólny. Skarżący stwierdził m.in., że – „mając na uwadze prymat prawa własności, jak również wyjątkowość instytucji wywłaszczenia” – nie może zaakceptować ograniczenia możliwości zwrotu udziału w nieruchomości, wynikającego z art. 136 ust. 3 u.g.n. W jego opinii, brak jest powodów zróżnicowania poziomu ochrony własności w zależności od tego, czy podmiotem ubiegającym się o zwrot jest jej były wyłączny właściciel, czy też jej były współwłaściciel. Skarżący uznał również, że „zwrot wywłaszczonego udziału nie napotyka żadnych problemów prawnorzeczowych. W wyniku takiego działania były właściciel ponownie mógłby wpisać się do ksiąg wieczystych nieruchomości, a następnie wystąpić o zniesienie tejże współwłasności”.

2.3. W piśmie uzupełniającym braki formalne skargi konstytucyjnej zarzuty skarżącego zostały doprecyzowane i skonfrontowane ze wskazanymi przez niego wzorcami kontroli.

W jego opinii, art. 136 ust. 3 u.g.n. narusza art. 2 („zasady demokratycznego państwa prawnego”) oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji, ponieważ uniemożliwia samodzielne dochodzenie zwrotu wywłaszczonego udziału w nieruchomości osobie, która była współwłaścicielem nieruchomości.

Sprzeczność zaskarżonego przepisu z art. 21 ust. 2 Konstytucji polega zaś na tym, że „przedmiotem wywłaszczenia w przypadku współwłasności jest prawo własności udziału w nieruchomości, z kolei przedmiotem zwrotu może być jedynie cała nieruchomość bądź wydzielona fizycznie jej część”.

Zdaniem skarżącego, art. 136 ust. 3 u.g.n. narusza także art. 64 Konstytucji, ponieważ powoduje „nierówne traktowanie wobec prawa właściciela udziału [w] nieruchomości w porównaniu z właścicielem nieruchomości, przy czym ograniczenie to narusza samą istotę prawa własności”.

2.4. W zażaleniu z 3 grudnia 2013 r. na postanowienie o odmowie nadania biegu skardze konstytucyjnej skarżący wskazał ponadto, że „jedyne więzi łączące podmioty będące współwłaścicielami nieruchomości podlegającej wywłaszczeniu ustają z chwilą, gdy wywłaszczenie dochodzi do skutku – przestają oni być współwłaścicielami, gdyż określenia tego możemy używać jedynie do podmiotów, którym przysługuje jakakolwiek własność, a która jednocześnie nie stanowi 100% tego prawa. W sytuacji, gdy podmiot domaga się zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, można mówić jedynie o roszczeniu, zaś roszczenie to nie musi mieć charakteru jednolitego i może być z powodzeniem realizowane przez uprawniony do tego podmiot jednakże w zakresie jego udziału”.

3. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO, Rzecznik) w piśmie z 17 września 2014 r. zgłosił udział w postępowaniu. Następnie w piśmie z 3 listopada 2014 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 136 ust. 3 u.g.n. w zakresie, w jakim uzależnia zwrot wywłaszczonej nieruchomości od łącznej zgody wszystkich współwłaścicieli, uniemożliwiając zwrot samego udziału we wspólnym prawie, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i art. 21 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3, a także z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W opinii Rzecznika, roszczenie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości ma charakter obligacyjny i osobisty, a w kategoriach konstytucyjnych należy je zakwalifikować nie jako roszczenie chroniące własność (uprawnionemu własność już nie przysługuje), lecz jako inne uprawnienie o charakterze majątkowym w rozumieniu art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, uzyskujące szerszą gwarancję konstytucyjną na podstawie art. 21 ust. 2 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji.

RPO ocenił konstytucyjność zaskarżonego rozwiązania na dwóch płaszczyznach:

- ochrony konstytucyjnego prawa majątkowego (zarzuty na tle art. 64 ust. 1 i art. 21 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji),
- nierównego traktowania osób uprawnionych (zarzuty na tle art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji).

Zdaniem Rzecznika, kwestionowane ograniczenie realizacji prawa do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości nie ma żadnego racjonalnego uzasadnienia i nie służy ochronie jakichkolwiek wartości konstytucyjnych. Wartościami takimi nie mogą być w szczególności bezpieczeństwo i porządek publiczny, ponieważ dopuszczenie zwrotu udziału w nieruchomości nie powodowałoby skutków zakazanych przez prawo. Brak jest też cywilistycznych argumentów przemawiających przeciwko wprowadzeniu możliwości zwrotu udziału w wywłaszczonej nieruchomości, skoro istotą współwłasności jest swoboda rozporządzania udziałami, a powstająca na skutek zwrotu udziału współwłasność pomiędzy podmiotem publicznym i prywatnym nie jest zabroniona, występuje w obrocie i jest normowana przez prawo. Kwestionowana regulacja nie przyczynia się także do ochrony praw innych osób, ponieważ ewentualne przeniesienie udziału na jednego z byłych współwłaścicieli w żaden sposób nie oddziałuje na sferę prawną pozostałych współwłaścicieli. Ma ona charakter dodatkowego, pozaustawowego warunku, który często jest niewykonalny i prowadzi do iluzoryczności praw osób uprawnionych, uzależniając od siebie byłych, „przypadkowych” współwłaścicieli nieruchomości. Jej skutkiem jest także pozostawienie w zasobie publicznym nieruchomości zbędnych z punktu widzenia celu, w związku z którym zostały wywłaszczone. W rezultacie zaskarżone rozwiązanie jest nieproporcjonalne, ponieważ nadmiernie ogranicza realizację konstytucyjnie umocowanego prawa do zwrotu wywłaszczonego mienia.

Badana regulacja nie spełnia także testu racjonalnego zróżnicowania. W opinii Rzecznika, jednakowo potraktowane powinny być wszystkie podmioty, które zostały pozbawione prawa własności na cel publiczny, a cel ten nie został zrealizowany w określonym czasie (cecha relewantna). Celem postępowania o zwrot nieruchomości jest restytucja – współwłaściciel odzyskuje takie samo prawo (zbywalny udział, prawnie niezależny od pozostałych) i w takim samym kształcie, jaki istniał przed wywłaszczeniem. Wobec tego roszczenie o zwrot nie powinno być zróżnicowane w zależności od tego, czy uprawniony żąda zwrotu części udziałów w nieruchomości, czy całej nieruchomości (100% udziałów). Na etapie zgłoszenia roszczenia o nabycie prawa (zwrot udziału w wywłaszczonej nieruchomości) jest bowiem irrelevantne, w jaki sposób w przyszłości będzie kształtował się zarząd zwróconą nieruchomością (czy będą miały do niego zastosowanie zasady współwłasności) oraz ile udziałów przysługiwało w przeszłości uprawnionemu i z kim je wówczas dzielił. Wprowadzone przez zaskarżony przepis kryterium zróżnicowania nie jest ani merytorycznie uzasadnione, ani sprawiedliwe, nie pozostaje też w żadnym racjonalnym związku z konstytucyjnie chronionymi celami czy wartościami. Skoro zaś nie jest możliwe wykazanie, że spełnia ono przesłankę racjonalności, to nie ma też możliwości analizowania go z punktu widzenia zasady proporcjonalności.

Konkludując, Rzecznik stwierdził, że „podstawowym celem przyjętego rozwiązania było po prostu pozbawienie roszczeń określonej, arbitralnie dobranej grupy uprawnionych, a zarazem zwolnienie podmiotów publicznych z obowiązków nałożonych bezpośrednio w samej Konstytucji”.

4. Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego w piśmie z 5 stycznia 2015 r. przedstawiła – na prośbę Trybunału Konstytucyjnego – opinię na temat skutków ewentualnego uwzględnienia skargi konstytucyjnej dla systemu prawa cywilnego, przygotowaną przez prof. dr hab. J. Gołaczyńskiego.

Zdaniem autora opinii, uprawnienie do żądania zwrotu nieruchomości niewykorzystanej na cel uzasadniający wywłaszczenie nie ma charakteru cywilnoprawnego, lecz stanowi publicznoprawne prawo podmiotowe. Powoduje to m.in. wątpliwości, czy możliwe jest upoważnienie jednego z byłych współwłaścicieli nieruchomości (lub jego spadkobiercy) do żądania zwrotu całej nieruchomości na podstawie art. 199 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.; dalej: k.c.).

Według prof. dr hab. J. Gołaczyńskiego, uznanie dopuszczalności zwrotu udziału w wywłaszczonej nieruchomości na wniosek jednego z jej byłych współwłaścicieli może budzić kontrowersje z punktu widzenia byłych właścicieli pozostałych udziałów w wywłaszczonej nieruchomości. Osoby te nie byłyby uprawnione do udziału w postępowaniu o zniesienie współwłasności między podmiotami publicznymi (Skarbem Państwa lub gminą) i osobą, która odzyskała swój udział w wywłaszczonej nieruchomości, ich interes nie byłby także należycie chroniony w wypadku dokonania umownego działu współwłasności. W razie zniesienia współwłasności osoby, które nie brały udziału we wcześniejszym postępowaniu restytucyjnym, nie będą dysponowały już żadnymi roszczeniami (roszczenie o zwrot nieruchomości może odnosić się do nieruchomości wywłaszczonej, a nie do uzyskanej w drodze zniesienia współwłasności).

Reasumując, autor opinii stwierdził, że „koncepcja zaprezentowana w skardze nie jest przekonująca i prowadziłaby do pokrzywdzenia interesu innych współwłaścicieli nieruchomości”, a jej realizacja wymagałaby zmian kilku ustaw. Wyraził również pogląd, że nie da się też uniknąć konieczności poszukiwania wszystkich byłych współwłaścicieli (ich spadkobierców), zanim ewentualnie sąd mógłby wyrazić zgodę na zwrot nieruchomości na rzecz jednego z nich.

5. Marszałek Sejmu w piśmie z 16 stycznia 2015 r. przedstawił w imieniu Sejmu stanowisko w sprawie, wnosząc o stwierdzenie, że art. 136 ust. 3 u.g.n. w zakresie, w jakim w przypadku wywłaszczenia nieruchomości, która była przedmiotem współwłasności w częściach ułamkowych, uniemożliwia zwrot udziału w tej nieruchomości na rzecz byłego współwłaściciela albo jego spadkobiercy bez zgody wszystkich byłych współwłaścicieli lub ich spadkobierców, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i art. 21 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 (błędnie oznaczonym – jak wyjaśnił przedstawiciel Marszałka Sejmu podczas rozprawy – jako art. 63 ust. 3), a także z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

5.1. Analizując dopuszczalny zakres rozpoznania sprawy, Marszałek Sejmu stwierdził, że przedmiotem skargi konstytucyjnej jest jednolita, utrwalona interpretacja art. 136 ust. 3 u.g.n. Uznał także, że dopuszczalne jest uzupełnienie wzorców kontroli na wniosek Rzecznika o art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji.

5.2. Odnosząc się zaś do *meritum* sprawy, Marszałek Sejmu podzielił większość argumentów przedstawionych przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

W opinii Marszałka Sejmu, ustawodawca w niniejszej sprawie przekroczył granice przysługującej mu swobody normowania zasad zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, wyznaczone przez normatywne cechy współwłasności w częściach ułamkowych oraz zasadę proporcjonalności.

Marszałek Sejmu podniósł, że przedmiotem zarówno wywłaszczenia, jak i żądania zwrotu jest tytuł prawny do rzeczy (nieruchomości), a nie rzecz jako taka (w tym sensie brzmienie art. 136 ust. 3 u.g.n. to „skrót myślowy”).

Za koniecznością łącznego złożenia wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości przez wszystkich jej byłych współwłaścicieli (lub ich następców prawnych) nie przemawiają względy dogmatyczno-prawne (zasada swobody obrotu udziałami i prawna niezależność udziałów względem siebie). Zaskarżone rozwiązanie nie jest uzasadnione także w świetle art. 199 k.c. (wywłaszczona rzecz nie jest już przedmiotem prawa własności byłych współwłaścicieli, więc przepis ten nie ma zastosowania). Nie przekonuje do niego także możliwość ewentualnego powstania współwłasności między podmiotem publicznym (Skarbem Państwa albo jednostką samorządu terytorialnego) i jednym z byłych współwłaścicieli nieruchomości – tego typu współwłasność publiczno-prywatna jest bowiem dopuszczalna.

Jeżeli zaś chodzi o argumenty prawnokonstytucyjne, to Marszałek Sejmu zauważył, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zasada zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, zbędnej na cel wywłaszczenia,

obejmuje nie tylko restytucję prawa własności, ale również zwrot prawa użytkowania wieczystego i ograniczonych praw rzeczowych. Tym bardziej zasada ta powinna mieć zastosowanie do ułamkowego udziału we własności, który może być odrębnym przedmiotem obrotu prawnego i bez wątplenia ma wartość majątkową.

W rezultacie za zasadny należy uznać zarzut sprzeczności art. 136 ust. 2 u.g.n. w kwestionowanym zakresie z art. 64 ust. 1 i art. 21 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu nierównego traktowania osób uprawnionych, Marszałek Sejmu stwierdził, że wspólną cechą relewantną, uzasadniającą równe traktowanie byłych właścicieli nieruchomości, powinna być okoliczność, że wywłaszczona nieruchomość nie została wykorzystana na cel publiczny w ustawowo określonym czasie (por. art. 137 u.g.n.). Zarówno byli właściciele nieruchomości, jak i ich współwłaściciele w częściach ułamkowych (oraz ich następcy prawni) należą do tej samej kategorii podmiotów. Ich odmienne traktowanie nie jest merytorycznie uzasadnione ani racjonalne.

6. Minister Infrastruktury i Rozwoju (dalej: Minister) w pismach z 6 lutego 2015 r. przedstawił stanowisko w sprawie oraz – z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów – opinię na temat skutków finansowych ewentualnego uwzględnienia skargi konstytucyjnej (treść tych pism jest w dużej części tożsama).

6.1. W opinii Ministra, art. 136 ust. 3 u.g.n. nie jest niezgodny z art. 2, art. 21 i art. 64 Konstytucji.

Minister podkreślił, że zwrot wywłaszczonej nieruchomości stanowi restytucję stanu sprzed wywłaszczenia nieruchomości. W wypadku nieruchomości stanowiącej współwłasność, przywrócenie dawnego, pierwotnego stanu rzeczy może nastąpić jedynie wtedy, gdy wszyscy byli współwłaściciele odzyskają nieruchomość. Przyznanie nieruchomości jednemu z nich jest co najwyżej „częściową” restytucją, nie stanowi natomiast zwrotu nieruchomości („odwrócenia” wywłaszczenia).

Dodatkowo Minister zauważył, że – w razie zwrotu udziału tylko jednemu z byłych współwłaścicieli – podmiot publiczny w dalszym ciągu byłby właścicielem pozostałych udziałów. Byłoby to sprzeczne z art. 21 ust. 2 Konstytucji, ponieważ nieruchomość byłaby w dalszym ciągu wykorzystywana na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu.

Oдноśnie do charakteru roszczenia o zwrot nieruchomości, Minister (powołując się na poglądy doktryny) stwierdził, że jest to szczególnego rodzaju rzeczowe prawo podmiotowe, które – pomimo cywilnoprawnego charakteru – jest realizowane w drodze postępowania administracyjnego.

Zdaniem Ministra, *ratio legis* zakazu zwrotu udziału w wywłaszczonej nieruchomości na rzecz tych byłych współwłaścicieli (lub ich spadkobierców), którzy złożyli odpowiedni wniosek, stanowi istota zwrotu nieruchomości. Łączna legitymacja procesowa w postępowaniu zwrotowym ma swoje źródło w pojęciu współwłasności, a w szczególności w obowiązku zgody wszystkich współwłaścicieli na czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu (por. art. 199 k.c.).

Ponadto Minister zwrócił uwagę na negatywne prawne i ekonomiczne skutki wprowadzenia możliwości zwrotu udziałów w wywłaszczonej nieruchomości niektórym osobom uprawnionym. Obejmują one m.in.: problemy z zadośćuczynieniem roszczeniom pozostałych byłych współwłaścicieli nieruchomości (ich spadkobierców), ograniczenie możliwości korzystania przez podmiot publiczny z nieruchomości, w której zwrócono część udziałów, oraz nieekwiwalentność zwracanego odszkodowania w wypadku nieruchomości wywłaszczonych przed 5 grudnia 1990 r.

6.2. Jeżeli chodzi o praktykę stosowania zaskarżonego przepisu, to Minister poinformował, że dysponuje w tym zakresie jedynie fragmentarycznymi danymi, które nie obejmują całego okresu obowiązywania art. 136 ust. 3 u.g.n. Na ich podstawie stwierdził, że ok. 3% spraw rozpatrywanych przez prezydentów miast wojewódzkich (183 wnioski) i 3,4% odwołań od decyzji organów pierwszej instancji rozpatrywanych przez wojewodów (106 odwołań) dotyczyło sytuacji, gdy wniosek o zwrot nieruchomości został złożony przez część osób uprawnionych. Wnioski o zwrot udziału w nieruchomości stanowiły ok. 2,8% spraw (170 wniosków) rozpatrywanych przez prezydentów miast wojewódzkich i były przedmiotem zaledwie ok. 0,9% (29 odwołań) do wojewodów. W jego opinii, niewielka liczba tego typu spraw wynika zapewne z niebudzącej wątpliwości wykładni art. 136 ust. 3 u.g.n.

6.3. Zdaniem Ministra, określenie szacunkowych kosztów ewentualnego negatywnego wyroku TK jest niezwykle trudne. Nie jest znana liczba (w tym powierzchnia i wartość) nieruchomości uznanych za zbędne na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Nie jest także możliwe oszacowanie liczby osób, które w przyszłości złożą wnioski o zwrot udziału w nieruchomościach. Można natomiast domniemywać, że będą podejmowane próby wznowienia postępowania w tych sprawach, które zakończyły się decyzjami odmownymi z uwagi na brak wniosku wszystkich uprawnionych współwłaścicieli, a ich uwzględnienie może powodować negatywne skutki dla Skarbu

Państwa i samorządów terytorialnych. Na potwierdzenie tej tezy Minister przywołał dane uzyskane z Urzędu Miasta Rzeszowa, zgodnie z którymi w latach 2010-2012 wartość zwaloryzowanych odszkodowań uzyskanych w związku ze zwrotem wywłaszczonej nieruchomości wynosiła ok. 15% wartości zwracanych nieruchomości (nie wskazał jednak, jaka była wartość zwróconych równocześnie nieruchomości zamiennych).

W rezultacie Minister uznał, że zakwestionowanie konstytucyjności art. 136 ust. 3 u.g.n. „będzie oznaczało uszczuplenie publicznych zasobów nieruchomości, a to przełoży się na zwiększenie wydatków publicznych, co może stanowić realne zagrożenie dla stabilności finansowej budżetu państwa, jak i jednostek samorządu terytorialnego”.

7. Prokurator Generalny w piśmie z 19 marca 2015 r. przedstawił stanowisko w sprawie i wniósł o stwierdzenie, że art. 136 ust. 3 u.g.n. rozumiany w ten sposób, że zwrot wywłaszczonej nieruchomości może wyłącznie dotyczyć jej całości lub części (a nie udziałów w tej nieruchomości) i jest uzależniony od zgody wszystkich poprzednich współwłaścicieli (lub ich następców prawnych), jest niezgodny z art. 21 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 2, art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Postępowanie w pozostałym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie stanowiska Prokuratora Generalnego jest w zasadniczych elementach zbieżne z argumentacją Rzecznika Praw Obywatelskich i Sejmu.

Po dokonaniu szczegółowej analizy orzecznictwa sądów administracyjnych, Prokurator Generalny stwierdził, że wypracowały one jednolitą interpretację art. 136 ust. 3 u.g.n., która została zakwestionowana w skardze konstytucyjnej.

Prokurator Generalny podkreślił, że skoro konstytucyjne pojęcie własności obejmuje nie tylko prawo własności, lecz także pozostałe prawa majątkowe, to należy uznać, że prawo do zwrotu ułamkowego udziału we współwłasności mieści się w pojęciu konstytucyjnie gwarantowanego prawa do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, zbędnej na cel wywłaszczenia. Zaskarżony przepis osłabia to prawo, ponieważ uzależnia przywrócenie poprzedniego stanu prawnego także od innych okoliczności niż ta, że nieruchomość stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Dodatkową przesłanką negatywną jest możliwość zaistnienia współwłasności z jednostką samorządu terytorialnego, a pozytywną – wymóg złożenia wniosku o zwrot nieruchomości przez wszystkich uprawnionych. Powyższe ograniczenia prowadzą – jego zdaniem – do naruszenia istoty prawa własności.

W opinii Prokuratora Generalnego, odzyskanie udziału przez byłego właściciela (lub jego następcę prawnego) nie będzie wpływało negatywnie na sytuację prawną pozostałych uprawnionych do żądania zwrotu nieruchomości. Ewentualne postępowanie administracyjne inicjujące możliwość zwrotu wywłaszczonej nieruchomości powinno objąć wszystkich uprawnionych. Jeżeli nie są znane ich adresy, należy zastosować doręczenie zastępcze na podstawie art. 49 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.). Kwestionowane rozwiązanie nie ma także uzasadnienia w przepisach prawa cywilnego dotyczących współwłasności.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, zaskarżone regulacje są również sprzeczne z zasadą równego traktowania prawa własności (por. art. 64 ust. 2 Konstytucji). Wspólną cechą wszystkich osób uprawnionych jest prawo do osobistego roszczenia o zwrot udziału w nieruchomości, które powinno przysługiwać każdemu uprawnionemu samodzielnie, niezależnie od pozostałych uprawnionych. Tymczasem na skutek zaskarżonego przepisu pozycja prawna byłego samodzielnego właściciela jest silniejsza od pozycji byłych współwłaścicieli, którzy muszą mieć zgodę pozostałych uprawnionych, aby skutecznie ubiegać się o zwrot udziału w nieruchomości. Możliwość wystąpienia z roszczeniem zwrotowym nie powinna być uzależniona od tego, czy danej osobie przysługuje prawo własności w 100%, czy też procentowo mniejszy udział we własności. Wielkość przyszłego udziału w rzeczy nie powinna wpływać na możliwość jego odzyskania. Kryterium różnicowania nie jest uzasadnione merytorycznie, a w konsekwencji należy uznać je za niesprawiedliwe. Zaskarżona regulacja jest więc niezgodna z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Zaskarżony przepis nie wskazuje, jakie względy aksjologiczne miałyby decydować o stopniu różnicowania intensywności ochrony byłego właściciela wywłaszczonej nieruchomości. Nie pozwala to na określenie zasadności tego ograniczenia, co powoduje, że nie spełnia ono warunku proporcjonalności.

Art. 136 ust. 3 u.g.n. w kwestionowanym zakresie pozbawia osobę uprawnioną możliwości odzyskania własności, czym narusza istotę tego prawa.

Jeżeli zaś chodzi o art. 2 Konstytucji, to – w opinii Prokuratora Generalnego – skarżący nie uzasadnił, jakie konkretne prawa lub wolności wywodzone przez niego z tego przepisu zostały naruszone przez zaskarżoną regulację. Postępowanie w tym zakresie trzeba więc umorzyć ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

II

Obecni na rozprawie pełnomocnik skarżącego oraz przedstawiciele Sejmu, Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie.

Pełnomocnik skarżącego ponadto (w odpowiedzi na pytanie sędziego-sprawozdawcy) doprecyzował, iż jego zastrzeżenia dotyczą jedynie art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n.

Przedstawiciel Sejmu dokonał korekty mylnego oznaczenia art. 64 ust. 3 Konstytucji (w pisemnym stanowisku trzykrotnie błędnie powołanego jako art. 63 ust. 3 Konstytucji). Ponadto oświadczył, że wyłączenie w art. 136 ust. 3 u.g.n. możliwości zwrotu udziału w wyłączonej nieruchomości w razie braku współdziałania wszystkich osób uprawnionych nie było intencją ustawodawcy. W odpowiedzi na pytanie sędziego-sprawozdawcy o skutki ewentualnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, opowiedział się za doprecyzowaniem obowiązujących przepisów w taki sposób, aby jednoznacznie wynikała z nich możliwość zwrotu udziału w nieruchomości na indywidualny wniosek osoby uprawnionej.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego – w ślad za skarżącym – ograniczył stanowisko do oceny konstytucyjności art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. Ponadto zwrócił uwagę na potrzebę wprowadzenia procedur umożliwiających udział w postępowaniu zwrotowym wszystkich uprawnionych. Pewną wskazówką co do kształtu możliwych rozwiązań może być – jego zdaniem – art. 136 ust. 2 i 5 u.g.n., który przewiduje obowiązek zawiadomienia o zamiarze zmiany przeznaczenia nieruchomości i wygaśnięcie roszczeń restytucyjnych po upływie określonego czasu od momentu otrzymania tego zawiadomienia. Odpowiadając na pytanie sędziego-sprawozdawcy odnośnie do skutków ewentualnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, wskazał, że poprawa sytuacji wnioskodawców nastąpi już na mocy samego wyroku (w tym zakresie nie jest więc konieczna interwencja ustawodawcy). Niezbędne jest natomiast uregulowanie sytuacji pozostałych osób uprawnionych (niebiorących udziału w danym postępowaniu).

Przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich obszernie ustosunkował się do argumentów przeciwko zmianie obowiązującego stanu prawnego, przedstawionych w stanowisku Ministra Infrastruktury i Rozwoju Regionalnego. Wskazał m.in., że kwestia nieekwiwalentności zwracanego odszkodowania jest charakterystyczna dla wszystkich procedur restytucyjnych i wynika z zaniżania odszkodowań za nieruchomości wyłączone w okresie PRL, nie dotyczy zaś tylko zwrotu udziału w nieruchomości. Podniósł także, że w wypadku, gdy część osób uprawnionych nie jest zainteresowana odzyskaniem utraconego udziału w nieruchomości, nie ma powodu do dalszego zabezpieczenia ich interesów w postępowaniu zwrotowym wbrew ich woli. Podkreślił również, że ze względu na lakoniczność ustawowych ram zwrotu wyłączonej nieruchomości, różne aspekty tej procedury (np. skutek zbycia przez podmiot publiczny nieruchomości podlegającej zwrotowi na rzecz osoby trzeciej, kolizja między roszczeniami restytucyjnymi a roszczeniami uwłaszczeniowymi) są w praktyce regulowane w orzecznictwie i z tego powodu budzą kontrowersje. W odpowiedzi na pytanie sędziego-sprawozdawcy wyjaśnił, że powołanie art. 32 ust. 1 Konstytucji (obok art. 64 ust. 2 Konstytucji) ma uzasadnienie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i służyło podkreśleniu zasadności zarzutu naruszenia przez zaskarżoną regulację zasady równości. Rozważając ewentualne skutki orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, wyraził pogląd, że w wypadku uznania niekonstytucyjności art. 136 ust. 3 u.g.n. zmiana obowiązujących przepisów nie byłaby bezwzględnie konieczna, a tylko wskazana.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje.

1. Dopuszczalny zakres orzekania merytorycznego.

1.1. Merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny skargi konstytucyjnej uzależnione jest od spełnienia przez nią wymogów formalnych, wynikających m.in. z art. 79 Konstytucji oraz art. 46-48 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

1.2. Jako przedmiot kontroli skarżący wskazał art. 136 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, ze zm.; aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 782; dalej: u.g.n.), kwestionując go w sposób zakresowy. Jego zastrzeżenia nie dotyczą treści wyrażonych w tym przepisie *expressis verbis*, lecz wykładni art. 136 ust. 3 u.g.n. w odniesieniu do zwrotu udziału w wyłączonej nieruchomości na wniosek jednego z jej byłych współwłaścicieli lub jego następców prawnych. Podważa on mianowicie:

- brak możliwości zwrotu udziału w nieruchomości na rzecz byłego współwłaściciela nieruchomości lub jego następców prawnych oraz
- konieczność złożenia wniosku o zwrot nieruchomości przez wszystkich jej byłych współwłaścicieli lub ich następców prawnych.

Tak określony przedmiot zaskarżenia wymaga następującego komentarza:

Po pierwsze, nie ma przeszkód, aby przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego była treść przepisu, ustalona w toku jego stałej, powszechnej i powtarzanej wykładni sądowej (wszystkie te warunki muszą być spełnione kumulatywnie – por. np. postanowienie z 16 października 2007 r., sygn. SK 13/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 115). W niniejszej sprawie nie ma wątpliwości, że art. 136 ust. 3 u.g.n. jest rozumiany przez sądy administracyjne (a w ślad za nimi – także doktrynę) w sposób kwestionowany przez skarżącego (por. szczegółowe omówienie orzecznictwa niżej). Zgodnie przynajmniej to wszyscy uczestnicy postępowania, okoliczność tę można więc uznać za niesporną.

Po drugie, Trybunał Konstytucyjny dostrzega, że skarżący wymiennie posługuje się pojęciami „następca prawny” oraz „spadkobierca”. Znalazło to także wyraz w *petitum* skargi, stanowiąc – jak się wydaje – odwołanie do brzmienia art. 136 ust. 3 u.g.n. obowiązującego do 14 lutego 2000 r., które nie miało jednak zastosowania w postępowaniu wobec skarżącego (złożył on wniosek o zwrot nieruchomości 15 lipca 2002 r.). Tymczasem wspomniane kategorie nie są tożsame (każdy spadkobierca jest następcą prawnym, lecz nie odwrotnie), a zaskarżony przepis posługuje się obecnie tylko drugą z nich. Zważywszy, że autor skargi konstytucyjnej jest (co jednoznacznie wynika z akt sprawy) spadkobiercą byłej współwłaścicielki nieruchomości, należy – w myśl zasady *falsa demonstratio non nocet* – przyjąć, że jego intencją było zbadanie konstytucyjności zaskarżonego przepisu jedynie w odniesieniu do spadkobierców byłych współwłaścicieli nieruchomości.

Po trzecie, porównanie zarzutów zawartych w skardze konstytucyjnej z treścią art. 136 ust. 3 u.g.n. prowadzi do wniosku, że skarżący podważa tylko treści wynikające odpowiednio ze zdania pierwszego i drugiego tego przepisu (*notabene* na rozprawie pełnomocnik skarżącego uznał, że wystarczające byłoby orzeczenie o art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n.). To w tych jednostkach redakcyjnych uregulowane są bowiem kwestionowane przez niego, wymienione wyżej aspekty zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Zakresem skargi konstytucyjnej nie jest natomiast objęty (nie ma zresztą do tego podstaw w stanie faktycznym, na tle którego została ona złożona do Trybunału Konstytucyjnego) art. 136 ust. 3 zdanie trzecie tej ustawy, formułujący wymóg zwrotu odszkodowania lub nieruchomości zamiennej. Mając na uwadze brak uzasadnienia zarzutów odnoszących się do tej regulacji, należy więc umorzyć postępowanie w tym zakresie podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Po czwarte, jest także ewidentne, że podnoszone przez skarżącego zastrzeżenia proceduralne (dotyczące łącznej legitymacji wnioskowej byłych współwłaścicieli nieruchomości lub ich spadkobierców) nie mają charakteru samodzielnego i są wtórne wobec podstawowych zastrzeżeń materialnoprawnych (co do zakresu podmiotowego prawa do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości). Z punktu widzenia zarzutów skarżącego brzmienie art. 136 ust. 3 zdanie drugie u.g.n. jest względnie neutralne („Z wnioskiem o zwrot nieruchomości lub jej części występuje się do starosty (...)”) i może być wypełnione treścią stosownie do rozstrzygnięcia jego wątpliwości materialnoprawnych, odnoszących się do art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. Gdyby Trybunał Konstytucyjny zakwestionował zakaz zwrotu udziału we współwłasności nieruchomości, właścicielom udziałów należałoby przyznać odpowiednie instrumenty dochodzenia ich praw. Utrzymanie obecnej interpretacji zaskarżonego przepisu oznaczałoby powodowałoby natomiast bezpodstawność stanowienia nowych regulacji proceduralnych. Wobec tego należy uznać, że odrębna ocena zastrzeżeń skarżącego co do kwestii proceduralnych jest zbędna i z tej przyczyny umorzyć postępowanie w zakresie zbadania konstytucyjności art. 136 ust. 3 zdanie drugie u.g.n. (w części kwestionowanej w skardze konstytucyjnej) na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK (koresponduje to także z ograniczeniem przedmiotu zaskarżenia przez pełnomocnika skarżącego podczas rozprawy).

Po piąte, trzeba także zwrócić uwagę, że aktualna sprawa została wniesiona do Trybunału Konstytucyjnego na tle jednego z możliwych stanów faktycznych, w których art. 136 ust. 3 u.g.n. ma zastosowanie. Sprawa skarżącego dotyczyła bowiem zwrotu nieruchomości, która była przedmiotem współwłasności w częściach ułamkowych już w momencie wywłaszczenia, podlegała wywłaszczeniu na rzecz Skarbu Państwa w całości i w dalszym ciągu w całości stanowi własność publiczną (pierwotnie Skarbu Państwa, obecnie – Gminy Kraków).

1.3. Jako wzorce kontroli skarżący wskazał: art. 2 („zasady sprawiedliwości społecznej”), art. 21 oraz art. 64 Konstytucji.

Oceniając dopuszczalność oceny zaskarżonej regulacji w kontekście tych przepisów, Trybunał stwierdza, co następuje:

Po pierwsze, sformułowanie zarzutu i jego uzasadnienie są odrębnymi warunkami formalnymi merytorycznego rozpatrzenia skargi konstytucyjnej (por. art. 47 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK), nie można więc ich utożsamiać (por. także np. wyrok z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78).

Trybunał Konstytucyjny zauważa, że analizowana skarga konstytucyjna jest bardzo lakoniczna, a żaden z postawionych zarzutów nie został wyczerpująco uzasadniony. Skarżący w skardze konstytucyjnej skoncentrował się głównie na przedstawieniu okoliczności faktycznych sprawy, a w piśmie uzupełniającym jej braki formalne poświęcił uzasadnieniu zarzutów łącznie pół strony (przy czym zawarta w nim argumentacja nie zawsze jest adekwatna do danego wzorca kontroli i częściowo się powtarza). Wymienione mankamenty skargi spowodowały zresztą pierwotnie uznanie jej za oczywiście bezzasadną (por. uzasadnienie postanowienia z 20 listopada 2013 r., sygn. Ts 188/12).

Przy założeniu, że wywoływanie skargi dotyczące art. 21 Konstytucji w myśl zasady *falsa demonstratio non nocet* powinny być rozszerzone na art. 64 Konstytucji, można co najwyżej uznać, że skarga konstytucyjna jest uzasadniona jedynie co do art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Skarżący uważa bowiem, że naruszone zostało jego prawo majątkowe do odzyskania udziału w wyłączonej nieruchomości (stąd konieczność powołania art. 21 ust. 2 Konstytucji jako wzorca związkowego), a dodatkowo nastąpiło to z naruszeniem zasady równości.

Jeżeli zaś chodzi o art. 64 ust. 3 Konstytucji, to skarżący twierdzi wprawdzie, że zaskarżony przepis narusza istotę własności, lecz tezy tej w żaden sposób nie rozwija, choć – stawiając ten najcięższy z możliwych zarzutów – powinien był to uczynić (na marginesie można wskazać, że zarzut naruszenia istoty własności postawiono także w kontekście art. 64 ust. 1 Konstytucji; por. niżej).

W skardze konstytucyjnej brak jest także jakichkolwiek samodzielnych argumentów (a tym bardziej dowodów) na rzecz niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 Konstytucji – uzasadnienie w tym zakresie jest takie samo, jak w kontekście art. 21 ust. 1 Konstytucji, a dodatkowo skarżący nie przytacza żadnych zasad szczegółowych, składających się na zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Ze skargi nie wynika także, jakie znaczenie ma powołanie zasady ochrony własności z art. 21 ust. 1 Konstytucji obok przepisów formułujących odpowiednie prawo podmiotowe (art. 64 Konstytucji).

Postępowanie w zakresie zbadania zgodności zaskarżonego przepisu z art. 2, art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji podlega więc umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

Po drugie, niezależnie od powyższego, Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że wzorcami kontroli w sprawach zainicjowanych skargami konstytucyjnymi mogą być jedynie przepisy, które formułują podmiotowe prawa lub wolności.

W obecnej sprawie warunek ten spełnia jedynie art. 64 Konstytucji oraz art. 21 ust. 2 Konstytucji, z którego – w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – wynika m.in. prawo do słusznego odszkodowania (por. np. powołany już wyrok o sygn. P 10/10) oraz prawo do skutecznego ubiegania się o zwrot nieruchomości niewykorzystanej na cel publiczny (por. np. wyrok z 23 września 2014 r., sygn. SK 7/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 93). Natomiast art. 2 i art. 21 ust. 1 Konstytucji jako przepisy o charakterze ustrojowym co do zasady nie mogą być samodzielną podstawą kontroli konstytucyjności w skargach konstytucyjnych. Normy ustrojowe czy przepisy adresowane do ustawodawcy mogą pełnić tylko rolę pomocniczą, gdy ich przywołanie zostanie w sposób należyty przez skarżącego uzasadnione (por. reprezentatywny przegląd orzecznictwa w wyroku z 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 68). Warunek ten w rozpatrywanej sprawie nie został spełniony.

Stanowi to dodatkowy argument przemawiający za koniecznością umorzenia postępowania w powyższym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

Po trzecie, należy także odnotować, że skarżący nie wskazał jako wzorca kontroli art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zaniechanie skarżącego w tym zakresie dostrzegł także Rzecznik Praw Obywatelskich, który w przedstawionym w sprawie stanowisku wniósł o uwzględnienie art. 31 ust. 3 Konstytucji jako związkowego wzorca kontroli.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat roli Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu wszczętym w trybie skargi konstytucyjnej, uznając, że dopuszczalne jest doprecyzowanie przez Rzecznika wzorców kontroli wskazanych przez skarżącego, o ile nie prowadzi to do rozszerzenia granic zaskarżenia, a zmierza jedynie do dopełnienia wzorców kontroli wskazanych przez skarżącego i nadania „właściwej formy” jego zarzutom (por. zwłaszcza wyroki z: 11 października 2012 r., sygn. SK 18/10, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 105; 13 grudnia 2011 r., sygn. SK 44/09, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 117; 16 lipca 2007 r., sygn. SK 61/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 77; 2 października 2006 r., sygn. SK 34/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 118 i 26 marca 2002 r., sygn. SK 2/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 15).

Dotychczas zastrzeżeń Trybunału Konstytucyjnego pod tym względem nie budziło powołanie przez RPO art. 31 ust. 3 Konstytucji (por. wyroki z: 30 maja 2007 r., sygn. SK 68/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 53;

17 listopada 2008 r., sygn. SK 33/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 154; 23 marca 2010 r., sygn. SK 47/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 25; 22 października 2013 r., sygn. SK 14/13, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 100 oraz powołane wyroki o sygn. SK 34/06 i SK 44/09, a także postanowienie z 15 kwietnia 2009 r., sygn. SK 44/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 59). Wynika to przede wszystkim z funkcji tego przepisu, który stanowi naturalne (oczywiste) dopełnienie przepisów dotyczących praw i wolności, formułując konstytucyjne kryteria oceny dopuszczalności ich ograniczeń. Jego powołanie w skardze konstytucyjnej – służącej właśnie ochronie konstytucyjnych praw i wolności skarżącego – jest więc w zasadzie zawsze potrzebne i mieści się w zarzutach stawianych w skargach konstytucyjnych (por. powołane wyżej wyroki).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, powyższa linia orzecznicza zachowuje pełną aktualność w tej sprawie. Należy więc uwzględnić wniosek Rzecznika i dopuścić orzekanie merytoryczne o zgodności kwestionowanego rozwiązania także z art. 31 ust. 1 Konstytucji jako przepisem związkowym.

Po czwarte, trzeba także rozważyć zasadność uwzględnienia innego dodatkowego wzorca kontroli, wskazanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich, a mianowicie art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W opinii Trybunału Konstytucyjnego, w warunkach aktualnej sprawy nie jest to konieczne. Wyrażona w tym przepisie ogólna zasada równości w odniesieniu do ochrony praw majątkowych znalazła swój bardziej szczegółowy wyraz w art. 64 ust. 2 Konstytucji. W tego typu sytuacjach orzeczenie merytoryczne powinno dotyczyć tylko wzorca bardziej szczegółowego, ściślej wiążącego się ze stawianymi zarzutami (por. zastosowanie tej zasady w odniesieniu do relacji między art. 64 ust. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji np. w wyroku z 23 października 2012 r., sygn. SK 11/12, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 107).

1.4. W świetle powyższych ustaleń Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przedmiotem dalszych analiz powinna być jedynie zgodność art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. w zakresie, w jakim uzależnia przewidziane w nim żądanie byłego współwłaściciela wyłączonej nieruchomości lub jego spadkobierców od zgody pozostałych byłych współwłaścicieli nieruchomości lub ich spadkobierców, z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Zwrot wyłączonych nieruchomości, stanowiących współwłasność w częściach ułamkowych – uwagi ogólne.

2.1. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przed przystąpieniem do kontroli zakwestionowanej regulacji konieczne jest przedstawienie jej kontekstu na tle odpowiednich uregulowań prawa cywilnego oraz administracyjnego.

2.2. W świetle prawa cywilnego współwłasność jest „szczególną postacią prawa własności polegającą na tym, że jedna rzecz stanowi równocześnie przedmiot własności kilku osób, których prawa są, co do istoty, jednako- we” (postanowienie Sądu Najwyższego – dalej: SN – z 17 października 2003 r., sygn. akt IV CK 115/02, Lex nr 602272). Jej cechami charakterystycznymi są:

- jedność przedmiotu (ta sama rzecz),
- wielość podmiotów uprawnionych (co najmniej dwóch współwłaścicieli) oraz
- niepodzielność wspólnego prawa, oznaczająca, że (co do zasady) każdy ze współwłaścicieli ma prawo do całej rzeczy, a nie jej fizycznie wydzielonej części (por. art. 195-221 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.; dalej: k.c.).

Wyróżnia się dwa rodzaje współwłasności (por. art. 196 k.c.):

- współwłasność w częściach ułamkowych, polegającą na tym, że każdy współwłaściciel dysponuje określonym matematycznie udziałem we własności rzeczy;

- współwłasność łączną (zwaną niekiedy – co bywa kwestionowane w doktrynie – bezudziałową), powstającą w rezultacie innego, podstawowego stosunku prawnego, wobec którego współwłasność łączna pełni funkcje służebne (np. ustawowa i umowna małżeńska wspólność majątkowa – por. art. 31 i art. 47 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz. U. z 2012 r. poz. 788, ze zm.; dalej: k.r.o. czy spółka cywilna – por. art. 860 k.c.).

Ze względu na przedmiot niniejszej sprawy, dalsze rozważania zostaną ograniczone do ogólnej charakterystyki współwłasności w częściach ułamkowych.

Tego typu współwłasność może powstać m.in. na skutek czynności prawnych (np. kupna czy darowizny), połączenia lub pomieszczenia rzeczy ruchomych (art. 193 § 1 k.c.), zasiedzenia, spadkobrania czy orzeczenia sądu przyznającego jedną rzecz na współwłasność.

Typowymi prawami właściciela udziałów są m.in.:

- prawo do samodzielnego rozporządzania swoim udziałem bez zgody pozostałych współwłaścicieli (por. art. 198 k.c.), które oznacza – jak to stwierdzał Sąd Najwyższy – że „współwłaściciel ma względem swego udziału

pozycję wyłącznego właściciela” (por. wyrok SN z 20 września 2000 r., sygn. akt I CKN 729/99, Lex nr 51640); prawo to nie ma charakteru absolutnego, lecz wyjątki od zasady swobody obrotu udziałami są stosunkowo rzadkie (por. np. art. 166 § 1 k.c., art. 1036 k.c. i art. 46 k.r.o. w związku z art. 1036 k.c.); dla porównania do rozporządzenia całą rzeczą wspólną potrzebna jest zgoda wszystkich współwłaścicieli albo orzeczenie wydane w trybie art. 199 k.c.;

– prawo do współposiadania rzeczy wspólnej oraz korzystania z niej w takim zakresie, jaki daje się pogodzić ze współposiadaniem i korzystaniem z rzeczy przez pozostałych współwłaścicieli (por. art. 206 k.c.); zasady podziału rzeczy do korzystania mogą być uregulowane umową lub orzeczeniem sądowym *quoad usum* wydanym na podstawie art. 199 zdanie drugie i art. 201 zdanie drugie k.c. (por. uchwała SN z 29 listopada 2007 r., sygn. akt III CZP 94/07, Lex nr 319929);

– prawo do pobierania pożytków i innych przychodów ze wspólnej rzeczy (por. art. 207 k.c.);

– prawo do wykonywania wszelkich czynności i dochodzenia wszelkich roszczeń, które zmierzają do zachowania wspólnego prawa (por. art. 209 k.c.);

– prawo do żądania zniesienia współwłasności (por. art. 210-220 k.c.) – z tego powodu współwłasność w częściach ułamkowych często jest określana mianem tymczasowej;

– prawo do żądania rozstrzygnięcia przez sąd niektórych kwestii spornych dotyczących współwłasności (por. art. 199 zdanie drugie, art. 201 zdanie drugie, art. 202 i art. 203 k.c.).

Najważniejszymi obowiązkami charakterystycznymi dla współwłasności w częściach ułamkowych są natomiast:

– obowiązek współdziałania w zarządzie rzeczą wspólną (por. art. 200 k.c.); przy czym decyzje w tym zakresie są podejmowane albo przez większość współwłaścicieli – w wypadku czynności zwykłego zarządu (por. art. 201 k.c.), albo przez wszystkich współwłaścicieli – w wypadku czynności przekraczających zwykły zarząd (por. art. 199 k.c.);

– obowiązek ponoszenia wydatków i ciężarów związanych z rzeczą wspólną (por. art. 207 k.c.).

2.3. Nieruchomość stanowiąca współwłasność w częściach ułamkowych może być – *lege non distinguente* – przedmiotem wywłaszczenia, a w razie jej niewykorzystania na cel publiczny uzasadniający wywłaszczenie – także przedmiotem zwrotu poprzednim właścicielom.

Charakter roszczenia o zwrot nieruchomości wywoływał spory w doktrynie. Z jednej strony, wskazywano, że jest to specyficzne roszczenie cywilnoprawne, które może być zrealizowane jedynie w postępowaniu administracyjnym (por. E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 861). Z drugiej zaś, uznawano, że jest to roszczenie publicznoprawne, bo wynikające z Konstytucji i skonkretyzowane w odpowiednich przepisach prawa administracyjnego (po utracie własności przez osoby wywłaszczone prawo cywilne nie ma bowiem już zastosowania – por. np. opinia Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego).

2.3.1. W aktualnym stanie prawnym zasady zwrotu wywłaszczonych nieruchomości są uregulowane w art. 136-142 u.g.n. W świetle tych przepisów, skuteczne dochodzenie tego roszczenia wymaga:

– złożenia odpowiedniego wniosku do starosty (por. art. 136 ust. 3 u.g.n.); jeżeli byłby właściciel nieruchomości otrzymał zawiadomienie o zamiarze użycia wywłaszczonej nieruchomości lub jej części na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, wniosek ten należy złożyć w terminie 3 miesięcy od otrzymania zawiadomienia pod rygorem wygaśnięcia tego roszczenia (por. art. 136 ust. 5 u.g.n.), w pozostałych wypadkach realizacja roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości jest możliwa w każdym czasie;

– posiadania przez wnioskodawcę statusu byłego właściciela nieruchomości lub jego spadkobiercy (por. art. 136 ust. 3 u.g.n.);

– zbędności nieruchomości na pierwotnie określony w decyzji o wywłaszczeniu cel (por. art. 136 ust. 3 u.g.n.); nieruchomość uznaje się za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli pomimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu albo pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten nie został zrealizowany (por. art. 137 u.g.n.);

– braku przeszkód prawnych, dotyczących aktualnego stanu prawnego nieruchomości (por. art. 229 i art. 138 u.g.n.);

– zwrotu nieruchomości zastępczej, a także zwaloryzowanego odszkodowania otrzymanego w zamian za wywłączoną nieruchomość (por. art. 140 oraz art. 217 ust. 2 u.g.n.).

2.3.2. Powyższe zasady mają zastosowanie bez względu na to, czy osobą uprawnioną do złożenia wniosku jest jedynie były właściciel wywłaszczonej nieruchomości (jego spadkobierca), czy też osób tych jest kilka (por. teza o jednolitym modelu postępowania zwrotowego w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego – dalej: NSA – z 4 września 2008 r., sygn. akt I OSK 1322/07). W tym ostatnim wypadku – w świetle ugruntowanego

dorobku judykatury i doktryny – bezwzględnie konieczne jest jednak złożenie wniosku przez wszystkich uprawnionych (por. np. wyroki NSA z: 9 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 316/11; 21 września 2012 r., sygn. akt I OSK 1090/11; 19 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1245/11 i 11 września 2013 r., sygn. akt I OSK 778/12 oraz E. Mzyk, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. G. Bieniek, Warszawa 2011, s. 611-612; T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2011, s. 377-388; M. Wolanin, [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 1051; E. Bończak-Kucharczyk, *op. cit.*, s. 857-859). Więż między nimi jest kwalifikowana w orzecznictwie sądów administracyjnych jako „legitymacja (procesowa) łączna” (np. wyroki NSA z: 24 września 2009 r., sygn. akt I OSK 1385/08 i 9 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 316/11) lub „współuczestnictwo materialne” (np. wyroki NSA z: 15 marca 2012 r., sygn. akt I OSK 398/11 i I OSK 883/11 oraz 10 kwietnia 2014 r., sygn. akt I OSK 2376/12), a przysługujące im prawo – jako „roszczenie niepodzielne” (np. seria wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego – dalej: WSA – w Krakowie z: 21 lutego 2011 r., sygn. akt II SA Kr 1507/10; 29 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 220/12 i 31 stycznia 2014 r., sygn. akt II SA/Kr 1438/13; a także wyrok WSA w Poznaniu z 11 kwietnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 1056/12; jeżeli nie zaznaczono inaczej, wszystkie orzeczenia sądów administracyjnych cytowane w tym wyroku są dostępne w internetowej Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych – <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W razie złożenia wniosku przez część byłych współwłaścicieli, organ ma obowiązek wezwać wnioskodawców do jego uzupełnienia. Może ono polegać albo na podpisaniu wniosku przez wszystkich byłych współwłaścicieli (bądź ich spadkobierców), albo na upoważnieniu jednego ze współwłaścicieli do występowania w imieniu pozostałych (por. np. wyroki NSA z: 21 września 2012 r., sygn. akt I OSK 1090/11 i 12 marca 2013 r., sygn. akt I OSK 1949/11).

Organy administracji nie mają natomiast ani obowiązku, ani prawnych możliwości wzywania wszystkich uprawnionych do złożenia wniosku o zwrot nieruchomości (poza wspomnianym zawiadomieniem w wypadku zamiaru zmiany jego przeznaczenia – por. art. 136 ust. 4 u.g.n., zob. jednak poglądy częściowo odmienne: wyrok NSA z 5 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 148/11). W szczególności organy nie wszczynają postępowań spadkowych (por. np. wyrok WSA w Warszawie z 12 lutego 2007 r., sygn. akt I SA/Wa 1444/06 czy wyroki WSA w Krakowie z: 27 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 1227/07 i 29 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 220/12), ani nie poszukują potencjalnych spadkobierców innymi metodami (por. np. wyroki WSA w Krakowie z: 23 stycznia 2009 r., sygn. akt II SA/Kr 1119/08; 15 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Kr 226/09; 21 września 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 460/10 i 5 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 1294/12 oraz wyrok NSA z 17 czerwca 2008 r., sygn. akt I OSK 933/07). Jeżeli spadkobiercy są nieznanymi, to wnioskodawca ma obowiązek przeprowadzić postępowanie spadkowe i przedłożyć postanowienie o nabyciu spadku (tak wprost np. wyrok NSA z 15 marca 2012 r., sygn. akt I OSK 398/11). Organ nie jest także zobowiązany do podejmowania żadnych czynności, jeżeli byli współwłaściciele nieruchomości nie mogą się porozumieć w kwestii zasadności ubiegania się o zwrot nieruchomości.

Jeżeli wnioskodawca nie uzupełni braków wniosku w wyznaczonym terminie, organ wydaje decyzję odmawiającą zwrotu udziału w nieruchomości. Tego typu decyzja nie powoduje jednak powstania stanu *res iudicata* (nie stoi na przeszkodzie późniejszemu uwzględnieniu wniosku pochodzącego od wszystkich uprawnionych – por. wyrok NSA z 9 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 316/11).

Niezastosowanie się przez organy do powyższych zasad, tj. orzeczenie zwrotu nieruchomości na rzecz tylko jednego współwłaściciela bez udziału w postępowaniu i zgody pozostałych współwłaścicieli, powoduje, że decyzja taka narusza rażąco prawo w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.; dalej: k.p.a.; por. wyrok WSA w Lublinie z 4 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Lu 867/10; teza przytoczona aprobuszając w wyroku NSA o sygn. akt I OSK 1090/11 oraz wyrok NSA z 5 stycznia 2001 r., sygn. akt IV SA 2217/98, Lex nr 53398, niepublikowany w CBOSA).

2.3.3. Powyższe poglądy sądów administracyjnych na temat braku możliwości zwrotu udziału w wywłaszczonej nieruchomości były uzasadniane następującymi argumentami (lub ich kombinacją):

Podstawową przyczyną praktycznie wszystkich negatywnych decyzji i orzeczeń było literalne brzmienie art. 136 ust. 3 u.g.n., zgodnie z którym przedmiotem zwrotu może być wprawdzie także „część” wywłaszczonej nieruchomości, ale rozumiana jako fizycznie wyodrębniony fragment części powierzchni ziemi, a nie „część idealna” (udział ułamkowy) (por. definicje ustawowe w art. 4 pkt 1 i 3 u.g.n.). Taka argumentacja wystąpiła m.in. w wyrokach NSA z: 24 września 2009 r., sygn. akt I OSK 1385/08; 21 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 1284/10; 19 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1245/11; 11 września 2013 r., sygn. akt I OSK 778/12 i 10 kwietnia 2014 r., sygn. akt I OSK 2376/12 (por. jednak jej krytyka w wyrokach: WSA w Poznaniu z 27 listopada 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 587/14; WSA w Krakowie z 22 października 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 1015/12 oraz NSA z 26 sierpnia 2014 r., sygn. akt I OSK 138/13).

Tego typu twierdzeniom najczęściej towarzyszyło odwołanie do funkcji postępowania zwrotowego, które ma przywrócić w pełni (a nie fragmentarycznie) stan prawny sprzed wywłaszczenia, tj. doprowadzić do zwrotu w jednym postępowaniu wszystkich udziałów wszystkim byłym współwłaścicielom (ich spadkobiercom – por. np. wyroki NSA z: 23 września 2009 r., sygn. akt I OSK 1357/08; 21 września 2012 r., sygn. akt I OSK 1090/11; 12 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 2145/11; 11 września 2013 r., sygn. akt I OSK 778/12; 10 kwietnia 2014 r., sygn. akt I OSK 2376/12 i 11 grudnia 2014 r., sygn. akt I OSK 923/13). Często wskazywano w tym kontekście, że postępowanie zwrotowe jest autonomiczne wobec postępowania wywłaszczeniowego, wobec czego prawa i obowiązki stron tych postępowań nie są symetryczne (por. np. wyroki NSA z: 21 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 1284/10 i 11 grudnia 2014 r., sygn. akt I OSK 923/13).

W niektórych wyrokach pojawiały się także pomocniczo argumenty z prawa cywilnego.

Stosunkowo powszechne było odwoływanie się do istoty współwłasności, a w szczególności do braku możliwości wydania ułamkowego udziału w nieruchomości (por. np. wyroki NSA z 21 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 1284/10 i 19 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1245/11 oraz wyroki WSA w Krakowie z 16 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1358/11 i 22 października 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 266/10).

Wśród bardziej szczegółowych argumentów cywilistycznych popularna była także teza, że żądanie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości jest czynnością przekraczającą zwykły zarząd przedmiotem współwłasności i z tego powodu – w myśl art. 199 k.c. – wymaga zgody wszystkich byłych współwłaścicieli (por. np. wyroki NSA z: 16 lutego 2009 r., sygn. akt I OSK 383/08; 23 września 2009 r., sygn. akt I OSK 1357/08; 21 września 2012 r., sygn. akt I OSK 1090/11; 12 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 2145/11 i 10 kwietnia 2014 r., sygn. akt I OSK 2376/12; por. także negatywna ocena tego argumentu w wyroku WSA w Krakowie z 14 czerwca 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 292/13).

W niektórych orzeczeniach eksponowano także okoliczność, że w razie zwrotu udziału w wywłaszczonej nieruchomości powstawałaby współwłasność podmiotów publicznych i prywatnych w częściach idealnych. Tego typu sytuacje były uznawane – jednak bez szerszego uzasadnienia – za niedopuszczalne (por. np. wyroki: WSA w Krakowie z 14 stycznia 2002 r., sygn. akt II SA/Kr 291/00; WSA w Lublinie z 20 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Lu 649/10; WSA w Warszawie z 29 listopada 2006 r., sygn. akt I SA/Wa 1622/06). Tylko w nielicznych orzeczeniach posługiwanie się tym argumentem było krytykowane (por. wyrok WSA w Warszawie z 29 listopada 2006 r., sygn. akt I SA/Wa 1622/06).

Sporadycznie organy i sądy administracyjne uzasadniały brak możliwości zwrotu udziału ogólną koniecznością ochrony wszystkich byłych współwłaścicieli nieruchomości (por. wyrok WSA w Krakowie z 5 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 1294/12).

Ostatnim argumentem na rzecz utrzymania dominującej wykładni art. 136 ust. 3 u.g.n. w stosunku do możliwości zwrotu udziału w wywłaszczonej nieruchomości było to, że stabilność ukształtowanego na przestrzeni wielu lat orzecznictwa w zakresie wykładni art. 136 ust. 3 u.g.n. jest „sama w sobie wartością konstytucyjną”, którą należy w dalszym ciągu kultywować (por. np. wyrok NSA z 19 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1245/11).

Na marginesie można wskazać, że w toku postępowań administracyjnych i sądownoadministracyjnych strony bezskutecznie zgłaszały zastrzeżenia co do konstytucyjności omówionej wykładni art. 136 ust. 3 u.g.n. (por. np. wyroki NSA z: 22 lipca 2010 r., sygn. akt I OSK 1334/09; 15 marca 2012 r., sygn. akt I OSK 398/11; 12 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 2145/11; 11 września 2013 r., sygn. akt I OSK 778/12 i 10 kwietnia 2014 r., sygn. akt I OSK 2376/12 oraz poprzedzające je wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych i orzeczenia administracji). Ustosunkowując się do nich, sądy administracyjne zazwyczaj twierdziły, że kwestionowane rozwiązanie realizuje zasady wynikające z art. 21 i art. 64 Konstytucji, chroniąc prawa wszystkich byłych współwłaścicieli nieruchomości (a nie tylko wnioskodawców – por. np. wyrok NSA z 15 marca 2012 r., sygn. akt I OSK 398/11).

2.3.4. Omówiona wyżej interpretacja art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. odnośnie do braku możliwości zwrotu udziału w nieruchomości jednemu z jej byłych współwłaścicieli jest dominująca. Wyjątki od niej pojawiają się jedynie sporadycznie, gdy wywłaszczona została tylko część udziałów w nieruchomości, która w momencie orzekania w postępowaniu zwrotowym stanowiła współwłasność podmiotów prywatnych i publicznych (a więc na tle innych stanów faktycznych niż w niniejszej sprawie; por. wśród prawomocnych orzeczeń wydanych w aktualnym stanie prawnym np. wyroki: WSA w Warszawie z 13 grudnia 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 565/11; WSA w Gliwicach z 15 października 2010 r., sygn. akt II SA/GI 495/10; WSA w Krakowie z 22 października 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 1015/12 – skarga kasacyjna od tego wyroku została oddalona przez NSA wyrokiem z 26 sierpnia 2014 r., sygn. akt I OSK 138/13, w którym NSA „w całej rozciągłości” podzielił argumentację sądu pierwszej instancji co do dopuszczalności zwrotu udziału w nieruchomości w tej konkretnej sprawie; WSA w Poznaniu z 27 listopada 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 587/14).

3. Ocena zgodności art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. z art. 64 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3.1. W opinii skarżącego, brak możliwości odzyskania udziału w wywłaszczonej nieruchomości, która nie została wykorzystana na cel uzasadniający wywłaszczenie w ustawowo określonym terminie, stanowi nieproporcjonalne ograniczenie jego praw. Twierdzi on, że skoro przedmiotem wywłaszczenia był udział w nieruchomości, to właśnie udział powinien podlegać zwrotowi.

Dodatkowo w zażaleniu na postanowienie o odmowie nadania biegu skardze skarżący podniósł, że kwestionowana regulacja wymusza współdziałanie byłych współwłaścicieli nieruchomości, których po wywłaszczeniu już nie łączy i którzy w związku z tym powinni dysponować odrębnymi roszczeniami o zwrot wywłaszczonego udziału w nieruchomości. Ponadto uważa on, że zaskarżone rozwiązanie narusza „samą istotę prawa własności”.

3.2. Wzorcem kontroli, który należy przyporządkować do powyższych zarzutów, jest art. 64 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji, „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”. Art. 21 ust. 2 Konstytucji wskazuje natomiast, że „Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”. W świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji, „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Trybunał Konstytucyjny analizował już treść tych przepisów w licznych wyrokach i postanowieniach, wobec czego nie ma potrzeby ich obszernego omawiania. Na potrzeby obecnej sprawy można poprzestać na przypomnieniu najważniejszych tez w sprawach dotyczących konkretnie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, z pominięciem powszechnie znanych ustaleń co do konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia. Relevantne są zwłaszcza wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego zawarte w wyrokach z: 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01 (OTK ZU nr 7/2001, poz. 216); 3 kwietnia 2008 r., sygn. K 6/05 (OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 41); 9 grudnia 2008 r., sygn. SK 43/07 (OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 175); 19 maja 2011 r., sygn. SK 9/08 (OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 34), 13 grudnia 2012 r., sygn. P 12/11 (OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 135); 13 marca 2014 r., sygn. P 38/11 (OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 31) i 23 września 2014 r., sygn. SK 7/13 (OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 93), które koncentrują się na ocenie instytucji zwrotu nieruchomości z punktu widzenia art. 21 Konstytucji.

Można je streścić następująco:

Po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. zwrot wywłaszczonych nieruchomości stał się „oczywistą konsekwencją” art. 21 ust. 2 Konstytucji (teza ta pojawiła się po raz pierwszy w wyroku o sygn. SK 22/01, a następnie została powtórzona m.in. w wyrokach o sygn.: K 6/05, P 12/11, P 38/11 i SK 7/13). Traktowanie tego przepisu jako źródła prawa do zwrotu wywłaszczonych nieruchomości było uzasadniane w następujący sposób: „Jeżeli (...) cel publiczny, na który wywłaszczono nieruchomość, nie jest realizowany, albo wywłaszczona nieruchomość nie jest konieczna na ten cel publiczny, wówczas nie istnieje nie tylko konstytucyjna legitymacja ingerencji we własność prywatną, ale również prawna podstawa (przyczyna) nabycia własności przez podmiot publiczny. W tej sytuacji gwarancje prawa własności wynikające z art. 21 ust. 1 Konstytucji odzyskują swoją moc ochronną. Pozycja prawna i interes podmiotu publicznego osiągnięte przez takie wywłaszczenie muszą z powrotem ustąpić przed konstytucyjnie chronioną pozycją prawną obywatela. Dalsze pozostawienie własności w domenie własności publicznej nie ma konstytucyjnego uzasadnienia. Zatrzymując w tej sytuacji wywłaszczoną nieruchomość państwo osiągałoby korzyści majątkowe kosztem swoich obywateli. Tymczasem instytucja wywłaszczenia nie może prowadzić do przysporzenia wywłaszczycielowi korzyści zarobkowych lub fiskalnych, dopóki nie zostanie zrealizowany cel wywłaszczenia. Z tych przyczyn z konstytucyjnej gwarancji ochrony prawa własności wynika prawo powrotnego nabycia nieruchomości przez jej poprzedniego właściciela, jeżeli nie zrealizowano na niej pierwotnego celu wywłaszczenia” (wyrok o sygn. P 12/11; podobnie: wyrok o sygn. P 38/11).

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego treść konstytucyjnie chronionego prawa do zwrotu wywłaszczonych nieruchomości jest determinowana przez następujące okoliczności:

Po pierwsze, „obowiązująca regulacja konstytucyjna pozostawia ustawodawcy szeroką swobodę normowania zasad zwrotu nieruchomości wywłaszczonych. Obowiązek dopuszczenia w ustawodawstwie zwrotu nieruchomości w określonych sytuacjach nie zawsze musi oznaczać obowiązek dokonania zwrotu. (...) Istotne znaczenie dla sposobu ukształtowania prawa do uzyskania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości ma ponadto czynnik czasu i konieczność zapewnienia trwałości ukształtowanych stosunków i sytuacji prawnych” (wyrok o sygn. SK 43/07, tezy powtórzone m.in. w wyroku o sygn. SK 7/13).

Po drugie, roszczenia w tym zakresie aktualizują się wyłącznie w sytuacji, gdy na nieruchomości nie zrealizowano celu wywłaszczenia. Okoliczność tę należy oceniać według stanu w okresie przypadającym bezpośrednio po wywłaszczeniu – niepodobna bowiem przyjąć, że cel wywłaszczenia określa trwałe przeznaczenie nieruchomości (por. wyrok o sygn. P 12/11, a także wyroki o sygn. P 38/11 i SK 7/13).

Po trzecie, prawo do zwrotu wywłaszczonych nieruchomości na tle art. 21 ust. 2 Konstytucji ma stosunkowo szeroki zakres przedmiotowy: może dotyczyć nie tylko prawa własności, ale również prawa użytkowania wieczystego oraz ograniczonych praw rzeczowych (por. zwłaszcza wyrok o sygn. K 6/05, którego ustalenia zostały utrzymane m.in. w wyroku o sygn. SK 7/13).

Po czwarte, ochrona gwarantowana przez art. 21 ust. 2 Konstytucji w omawianym zakresie jest ograniczona pod względem czasowym. Prawo do zwrotu co do zasady przysługuje tylko w odniesieniu do nieruchomości odjętych właścicielom na podstawie „ustawodawstwa wywłaszczeniowego” uchwalonego pod rządami obecnej Konstytucji (por. wyroki o sygn. SK 22/01 i SK 7/13). Możliwość żądania restytucji nieruchomości wywłaszczonych na podstawie przepisów szczególnych w okresie PRL Trybunał Konstytucyjny oceniał *ad casum* przede wszystkim z punktu widzenia zasady równego poszanowania prawa majątkowych, a postępowania te kończyły się różnym wynikiem (por. wyroki o sygn. SK 22/01, SK 43/07 i SK 9/08).

3.3. Mając na uwadze treść omówionych wzorców kontroli i ich wzajemne relacje, należy przyjąć, że ocena zgodności art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. w kwestionowanym zakresie z art. 64 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji powinna składać się z trzech następujących po sobie etapów.

Należy rozpocząć od zbadania, czy eksponowane przez skarżącego prawo do żądania zwrotu udziałów w wywłaszczonej nieruchomości powinno podlegać ochronie na podstawie wskazanych przepisów Konstytucji. W razie twierdzącej odpowiedzi na to pytanie, trzeba następnie ustalić, czy art. 136 ust. 3 u.g.n. w kwestionowanym zakresie stanowi ograniczenie praw osób wywłaszczonych na tle jego innych, potencjalnych alternatyw. Gdyby także w tym wypadku Trybunał Konstytucyjny podzielił zastrzeżenia skarżącego, to ostatnią fazą kontroli powinna być ocena zaskarżonego rozwiązania pod względem zgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3.3.1. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, na potrzeby tej sprawy można przyjąć, że źródłem konstytucyjnego prawa do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, na której nie zrealizowano celu wywłaszczenia, jest art. 64 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Po pierwsze, nie ulega wątpliwości, że prawo byłego współwłaściciela (lub jego spadkobiercy) do zwrotu utraconego przez niego udziału we współwłasności nieruchomości ma charakter „innego prawa majątkowego” w rozumieniu art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Nie można jego uprawnień łączyć natomiast bezpośrednio z uprawnieniami właścicieli – osoby wywłaszczone z definicji nie dysponują już prawem własności, lecz (co najwyżej) mogą je odzyskać w wyniku skutecznie przeprowadzonego postępowania zwrotowego. Do momentu jego zakończenia, wnioskodawcom nie przysługują już typowe roszczenia praworzeczowe (np. windykacyjne czy negatoryjne) i nie mają do nich zastosowania przepisy o współwłasności (np. dotyczące zarządu rzeczą wspólną – kwestia ta wywoływała niekiedy rozbieżności w orzecznictwie, por. np. cytowany wyżej wyrok WSA w Krakowie z 14 czerwca 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 292/13). Ich uprawnienia mają więc charakter publicznoprawny, a nie cywilnoprawny (co podkreślono we wszystkich stanowiskach w rozpatrywanej sprawie, z wyjątkiem pism Ministra Infrastruktury i Rozwoju; dalej: Minister).

Ewentualne odzyskanie udziału w wywłaszczonej nieruchomości ma dla osoby ubiegającej się o jego zwrot znaczenie nie tylko sentymentalne (np. w wypadku nieruchomości należących od wielu lat do rodziny albo o szczególnej wartości symbolicznej), ale i ekonomiczne. Pomyślnie zakończenie postępowania zwrotowego sprawia, że wnioskodawca stanie się na powrót współwłaścicielem nieruchomości ze wszystkimi tego konsekwencjami. Będzie mógł więc m.in. rozporządzać swoim udziałem (np. użyć go jako zabezpieczenia kredytu lub sprzedać), korzystać z nieruchomości wraz z pozostałymi współwłaścicielami, a także złożyć wniosek o zniesienie współwłasności (i w rezultacie być może stać się jedynym właścicielem części lub całości nieruchomości; por. szczegółowo wyżej).

Wyraźnie przy tym należy zastrzec, że nie w każdym wypadku zwrot udziału w wywłaszczonej nieruchomości będzie miał skutek przysparzający dla majątku wnioskodawcy. Nie można bowiem zapomnieć, że ma on obowiązek zwrotu rekompensaty otrzymanej w związku z wywłaszczeniem, tj. albo nieruchomości zamiennej, albo zwaloryzowanego odszkodowania (por. art. 136 ust. 3 zdanie trzecie w związku z art. 140 i art. 217 ust. 2 u.g.n.). Ponadto odzyskanie udziału w nieruchomości wiąże się z restytucją nie tylko praw, ale także obowiązków współwłaściciela (np. w zakresie podatku od nieruchomości czy wydatków na bieżące utrzymanie nieruchomości).

Po drugie, prawo do zwrotu udziału w wywłaszczonej nieruchomości wynika także z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten przewiduje dopuszczalność pozbawienia własności z uwagi na cel publiczny – bez żadnych dalszych wskazań dookreślających przedmiot wywłaszczenia. Tymczasem konstytucyjne pojęcie własności powinno

być rozumiane w sposób autonomiczny (co jest generalnie zasadą przy interpretacji pojęć konstytucyjnych), w sposób wykraczający poza cywilnoprawne ujęcie własności, jako synonim całokształtu praw majątkowych (por. w kontekście wyłączenia – np. wyroki o sygn. K 6/05, P 38/11 i P 12/11). Niewątpliwie obejmuje ono współwłasność, która nawet w prawie cywilnym nie jest odrębnym prawem rzeczowym, lecz rodzajem (formą) własności (por. wyżej).

Jeżeli zaś wyłączenie udziałów we współwłasności jest konstytucyjnie dopuszczalne w świetle art. 21 ust. 2 Konstytucji (nie ma innej możliwości wyłączenia nieruchomości stanowiącej współwłasność), to jego koniecznym konstytucyjnym dopełnieniem („oczywistą konsekwencją” – por. wyrok o sygn. SK 22/01) musi być prawo do zwrotu takich udziałów w wypadku, gdy nieruchomość okazała się zbędna na cel wyłączenia (por. podobnie omówione wyroki WSA w Poznaniu z 27 listopada 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 587/14; WSA w Krakowie z 22 października 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 1015/12 i NSA z 26 sierpnia 2014 r., sygn. akt I OSK 138/13). W przeciwnym wypadku przepis ten traciłby w odniesieniu do współwłasności jakiegokolwiek charakter gwarancyjny, a wyłączenie przestałoby być instytucją „wyjątkową i szczególną” (por. np. wyroki o sygn.: K 6/05, P 12/11 i SK 7/13 oraz powołane w nich wcześniejsze orzecznictwo). W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, możliwość żądania „odwrócenia” skutków wyłączenia stanowi bowiem zabezpieczenie na wypadek, gdyby miało ono być dokonane bez rzeczywistej potrzeby (i to kwalifikowanej jako „cel publiczny”).

Reasumując, należy uznać, że prawo do zwrotu udziału w wyłączonej nieruchomości, na której nie zrealizowano celu wyłączenia, ma podstawę konstytucyjną zarówno w art. 64 ust. 1 Konstytucji, jak i art. 21 ust. 2 Konstytucji. W niniejszej sprawie należy jednak przyznać prymat pierwszemu z tych przepisów, z którego wprost wynika podmiotowe prawo skarżącego, chronione rozpatrywaną skargą konstytucyjną. W rezultacie, adekwatnym wzorcem kontroli art. 136 ust. 3 u.g.n. w kwestionowanym zakresie jest art. 64 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

3.3.2. Przechodząc do oceny zaskarżonego rozwiązania w kontekście praw osób wyłączonych, trzeba zastrzec, że optymalne ukształtowanie procedury dochodzenia zwrotu udziału w wyłączonej nieruchomości jest sprawą dosyć trudną. Obowiązująca regulacja konstytucyjna pozostawia ustawodawcy szeroką swobodę normowania zasad zwrotu nieruchomości wyłączonych (por. np. wyroki o sygn. SK 43/07 i SK 7/13). Możliwe są różne rozwiązania szczegółowe, w zależności m.in. od tego, czy ustawodawca za decydujące uzna okoliczności podmiotowe (autonomiczne prawa poszczególnych byłych współwłaścicieli do przysługujących im niegdyś udziałów we współwłasności), czy przedmiotowe (wyłączenie jednej, wspólnej nieruchomości).

Art. 136 ust. 3 u.g.n. w powszechnie przyjętym rozumieniu tego przepisu (por. wyżej) jest oparty na tym drugim założeniu. Skuteczność wniosku o zwrot wyłączonych udziałów w nieruchomości zależy bowiem od tego, czy został on złożony (lub poparty) przez wszystkich byłych współwłaścicieli nieruchomości lub ich spadkobierców.

W opinii Trybunału Konstytucyjnego, jest oczywiste, że rozwiązanie to jest mniej korzystne dla osób dążących do restytucji udziałów w nieruchomości niż możliwość dochodzenia tych roszczeń w sposób indywidualny (niezależnie od zachowania pozostałych uprawnionych), a więc ogranicza ich prawo do odzyskania wyłączonych udziałów w nieruchomości. Brak współdziałania wszystkich byłych współwłaścicieli lub ich spadkobierców – niezależnie od przyczyn i formy – zawsze bowiem umożliwi organowi wydanie decyzji odmawiającej zwrotu udziału w nieruchomości. Nie ma większego znaczenia, czy wynika to z nieustalenia następstwa prawnego po byłych współwłaścicielach nieruchomości (np. nieprzeprowadzenia postępowania o uznanie za zmarłego lub stwierdzenie zgonu i następnie postępowania spadkowego), czy też sporu między osobami uprawnionymi co do zasadności występowania z wnioskiem o zwrot.

3.3.3. Ustalenie to aktualizuje konieczność oceny, czy art. 136 ust. 3 u.g.n. w analizowanym zakresie spełnia warunki przewidziane w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ten wzorzec kontroli był już wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego (por. np. obszerna analiza dotychczasowego dorobku Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 23 listopada 2009 r., sygn. P 61/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 150; oraz aplikacja tej zasady w odniesieniu do zasad zwrotu wyłączonej nieruchomości w wyroku o sygn. K 6/05; art. 31 ust. 3 Konstytucji został także wskazany przez skarżących jako wzorzec kontroli w sprawach o sygn. SK 9/08 i SK 7/13).

Na potrzeby aktualnej sprawy wystarczy więc przypomnieć, że w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji ocena dopuszczalności ograniczeń praw i wolności konstytucyjnych powinna być dokonywana przez pryzmat jednego kryterium formalnego (regulacji na poziomie ustawy) oraz dwóch kryteriów materialnych (zakazu naruszania istoty wolności lub praw i zasady proporcjonalności). Na tę ostatnią składają się trzy elementy: przydatność, konieczność oraz proporcjonalność *sensu stricto*, tzn. zakaz nadmiernej ingerencji (por. *inter alia* wyrok z 11 kwietnia 2000 r., sygn. K 15/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 86). Zasada przydatności polega na przeprowadzeniu testu racjonalności instrumentalnej, tzn. ustaleniu, czy według dostępnego stanu wiedzy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków. Zasada konieczności wymaga oceny, czy badane

przepisy są niezbędne dla ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (pięciu dóbr ogólnospołecznych lub indywidualnych „wolności i praw innych osób”), a ponadto czy spośród środków skutecznie chroniących te wartości zostały wybrane środki najmniej uciążliwe. Zasada proporcjonalności *sensu stricto* wymaga zaś ustalenia, czy efekty zaskarżonej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela.

Zastosowanie powyższych kryteriów do art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. w kwestionowanym zakresie prowadzi do następujących wniosków:

3.3.3.1. Zastrzeżenia budzi przede wszystkim już sposób uregulowania wymogu współdziałania wszystkich byłych współwłaścicieli nieruchomości lub ich spadkobierców w postępowaniu zwrotowym.

Zakaz uwzględnienia wniosku pojedynczego współwłaściciela nieruchomości lub jego spadkobierców nie został sformułowany *explicite* w ustawie, lecz wynika z interpretacji zaskarżonego przepisu przez organy administracji i sądy administracyjne (a konkretnie wykładni – niezdefiniowanego w ustawie o gospodarce nieruchomościami – pojęcia „części nieruchomości” – por. omówienie orzecznictwa wyżej). Powstaje wobec tego wątpliwość, czy badane istotne ograniczenie praw byłych współwłaścicieli wywłaszczonej nieruchomości jest – jak wymaga tego art. 31 ust. 3 Konstytucji – ustanowione „tylko w ustawie”.

3.3.3.2. Zdecydowanie negatywny jest natomiast wynik badania proporcjonalności art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. w kwestionowanym zakresie.

Ratio legis łącznej legitymacji wszystkich byłych współwłaścicieli (lub ich spadkobierców) w postępowaniu zwrotowym jest trudne do ustalenia, ponieważ żadnych wskazówek w tym zakresie nie dostarcza dostępna dokumentacja przebiegu prac legislacyjnych, których rezultatem było uchwalenie ustawy o gospodarce nieruchomościami (por. druk sejmowy nr 1892/II kadencja Sejmu). Wydaje się również, że możliwość ewentualnego doregulowania postępowania w sprawie zwrotu udziałów w wywłaszczonej nieruchomości w ustawie (bez względu na kierunek) nie była nigdy przedmiotem prac parlamentarnych, co świadczy o przynajmniej milczącej akceptacji przez ustawodawcę zasad przyjętych w praktyce. Przedstawiciel Sejmu podczas rozprawy oświadczył zresztą, że zakaz zwracania udziałów w nieruchomości na wniosek pojedynczych osób uprawnionych nie był intencją ustawodawcy.

Poszukiwanie wartości uzasadniających kwestionowaną regulację musi się więc opierać na innych źródłach. Należy w tym zakresie uwzględnić następujące argumenty prezentowane przez uczestników postępowania oraz przytaczane w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. omówienie wyżej) i doktrynie:

Po pierwsze, celem kwestionowanego rozwiązania może być po prostu ograniczenie skali roszczeń zwrotowych i pozostawienie w zasobie publicznym jak największej liczby wywłaszczonych nieruchomości, które – nawet gdy nie są wykorzystywane na cel uzasadniający wywłaszczenie – stanowią istotne źródło dochodu dla Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, jest to jedyne *ratio* zaskarżonego rozwiązania (por. s. 17 pisma z 3 listopada 2014 r.). Jest ono dostrzegane także przez Ministra, który w pismach złożonych do akt sprawy podkreślił, że z ekonomicznego punktu widzenia zwrot nieruchomości jest dla podmiotów publicznych niekorzystny (por. s. 2 pisma z 6 lutego 2015 r.).

Przekładając te argumenty na kategorie wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji, można się doszukać ich związku z jedną chyba tylko wartością – a mianowicie bezpieczeństwem państwa (w kategoriach finansowych). Implikuje ono dokonywanie przez ustawodawcę wyboru takich rozwiązań, które w możliwie najpełniejszy sposób będą się przyczyniały do zachowania równowagi budżetowej (zbilansowania wydatków i dochodów). Trybunał Konstytucyjny w większości swoich orzeczeń eksponował wysoką rangę tej zasady, od której zależy „zdolność państwa do działania i rozwiązywania jego różnorodnych interesów” (por. np. wyrok z 17 grudnia 1997 r., sygn. K 22/96, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 71). Wyraźnie jednak stwierdzał, że nie przysługuje jej bezwzględne pierwszeństwo przed innymi wartościami konstytucyjnie chronionymi i że nie może ona być zdawkowym, automatycznym uzasadnieniem niesprawiedliwych decyzji (por. np. wyrok z 1 marca 2011 r., sygn. P 21/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 7).

Art. 136 ust. 3 u.g.n. zdanie pierwsze w kwestionowanym zakresie można uznać za przydatny z punktu widzenia tak rozumianego bezpieczeństwa finansowego państwa. Jego oczywistą zaletą jest ograniczenie liczby wniosków o zwrot nieruchomości, ale także zachowanie *status quo*, tj. stabilizacja dotychczasowych stosunków własnościowych. Gospodarowanie wywłaszczonymi nieruchomościami, na których nie zrealizowano celu wywłaszczenia i które pozostają w zasobie publicznym tylko z powodu braku współdziałania wszystkich uprawnionych w postępowaniu zwrotowym, zawsze jest źródłem dochodów dla Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Z tego punktu widzenia, ich zwrot jest zazwyczaj finansowo nieopłacalny (zwłaszcza, gdy ich wartość rynkowa przewyższa wartość nieruchomości zastępczej lub zwaloryzowanego odszkodowania).

Trudno jednak ustalić, czy zaskarżone rozwiązanie jest niezbędne do ochrony równowagi budżetowej państwa, skoro Minister nie przedstawił w tym zakresie żadnych konkretnych danych, a problem ten nie był także

przedmiotem oceny skutków regulacji podczas prac legislacyjnych nad art. 136 ust. 3 u.g.n. (por. druk sejmowy nr 1892/II kadencja Sejmu).

Można natomiast wskazać kilka okoliczności, które – jak się wydaje – uprawdopodobniają stosunkowo niewielką skalę uszczerpkienia majątku publicznego w razie zmiany obowiązującej interpretacji art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. Przede wszystkim zwrot nieruchomości zawsze powoduje konieczność oddania nieruchomości zamiennej lub zwaloryzowanego odszkodowania, co przynajmniej częściowo łagodzi niekorzystne skutki finansowe tego procesu (dla nieruchomości wywłaszczonych przed 5 grudnia 1990 r. odszkodowanie nie może przekraczać 50% aktualnej wartości rynkowej nieruchomości – por. art. 217 ust. 2 u.g.n.; w pozostałych wypadkach powinno odpowiadać aktualnej rynkowej wartości nieruchomości). W globalnym rachunku strat i korzyści postępowania zwrotowego należy także uwzględnić zyski Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego płynące z wieloletniego gospodarowania nieprawidłowo wywłaszczonymi nieruchomościami (uzasadnia to omówione wyżej zróżnicowanie górnej wartości zwracanego odszkodowania). W razie zmiany obowiązującej wykładni zaskarżonego przepisu, nie należy też spodziewać się lawinowego zwiększenia skali roszczeń zwrotowych. W świetle danych przedstawionych przez Ministra zaledwie ok. 3% wniosków o zwrot nieruchomości nie pochodzi od wszystkich uprawnionych współwłaścicieli lub ich spadkobierców, a część z nich nadal byłaby niedopuszczalna z innych powodów niż brak legitymacji wnioskodawców.

Nie ulega natomiast wątpliwości, że art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. w niewłaściwy sposób wyważa konkurujące wartości (narusza zakaz nadmiernej ingerencji). W świetle Konstytucji deklarowane (i nieudokumentowane) dążenie do zachowania równowagi budżetowej powinno ustąpić przed ochroną praw osób niesłusznie wywłaszczonych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał bowiem, że wywłaszczenie może być zaakceptowane tylko wtedy, gdy rzeczywiście służy interesowi publicznemu (kosztem interesu prywatnego) i w tym sensie ma charakter absolutnie wyjątkowy (por. np. wyroki o sygn.: K 6/05, P 12/11 i SK 7/13). Z tego powodu ocena ograniczeń prawa do odzyskania niesłusznie wywłaszczonej nieruchomości powinna mieć charakter bardzo restrykcyjny, a stanowienie arbitralnych i niesprawiedliwych ograniczeń realizacji tego prawa jest niedopuszczalne.

Po drugie, obowiązek współdziałania byłych współwłaścicieli (lub ich spadkobierców) w postępowaniu zwrotowym jest także uważany za mechanizm zapewniający ochronę praw wszystkich uprawnionych (a nie tylko części z nich). Ten argument bardzo rzadko pojawia się w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. np. cytowany wyżej wyrok WSA w Krakowie, sygn. akt II SA/Kr 1294/12), ale w niniejszym postępowaniu został bardzo mocno wyeksponowany w stanowiskach Ministra i Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego.

Nawiązuje on wprost do przewidzianej w art. 31 ust. 3 Konstytucji możliwości ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych z uwagi na „wolności i prawa innych osób”. Na tle art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. sytuacja ta dotyczy kolizji takich samych praw (prawa majątkowego do odzyskania wywłaszczonego udziału w nieruchomości) przysługujących podmiotom podobnym (wywłaszczonym współwłaścicielom lub ich spadkobiercom). Podmioty te są jednak na innym etapie realizacji swoich praw – część z nich czynnie ubiega się o zwrot udziałów (złożyła odpowiedni wniosek), podczas gdy pozostali z różnych powodów nie biorą udziału w postępowaniu zwrotowym (albo nie są zainteresowani możliwością odzyskania udziałów w nieruchomości, albo nie wiedzą o przysługujących im uprawnieniach).

Przydatność zaskarżonego rozwiązania do ochrony byłych współwłaścicieli nieruchomości (ich spadkobierców) nie jest jednoznaczna, zależy bowiem od tego, czy ocenia się ją z punktu widzenia uprawnionych „działających” czy „nie działających” w postępowaniu zwrotowym. Mechanizm wynikający z art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. zakłada blokowanie możliwości realizacji samodzielnych roszczeń podmiotów zainteresowanych restytucją w imię zachowania prawa do realizacji analogicznych roszczeń podmiotów, które w danym postępowaniu nie ubiegają się o odzyskanie utraconych udziałów w nieruchomości. Chroni więc osoby nieobecne lub przeciwnie restytucji kosztem osób, które bezpośrednio zmierzają do realizacji (aktualizacji) przysługującego im prawa.

Nie wydaje się też, że bezwzględny obowiązek współdziałania wszystkich uprawnionych w postępowaniu zwrotowym jest jedyną możliwością ochrony ich praw. Wśród jego alternatyw można na przykład rozważyć odpowiednie wykorzystanie już istniejących regulacji z ustawy o gospodarce nieruchomościami (zwłaszcza – jak słusznie wskazał Rzecznik Praw Obywatelskich – zawiadomienia uprawnionych o możliwości zgłoszenia roszczenia zwrotowego pod rygorem jego wygaśnięcia, por. art. 136 ust. 2 i 5 u.g.n.) lub rozwiązań z kodeksu postępowania administracyjnego, takich jak np. zawiadomienie uprawnionych o wszczęciu postępowania przez obwieszczenie (por. art. 49 k.p.a.), kurator wyznaczony przez sąd na wniosek organu administracji dla spadków nieobjętych (por. art. 30 § 5 k.p.a.) czy powoływany w podobnym trybie przedstawiciel dla osoby nieobecnej (por. art. 34 k.p.a.). Być może konieczne byłoby wprowadzenie nowych unormowań, zwłaszcza jeżeli chodzi o zapewnienie odpowiedniej reprezentacji i ochronę interesów wszystkich osób uprawnionych do zwrotu nieruchomości w postępowaniu o zniesienie współwłasności nieruchomości, w której część udziałów została

zwrócona poprzednim właścicielom (ich spadkobiercom). Ocena przydatności i wybór tych rozwiązań należy do ustawodawcy.

Nie można także uznać, że zaskarżone rozwiązanie we właściwy sposób wyważa interesy wnioskodawców i pozostałych osób potencjalnie uprawnionych do zwrotu udziału w wywłaszczonej nieruchomości (zasada proporcjonalności *sensu stricto*).

Niesprawiedliwy jest przede wszystkim rozkład obowiązków w tym zakresie między wnioskodawcą i organami. To wnioskodawca, którego aktualnie nic już nie łączy z pozostałymi byłymi współwłaścicielami (po wywłaszczeniu węzeł prawny współwłasności został bowiem rozwiązany, a byli współwłaściciele lub ich spadkobiercy nie mają względem siebie żadnych praw lub obowiązków), jest zmuszony odnaleźć wszystkich uprawnionych (czasem nieznanych nie tylko z miejsca pobytu, ale i co do tożsamości), udowodnić ich legitymację do udziału w postępowaniu (czyli np. na własny koszt przeprowadzić konieczne postępowania spadkowe i przedłożyć odpowiednie dokumenty) oraz uzyskać ich zgodę na wystąpienie z wnioskiem o zwrot wywłaszczonej nieruchomości (i – co za tym idzie – zwrot nieruchomości zastępczej i odszkodowania uzyskanego za tę nieruchomość). Tymczasem organy państwa w całym tym postępowaniu mogą zachowywać się całkowicie biernie i są zobligowane jedynie do wezwania wnioskodawcy do uzupełnienia braków formalnych wniosku o zgodę wszystkich uprawnionych (por. dokonana wyżej analiza orzecznictwa sądów administracyjnych w tym zakresie).

Rażąco krzywdzące dla wnioskodawców jest także to, że – nawet przy dochowaniu najwyższej staranności oraz znacznym nakładzie sił i środków – nie mają oni gwarancji pozytywnego rozpatrzenia własnego wniosku o zwrot udziału w nieruchomości. Pozostałe osoby uprawnione zawsze mają prawo odmówić (także *per facta concludentia*) przyłączenia się do wniosku o zwrot nieruchomości, a wnioskodawca nie dysponuje żadnymi instrumentami wpływu na tę decyzję. Wbrew sugestiom zawartym w niektórych orzeczeniach sądów administracyjnych i jednostkowej wadliwej praktyce (także w sprawie skarżącego), nie może on w szczególności uzyskać orzeczenia zastępczego w trybie art. 199 k.c. Osoby wywłaszczone nie są już współwłaścicielami nieruchomości i nie podlegają przepisom prawa rzeczowego dotyczącym współwłasności (a więc m.in. roszczenia o zwrot udziału w nieruchomości nie można ujmować w kategoriach czynności przekraczających zarząd rzeczą wspólną, do których – na mocy art. 199 k.c. – wymagana jest zgoda wszystkich współwłaścicieli; por. wyrok WSA w Krakowie z 14 czerwca 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 292/13 oraz wszystkie stanowiska w tej sprawie oprócz pisma Ministra).

Dodatkową okolicznością pogarszającą sytuację wnioskodawców jest także to, że w praktyce mogą oni być praktycznie bezterminowo „zakładnikami” pozostałych uprawnionych (niezidentyfikowanych lub niechętnych zwrotowi). Poza sytuacją określoną w art. 136 ust. 5 u.g.n. (wygaśnięcie roszczenia o zwrot w wypadku niezgłoszenia go w terminie 3 miesięcy od otrzymania zawiadomienia o zamiarze użycia wywłaszczonej nieruchomości na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu), realizacja roszczeń zwrotowych nie jest w żaden sposób ograniczona w czasie. Każdy z uprawnionych może także do zakończenia postępowania zwrotowego zmienić zdanie, ponieważ nie jest związany swoją wcześniejszą decyzją.

Po trzecie, sądy administracyjne dla uzasadnienia *ratio legis* art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. powołują często także argumenty dotyczące spójności kwestionowanego rozwiązania z różnymi instytucjami prawa cywilnego i administracyjnego (por. analiza orzecznictwa wyżej).

Uwzględnienie tych okoliczności w teście proporcjonalności zaskarżonego rozwiązania jest możliwe jedynie w takim zakresie, w jakim koherentność prawa jest elementem porządku i bezpieczeństwa (prawnego) w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny nie ma natomiast prawa do oceny zaskarżonej regulacji w sposób „poziomy” (w stosunku do przepisów o tej samej randze), abstrahujący od tych wartości (por. m.in. orzeczenia TK z: 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 7; 16 lutego 1993 r., sygn. K 13/92, OTK w 1993 r., cz. I, poz. 4; wyroki z: 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26; 18 grudnia 2008 r., sygn. P 16/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 183; por. także nieco inaczej: wyrok z 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50). Innymi słowy, „zwykła” niespójność zaskarżonego rozwiązania (lub stanu prawnego, który powstałby po jego uchyleniu przez wyrok Trybunału Konstytucyjnego) z prawem cywilnym czy administracyjnym nie ma znaczenia dla oceny konstytucyjności (może, co najwyżej, spowodować wydanie postanowienia sygnalizacyjnego na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o TK). Istotna jest jedynie „niespójność kwalifikowana”, godząca w porządek i bezpieczeństwo państwa.

Roszczenie o zwrot udziału w nieruchomości nie jest roszczeniem z zakresu prawa rzeczowego (por. wyżej), wobec czego nie ma większego sensu rozważanie jego ewentualnej spójności lub niespójności z instytucjami prawa cywilnego. Dotyczy to w szczególności analiz, czy wspólne lub indywidualne występowanie z tym roszczeniem jest zgodne z zasadami zarządzania rzeczą wspólną – do momentu odzyskania wywłaszczonych udziałów, wnioskodawcy nie są bowiem współwłaścicielami nieruchomości, a więc nie mają względem siebie praw i obowiązków wynikających z wspólnej rzeczy (pogląd ten prezentował nie tylko skarżący, ale także Marszałek Sejmu, Prokurator Generalny i Rzecznik Praw Obywatelskich). To, w jaki sposób kształtowały się ich

relacje w przeszłości i jak ewentualnie uregulują oni swoje wzajemne stosunki po zakończeniu postępowania zwrotowego, jest już kwestią wtórną. Jeżeli natomiast chodzi o brak możliwości zwrotu „idealnego” udziału we współwłasności, to należy zwrócić uwagę, że przywrócenie prawa do udziału prowadzi jedynie do obowiązku dopuszczenia wnioskodawcy do posiadania nieruchomości i korzystania z niej wraz ze Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego, które w dalszym ciągu będą dysponowały pozostałymi (niezwróconymi) udziałami. Do czasu ewentualnego zniesienia współwłasności (por. art. 210-220 k.c.), każdy ze współwłaścicieli dysponuje udziałem „idealnym”, któremu nie odpowiada fizycznie wydzielona część rzeczy, bez względu na to, czy współwłaścicielami są tylko podmioty prywatne, czy także publiczne.

Żadną barierą dla ewentualnej zmiany obowiązujących zasad nie może być ryzyko powstania na skutek zwrotu części wywłaszczonych udziałów w nieruchomości współwłasności prywatno-publicznej (takie stanowisko przedstawili w rozpatrywanej sprawie Rzecznik Praw Obywatelskich, Marszałek Sejmu i Prokurator Generalny). Tego typu współwłasność nie jest prawnie zakazana i w praktyce zdarza się stosunkowo często (zwłaszcza na skutek dziedziczenia na zasadach przewidzianych w art. 935 k.c.). Zasady jej wykonywania są regulowane prawnie (zgodnie z art. 10 ust. 4 u.g.n., jeżeli nieruchomość jest przedmiotem współwłasności Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego i osób trzecich, przepisy tej ustawy stosuje się wyłącznie do gospodarowania udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego w tej nieruchomości). W razie problemów nie ma przeszkód, aby zostało to unormowane w drodze umowy albo orzeczenia sądowego *quoad usum* na podstawie art. 199 zdanie drugie i art. 201 zdanie drugie k.c. W ostateczności niezadowolony ze współpracy współwłaściciel (*lege non distinguente* – zarówno osoba fizyczna, jak i jednostka samorządu terytorialnego lub Skarb Państwa) może także wnieść o zniesienie współwłasności na podstawie art. 210-220 k.c. Należy też pamiętać, że chodzi tutaj o nieruchomość, na której nie jest realizowany cel publiczny uzasadniający wywłaszczenie – ewentualne nieporozumienia między współwłaścicielami nie mają więc znaczenia ogólnospołecznego.

Kwestia autonomiczności postępowania zwrotowego wobec postępowania wywłaszczeniowego nie wykazuje bezpośredniego związku z legitymacją w postępowaniu o zwrot udziału w wywłaszczonej nieruchomości. Wynika z niej tylko rozłączność przesłanek wywłaszczenia i zwrotu, lecz już nie szczegółowe zasady proceduralne (w tym indywidualny lub łączny sposób dochodzenia roszczeń przez uprawnione podmioty). Trudno natomiast uznać racjonalność wyrażanego na tym tle poglądu, że brak jest symetrii pomiędzy wywłaszczeniem i zwrotem, ponieważ przedmiotem wywłaszczenia jest prawo, a przedmiotem zwrotu – rzecz (nieruchomość lub jej część – por. zwłaszcza wyrok NSA z 19 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1245/11). Rzeczywiście art. 112 ust. 2 u.g.n. jako przedmiot wywłaszczenia wymienia ogólnie „własność” (bez doprecyzowania, czy może to być tylko własność „jednoosobowa”, czy także współwłasność), użytkowanie wieczyste i inne prawa rzeczowe na nieruchomości, podczas gdy w art. 136 u.g.n. mowa jest o zwrocie „wywłaszczonej nieruchomości lub jej części”. Jest jednak oczywiste, że postępowanie zwrotowe nie powoduje tylko zmian w zakresie faktycznego władania rzeczą (np. przeniesienia jej posiadania), a dokonuje także przekształceń w sferze prawa własności. Pierwszym jego skutkiem jest odnotowanie w księdze wieczystej powrotnego przejścia prawa własności udziałów w nieruchomości z podmiotu publicznego na byłego współwłaściciela nieruchomości lub jego spadkobierców. Wydanie nieruchomości do użytkowania i korzystania przez wszystkich współwłaścicieli jest dopiero dalszą konsekwencją zmian podmiotowych prawa własności.

W świetle powyższych ustaleń, omówione argumenty z zakresu spójności systemu prawa nie mają znaczenia dla oceny proporcjonalności zaskarżonego rozwiązania.

Po czwarte, najradszym konstytucyjnym argumentem wskazywanym w orzecznictwie sądowym w celu uzasadnienia zaskarżonej regulacji było założenie, że stabilność ukształtowanego na przestrzeni wielu lat orzecznictwa w zakresie wykładni art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. jest „sama w sobie wartością konstytucyjną”, uzasadniająca jej podtrzymanie (por. wyrok NSA z 19 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1245/11).

Sformułowanie to zdaje się nawiązywać, z jednej strony, do bezpieczeństwa i porządku publicznego z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a z drugiej – do zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (w aspekcie przewidywalności prawa, czyli bezpieczeństwa prawnego), wywodzonej z art. 2 Konstytucji.

Analizę tego argumentu należy rozpocząć od stwierdzenia, że na poziomie najbardziej ogólnym, każde rozwiązanie prawne korzysta z domniemania konstytucyjności (a więc także – spójności i racjonalności), a jego zmiana jest niepożądana. Istotą bezpieczeństwa prawnego nie jest jednak sama niezmiennność przepisów, bez względu na ich treść. Równie ważne (a może nawet ważniejsze od tego aspektu formalnego zasady bezpieczeństwa prawnego), jest to, aby z systemu prawnego eliminować rozwiązania przypadkowe, niesprawiedliwe i niejasne (por. analiza dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w zakresie zasady zaufania obywateli do państwa i prawa np. w wyroku z 16 marca 2010 r., sygn. K 17/09, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 21).

Z tego powodu wzgląd na stabilność prawa samodzielnie nie może stanowić punktu odniesienia dla oceny proporcjonalności zaskarżonego rozwiązania.

Biorąc pod uwagę wszystkie wskazane okoliczności, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. w kwestionowanym zakresie nie spełnia warunku proporcjonalności w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji. Można odnaleźć związek badanej regulacji z wartościami konstytucyjnymi (tj. ochroną równowagi budżetowej oraz praw tych osób uprawnionych, które nie wystąpiły z wnioskiem o zwrot udziału w nieruchomości). Wprowadzane przez nią ograniczenia praw byłych współwłaścicieli nieruchomości (ich spadkobierców) są jednak nadmierne i nie spełniają warunku konieczności w demokratycznym państwie prawnym.

3.3.3.3. Po trzecie, skarżący podnosi, że kwestionowana regulacja narusza istotę prawa własności. Twierdzenie to nie zostało jednak szczegółowo uzasadnione, a w treści skargi połączono je (dosyć przypadkowo) z zarzutami dotyczącymi naruszenia zasady równości (por. niżej). Teza o naruszeniu istoty własności pojawiła się także w przedstawionym w sprawie stanowisku Prokuratora Generalnego.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zarzut ten jest bezpodstawny. Osoby wyłączone nie są już właścicielami nieruchomości i po zakończeniu postępowania wyłączeniowego nie dysponują prawem własności, którego istota mogłaby być naruszona.

Nie można także przyznać racji skarżącemu, nawet gdyby uznać (na zasadzie *falsa demonstratio non nocet*), że jego wątpliwości odnoszą się do naruszenia istoty prawa do zwrotu wyłączonego udziału w nieruchomości (jako prawa majątkowego w rozumieniu art. 64 ust. 1 Konstytucji). Obowiązująca interpretacja art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. nie prowadzi do całkowitego wyłączenia możliwości restytucji, lecz tylko wprowadza jej znaczne utrudnienie. Dopuszczalność tego ograniczenia jest zaś badana za pomocą testu proporcjonalności (co Trybunał Konstytucyjny już wyżej uczynił).

3.4. Reasumując, należy uznać, że art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. w zakresie, w jakim uzależnia przewidziane w nim żądanie byłego współwłaściciela wyłączonej nieruchomości lub jego spadkobierców od zgody pozostałych byłych współwłaścicieli nieruchomości lub ich spadkobierców, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4. Ocena zgodności art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. z art. 64 ust. 2 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4.1. Zdaniem skarżącego, kwestionowana regulacja prowadzi do zróżnicowania poziomu ochrony własności w zależności od tego, czy podmiotem ubiegającym się o zwrot jest jej były wyłączny właściciel (jedyny spadkobierca), czy też jej były współwłaściciel (jeden z wielu spadkobierców). W jego opinii, taka podstawa zróżnicowania jest niezasadzona i niesprawiedliwa.

4.2. Wzorcem kontroli dla powyższych zarzutów jest art. 64 ust. 2 Konstytucji, ujmowany w związku z omówionymi już art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji, „własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”. Przepis ten zawiera konstytucyjną „wytoczną” dla ustawodawcy, obowiązującą podczas regulowania zasad ochrony wskazanych w nim praw: nakazuje bowiem, aby była ona „równa dla wszystkich”, nie rzutuje natomiast „na samą treść chronionych praw, której określenie należy każdorazowo do kompetencji ustawodawcy” (wyrok z 15 grudnia 2004 r., sygn. K 2/04, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 117; por. także wyrok z 23 października 2012 r., sygn. SK 11/12, OTK ZU nr 107/9/A/2012, poz. 107).

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, obowiązki ustawodawcy, wynikające z art. 64 ust. 2 Konstytucji, mają dwojaki charakter. W wymiarze pozytywnym, powinien on ustanowić przepisy i procedury udzielające równej ochrony prawnej prawom majątkowym, a w wymiarze negatywnym – jest on zobligowany powstrzymać się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać (por. wyrok z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40).

Ochrona praw majątkowych nie oznacza ich absolutnej nienaruszalności (por. wyrok z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100). Ingerencja państwa w te prawa może być uznana za dopuszczalną, a nawet – celową. Konieczne jest jednakże zachowanie ram konstytucyjnych, wyznaczających granice dopuszczalnych ograniczeń ochrony prawa majątkowego (por. wyrok z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3, powołany w wyroku o sygn. K 2/04). Są one określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Powyższe rozumienie art. 64 ust. 2 Konstytucji było także odpowiednio stosowane przez Trybunał Konstytucyjny w sprawach dotyczących zwrotu wyłączonych nieruchomości (por. wspomniane już wyroki o sygn.: SK 22/01, K 6/05, SK 43/07 i SK 9/08). Trybunał Konstytucyjny na ich tle wyraził pogląd, że „w odniesieniu do wyjątków od zasady równej ochrony własności i innych praw majątkowych, określonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji, należy się kierować metodologią i dyrektywami wypracowanymi w orzecznictwie Trybunału w odniesieniu

do wyjątków od zasady wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji” (teza zawarta w wyroku o sygn. SK 9/08, zastosowana w praktyce we wszystkich powyższych orzeczeniach, w których zresztą art. 32 ust. 1 Konstytucji był wzorcem kontroli).

W rezultacie analiza konstytucyjności zaskarżonych rozwiązań dotyczących zasad zwrotu wywłaszczonych nieruchomości w wyrokach o sygn. SK 43/07, SK 22/01, K 6/05 i SK 9/08 polegała na badaniu, czy wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną, są traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. W razie zaś stwierdzenia naruszenia tak rozumianej zasady równości, Trybunał Konstytucyjny oceniał, czy można w danym wypadku uznać to za konstytucyjnie dopuszczalne. Przyjmował przy tym, że ewentualne wyjątki od zasady równości muszą:

- mieć charakter relewantny, tzn. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć ich realizacji;

- być proporcjonalne, tzn. waga interesów, którym ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;

- pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami lub normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (por. szczegółowo uzasadnienia wskazanych wyroków).

Równocześnie Trybunał Konstytucyjny podkreślał na tle spraw dotyczących zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, że „ustawodawca dysponuje dużym zakresem swobody w regulacji prawnej stosunków społeczno-ekonomicznych oraz że w ramach wspomnianej swobody do ustawodawcy należy wybór kryteriów ewentualnego różnicowania [podmiotów podobnych]. Kryteria dopuszczalnych różnicowań mają charakter ocenny, a biorąc pod uwagę generalną zasadę domniemania konstytucyjności obowiązujących przepisów prawa, ocena konstytucyjna stwierdzonych różnicowań musi być dokonywana przy zachowaniu koniecznej powściągliwości” (wyrok o sygn. SK 9/08).

4.3. Ocena art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. w zaskarżonym zakresie pod względem zgodności z art. 64 ust. 2 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji wymaga na wstępie ustalenia, czy dochodzi do odmiennego potraktowania podmiotów podobnych. Następnie zaś należy zbadać, czy ewentualne różnicowanie jest konstytucyjnie usprawiedliwione.

4.3.1. Kwestionowana regulacja różnicuje sposób dochodzenia zwrotu wywłaszczonych nieruchomości w zależności od tego, czy stanowiła ona własność „jednoosobową”, czy też była przedmiotem współwłasności w częściach ułamkowych. Kryterium różnicującym nie jest więc tytuł prawny do wywłaszczonej rzeczy (jest nim w obydwu wypadkach własność, choć w różnych odmianach), ani jakakolwiek okoliczność związana z wywłaszczeniem (jego data, podstawa prawna, wysokość odszkodowania, przedmiot, cel itd.). Jest nim jedynie liczba osób uprawnionych do uzyskania zwrotu nieruchomości.

Na podstawie tego kryterium dochodzi do odmiennego potraktowania dwóch grup podmiotów:

Pierwszą z nich stanowią osoby, które były wyłącznymi właścicielami wywłaszczonej nieruchomości (albo są jedynym spadkobiercą takiego właściciela lub właścicielami). Mogą one stosunkowo łatwo i szybko przeprowadzić postępowanie zwrotowe – do jego skutecznego zainicjowania wystarczy złożenie odpowiedniego wniosku i wykazanie przez nich własnego tytułu prawnego do utraconej nieruchomości (lub następstwa prawnego po byłym właścicielu lub współwłaścicielach). W razie niewykorzystania wywłaszczonej nieruchomości na cel publiczny w ustawowym terminie, realizacja ich praw zależy wyłącznie od okoliczności, które są pod ich całkowitą kontrolą.

W skład drugiej grupy osób wchodzić byli współwłaściciele nieruchomości i ich spadkobiercy, którzy – w myśl dominującej interpretacji art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. – w postępowaniu zwrotowym mają jedynie łączną legitymację. Wszystkie tego typu osoby uprawnione muszą brać udział w postępowaniu i prezentować jednolite stanowisko co do zasadności ubiegania się o zwrot nieruchomości. Nie mają w tym zakresie znaczenia żadne dodatkowe czynniki, w tym zwłaszcza stosunek udziałów w wywłaszczonej nieruchomości, przysługujących niegdyś poszczególnym współwłaścicielom. Tak samo traktowany jest więc byłby współwłaściciel, który dysponował większością udziałów w nieruchomości, jak i taki, którego udziały były bardzo niewielkie – zgodę na zwrot nieruchomości musi wyrazić każdy z nich, a brak jednomyślności uprawnionych zawsze upoważnia organ do odmowy zwrotu nieruchomości.

Z punktu widzenia art. 64 ust. 2 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji, osoby uprawnione do zwrotu nieruchomości należące do obydwu grup należy uznać za podmioty podobne. Zostały one bowiem pozbawione takiego samego prawa własności (w wypadku współwłasności wykonywanego wspólnie z pozostałymi uprawnionymi – por. wyżej) na skutek takiej samej procedury wywłaszczenia na cele publiczne. Tymczasem przewidziane dla nich procedury restytucyjne różnią się pod względem wymogów proceduralnych – były wyłączny właściciel

nieruchomości (jedyne spadkobierca) w tym postępowaniu dysponuje samodzielną legitymacją procesową, podczas gdy byli współwłaściciele (ich spadkobiercy) muszą w sprawie występować łącznie i prezentować jednolite stanowisko.

4.3.2. Trybunał Konstytucyjny nie widzi powodów, dla których analizowane zróżnicowanie należy uznać za uzasadnione.

Legitymowanym konstytucyjnie celem art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. jest zwrot nieruchomości, które w ustawowo określonym terminie nie zostały wykorzystane na cel publiczny. W opinii Trybunału Konstytucyjnego, wymóg zgodnego działania wszystkich byłych współwłaścicieli (lub ich spadkobierców) nie tylko nie przyczynia się do realizacji tego celu, lecz stanowi dla niego istotną przeszkodę.

Analizowane zróżnicowanie sytuacji podmiotów podobnych nie znajduje żadnego uzasadnienia na tle wartości konstytucyjnych. W procedurze zwrotu udziału w wywłaszczonej nieruchomości konkurują ze sobą – jak ustalono wyżej – z jednej strony, prawa majątkowe wnioskodawców, a z drugiej – dążenie do równowagi budżetowej i ochrony praw majątkowych tych byłych współwłaścicieli (ich spadkobierców), którzy z różnych powodów nie ubiegają się o zwrot danej nieruchomości. Wartości te nie są jednak przez zaskarżoną regulację odpowiednio bilansowane.

Po pierwsze, art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. w analizowanym zakresie powoduje nałożenie na byłych współwłaścicieli nieruchomości odpowiedzialności za działania i zaniechania innych uprawnionych, z którymi nie pozostają oni w żadnych relacjach prawnych i na których postawę nie mają żadnego wpływu (por. wyżej). Na tym tle postępowanie restytucyjne prowadzone w odniesieniu do nieruchomości, która w momencie wywłaszczenia miała tylko jednego właściciela, jest znacznie krótsze, prostsze i mniej kosztowne.

Po drugie, nie można nie dostrzec, że skutkiem zaskarżonego rozwiązania jest ponowne naruszenie praw osób wywłaszczonych. Nie dość, że w przeszłości pochopnie i niepotrzebnie pozbawiono ich własności (i to własności nieruchomości, w tym domów i mieszkań), to współcześnie dołożono do tego jeszcze jedną krzywdę – nadmiernie ograniczono ich prawo do odzyskania tej własności.

Po trzecie, art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. w kwestionowanym zakresie ma charakter bardzo restrykcyjny. Jego rygoryzm nie jest w żaden sposób łagodzony nawet w tak krańcowych wypadkach, w których zwrot nieruchomości jest blokowany przez osoby, które niegdyś dysponowały jedynie minimalnym udziałem w jej własności. Aktualnie obowiązujące przepisy nie dają możliwości odzyskania zwrotu udziału w nieruchomości w sytuacji braku współdziałania wszystkich byłych współwłaścicieli albo trudności w zidentyfikowaniu ich spadkobierców (por. wyżej).

4.4. Wobec powyższego, Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. w kwestionowanym zakresie jest także niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5. Konkluzja i skutki wyroku.

5.1. Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje dotychczasowy pogląd, że ustawodawca dysponuje względną swobodą określania zasad zwrotu nieruchomości wywłaszczonych, na których nie zrealizowano celu publicznego uzasadniającego wywłaszczenie (por. zwłaszcza cytowany już wyrok o sygn. SK 43/07).

Badane w niniejszym postępowaniu rozwiązanie (bezwzględny obowiązek współdziałania wszystkich osób uprawnionych w postępowaniu o zwrot wywłaszczonej nieruchomości) wykracza jednak poza granice tej swobody i jest niezgodne z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, restytucja współwłasności odjętej w sposób sprzeczny z prawem powinna – co do zasady – polegać na równoczesnym zwrocie w jednym postępowaniu wszystkich udziałów w wywłaszczonej nieruchomości byłym współwłaścicielom (ich spadkobiercom). Jeżeli jednak w danym stanie faktycznym jest to niemożliwe albo nadmiernie utrudnione, ustawa powinna przewidywać zwrot wywłaszczonych udziałów tym uprawnionym, którzy tego zażądad. Tylko w ten sposób można bowiem zapewnić, że wywłaszczenie będzie odbywało się – jak wymaga tego Konstytucja – jedynie w ostateczności, gdy jest to konieczne dla realizacji celu publicznego. Brak współdziałania wszystkich byłych współwłaścicieli (ich spadkobierców) w postępowaniu zwrotowym nie usprawiedliwia natomiast praktycznie bezterminowego gospodarowania przez podmioty publiczne nieruchomościami, które okazały się zbędne lub nieprzydatne i na których nie można także zrealizować innego celu publicznego (por. art. 136 ust. 4 u.g.n.).

5.2. Prawidłowa realizacja wyroku będzie wymagała od ustawodawcy rozważenia konieczności podjęcia działań legislacyjnych na dwóch komplementarnych płaszczyznach.

Po pierwsze, konieczne jest przyznanie samodzielnej legitymacji procesowej w postępowaniu zwrotowym każdemu z byłych współwłaścicieli nieruchomości (spadkobiercy), tak aby mogli oni w sposób autonomiczny dochodzić swoich roszczeń niezależnie od stanowiska pozostałych uprawnionych.

Po drugie, należy w postępowaniu zwrotowym zapewnić także prawa tym osobom, które z różnych powodów nie wystąpiły z wnioskiem o zwrot udziału w nieruchomości, a są do tego uprawnione. Istotne jest przy tym, że odpowiedzialność za poinformowanie tych osób o możliwości przyłączenia się do toczącego się postępowania zwrotowego oraz uzyskania ich ostatecznego stanowiska powinna spoczywać na organach, ponieważ to one (a nie wnioskodawca) są zobowiązane do naprawienia skutków nieprawidłowego wywłaszczenia.

Wybór szczegółowych rozwiązań w powyższym zakresie należy do ustawodawcy, który przy podejmowaniu decyzji powinien dokonać należytego wyważenia interesu prywatnego (wnioskodawcy i innych uprawnionych, niebiorących udziału w postępowaniu zwrotowym) oraz interesu publicznego.

Na marginesie Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że kontrolowana w niniejszej sprawie norma prawna znajduje zastosowanie także do innych stanów faktycznych, niż ujęte w sentencji niniejszego orzeczenia. Obowiązuje ona zarówno wtedy, gdy wielość uprawnionych ma charakter pierwotny (bo wywłaszczana nieruchomość należała poprzednio do kilku współwłaścicieli), jak i wtórny (gdy po poprzednim jedynym wywłaszczonym właścicielu pozostało kilku spadkobierców; por. np. wyrok NSA z 5 stycznia 2001 r., sygn. akt IV SA 2217/98, Lex nr 53398 – niepublikowany w CBOSA; teza powtarzana w najnowszym orzecznictwie np. w wyroku WSA w Warszawie z 12 lutego 2013 r., sygn. akt I SA/Wa 1829/12). Wykonanie niniejszego wyroku będzie więc wymagało od ustawodawcy rozważenia odpowiedniego zakresu podmiotowego ewentualnych zmian prawnych.

Z powyższych powodów należało orzec jak na wstępie.

102**WYROK**
z dnia 31 lipca 2015 r.
Sygn. akt K 41/12***W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Andrzej Rzepliński – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak
Maria Gintowt-Jankowicz
Miroslaw Granat
Leon Kieres – sprawozdawca
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz
Stanisław Rymar
Piotr Tuleja
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz
Andrzej Wróbel
Marek Zubik,

protokolant: Grażyna Szalygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawców oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniach 29, 30 i 31 lipca 2015 r., połączonych wniosków:

l) grupy posłów z 27 lipca 2012 r. o zbadanie zgodności:

- 1) art. 7 ust. 1, 4 i 5 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 855) z art. 2, art. 7, art. 9, art. 20, art. 22, art. 32 ust. 2 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 91 ust. 3 Konstytucji,
- 2) art. 7 ust. 6 ustawy powołanej w punkcie l.1 z art. 2, art. 7, art. 9, art. 20, art. 22, art. 32 ust. 2 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 91 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 10 i art. 92 w związku z art. 93 ust. 1 i 2 Konstytucji,
- 3) art. 8 ust. 2 i 3 ustawy powołanej w punkcie l.1 z art. 2, art. 9, art. 7, art. 20, art. 22, art. 32 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 91 ust. 3 Konstytucji,
- 4) art. 9 ustawy powołanej w punkcie l.1 z art. 2, art. 7, art. 9, art. 20, art. 22, art. 32 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 91 ust. 3 Konstytucji,
- 5) art. 10 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie l.1 w zakresie, w jakim wymaga się, aby pomiędzy członkami kasy, będącymi osobami fizycznymi istniała więź o charakterze zawodowym lub organizacyjnym, z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 ust. 2 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 6) art. 12 ust. 3 i 4 ustawy powołanej w punkcie l.1 z art. 2, art. 32 i art. 64 Konstytucji,
- 7) art. 17 ustawy powołanej w punkcie l.1 z art. 2 w związku z art. 122 ust. 4, z art. 32 oraz z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 8) art. 19 ustawy powołanej w punkcie l.1 z art. 2, art. 22, art. 32 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 9) art. 20 ustawy powołanej w punkcie l.1 z art. 2, art. 22, art. 32 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 10) art. 21 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie l.1 z art. 2, art. 7, art. 9, art. 20, art. 22, art. 32 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 91 ust. 3 Konstytucji,

* Sentencja została ogłoszona dnia 13 sierpnia 2015 r. w Dz. U. poz. 1158.

- 11) art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2, art. 7, art. 9, art. 20, art. 22, art. 32 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 91 ust. 3 Konstytucji,
- 12) art. 21 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2, art. 7, art. 9, art. 20, art. 22, art. 32, art. 42 ust. 3 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 91 ust. 3 Konstytucji,
- 13) art. 22 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2, art. 22 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 14) art. 24 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2, art. 7, art. 9, art. 20, art. 22, art. 32 ust. 1, art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 64 i art. 91 ust. 3, art. 92 i art. 93 Konstytucji,
- 15) art. 24 ust. 3 pkt 4 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2, art. 7 i art. 10 Konstytucji,
- 16) art. 24 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2 Konstytucji,
- 17) art. 24 ust. 5 w związku z art. 24 ust. 6 i art. 93 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2, art. 9, art. 22 i art. 91 ust. 3 Konstytucji,
- 18) art. 25 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2, art. 22, art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 Konstytucji,
- 19) art. 26 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32, art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 Konstytucji,
- 20) art. 30 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 21) art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2, art. 22, art. 32 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 22) art. 31 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2 Konstytucji,
- 23) art. 32 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 24) art. 34 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2, art. 20, art. 22 i art. 32 Konstytucji,
- 25) art. 36 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie I.1 w zakresie, w jakim odpowiednio stosuje się przepis prawa bankowego, zgodnie z którym zasady oprocentowania określa umowa kredytu, z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 26) art. 37 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 ust. 2 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 64 Konstytucji,
- 27) art. 37 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 28) art. 38 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2, art. 7, art. 20, art. 22, art. 32, art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 Konstytucji,
- 29) art. 41 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 30) art. 43 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 31) art. 44 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 32) art. 46 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32, art. 64 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 33) art. 46 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2, art. 20, art. 22 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 34) art. 47 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2, art. 32, art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 35) art. 48 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 36) art. 48 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 37) art. 49 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 38) art. 51 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2, art. 9, art. 20, art. 22, art. 32 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 91 ust. 3 Konstytucji,
- 39) art. 51 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

- 40) art. 51 ust. 3 pkt 5 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2, art. 7, art. 20, art. 22, art. 32 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 41) art. 51 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2, art. 7, art. 9, art. 20, art. 22, art. 32, art. 42 ust. 3 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 91 ust. 3 Konstytucji,
- 42) art. 52 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 43) art. 53 ust. 2 i 3 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2, art. 7, art. 20, art. 22, art. 32 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 44) art. 54 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32, art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 Konstytucji,
- 45) art. 55 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32, art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 Konstytucji,
- 46) art. 56 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 i art. 64 Konstytucji,
- 47) art. 57 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2 Konstytucji,
- 48) art. 58 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2 Konstytucji,
- 49) art. 60 ustawy powołanej w punkcie I.1 w zakresie, w jakim przewiduje sprawowanie przez Komisję Nadzoru Finansowego nadzoru nad kasami, z art. 2, art. 9, art. 20, art. 22, art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 91 ust. 3 Konstytucji,
- 50) art. 68 ust. 2 i 3 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2, art. 7 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 51) art. 69 ust. 9 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2 Konstytucji,
- 52) art. 71 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie I.1 w zakresie, w jakim w zdaniu wprowadzającym stanowi, że wymienia środki nadzoru Komisji Nadzoru Finansowego nad kasami przykładowo, nie zaś wyczerpująco oraz w punkcie trzecim, w którym stanowi o możliwości podniesienia przez Komisję Nadzoru Finansowego wymaganego poziomu funduszy własnych, z art. 2, art. 7, art. 9, art. 20, art. 22, art. 32, art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 91 ust. 3 Konstytucji,
- 53) art. 71 ust. 4 pkt 1 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2, art. 7, art. 9 w związku z art. 91 ust. 3 oraz z art. 20, art. 22, art. 42 ust. 3 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 54) art. 72 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2, art. 7, art. 9, art. 20, art. 22, art. 32, art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 91 ust. 3 Konstytucji,
- 55) art. 73 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie I.1 w zakresie, w jakim pozwala na ustanowienie zarządcy komisarycznego, jeżeli zarząd nie przekaze programu postępowania naprawczego zgodnie z art. 76 ustawy powołanej w punkcie I.1, z art. 2, art. 7, art. 9, art. 20, art. 22, art. 32 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 91 ust. 3 Konstytucji,
- 56) art. 76 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2, art. 7, art. 9, art. 20, art. 22, art. 32 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 91 ust. 3 Konstytucji,
- 57) art. 78 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2, art. 7, art. 9, art. 12, art. 20, art. 22, art. 32 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 91 ust. 3 Konstytucji,
- 58) art. 78 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2, art. 7, art. 9, art. 12, art. 20, art. 22, art. 32, art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 64 i art. 91 ust. 3 Konstytucji,
- 59) art. 79 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2, art. 7, art. 12, art. 20, art. 22, art. 32 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 60) art. 79 ust. 2 pkt 1 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2, art. 7, art. 9, art. 12, art. 20, art. 22, art. 32, art. 42 ust. 3 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 91 ust. 3 Konstytucji,
- 61) art. 81 pkt 5 i 6 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2, art. 7, art. 12, art. 20, art. 22, art. 32, art. 42 ust. 3 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 62) art. 83 pkt 1 i 2 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2, art. 7, art. 9 w związku z art. 91 ust. 3 i art. 227 Konstytucji,
- 63) art. 85 pkt 1 i 3 ustawy powołanej w punkcie I.1 w zakresie, w jakim przewiduje nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi, z art. 2, art. 7, art. 9, art. 12, art. 20, art. 22, art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 91 ust. 3 Konstytucji,
- 64) art. 86 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2, art. 7, art. 9, art. 12, art. 20, art. 22, art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 91 ust. 3 Konstytucji,
- 65) art. 87 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2 i art. 32 Konstytucji,

- 66) art. 88 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2 Konstytucji,
 - 67) art. 89 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2 Konstytucji,
 - 68) art. 90 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2, art. 9, art. 12, art. 20, art. 22, art. 32, art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 oraz art. 91 ust. 3 Konstytucji,
 - 69) art. 91 ust. 1 i 2 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2, art. 122 ust. 4, art. 9 i art. 91 ust. 3, art. 32, art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
 - 70) art. 91 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2 Konstytucji,
 - 71) art. 93 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2 Konstytucji,
 - 72) art. 18 ust. 5 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2, art. 9, art. 22, art. 32, art. 91 ust. 3, art. 92 ust. 1 oraz art. 93 Konstytucji,
 - 73) art. 24 ust. 6, art. 46 ust. 3, art. 62 ust. 1, art. 64 ust. 3, art. 80 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie I.1 z art. 2, art. 9, art. 91 ust. 3, art. 92 ust. 1 oraz art. 93 Konstytucji,
- II) Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 20 czerwca 2013 r. o zbadanie zgodności:
- 1) art. 74c ust. 4 ustawy powołanej w punkcie I.1, dodanego przez art. 1 pkt 42 ustawy z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 613), z art. 2 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
 - 2) art. 74c ust. 8 i 9 ustawy powołanej w punkcie I.1, dodanego przez art. 1 pkt 42 ustawy z 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw, z art. 2 i art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
 - 3) art. 74c ust. 11 i 12 w związku z art. 74c ust. 3, 4 i 6 ustawy powołanej w punkcie I.1, dodanego przez art. 1 pkt 42 ustawy z 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw, z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji,
- III) grupy senatorów z 15 lipca 2013 r. o zbadanie zgodności:
- 1) art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 613) w zakresie, w jakim w ustawie powołanej w punkcie I.1 wprowadza art. 9a ust. 4, z art. 2, art. 22, art. 32 ust. 2 oraz art. 64 Konstytucji,
 - 2) art. 1 pkt 15 ustawy powołanej w punkcie III.1 w zakresie, w jakim w ustawie powołanej w punkcie I.1 wprowadza art. 38 ust. 4, z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 ust. 2 oraz art. 64 Konstytucji,
 - 3) art. 1 pkt 17 ustawy powołanej w punkcie III.1 w zakresie, w jakim w ustawie powołanej w punkcie I.1 wprowadza art. 44 ust. 4, z art. 2, art. 20, art. 22 oraz art. 32 ust. 2 Konstytucji,
 - 4) art. 1 pkt 19 ustawy powołanej w punkcie III.1 z art. 2, art. 32 ust. 2 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
 - 5) art. 1 pkt 20 lit. a i lit. c ustawy powołanej w punkcie III.1 z art. 2, art. 32 ust. 2 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
 - 6) art. 1 pkt 22 ustawy powołanej w punkcie III.1 z art. 2, art. 20, art. 21, art. 32 ust. 2 oraz art. 64 Konstytucji,
 - 7) art. 1 pkt 26 lit. a ustawy powołanej w punkcie III.1 w zakresie, w jakim w ustawie powołanej w punkcie I.1 wprowadza art. 63 ust. 2b, z art. 2 i art. 7 Konstytucji,
 - 8) art. 1 pkt 26 lit. b ustawy powołanej w punkcie III.1 z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji,
 - 9) art. 1 pkt 35 ustawy powołanej w punkcie III.1 z art. 2, art. 7, art. 20 i art. 22 Konstytucji,
 - 10) art. 1 pkt 36 ustawy powołanej w punkcie III.1 z art. 2 oraz art. 78 Konstytucji,
 - 11) art. 1 pkt 38 ustawy powołanej w punkcie III.1 w zakresie, w jakim w ustawie powołanej w punkcie I.1 wprowadza art. 72b, z art. 2 Konstytucji,
 - 12) art. 1 pkt 39 lit. a ustawy powołanej w punkcie III.1 w zakresie, w jakim odnosi się do Kasy Krajowej i nieprzekazania przez nią programu postępowania naprawczego lub nieskuteczności realizacji tego programu, z art. 2 Konstytucji,
 - 13) art. 1 pkt 39 lit. d ustawy powołanej w punkcie III.1 z art. 2 Konstytucji,
 - 14) art. 1 pkt 39 lit. e ustawy powołanej w punkcie III.1 w zakresie, w jakim w ustawie powołanej w punkcie I.1 wprowadza art. 73 ust. 8, z art. 2 i art. 64 Konstytucji,
 - 15) art. 1 pkt 40 ustawy powołanej w punkcie III.1 w zakresie, w jakim w ustawie powołanej w punkcie I.1 wprowadza art. 73a ust. 2, z art. 2 i art. 32 ust. 2 Konstytucji,
 - 16) art. 1 pkt 41 ustawy powołanej w punkcie III.1 z art. 2 Konstytucji,

- 17) art. 1 pkt 42 ustawy powołanej w punkcie III.1 w zakresie, w jakim w ustawie powołanej w punkcie I.1 wprowadza art. 74c ust. 3, 4, 5, 6, 9, 10, 11, 12, 13, 14, w zakresie, w jakim przewiduje możliwość przejęcia kasy przez bank krajowy oraz możliwość przejęcia wybranych praw majątkowych kasy lub wybranych zobowiązań kasy przez bank krajowy, z art. 2, art. 7, art. 21, art. 32, art. 64, art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
 - 18) art. 1 pkt 42 ustawy powołanej w punkcie III.1 w zakresie, w jakim w ustawie powołanej w punkcie I.1 wprowadza art. 74c ust. 12, w zakresie, w jakim przejęcie wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy nie wymaga zgody dłużników, wierzycieli oraz członków kasy, z art. 2, art. 7, art. 20, art. 32, art. 64, art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
 - 19) art. 1 pkt 42 ustawy powołanej w punkcie III.1 w zakresie, w jakim w ustawie powołanej w punkcie I.1 wprowadza art. 74c ust. 13, w zakresie, w jakim w przypadku przejęcia kasy lub przejęcia wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy przez bank spółdzielczy art. 5 ust. 3 i 4 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.) stosuje się odpowiednio, z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji,
 - 20) art. 1 pkt 42 ustawy powołanej w punkcie III.1 w zakresie, w jakim w ustawie powołanej w punkcie I.1 wprowadza art. 74c ust. 9, z art. 2, art. 10 ust. 1, art. 32, art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2, art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 118 w związku z art. 119 Konstytucji,
 - 21) art. 1 pkt 42 ustawy powołanej w punkcie III.1 w zakresie, w jakim w ustawie powołanej w punkcie I.1 wprowadza art. 74t, z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 i art. 64 Konstytucji,
 - 22) art. 4 pkt 5 ustawy powołanej w punkcie III.1 z art. 2 oraz art. 32 Konstytucji,
 - 23) art. 4 pkt 11 ustawy powołanej w punkcie III.1 w zakresie, w jakim w ustawie z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 711, ze zm.) wprowadza art. 20g, w zakresie, w jakim dotyczy nabywcy wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy, oraz art. 20j, z art. 2, art. 20, art. 32 oraz art. 64 Konstytucji,
 - 24) art. 4 pkt 16 ustawy powołanej w punkcie III.1 w zakresie, w jakim w ustawie powołanej w punkcie III.23 wprowadza art. 38l pkt 1, w zakresie, w jakim wyłącza z definicji deponenta osoby pełniące funkcje kierowników oddziałów kasy i ich zastępców, z art. 2, art. 32 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji,
 - 25) art. 8 ustawy powołanej w punkcie III.1 z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 ust. 2 oraz art. 64 Konstytucji,
 - 26) art. 13 zdanie wprowadzające ustawy powołanej w punkcie III.1 z art. 2 Konstytucji,
- IV) grupy posłów z 23 lipca 2013 r. o zbadanie zgodności:
- 1) art. 1 pkt 4 ustawy powołanej w punkcie III.1 w zakresie, w jakim w ustawie powołanej w punkcie I.1 wprowadza art. 9a ust. 4, z art. 2, art. 22, art. 32 ust. 2 oraz art. 64 Konstytucji,
 - 2) art. 1 pkt 15 ustawy powołanej w punkcie III.1 w zakresie, w jakim w ustawie powołanej w punkcie I.1 wprowadza art. 38 ust. 4, z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 ust. 2 oraz art. 64 Konstytucji,
 - 3) art. 1 pkt 17 ustawy powołanej w punkcie III.1 w zakresie, w jakim w ustawie powołanej w punkcie I.1 wprowadza art. 44 ust. 4, z art. 2, art. 20, art. 22 oraz art. 32 ust. 2 Konstytucji,
 - 4) art. 1 pkt 19 ustawy powołanej w punkcie III.1 z art. 2, art. 32 ust. 2 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
 - 5) art. 1 pkt 20 lit. a i lit. c ustawy powołanej w punkcie III.1 z art. 2, art. 32 ust. 2 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
 - 6) art. 1 pkt 22 ustawy powołanej w punkcie III.1 z art. 2, art. 20, art. 21, art. 32 ust. 2 oraz art. 64 Konstytucji,
 - 7) art. 1 pkt 26 lit. a ustawy powołanej w punkcie III.1 w zakresie, w jakim w ustawie powołanej w punkcie I.1 wprowadza art. 63 ust. 2b, z art. 2 i art. 7 Konstytucji,
 - 8) art. 1 pkt 26 lit. b ustawy powołanej w punkcie III.1 z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji,
 - 9) art. 1 pkt 35 ustawy powołanej w punkcie III.1 z art. 2, art. 7, art. 20 i art. 22 Konstytucji,
 - 10) art. 1 pkt 36 ustawy powołanej w punkcie III.1 z art. 2 oraz art. 78 Konstytucji,
 - 11) art. 1 pkt 38 ustawy powołanej w punkcie III.1 w zakresie, w jakim w ustawie powołanej w punkcie I.1 wprowadza art. 72b, z art. 2 Konstytucji,

- 12) art. 1 pkt 39 lit. a ustawy powołanej w punkcie III.1 w zakresie, w jakim odnosi się do Kasy Krajowej i nieprzekazania przez nią programu postępowania naprawczego lub nieskuteczności realizacji tego programu, z art. 2 Konstytucji,
- 13) art. 1 pkt 39 lit. d ustawy powołanej w punkcie III.1 z art. 2 Konstytucji,
- 14) art. 1 pkt 39 lit. e ustawy powołanej w punkcie III.1 w zakresie, w jakim w ustawie powołanej w punkcie I.1 wprowadza art. 73 ust. 8, z art. 2 i art. 64 Konstytucji,
- 15) art. 1 pkt 40 ustawy powołanej w punkcie III.1 w zakresie, w jakim w ustawie powołanej w punkcie I.1 wprowadza art. 73a ust. 2, z art. 2 i art. 32 ust. 2 Konstytucji,
- 16) art. 1 pkt 41 ustawy powołanej w punkcie III.1 z art. 2 Konstytucji,
- 17) art. 1 pkt 42 ustawy powołanej w punkcie III.1 w zakresie, w jakim w ustawie powołanej w punkcie I.1 wprowadza art. 74c ust. 3, 4, 5, 6, 9, 10, 11, 12, 13, 14, w zakresie, w jakim przewiduje możliwość przejęcia kasy przez bank krajowy oraz możliwość przejęcia wybranych praw majątkowych kasy lub wybranych zobowiązań kasy przez bank krajowy, z art. 2, art. 7, art. 21, art. 32, art. 64, art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 18) art. 1 pkt 42 ustawy powołanej w punkcie III.1 w zakresie, w jakim w ustawie powołanej w punkcie I.1 wprowadza art. 74c ust. 12, w zakresie, w jakim przejęcie wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy nie wymaga zgody dłużników, wierzycieli oraz członków kasy, z art. 2, art. 7, art. 20, art. 32, art. 64, art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 19) art. 1 pkt 42 ustawy powołanej w punkcie III.1 w zakresie, w jakim w ustawie powołanej w punkcie I.1 wprowadza art. 74c ust. 13, w zakresie, w jakim w przypadku przejęcia kasy lub przejęcia wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy przez bank spółdzielczy art. 5 ust. 3 i 4 ustawy powołanej w punkcie III.19 stosuje się odpowiednio, z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji,
- 20) art. 1 pkt 42 ustawy powołanej w punkcie III.1 w zakresie, w jakim w ustawie powołanej w punkcie I.1 wprowadza art. 74c ust. 9, z art. 2, art. 10 ust. 1, art. 32, art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2, art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 118 w związku z art. 119 Konstytucji,
- 21) art. 1 pkt 42 ustawy powołanej w punkcie III.1 w zakresie, w jakim w ustawie powołanej w punkcie I.1 wprowadza art. 74t, z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 i art. 64 Konstytucji,
- 22) art. 4 pkt 5 ustawy powołanej w punkcie III.1 z art. 2 oraz art. 32 Konstytucji,
- 23) art. 4 pkt 11 ustawy powołanej w punkcie III.1 w zakresie, w jakim w ustawie powołanej w punkcie III.23 wprowadza art. 20g, w zakresie, w jakim dotyczy nabywcy wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy, oraz art. 20j, z art. 2, art. 20, art. 32 oraz art. 64 Konstytucji,
- 24) art. 4 pkt 16 ustawy powołanej w punkcie III.1 w zakresie, w jakim w ustawie powołanej w punkcie III.23 wprowadza art. 38l pkt 1, w zakresie, w jakim wyłącza z definicji deponenta osoby pełniące funkcje kierowników oddziałów kasy i ich zastępców, z art. 2, art. 32 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji,
- 25) art. 8 ustawy powołanej w punkcie III.1 z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 ust. 2 oraz art. 64 Konstytucji,
- 26) art. 13 zdanie wprowadzające ustawy powołanej w punkcie III.1 z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

I

1. Art. 60 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1450) w zakresie, w jakim nie ogranicza środków nadzoru Komisji Nadzoru Finansowego nad działalnością małych kas, jest niezgodny z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 58 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 10 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 20, art. 22 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. Art. 53 ust. 2 i 3 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 20 i art. 22 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4. Art. 21 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 20, art. 22 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 42 ust. 3 Konstytucji.

5. Art. 51 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 20 i art. 22 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 42 ust. 3 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6. Art. 74c ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

7. Art. 74c ust. 8 i 9 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2 i art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

8. Art. 74c ust. 11 i 12 w związku z art. 74c ust. 3, 4 i 6 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

9. Art. 93 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

10. Art. 13 ustawy z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 613) jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

II

Przepis wymieniony w punkcie 1 w części I, w zakresie tam wskazanym, traci moc obowiązującą z upływem 18 (osiemnastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

I

1. Grupa posłów na Sejm we wniosku z 27 lipca 2012 r. zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 855; dalej: ustawa o skok z 2009 r.).

1.1. Zdaniem grupy posłów, art. 7 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. narusza zasadę subsydiarności wyrażoną w art. 2 Konstytucji (zasadę minimalizacji ingerencji prawotwórczej), ponieważ nie istnieje społeczna potrzeba koncesjonowania tworzenia spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (dalej: kasy, SKOK). Stan rynku usług finansowych, na którym istnieje niezwykle silna konkurencja, powoduje, że rozwój kas następuje przez zwiększanie się liczby członków istniejących kas, natomiast liczba kas jako osób prawnych spada samoczynnie, jako efekt dostosowywania do warunków konkurencji. Nowe kasy w zasadzie nie powstają. Zbędne i niepożądane jest więc tworzenie regulacji ograniczającej dodatkowo powstawanie kas. Zaskarżony przepis jest również niezgodny z zasadą praworządności, albowiem w rażący sposób łamie podstawową zasadę światowego ruchu spółdzielczego, jaką jest zasada autonomii spółdzielni, wyrażająca się w powszechnie na świecie przyjętej wolności tworzenia spółdzielni.

Ponadto art. 7 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z:

a) art. 7 Konstytucji, ponieważ pozostawia organom władzy publicznej nadmierną swobodę działania w sprawie wydania zezwolenia na utworzenie kasy,

b) art. 9 i art. 91 ust. 3 Konstytucji, które ustanawiają obowiązek przestrzegania przez Rzeczpospolitą Polską prawa Unii Europejskiej; w tym kontekście art. 7 ustawy o skok z 2009 r. – według wnioskodawcy – narusza art. 2 dyrektywy 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe (Dz. Urz. UE L 177 z 30.06.2006, s. 1, ze zm.; dalej: dyrektywa bankowa), ponieważ dyrektywa nie dotyczy kas, a ustawa o skok z 2009 r. wprowadza wymagania tożsame z określonymi w niej warunkami prowadzenia działalności przez instytucję kredytową (zaskarżony przepis „stanowi więc wprost wyrzeczenie się przez polskiego ustawodawcę wolności przyznanej polskim obywatelom w zakresie tworzenia i działalności spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych”),

c) art. 20 Konstytucji, albowiem zawarte w nim rozwiązanie godzi w istotę społecznej gospodarki rynkowej, wprowadzając nadmierną i nieuzasadnioną ingerencję państwa w działalność prywatnych podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, jakimi są SKOK-i, oraz ograniczając tym samym wolność korzystania z ich usług przez drobnych i średnich przedsiębiorców, będących ich członkami,

d) art. 22 Konstytucji, albowiem stanowi zbędne ograniczenie wolności prowadzenia działalności gospodarczej oraz społecznej gospodarki rynkowej; powstawanie nowych kas nie zagraża żadnym wartościom godnym ochrony,

e) art. 32 ust. 2 Konstytucji, ponieważ zawarte w nim rozwiązanie dyskryminuje kasy na tle wszystkich innych spółdzielni, których tworzenie nie jest koncesjonowane,

f) art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, wprowadza bowiem niedopuszczalne koncesjonowanie zrzeczenia już na etapie jego powstawania, w ten sposób rozwiązanie to godzi w samą istotę wolności zrzeczania się.

1.2. Zdaniem wnioskodawcy, art. 7 ust. 4 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami subsydiarności i poprawnej legislacji, ponieważ – wbrew wyłączeniu zawartemu w dyrektywie bankowej – nie istnieje konieczność ograniczenia swobody kształtowania przez członków kas statutu spółdzielni. Z tego względu zaskarżony przepis jest niezgodny także z art. 9 i art. 91 ust. 3 Konstytucji. Ponadto, art. 7 ust. 4 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z:

a) art. 7 Konstytucji, ponieważ pozostawia organom władzy publicznej nadmierną swobodę działania,

b) art. 20 Konstytucji, ponieważ zawarte w nim rozwiązanie godzi w istotę społecznej gospodarki rynkowej,

c) art. 22 Konstytucji, ponieważ stanowi zbędne ograniczenie wolności prowadzenia działalności gospodarczej oraz społecznej gospodarki rynkowej,

d) art. 32 ust. 2 Konstytucji, ponieważ zawarte w nim rozwiązanie dyskryminuje kasy na tle wszystkich innych spółdzielni, których statuty nie podlegają zatwierdzeniu przez Komisję Nadzoru Finansowego,

e) art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ wprowadza zatwierdzanie przez organ władzy publicznej umowy założycielskiej spółdzielni, w zakresie całości materii tej umowy, w ten sposób rozwiązanie to godzi w istotę wolności zrzeczania się.

1.3. W ocenie grupy posłów, art. 7 ust. 5 ustawy o skok z 2009 r. nie precyzuje wymagań obowiązujących przy tworzeniu kas, przez co jest niezgodny z art. 2 Konstytucji (w aspekcie zasady subsydiarności, zasady zaufania do państwa i prawa oraz zasady poprawnej legislacji). Wnioskodawca uzasadnił ten zarzut w taki sam sposób, jak niezgodność art. 7 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r.; tożsame zarzuty zostały przedstawione również na kontekście art. 7, art. 9, art. 20, art. 22, art. 32 ust. 2, art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 91 ust. 3 Konstytucji.

1.4. Argumenty konstytucyjne, które wnioskodawca wysunął wobec art. 7 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. zostały wykorzystane wobec art. 7 ust. 6 tej ustawy. Według grupy posłów, przepis ten jest niezgodny z art. 2 Konstytucji (w aspekcie zasady subsydiarności, zasady zaufania do państwa i prawa oraz zasady poprawnej legislacji) oraz z art. 7, art. 9, art. 20, art. 22, art. 32 ust. 2, art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 91 ust. 3 Konstytucji. Ponadto art. 7 ust. 6 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z art. 10 i art. 92 w związku z art. 93 Konstytucji, ponieważ Komisja Nadzoru Finansowego, jako organ stosujący prawo, nie powinna mieć kompetencji do stanowienia norm o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, które w dodatku mają wiązać prawnie podmioty niepodporządkowane jej organizacyjnie. Niezależnie od tego wnioskodawca stwierdził, że art. 7 ust. 6 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji, ponieważ nie zawiera wytycznych do wydania rozporządzenia, a organ upoważniony nie ma statusu konstytucyjnego.

1.5. W ocenie wnioskodawcy, art. 8 ust. 2 i 3 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z art. 2 i art. 7 Konstytucji, ponieważ uzależnienie zmian statutu spółdzielni od wymogu wydawania przez organ władzy publicznej decyzji o zatwierdzeniu każdej zmiany umowy założycielskiej spółdzielni, w dodatku przy uznaniowej przesłance odmowy zatwierdzenia tej umowy (jeśli zmiana prowadzi do naruszenia bezpieczeństwa gromadzonych w kasie środków), nie jest konieczne. Zdaniem wnioskodawcy, art. 8 ust. 2 ustawy o skok z 2009 r. nie powinien dotyczyć zatwierdzania przez Komisję Nadzoru Finansowego każdej zmiany statutu kasy, zwłaszcza niezwiązanej z bezpieczeństwem jej działalności finansowej. Narusza to zasadę minimalizacji ingerencji prawotwórczej w sprawy

spółdzielni oraz zasadę zaufania do państwa i prawa. Sprzeczne z zasadą poprawnej legislacji jest również ustanowienie oprócz kontroli sądu rejestrowego, pokrywającej się z nią zakresowo, kontroli Komisji Nadzoru Finansowego (art. 8 ust. 3 ustawy o skok z 2009 r.).

Ponadto, art. 8 ust. 2 i 3 ustawy o skok z 2009 r. narusza:

a) art. 9 i art. 91 ust. 3 Konstytucji, ponieważ wbrew wyłączeniu w art. 2 dyrektywy bankowej, uprawniają organ władzy publicznej do zatwierdzenia zmiany statutu kasy lub odmowy jej zatwierdzenia,

b) art. 20 Konstytucji, ponieważ zawarte w nich rozwiązanie godzi w istotę społecznej gospodarki rynkowej, krępując w sposób niczym nieuzasadniony i daleko idący swobodę kształtowania umowy założycielskiej SKOK przez członków kasy,

c) art. 22 Konstytucji, ponieważ stanowią zbędne ograniczenie wolności działalności gospodarczej SKOK; nie istnieje żaden ważny interes publiczny, wymagający wprowadzenia rozwiązania zawartego w zaskarżonych przepisach,

d) art. 32 ust. 2 Konstytucji, ponieważ w świetle art. 8 ust. 2 i 3 ustawy o skok z 2009 r. SKOK mają być jedy-
nymi spółdzielniami, których każda zmiana statutu wymaga zatwierdzenia przez Komisję Nadzoru Finansowego,

e) art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ godzą w istotę wolności zrzeszania się przez wprowadzenie daleko idącego ograniczenia swobody kształtowania umowy założycielskiej przez członków zrzeszenia.

1.6. Zdaniem grupy posłów, art. 9 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji (w aspekcie zasady subsydiarności, zasady zaufania do państwa i prawa oraz zasady poprawnej legislacji), ponieważ pozostawia nadmierną swobodę działania Komisji Nadzoru Finansowego. Ponadto wnioskodawca sformułował zarzuty naruszenia art. 9 i art. 91 ust. 3 Konstytucji – ze względu na sprzeczność z postanowieniami dyrektywy bankowej, art. 7 Konstytucji – ze względu na brak wskazania, jakich dokumentów i informacji może żądać Komisja Nadzoru Finansowego, art. 20 i art. 22 Konstytucji – ze względu na ingerencję w istotę gospodarki rynkowej oraz brak uzasadnienia tego rodzaju ograniczenia wolności działalności gospodarczej, art. 32 ust. 2 Konstytucji – ze względu na dyskryminację kas w stosunku do banków, art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji – ze względu na naruszenie istoty zrzeszania się.

1.7. Grupa posłów zaskarżyła art. 10 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r., uznając, że jest sprzeczny z zasadą subsydiarności i zasadą poprawnej legislacji wywodzonymi z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim wymaga, aby pomiędzy członkami kasy, będącymi osobami fizycznymi, istniała więź o charakterze zawodowym lub organizacyjnym. Ograniczenie swobody przystępowania do kas przez wprowadzenie obowiązku takiej więzi nie jest ani konieczne, ani uzasadnione. W ich przekonaniu: „W obecnych warunkach konkurencji na rynku usług finansowych, gdy przesłanką rozwoju instytucji kredytowych jest ich integracja oraz dywersyfikacja grona deponentów i kredytobiorców, wymaganie istnienia wspólnej więzi między członkami spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej nie tylko utraciło swoje pozytywne znaczenie dla stabilności finansowej kas, ale przeciwnie staje się hamulcem ich rozwoju”.

W opinii grupy posłów, art. 10 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. ustanawia zbędne ograniczenie swobody spółdzielczego współdziałania członków spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej, w tym korzystających z jej usług przedsiębiorców, limitując możliwość założenia kasy tylko do zamkniętego grona osób połączonych więzią o charakterze zawodowym lub organizacyjnym oraz zamykając możliwość przystępowania do kasy osób, które nie są połączone taką więzią z dotychczasowymi członkami kasy. Narusza to art. 20 i art. 22 Konstytucji. Wprowadzenie uciążliwości w postaci nadzoru publicznego nad działalnością kas powinno iść w parze z przyznaniem im w zamian większych możliwości działania.

Artykuł 10 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. jest także niezgodny z art. 32 ust. 2 Konstytucji, gdyż stawia kasy jako podmioty świadczące usługi oraz osoby zamierzające korzystać z ich usług w pozycji istotnie gorszej niż banki spółdzielcze i inne banki oraz ich klientów, a także w pozycji istotnie gorszej niż wszystkie inne spółdzielnie i ich członków. Ponadto jest niezgodny z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ nadmiernie ogranicza wstępowanie do kas osób, które z pozostałymi członkami kasy nie łączą więzi zawodowe lub organizacyjne.

1.8. Według wnioskodawcy, art. 12 ust. 3 i 4 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z art. 32 i art. 64 Konstytucji. Zakwestionowane unormowanie niezasadnie różnicuje położenie prawne członka spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej (na niekorzyść) w stosunku do położenia prawnego członków wszystkich innych spółdzielni. Roszczenie o wypłatę wkładu członkowskiego w SKOK, który ma charakter zbliżony do lokaty, wraz z oprocentowaniem, jest zaś prawem majątkowym członka kasy i podlega ochronie na podstawie art. 64 Konstytucji. Pozbawienie członków SKOK możliwości dysponowania środkami należnymi im z tytułu oprocentowania wkładów członkowskich narusza istotę konstytucyjnego prawa własności. Ponadto art. 12 ust. 3 i 4 ustawy o skok z 2009 r. jest sprzeczny z zasadą poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji), ponieważ stwarza różne możliwości wykładnicze.

1.9. W ocenie grupy posłów, art. 17 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 1 w związku z art. 58 ust. 1 oraz art. 32 Konstytucji, ponieważ określa zamkniętą listę organów spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej, nie zamieszczając na niej zebrań grup członkowskich.

1.10. Grupa posłów zaskarżyła art. 19 ustawy o skok z 2009 r., zarzucając mu sprzeczność z art. 2, art. 32 ust. 2, art. 22 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem wnioskodawcy, w art. 19 ustawy o skok z 2009 r. niezasadnie został wprowadzony zakaz odpłatnej pracy w organach kasy innych niż zarząd, podczas gdy w innych spółdzielniach taki zakaz w ogóle nie został przewidziany. Uniemożliwia to kasom zatrudnienie profesjonalnej rady nadzorczej, co może wpłynąć negatywnie na bezpieczeństwo zgromadzonych w kasach oszczędności; osłabienie bezpieczeństwa finansowego kas jest z kolei sprzeczne z art. 2 Konstytucji (naruszenie zasady poprawnej legislacji i minimalizacji ingerencji prawodawczej). Zakaz zatrudnienia profesjonalnej kadry zarządzającej ogranicza ponadto wolność działalności gospodarczej oraz zdolność konkutowania przez kasy na rynku usług finansowych. Ograniczenie swobody kształtowania zasad zatrudniania i wynagradzania członków organów przez członków zrzeszenia nie jest konieczne w demokratycznym państwie prawnym i nie znajduje godziwej podstawy w konstytucyjnych standardach.

1.11. Grupa posłów uznała, że art. 20 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji w aspekcie minimalizacji ingerencji prawotwórczej oraz zasady praw słuszenie nabytych, ponieważ przewiduje niezasadną ingerencję w strukturę organizacyjną SKOK. Ustawodawca nie uzasadnił potrzeby zmiany prawa w tym zakresie. Zaskarżony przepis jest niezgodny także z art. 22, art. 32 ust. 2 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ stawia kasy w gorszej pozycji prawnej niż inne spółdzielnie oraz nie jest konieczny w demokratycznym państwie prawnym.

1.12. Zgodnie z wnioskiem, art. 21 ust. 1 i art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o skok z 2009 r. są sprzeczne z art. 2 Konstytucji (w aspekcie zasady subsydiarności i zasady zaufania do państwa i prawa), ponieważ wprowadzają niezasadne ograniczenie zasady autonomii i niezależności spółdzielni od państwa przez dopuszczenie bezpośredniej ingerencji organu władzy publicznej w jedną z najistotniejszych wewnętrznych spraw spółdzielni, jaką jest powołanie prezesa jej zarządu. Jak wyjaśniła grupa posłów, nie ma konieczności dokonywania zmiany ustawy w stosunku do obowiązującego stanu prawnego.

Zaskarżone przepisy są niezgodne również z:

a) art. 7 Konstytucji, gdyż pozostawiają organowi nadzoru państwowego nadmierną swobodę uznania, czy określona osoba spełnia wymagania konieczne do pełnienia powierzonej jej funkcji prezesa zarządu kasy; Komisja Nadzoru Finansowego nie jest właściwym organem do tego zadania, bo dotąd nie oceniała kandydatów na prezesów zarządów kas, a jedynie kandydatów na członków zarządów banków,

b) art. 9 w związku z art. 91 ust. 3 Konstytucji, ponieważ – wbrew dyrektywie bankowej – zakładają daleko idący instrument nadzoru, który bezpośrednio ingeruje w swobodę członków spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych przy powoływaniu organów kas,

c) art. 20 Konstytucji, ponieważ zawarte w nich rozwiązanie godzi w istotę społecznej gospodarki rynkowej, wprowadzając nadmierną i nieuzasadnioną ingerencję państwa w działalność prywatnych podmiotów prowadzących działalność gospodarczą (kas); rozwiązanie to oznacza wprowadzenie kolejnej koncesji w działalności kas, oprócz zezwolenia na utworzenie kas, także zezwolenia na powołanie prezesa jej zarządu, podczas gdy powoływanie prezesów kas na dotychczasowych zasadach nie stanowiło zagrożenia żadnych wartości godnych ochrony,

d) art. 32 Konstytucji, ponieważ tworzą nieuzasadnione naruszenie równości kas w stosunku do innych spółdzielni, w wypadku których członkowie korzystają z całkowitej swobody,

e) art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ dokonane w nich ograniczenie swobody członków stowarzyszenia przy wyborze prezesa organu zarządzającego nie jest konieczne w demokratycznym państwie prawnym i nie znajduje godziwej podstawy w standardach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.13. Według grupy posłów, art. 21 ust. 3 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji (w aspekcie zasady subsydiarności, zasady poprawnej legislacji i zasady zaufania do państwa i prawa). Przepis ten niezasadnie pozwala bowiem organowi władzy publicznej odmówić prawa do wykonywania funkcji prezesa zarządu kasy każdej osobie, której zostaną postawione jakiegokolwiek zarzuty karne, w tym w sprawach z oskarżenia prywatnego dotyczących często błahych spraw, będących odzwierciedleniem osobistego konfliktu między stronami.

Zaskarżony przepis jest sprzeczny także z:

a) art. 7 Konstytucji, ponieważ nie wyznacza organowi władzy publicznej granic ingerencji w wewnętrzne sprawy kas,

b) art. 9 w związku z art. 91 ust. 3 Konstytucji, ponieważ przyznaje Komisji Nadzoru Finansowego daleko idący instrument nadzoru nad kasami, mimo że dyrektywa bankowa wyłącza stosowanie przewidzianych w niej rozwiązań nadzorczych wobec kas,

c) art. 20 Konstytucji, ponieważ zawarte w nim rozwiązanie wprowadza nieadekwatną do chronionych wartości, nadmierną i arbitralną ingerencję państwa w działalność kas,

d) art. 22 Konstytucji, ponieważ ogranicza wolność prowadzenia działalności gospodarczej oraz społecznej gospodarki rynkowej; powoływanie prezesów SKOK na dotychczasowych zasadach nie zagraża żadnym wartościom wymagającym ochrony,

e) art. 32 Konstytucji, ponieważ niezasadnie różnicuje sytuację prawną i faktyczną kas w stosunku do innych spółdzielni,

f) art. 42 ust. 3 Konstytucji, ponieważ wprowadza możliwość zastosowania przez organ władzy publicznej sankcji wobec obywatela, który nie naruszył prawa, a jedynie zostały mu postawione zarzuty, które mogą następnie nie znaleźć potwierdzenia w toku postępowania, albo wobec którego został wniesiony prywatny akt oskarżenia, nawet jeśli obywatel ten zostanie następnie uniewinniony,

g) art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ ograniczenie swobody decydowania członków zrzeszenia o sprawach wewnętrznych (wyborze władz) tego zrzeszenia nie jest konieczne do realizacji żadnej z wartości uznanych w demokratycznym państwie prawnym.

1.14. W ocenie wnioskodawcy, art. 22 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji (w aspekcie zasady subsydiarności, zasady poprawnej legislacji i zasady zaufania do państwa i prawa). Przepis ten w sposób nieuzasadniony ogranicza liczbę komisji kredytowych działających w kasie do jednej, podczas gdy zwłaszcza w wypadku dużych kas (prowadzących działalność w różnych regionach kraju), w praktyce działa często kilka komisji kredytowych. Rozwiązanie to nie zostało wprowadzone w tym celu, aby zmienić strukturę organizacyjną kas ze względu na jakiś pożądaný cel społeczny, ale jest wynikiem „braku uważnego przeanalizowania zasad działania i organizacji spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych” przez ustawodawcę. „Błąd ten nie został skorygowany pomimo wielokrotnego zgłaszania poprawek (...) w toku prac w podkomisji i komisji sejmowej”.

Ponadto, zaskarżony przepis jest niezgodny z:

a) art. 22 Konstytucji, ponieważ niezasadnie ogranicza kasom możliwości prowadzenia działalności gospodarczej,

b) art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ godzi w samą istotę wolności zrzeszania się, ograniczając możliwość funkcjonalnego ukształtowania struktury organizacyjnej spółdzielni przez jej członków,

c) art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ wprowadza ograniczenia działalności kas, które nie są konieczne w demokratycznym państwie prawnym.

1.15. Grupa posłów wskazała art. 24 ust. 2 ustawy o skok z 2009 r. jako sprzeczny z art. 2 Konstytucji (w aspekcie zasady subsydiarności, zasady poprawnej legislacji i zasady nieretroakcji), ponieważ ustawodawca bez uzasadnienia zamknął listę funduszy własnych kasy oraz powierzył Komisji Nadzoru Finansowego kompetencję do określenia pozycji bilansowych kasy, które mogą zostać zaliczone do jej funduszy własnych (w tym środków otrzymanych z funduszu stabilizacyjnego Kasy Krajowej). Ponadto ustawodawca niepotrzebnie zawęził źródła finansowania funduszu zasobowego i udziałowego w stosunku do poprzedniego stanu prawnego.

Niezależnie od tego, wnioskodawca przedstawił zarzuty naruszenia przez art. 24 ust. 2 ustawy o skok z 2009 r.:

a) art. 7 Konstytucji, ponieważ przyznał Komisji Nadzoru Finansowego uznaniową kompetencję do decydowania o zaliczeniu do funduszy własnych pomocy stabilizacyjnej otrzymanej przez kasę z funduszu stabilizacyjnego Kasy Krajowej, a więc z majątku, który nie pochodzi ze środków publicznych,

b) art. 20 i art. 22 Konstytucji, ponieważ bezzasadnie ograniczył wolność gospodarowania przez kasy środkami, stanowiącymi ich majątek,

c) art. 32 Konstytucji, ponieważ postawił kasy w pozycji istotnie gorszej niż inne spółdzielnie,

d) art. 9 i art. 91 ust. 3 Konstytucji, ponieważ wprowadził rozwiązania podobne do przewidzianych w dyrektywie bankowej, która wyłącza stosowanie do kas tzw. wymogów ostrożnościowych,

e) art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ w niedopuszczalny sposób ograniczył członkom możliwość kształtowania jej gospodarki finansowej i struktury majątkowej,

f) art. 64 Konstytucji, ponieważ zakazał tworzenia innych funduszy własnych niż wymienione w zaskarżonym przepisie, chyba że na podstawie decyzji Komisji Nadzoru Finansowego,

g) art. 10 i art. 92 w związku z art. 93 Konstytucji, ponieważ założył, że Komisja Nadzoru Finansowego sama będzie kształtowała przesłanki zastosowania środków nadzoru wobec kas, decydując o tym, jakie pozycje i w jakiej części będą zaliczane do funduszy własnych kasy, a w następstwie tego o tym, czy kasa będzie wypełniała współczynnik wypłacalności.

1.16. Grupa posłów wniosła o zbadanie, czy art. 24 ust. 3 pkt 4 ustawy o skok z 2009 r. jest zgodny z zasadą zaufania do państwa i prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Zaskarżony przepis pozwala organowi nadzoru

nad kasami samodzielnie i arbitralnie kształtować przesłanki ingerencji w działalność kas, przez co powoduje „niepewność położenia prawnego obywateli w stosunku do organu władzy publicznej”. Z tego samego powodu art. 24 ust. 3 pkt 4 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z art. 7 Konstytucji.

1.17. Wnioskodawca uznał, że art. 24 ust. 4 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Jego zdaniem, przepis ten zawiera „oczywisty błąd legislacyjny”, ponieważ obok funduszu udziałowego kasy wymienia fundusz podstawowy, który nie został przewidziany w art. 24 ust. 2 pkt 2 ustawy o skok z 2009 r.

1.18. Zdaniem grupy posłów, art. 24 ust. 5 w związku z art. 24 ust. 6 i art. 93 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, gdyż narusza:

a) zasadę zaufania do państwa i prawa, nakładając na kasy obowiązek, który jest niewykonalny w praktyce,
b) zasadę poprawnej legislacji, nakładając na kasy obowiązek zmiany zasad rachunkowości w trakcie trwania roku obrachunkowego, co jest sprzeczne z obowiązującymi w polskim systemie prawnym normami dotyczącymi rachunkowości.

Ponadto art. 24 ust. 5 w związku z art. 24 ust. 6 i art. 93 ustawy o skok z 2009 r. jest sprzeczny z art. 22 Konstytucji, gdyż bezzasadnie ogranicza wolność gospodarowania kas (nakłada na kasy powinność „wypełnienia w ekstremalnie krótkim czasie wskaźnika arbitralnie określonego przez władzę publiczną”), a także z art. 9 i art. 91 ust. 3 Konstytucji, gdyż ustawodawca – wbrew wymogom dyrektywy bankowej – przyjął obowiązek osiągnięcia współczynnika wypłacalności na zasadach analogicznych jak w wypadku banków.

1.19. W ocenie wnioskodawcy, art. 25 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z zasadą subsydiarności wywodzoną z art. 2 Konstytucji, ponieważ „bezzasadnie zamyka (...) listę źródeł finansowania funduszu oszczędnościowo-pożyczkowego spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej”. Nie ma uzasadnienia takiej ingerencji legislacyjnej; nie służy ona osiągnięciu jakiegokolwiek pożądanego celu społecznego. Zaskarżony przepis narusza także zasadę poprawnej legislacji, gdyż zabieg redakcyjny powoduje „znaczące, choć prawdopodobnie niezamierzone przez ustawodawcę”, skutki prawne, oraz zasadę nieretroakcji, zmuszając osobę prawną do „zmiany zasad gospodarowania, ukształtowanych zgodnie z prawem i służących realizacji jej ustawowych i statutowych celów”.

Ponadto art. 25 ustawy o skok z 2009 r. jest sprzeczny z:

a) art. 22 Konstytucji, ponieważ bezzasadnie ogranicza wolność gospodarowania kas – zakazuje zasilania funduszu oszczędnościowo-pożyczkowego kas kredytami i pożyczkami z Kasy Krajowej, pomimo że kredytowanie jest jednym z podstawowych obowiązków Kasy Krajowej,

b) art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ „ogranicza członkom możliwość kształtowania jej gospodarki finansowej i struktury majątkowej, a więc funkcjonalnego ukształtowania struktury majątkowej spółdzielni”; ograniczenie to nie jest konieczne w demokratycznym państwie prawnym i nie znajduje podstawy w art. 31 ust. 3 Konstytucji,

c) art. 64 Konstytucji, ponieważ pozbawia kasy możliwości inwestowania środków Kasy Krajowej przez prowadzenie akcji kredytowej, ogranicza członkom dostęp do kredytu, a także pozbawia Kasę Krajową możliwości uzyskiwania wpływów z oprocentowania kredytu udzielanego kasom.

1.20. Według grupy posłów, art. 26 ust. 2 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji (w aspekcie zasady subsydiarności), ponieważ ograniczając źródła zasilania obligatoryjnych funduszy kas, utrudnia im pokrywanie straty bilansowej. Nowelizacja została dokonana „bez żadnej potrzeby zmiany istniejących rozwiązań, a nawet wbrew potrzebom społecznym”. Zakwestionowany przepis narusza również zasadę poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji), gdyż jest dysfunkcyjny, zakłada wewnętrzną sprzeczność systemu prawa, a przez to jest „bezsensowny”.

Niezależnie od tego art. 26 ust. 2 ustawy o skok z 2009 r. jest sprzeczny z:

a) art. 20 i art. 22 Konstytucji, ponieważ może doprowadzić do utraty bytu prawnego kasy, w sytuacji gdy jest wypłacalna, a kontynuacja jej działalności nie stanowi zagrożenia żadnego interesu godnego ochrony,

b) art. 32 Konstytucji, ponieważ wprowadza nieuzasadnioną dyskryminację kas w stosunku do wszystkich innych spółdzielni (np. banki spółdzielcze mogą pokrywać stratę bilansową z funduszy własnych),

c) art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ bez dostatecznego uzasadnienia ogranicza członkom kasy możliwość kształtowania jej gospodarki finansowej i struktury majątkowej, w tym skutecznego dokapitalizowania spółdzielni przez zapewnienie środków na pokrycie straty bilansowej – godzi to w istotę wolności zrzeszania się,

d) art. 64 Konstytucji, ponieważ pozbawia kasy i ich członków możliwości dysponowania przez kasy środkami jej funduszy własnych oraz skutecznego dysponowania środkami członków, w celu dokapitalizowania spółdzielni, którą utworzyli.

1.21. Zdaniem wnioskodawcy, art. 30 ust. 2 i art. 32 ustawy o skok z 2009 r. są niezgodne z zasadą subsydiarności wywodzoną z art. 2 Konstytucji, ponieważ zawarte w tych przepisach ograniczenie swobody korzystania przez członków kas z pożyczek, udzielanych na cele związane z działalnością gospodarczą, oraz ograniczenie swobody kas udzielania takich pożyczek i kredytów jest bezzasadne, nie służy osiągnięciu jakiegokolwiek pożądanego celu społecznego. Zbliżone rozwiązanie, przewidziane w poprzednio obowiązującym stanie prawnym, było uzasadnione na wcześniejszym etapie rozwoju kas, gdy nie miały one jeszcze dostatecznych ram organizacyjnych, procedur niezbędnych do oceny ryzyka kredytowego oraz nie podlegały nadzorowi państwowemu.

Ponadto art. 30 ust. 2 i art. 32 ustawy o skok z 2009 r. jest sprzeczny z:

- a) art. 20 i art. 22 Konstytucji, ponieważ godzi w istotę społecznej gospodarki rynkowej,
- b) art. 32 Konstytucji, ponieważ dyskryminuje kasy w stosunku do wszystkich innych przedsiębiorców,
- c) art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ bez dostatecznego uzasadnienia ogranicza członkom kasy możliwość kształtowania jej gospodarki finansowej i struktury majątkowej, w tym skutecznego dokapitalizowania spółdzielni przez zapewnienie środków na pokrycie straty bilansowej – godzi to w istotę wolności zrzeszania się,
- d) art. 64 Konstytucji, ponieważ pozbawia członków kas będących przedsiębiorcami możliwości założenia takiej kasy, która wypełniałaby ich potrzeby gospodarcze.

1.22. Grupa posłów stwierdziła, że art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji (w aspekcie zasady minimalizacji ingerencji prawotwórczej, zasady subsydiarności oraz zasady poprawnej legislacji), ponieważ nadmiernie ogranicza udzielanie pożyczek i kredytów członkom rady nadzorczej, zarządu i komisji kredytowej kasy. Z tego samego powodu jest sprzeczny również z art. 22 Konstytucji, który gwarantuje kasom swobodę prowadzenia działalności gospodarczej.

Dodatkowo wnioskodawca podniósł, że zaskarżony przepis rażąco dyskryminuje (art. 32 Konstytucji) członków organów i ciał opiniodawczych spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w stosunku do innych członków kas. Obostrzenia te zmniejszają także „atrakcyjność pełnienia funkcji” w organach SKOK, co z kolei jest niezgodne z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Grupa posłów podkreśliła, że „limit koncentracji pożyczek i kredytów, udzielanych członkom organów kasy nie jest w niniejszym wniosku kwestionowany co do istoty, ale z uwagi na błędny sposób jego sformułowania, wprowadzający szczególną «zbiorową odpowiedzialność»”.

1.23. W ocenie grupy posłów, art. 31 ust. 2 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, narusza bowiem wynikającą z tego przepisu zasadę subsydiarności. Ustawodawca dokonał zmiany „na gorsze wypróbowanego i działającego sprawnie przez kilkanaście lat funkcjonowania spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych mechanizmu udzielania pożyczek i kredytów członkom organów kasy w sposób zapobiegający nadużyciom”.

1.24. Zgodnie z wnioskiem, art. 34 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji (w aspekcie zasady subsydiarności i zasady poprawnej legislacji). Stanowi, że członek kasy nie może być jednocześnie poręczycielem więcej niż dwóch pożyczek lub kredytów udzielonych przez kasę, której jest członkiem. Analogiczne ograniczenie obowiązywało wprawdzie w poprzednim stanie prawnym, ale w obecnych realiach rynku usług finansowych – zdaniem wnioskodawcy – „utraciło (...) aktualność” i jest zbędne.

Ponadto art. 34 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z art. 20 i art. 22 Konstytucji, ponieważ ogranicza swobodę działalności kredytowej kas oraz swobodę korzystania przez członków z ich usług, a także z art. 32 Konstytucji, gdyż wprowadza dyskryminację członków SKOK jako kredytobiorców i poręczycieli oraz dyskryminację samych kas jako instytucji kredytowych – w stosunku do banków i ich klientów.

1.25. Według grupy posłów, art. 36 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z zasadą subsydiarności wywodzoną z art. 2 Konstytucji, ponieważ przewidziana w nim regulacja jest „dysfunkcyjna”. Zakłada konieczność regulowania w statucie kasy z natury dynamicznej okoliczności, jaką są zasady udzielania pożyczek i kredytów, które muszą zmieniać się wraz z warunkami konkurencji na rynku usług finansowych, choćby w związku z rozszerzaniem oferty kas dla ich członków. Biorąc zaś pod uwagę, że zmiany statutów kas muszą być zatwierdzone przez Komisję Nadzoru Finansowego, stosowanie art. 36 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. oznaczałoby w każdym wypadku potrzebę akceptacji (w długotrwałym postępowaniu administracyjnym) wspomnianych zagadnień przez organ nadzorczy. Jak podkreślił wnioskodawca: „Jeżeli przepis ten został skonstruowany właśnie w celu zmniejszenia konkurencyjności spółdzielczych kas na rynku poprzez utrudnienie im niezwłocznego reagowania na zmiany otoczenia rynkowego, regulacja taka tym bardziej narusza zasadę subsydiarności, wynikającą z art. 2 Konstytucji”.

Niezależnie od tego, art. 36 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. budzi wątpliwości wnioskodawcy także w kontekście:

- a) art. 20 i art. 22 Konstytucji, ponieważ nadmiernie ogranicza swobodę działalności gospodarczej kas i utrudnia im konkurowanie z innymi instytucjami kredytowymi,

b) art. 32 Konstytucji, ponieważ dyskryminuje kasy w stosunku do banków i do innych spółdzielni,
c) art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ ogranicza swobodę członków stowarzyszenia, rozszerzając zakres obligatoryjnej materii statutowej na okoliczności, które powinny być przez nie ustalane w sposób swobodny, w wyznaczonych ustawą ramach – godzi to w istotę samorządności kas.

1.26. Wnioskodawca zaskarżył art. 37 ust. 2 ustawy o skok z 2009 r., uznając, że jest niezgodny z art. 2 Konstytucji (w aspekcie zasady subsydiarności), gdyż ustanawia „niecelowe, zbędne i nadmierne ograniczenie swobody inwestowania przez spółdzielcze kasy w lokaty, wkłady i udziały w Kasie Krajowej”. Przypomniał, że limit koncentracji nie obowiązywał w stosunku do tego rodzaju inwestycji w poprzednim stanie prawnym, a ustawa o skok z 2009 r. wprowadziła go wraz z nadzorem państwowym nad Kasą Krajową, czyli bezpieczeństwo jej działalności i tak zostało wzmocnione. Niejasna redakcja art. 37 ust. 2 ustawy o skok z 2009 r. uzasadnia zarzut jego niezgodności z zasadą poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji).

Dodatkowo – w opinii grupy posłów – zaskarżony przepis jest sprzeczny z:

a) art. 20 i art. 22 Konstytucji, gdyż ograniczenie swobody inwestowania przez kasy we wkłady i udziały w Kasie Krajowej jest nieuzasadnione,

b) art. 32 ust. 2 Konstytucji, gdyż dyskryminuje kasy w stosunku do innych spółdzielni, na które ustawodawca nie nakłada ograniczeń inwestowania środków pieniężnych,

c) art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż ogranicza swobodę członków zrzeszenia, jakim jest Kasa Krajowa, do jej dokapitalizowania przez nabywanie w niej wkładów i udziałów, co godzi w istotę wolności zrzeszania się,

d) art. 64 Konstytucji, gdyż godzi w prawa majątkowe kas do inwestowania we wkłady i udziały w Kasie Krajowej.

1.27. Zdaniem wnioskodawcy, art. 37 ust. 3 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z zasadą subsydiarności wywodzoną z art. 2 Konstytucji; w przeciwieństwie do poprzedniego stanu prawnego, przepis ten może hamować istotnie powstawanie i rozwój kas. W przekonaniu grupy posłów, o ile pewne ograniczenia były uzasadnione w okresie tworzenia pierwszych kas, gdy nie miały one jeszcze wypracowanych reguł bezpiecznego gospodarowania, o tyle tracą celowość, gdy ustawa poddaje kasy nadzorowi państwowemu.

Ponadto art. 37 ust. 3 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z:

a) art. 20 i art. 22 Konstytucji, „utrudniając (...) zbudowanie nowym spółdzielczym kasom materialnego zaplecza swojej działalności, hamuje ich rozwój”; ustawodawca nie wykazał społecznej potrzeby nowelizacji prawa w tym zakresie,

b) art. 32 Konstytucji, ponieważ bardziej rygorystycznie traktuje kasy niż inne spółdzielnie i instytucje kredytowe (np. banki),

c) art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ godzi w swobodę prowadzonej przez kasy działalności gospodarczej i nie jest konieczny w demokratycznym państwie prawnym.

1.28. W opinii grupy posłów, art. 38 ust. 2 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z zasadą subsydiarności wywodzoną z art. 2 Konstytucji, ponieważ niezasadnie zmienił reżim określania form przechowywania rezerwy płynnej kas w stosunku do poprzedniego stanu prawnego. Mechanizm ustanowiony w zaskarżonym przepisie jest ponadto niezgodny z zasadą poprawnej legislacji (dopuszcza bowiem zawężenie możliwych form przechowywania rezerwy do samej tylko gotówki), zasadą niedziałania prawa wstecz i zasadą zaufania do państwa i prawa (wprowadza inne niż gotówka formy przechowywania rezerwy płynnej kas, a dokonanie ich wyboru zostało pozostawione dyskrecjonalnej decyzji Komisji Nadzoru Finansowego).

Wnioskodawca stwierdził także, że art. 38 ust. 2 ustawy o skok z 2009 r. jest sprzeczny z:

a) art. 7 Konstytucji, ponieważ pozostawia arbitralnej decyzji Komisji Nadzoru Finansowego uznanie wniosku Kasy Krajowej o ustalenie innych niż gotówka form przechowywania rezerwy płynnej kas,

b) art. 20 i art. 22 Konstytucji, ponieważ odbiera możliwość racjonalnego gospodarowania środkami rezerwy płynnej we współpracy z Kasą Krajową,

c) art. 32 Konstytucji, ponieważ dyskryminuje kasy w stosunku do banków,

d) art. 64 Konstytucji, ponieważ godzi w istotę praw majątkowych kas, polegających m.in. na możliwości gromadzenia przez nie środków pieniężnych w różnej postaci (nie tylko gotówce),

e) art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ przewiduje nakaz, aby całość rezerwy płynnej była przechowywana w gotówce, co pozbawia członków kas możliwości prowadzenia racjonalnej gospodarki zrzeszenia.

1.29. Zdaniem wnioskodawcy, art. 41 ust. 2 ustawy o skok z 2009 r., w którym zostało przewidziane obligatoryjne zrzeszenie kas w Kasie Krajowej, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji (w aspekcie zasady subsydiarności). Unormowanie to – według grupy posłów – straciło uzasadnienie z chwilą objęcia kas nadzorem Komisji Nadzoru Finansowego, co zwiększyło bezpieczeństwo całego systemu.

Ponadto art. 41 ust. 2 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z:

a) art. 20 i art. 22 Konstytucji, ponieważ żadna kasa nie może działać bez przystąpienia do Kasy Krajowej, a Kasa Krajowa nie może odmówić przyjęcia kasy lub pozbawić jej członkostwa (np. gdy działa na szkodę pozostałych kas); w sytuacji gdy system kas został objęty nadzorem państwowym, jest to „nieuzasadnione ograniczenie swobody prowadzenia działalności gospodarczej kas i Kasy Krajowej”,

b) art. 32 Konstytucji, ponieważ dyskryminuje kasy względem innych spółdzielni, które nie mają obowiązku przynależności do spółdzielni osób prawnych, a także względem banków, które mogą, ale nie muszą, zrzeszać się w bankach zrzeszających,

c) art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ pozbawiając członkostwo kas w Kasie Krajowej cechy dobrowolności, godzi w istotę wolności zrzeszania się.

1.30. W ocenie wnioskodawcy, art. 43 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji (w aspekcie zasady subsydiarności, zasady poprawnej legislacji oraz zakazu nieretroakcji), ponieważ – przewidując, że Kasa Krajowa nie może prowadzić działalności innej niż określona w ustawie o skok z 2009 r. lub ustawach szczególnych – niezasadnie zamyka Kasie Krajowej swobodę funkcjonowania, negatywnie wpływając na bezpieczeństwo całego systemu kas. Zaskarżony przepis jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji, ponieważ jego redakcja pozwala na kilka rozbieżnych interpretacji. Narusza także zakaz nieretroakcji, gdyż – sprzecznie z celem ustawy o skok z 2009 r. – „wymusza” zmiany w organizacji i sposobie działania Kasy Krajowej jako osoby prawnej.

Ponadto art. 43 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z:

a) art. 20 i art. 22 Konstytucji, ponieważ ustanawia daleko idące ograniczenie swobody działalności gospodarczej Kasy Krajowej, „pozbawiając ją całkowicie wyboru przedmiotu działalności”; „przedmiot działalności Kasy Krajowej jest bezwzględnie określony w przepisach ustaw”,

b) art. 32 Konstytucji, ponieważ dyskryminuje Kasę Krajową względem wszystkich innych spółdzielni, „wyznaczając jej zamknięty obszar działalności i czyniąc przypisane jej zadania obowiązkowymi”,

c) art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ godzi w istotę swobody członków Kasy Krajowej; ogranicza możliwość określenia przez członków zrzeszenia celów współdziałania i środków jego realizacji.

1.31. Zgodnie z wnioskiem, art. 44 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami subsydiarności i poprawnej legislacji. Zakwestionowany przepis nakłada na Kasę Krajową nadmierne ciężary, zobowiązując ją do określonej działalności na rzecz kas, przez co zagraża stabilności Kasy Krajowej.

Niezależnie od tego, grupa posłów uznała, że art. 44 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z:

a) art. 20 i art. 22 Konstytucji, ponieważ godzi w istotę wolności gospodarowania Kasy Krajowej, która nie może decydować, jakie świadczenia ma dostarczać swym członkom i na czyją rzecz będzie je świadczyć,

b) art. 32 Konstytucji, ponieważ „ewenementem w ramach systemu prawnego jest nałożenie na podmiot prywatny obowiązku wykonywania działalności na rzecz odbiorców”; rozwiązanie to dyskryminuje Kasę Krajową w stosunku do wszystkich innych prywatnych podmiotów prawa, a nawet względem podmiotów publicznych, które w celu wykonywania nałożonych obowiązków uzyskują finansowanie ze środków publicznych,

c) art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ pozbawia członków zrzeszenia możliwości kształtowania przedmiotu jego działalności.

1.32. Grupa posłów stwierdziła, że art. 46 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami poprawnej legislacji i zaufania do państwa i prawa, ponieważ kasy zrzeszone w Kasie Krajowej są obowiązane do wnoszenia rocznej składki z funduszu oszczędnościowo-pożyczkowego, która jest pokrywana m.in. z wkładów członkowskich oraz zgromadzonych przez członków kas oszczędności. Kasa Krajowa nie ma natomiast możliwości wnoszenia innych składek, nawet jeśli zgromadzone środki nie wystarczą na sfinansowanie jej działalności. Z tego powodu art. 46 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. narusza także zasadę nieretroakcji prawa; jest to regulacja wewnątrznie sprzeczna.

W ocenie wnioskodawcy, zaskarżony przepis godzi w istotę społecznej gospodarki rynkowej, o której mowa w art. 20 Konstytucji, gdyż – z jednej strony – zezwala organowi władzy publicznej (Komisji Nadzoru Finansowego) na pobieranie składki na cele publicznoprawne ze środków obywateli (członków kas), którzy nie podlegają nadzorowi państwowemu, z drugiej strony zaś – nie zezwala na wnoszenie do Kasy Krajowej przez zrzeszone w niej kasy innych składek (niezbędnych do finansowania działalności Kasy Krajowej).

Zakwestionowany przepis ponadto jest niezgodny z art. 32, art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 64 Konstytucji. Po pierwsze, dyskryminuje kasy względem innych podmiotów nadzorowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego, wobec których nie jest stosowane rozwiązanie pozwalające organowi władzy publicznej na pobieranie składki ze środków nienależących do podmiotu nadzorowanego, lecz powierzonych mu pod tytułem zwrotnym przez osoby fizyczne. Po drugie, pozbawia kasy możliwości wnoszenia składek na funkcjonowanie Kasy Krajowej także w innych wypadkach niż przewidziane ustawą (np. składkę nadzwyczajną). Po trzecie, godzi

w istotę przysługującego członkom kas prawa własności środków pieniężnych, będących ich oszczędnościami i wkładami członkowskimi, czyniąc z nich źródło pokrycia składki m.in. na nadzór sprawowany przez Komisję Nadzoru Finansowego.

1.33. Zdaniem wnioskodawcy, art. 46 ust. 2 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji (w aspekcie zasady subsydiarności, zasady zaufania do państwa i prawa oraz zasady poprawnej legislacji), ponieważ przewiduje górną granicę składki kas na pokrycie kosztów działalności Kasy Krajowej na zbyt niskim poziomie; ustawodawca wprowadził rozwiązanie, które z założenia jest „dysfunkcyjne” i uniemożliwia zrealizowanie celów ustawy. Z tych samych przyczyn art. 46 ust. 2 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny także z art. 20 i art. 22 Konstytucji, gdyż godzi w podstawy społecznej gospodarki rynkowej oraz wolność gospodarowania kas. Z kolei wyłączenie możliwości finansowania działalności Kasy Krajowej przez kasy ponad wysokość „arbitralnie określoną” ustawą jest sprzeczne z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.34. Grupa posłów zaskarżyła art. 47 ustawy o skok z 2009 r., w którym został określony katalog organów wewnętrznych Kasy Krajowej. W opinii grupy posłów, art. 47 ustawy o skok z 2009 r. narusza wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę subsydiarności, ponieważ nadmiernie i niezasadnie ogranicza swobodę członków Kasy Krajowej. Niezależnie od tego, zakwestionowany przepis jest niezgodny z art. 32 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ – po pierwsze – dyskryminuje Kasę Krajową względem innych spółdzielni, które korzystają ze statutowej swobody powoływania swoich organów wewnętrznych, po drugie zaś – pozbawia członków kas prawa do kształtowania struktury organizacyjnej spółdzielni.

1.35. Według wnioskodawcy, art. 48 ust. 2 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, ponieważ narusza zasady: subsydiarności, sprawiedliwości społecznej, praworządności, w tym zasadę zakazu wstecznego działania prawa. Grupa posłów skonstatowała, że zaskarżony przepis jest niesprawiedliwy, gdyż – odmiennie niż w dotychczasowym stanie prawnym – wprowadza regułę, że każdemu członkowi Kasy Krajowej przysługuje jeden głos na walnym zgromadzeniu, bez względu na liczbę posiadanych udziałów.

Ponadto art. 48 ust. 2 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z:

a) art. 20 i art. 22 Konstytucji, ponieważ „odbiera Kasie Krajowej możliwość zachęcania swoich członków do zasilania jej funduszu udziałowego i budowania w ten sposób siły kapitałowej i stabilności finansowej”,

b) art. 32 Konstytucji, ponieważ stawia Kasę Krajową i jej członków w pozycji gorszej niż członków innych spółdzielni osób prawnych,

c) art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ godzi w istotę wolności zrzeszania się, które fundamentalnym elementem jest zachowanie proporcji między udziałem członków w sprawowaniu demokratycznej kontroli i kierownictwa zrzeszenia, a udziałem tych członków w finansowaniu działalności zrzeszenia; ustawodawca niezasadnie ograniczył również swobodę członków zrzeszenia do kształtowania spraw wewnętrznych zrzeszenia za pomocą statutu.

1.36. W przekonaniu grupy posłów, art. 48 ust. 3 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą subsydiarności, ponieważ nakaz, aby na walnym zgromadzeniu Kasy Krajowej kasa była reprezentowana przez pełnomocnika wybranego przez radę nadzorczą kasy spośród członków kasy, z wyłączeniem członków zarządu kasy (czyli osób najlepiej zorientowanych w praktyce działania kas i znających ich potrzeby), jest „zbędna i nieuzasadniona” oraz zbyt głęboko ingeruje w wewnętrzne sprawy spółdzielni.

Zaskarżony art. 48 ust. 3 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny także z:

a) art. 20 i art. 22 Konstytucji, gdyż ogranicza wolność działalności gospodarczej kas bez wykazania interesu publicznego, któremu ograniczenie ma służyć,

b) art. 32 Konstytucji, gdyż stawia kasy w pozycji gorszej niż inne spółdzielnie,

c) art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż odbiera kasom prawo decydowania o sposobie uczestniczenia w kontroli i kierownictwie Kasy Krajowej.

1.37. Zdaniem wnioskodawcy, art. 49 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, ponieważ nadmiernie i nieracjonalnie ingeruje w swobodę wyboru przez kasy członków rady nadzorczej Kasy Krajowej (zgodnie z zaskarżonym przepisem, rada nadzorcza jest wybierana spośród pełnomocników reprezentujących kasy na walnym zgromadzeniu Kasy Krajowej). Ustawodawca powinien dążyć do „skompletowania jak najbardziej kompetentnego składu rady nadzorczej, nie zaś stawiać zbędne i kolidujące z tym założeniem ograniczenia”.

Artykuł 49 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny ponadto z:

a) art. 20 i art. 22 Konstytucji, gdyż – bez wykazania ważnego interesu publicznego – ogranicza wolność działalności gospodarczej kas („[n]ie sposób (...) znaleźć przyczynę, dla której należałoby ograniczyć krąg osób, które mogą być wybrane do rady nadzorczej Kasy Krajowej wyłącznie do pełnomocników kas, reprezentujących je na walnym zgromadzeniu Kasy Krajowej”),

b) art. 32 Konstytucji, gdyż dyskryminuje członków kas, kasy i Kasę Krajową względem innych członków spółdzielni oraz wszystkich spółdzielni zrzeszających się w spółdzielniach osób prawnych, a także względem spółdzielni osób prawnych,

c) art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż ogranicza kasom możliwość decydowania o sposobie sprawowania nadzoru i kontroli nad Kasą Krajową.

1.38. W ocenie grupy posłów, art. 51 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji (w aspekcie zasady subsydiarności, zasady zaufania do państwa i prawa oraz zasady niedziałania prawa wstecz), ponieważ tryb powołania zarządu Kasy Krajowej nadmiernie ingeruje w jej strukturę organizacyjną (uzależnia powołanie 3/5 składu zarządu od zgody Komisji Nadzoru Finansowego).

Ponadto art. 51 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z:

a) art. 9 w związku z art. 91 ust. 3 Konstytucji, ponieważ środek nadzoru Komisji Nadzoru Finansowego zbyt intensywnie wkracza w sferę swobodnego działania zrzeszenia, jakim jest Kasa Krajowa,

b) art. 20 i art. 22 Konstytucji, ponieważ godzi w istotę społecznej gospodarki rynkowej oraz wolności prowadzenia działalności gospodarczej, wprowadzając nadmierną i nieuzasadnioną ingerencję państwa w działalność Kasy Krajowej, która jest prywatnym podmiotem,

c) art. 32 Konstytucji, ponieważ dyskryminuje Kasę Krajową względem innych spółdzielni, których członkowie „korzystają z całkowitej swobody w zakresie ustalania górnej liczby członków zarządu oraz całkowitej swobody podejmowania decyzji osobowych o powołaniu członków zarządu”,

d) art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ ogranicza kasom prawo decydowania o powołaniu składu oraz liczby członków zarządu Kasy Krajowej.

1.39. Wnioskodawca wskazał art. 51 ust. 2 ustawy o skok z 2009 r. jako niezgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą minimalizacji ingerencji prawotwórczej, gdyż „regulacja taka jest nie tylko zbędna, ale także szkodliwa”. Przepis przewiduje, że członkowie zarządu oraz osoby zajmujące stanowiska kierownicze w Kasie Krajowej nie mogą pełnić żadnych funkcji w kasach lub być pracownikami kas oraz nie mogą pełnić żadnych funkcji w innych podmiotach nadzorowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego. Zdaniem grupy posłów, w tej sytuacji nie występuje konflikt interesów, ustawodawca wykazał natomiast „sprzeczność preferencji aksjologicznych”.

Zaskarżony art. 51 ust. 2 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny także z:

a) art. 20 i art. 22 Konstytucji, ponieważ godzi w istotę społecznej gospodarki rynkowej oraz wolności prowadzenia działalności gospodarczej, wprowadzając nadmierne i nieuzasadnione ograniczenia obsady stanowisk w prywatnym podmiocie gospodarczym, jakim jest Kasa Krajowa,

b) art. 32 Konstytucji, ponieważ dyskryminuje Kasę Krajową oraz kasy względem innych spółdzielni i banków, wobec których nie zostały przewidziane podobne ograniczenia,

c) art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ odbiera kasom swobodę decydowania o powołaniu składu zarządu oraz obsadzie stanowisk kierowniczych w Kasie Krajowej.

1.40. Według grupy posłów, art. 51 ust. 3 pkt 5 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji (w aspekcie zasady poprawnej legislacji, zasady zaufania do państwa i prawa oraz zasady subsydiarności), ponieważ nakłada na członków zarządu wymogi wiedzy i doświadczenia, które nie są potrzebne do kierowania Kasą Krajową.

Przepis ten jest niezgodny także z:

a) art. 7 Konstytucji, ponieważ Komisja Nadzoru Finansowego udziela zgody na pełnienie funkcji członka zarządu Kasy Krajowej na podstawie okoliczności, które nie mają znaczenia do osiągnięcia celu zezwolenia, „jakim jest zapewnienie kierowania Kasą Krajową przez kompetentnych członków zarządu”,

b) art. 20 i art. 22 Konstytucji, ponieważ nakłada istotne ograniczenie wolności działalności gospodarczej Kasy Krajowej, uzależniając możliwość pełnienia funkcji w jej zarządzie od posiadania kwalifikacji i doświadczenia zbędnego przy jej wykonywaniu,

c) art. 32 Konstytucji, ponieważ zawarta w nim przesłanka wyrażenia zgody na powołanie członka zarządu Kasy Krajowej jest niecelowa do ustalenia przydatności osoby do pełnienia tej funkcji, co jest wyrazem dyskryminacji Kasy Krajowej wobec banków,

d) art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ nadmiernie ogranicza swobodę powoływania przez kasy składu zarządu Kasy Krajowej.

1.41. Zdaniem wnioskodawcy, art. 51 ust. 4 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z zasadami subsydiarności, zaufania do państwa i prawa oraz poprawnej legislacji wywodzonymi przez grupę posłów z art. 2 Konstytucji, ponieważ zbyt intensywnie ingeruje w swobodę kształtowania przez Kasę Krajową składu jej organu zarządzającego. Ustawodawca niezasadnie przesądził, że postawienie zarzutów karnych, w tym z oskarżenia

prywatnego, może skutkować odmową zgody na powołanie członka zarządu Kasy Krajowej przez Komisję Nadzoru Finansowego.

Dodatkowo art. 51 ust. 4 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z:

- a) art. 7 Konstytucji, ze względu na nadmierną swobodę decyzyjną organu nadzorczego,
- b) art. 9 w związku z art. 91 ust. 3 Konstytucji, ponieważ przyznaje Komisji Nadzoru Finansowego środek działania (instrument nadzoru), jakim jest zgoda na powołanie członków zarządu Kasy Krajowej, wbrew postanowieniom dyrektywy bankowej,
- c) art. 20 Konstytucji, ponieważ wprowadza „nieadekwatną do chronionych wartości, nadmierną i arbitralną ingerencję państwa w działalność Kasy Krajowej”,
- d) art. 32 Konstytucji, ponieważ dyskryminuje Kasę Krajową względem innych spółdzielni, w wypadku których członkowie korzystają ze swobody powoływania członków zarządu,
- e) art. 42 ust. 3 Konstytucji, ponieważ ustanawia sankcję „wobec obywatela, który nie naruszył prawa, a jedynie zostały mu postawione zarzuty, które mogą następnie nie znaleźć potwierdzenia w toku postępowania, albo wobec którego został wniesiony prywatny akt oskarżenia, nawet jeśli obywatel ten zostanie następnie uniewinniony”,
- f) art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ nadmiernie ogranicza swobodę kształtowania struktury kierownictwa stowarzyszenia przez jego członków.

1.42. W opinii wnioskodawcy, art. 52 ust. 2 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji (w aspekcie zasady subsydiarności, zasady zaufania do państwa i prawa oraz zasady niedziałania prawa wstecz), ponieważ ogranicza liczbę członków komisji funduszu stabilizacyjnego, a przez to nadmiernie ingeruje w strukturę organizacyjną Kasy Krajowej.

Ponadto, zaskarżony przepis jest niezgodny z:

- a) art. 20 i art. 22 Konstytucji, ponieważ godzi w istotę społecznej gospodarki rynkowej oraz wolności prowadzenia działalności gospodarczej, wprowadzając nadmierną i nieuzasadnioną ingerencję państwa w działalność Kasy Krajowej, jaką jest ustawowe limitowanie liczebności składu komisji funduszu stabilizacyjnego,
- b) art. 32 Konstytucji, ponieważ wprowadza nierówność Kasy Krajowej i innych spółdzielni, których członkowie korzystają z całkowitej swobody w zakresie ustalania składu i zasad powoływania organów innych niż zarząd, rada i walne zgromadzenie (zebranie przedstawicieli i zebrania grup członkowskich),
- c) art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ odbiera kasom możliwość decydowania o liczebności składu komisji funduszu stabilizacyjnego, która jest ciałem powołanym przez samych członków.

1.43. W przekonaniu grupy posłów, art. 53 ust. 2 i 3 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami minimalizacji ingerencji prawotwórczej oraz zaufania do państwa i prawa, ponieważ wyłącza swobodę zmiany statutu Kasy Krajowej przez jej członków (zmiana statutu musi zostać zatwierdzona przez Komisję Nadzoru Finansowego). Wnioskodawca podkreślił, że Komisja Nadzoru Finansowego dysponuje władzą dyskrecjonalną – przepisy pozwalają jej na „dowolną” odmowę zatwierdzenia statutu Kasy Krajowej. Tak daleko posunięta ingerencja ustawodawcy jest nadmierna i nieuzasadniona, nie wykazano społecznej potrzeby zmiany poprzedniej regulacji.

Ponadto zaskarżony przepis jest niezgodny z:

- a) art. 7 Konstytucji, ponieważ pozostawia organowi władzy publicznej zbyt szeroki zakres ingerencji w wewnętrzne sprawy Kasy Krajowej oraz nadmierne możliwości uznaniowego decydowania o odmowie zatwierdzenia zmiany statutu Kasy Krajowej,
- b) art. 20 i art. 22 Konstytucji, ponieważ niezasadnie i nazbyt głęboko ogranicza swobodę działalności Kasy Krajowej, której istotnym aspektem jest możliwość kształtowania postanowień statutu, stosownie do zmieniającego się otoczenia rynkowego, prawnego i społecznego, reagowania na wymagania konkurencji, rozwój techniczny i ekonomiczny,
- c) art. 32 Konstytucji, ponieważ dyskryminuje Kasę Krajową względem banków, od których nie wymaga się zatwierdzania każdej zmiany statutu przez Komisję Nadzoru Finansowego,

d) art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ przez wprowadzenie daleko idącego ograniczenia swobody kształtowania przez członków zrzeszenia jego umowy założycielskiej godzi w istotę wolności zrzeszania się.

1.44. Grupa posłów wskazała, że art. 54 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami subsydiarności, niedziałania prawa wstecz, zaufania do państwa i prawa. Przepis ten „nie tylko bowiem jest regulacją zbędną, nie mającą uzasadnienia w potrzebie dokonania zmiany w istniejących stosunkach społecznych, ale także zmianą na gorsze, wbrew interesom obywateli”. Wnioskodawca wyjaśnił, że art. 54 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. pozbawił Kasę Krajową możliwości dysponowania własnym majątkiem

(w toku jej działalności), ponieważ dotychczasowy fundusz stabilizacyjny nie może być traktowany jako fundusz własny.

Zaskarżony przepis jest niezgodny także z:

a) art. 20 i art. 22 Konstytucji, ponieważ jego skutkiem jest „odebranie członkom Kasy Krajowej możliwości traktowania jako jej funduszu własnego funduszu stabilizacyjnego, który jest tworzony w sposób modelowy dla finansowania funduszy własnych jednostki”; ustawa zabrania ponadto tworzenia innych funduszy własnych niż wymienione w zakwestionowanym przepisie,

b) art. 32 Konstytucji, ponieważ dyskryminuje Kasę Krajową wobec innych spółdzielni, które mają możliwość swobodnego powoływania w statucie funduszy własnych i gospodarowania nimi,

c) art. 64 Konstytucji, ponieważ Kasa Krajowa zostaje pozbawiona możliwości dysponowania własnym majątkiem – choć cała wypracowana przez Kasę Krajową nadwyżka zasilała fundusz stabilizacyjny, to według ustawy o skok z 2009 r. nie jest on jej funduszem własnym; stanowi to wyłączenie Kasy Krajowej z jej majątku,

d) art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ godzi w przysługującą zrzeszeniu swobodę gospodarowania majątkiem i kształtowania jego struktury majątkowej.

1.45. Zdaniem grupy posłów, art. 55 ust. 4 ustawy o skok z 2009 r., który przewiduje, że z funduszu stabilizacyjnego nie mogą być pokrywane straty bilansowe Kasy Krajowej, jest niezgodny z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami subsydiarności, poprawnej legislacji, niedziałania prawa wstecz, zaufania do państwa i prawa. Wnioskodawca określił ten przepis jako zbędny, nieracjonalny i działający na szkodę obywateli (w przeciwieństwie do dotychczasowego unormowania), a przede wszystkim godzący w stabilność finansową całego systemu SKOK.

Ponadto art. 55 ust. 4 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z:

a) art. 20 i art. 22 Konstytucji, ponieważ przewiduje kumulowanie całego zysku jednostki w funduszu, z którego nie może nastąpić pokrycie straty bilansowej tej jednostki, co godzi dotkliwie w jej stabilność i zdolność kontynuowania przez nią działalności,

b) art. 32 Konstytucji, ponieważ dyskryminuje Kasę Krajową względem wszystkich podmiotów gospodarczych funkcjonujących na rynku, w tym innych spółdzielni oraz banków, które mogą pokrywać straty bilansowe z funduszy samofinansowania i kapitału powierzonych przez członków,

c) art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ „odbiera członkom zrzeszenia możliwość pokrycia jego straty bilansowej z majątku, który z natury rzeczy jest majątkiem własnym tego zrzeszenia, czyli z funduszu stabilizacyjnego Kasy Krajowej”,

d) art. 64 Konstytucji, ponieważ wyłącza możliwość pokrycia straty bilansowej Kasy Krajowej z kapitału powstałego z jej zysku oraz wkładów członków.

1.46. Według wnioskodawcy, art. 56 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji (w aspekcie zasady minimalizacji ingerencji prawotwórczej, zasady praworządności oraz zasady niedziałania prawa wstecz), ponieważ – inaczej niż w dotychczasowym stanie prawnym – pomija jedno ze źródeł inwestowania środków pieniężnych pozostających w dyspozycji Kasy Krajowej, jakimi są „udziały lub akcje w spółkach, w których Kasa Krajowa posiada większość udziałów lub akcji oraz udziały w spółdzielniach”. Zmiana pozbawia Kasę Krajową możliwości obejmowania udziałów lub akcji w podmiotach wspierających rozwój systemu SKOK oraz świadczących na rzecz kas usługi istotne z punktu widzenia stabilności finansowej systemu SKOK – ustawa działa „na szkodę interesu członków kas”.

Ponadto art. 56 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z:

a) art. 20 i art. 22 Konstytucji, ponieważ godzi w istotę wolności działalności gospodarczej, której istotnym przejawem jest możliwość inwestowania przez Kasę Krajową środków będących w jej dyspozycji i ich pomnażania, w tym przez nabywanie udziałów i akcji w innych podmiotach,

b) art. 32 Konstytucji, bez uzasadnienia stawia bowiem Kasę Krajową w pozycji gorszej niż wszystkie inne spółdzielnie oraz banki, które korzystają ze swobody inwestowania środków pieniężnych pozostających w ich dyspozycji,

c) art. 64 Konstytucji, ponieważ nadmiernie ogranicza prawo własności środków pieniężnych będących w dyspozycji Kasy Krajowej.

1.47. Grupa posłów uznała, że art. 57 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r., stanowiący, że Kasa Krajowa prowadzi działalność niezarobkową, jest niezgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji. Przepis ten jest sprzeczny z „zasadami polskiego systemu prawnego, w szczególności z systemowymi założeniami prawa spółdzielczego, z których wynika, że konstytucyjną cechą spółdzielni jest prowadzenie działalności gospodarczej”. Wprawdzie Kasa Krajowa przekazuje nadwyżkę bilansową (zysk) do funduszu stabilizacyjnego, nie zwalnia to jej jednak z obowiązku prowadzenia działalności na zasadach rachunku ekonomicznego. W tym sensie art. 57 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. jest „mylący”.

1.48. W ocenie wnioskodawcy, art. 58 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji, ponieważ w świetle norm ustawy „jego hipoteza jest niemożliwa do zrealizowania”, a sam przepis jest „mylący i sprzeczny z zasadą spójności prawa”.

1.49. Zdaniem grupy posłów, art. 60 ustawy o skok z 2009 r. w zakresie, w jakim przewiduje sprawowanie przez Komisję Nadzoru Finansowego nadzoru nad kasami, jest niezgodny z zasadą subsydiarności wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Ze względu na bezpieczeństwo systemu SKOK, optymalnym rozwiązaniem byłoby pozostawienie nadzoru nad kasami Kasie Krajowej, a nie przekazanie go Komisji Nadzoru Finansowego; obowiązujące rozwiązanie jest nieefektywne. Ingerencja ustawodawcy nie była konieczna, gdyż „w całej historii spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych nie odnotowano sytuacji aby członek kasy nie otrzymał zwrotu powierzonych kasie oszczędności albo aby spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa stała się niewypłacalna; zatem dotychczasowy spółdzielczy nadzór nad kasami był wystarczający”.

Ponadto art. 60 ustawy o skok z 2009 r., we wskazanym przez wnioskodawcę zakresie, jest niezgodny z:

a) art. 9 i art. 91 ust. 3 Konstytucji, ponieważ wbrew temu, że kasy są wyłączone spod działania dyrektywy bankowej, ustawodawca przyjął regulację ustawową, która przewiduje nadzór państwowy nad działalnością kas i Kasy Krajowej,

b) art. 20 i art. 22 Konstytucji, ponieważ niezasadnie ogranicza autonomię kas, pomimo „dotychczasowego skutecznego funkcjonowania spółdzielczego nadzoru”,

c) art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ przysługującą stowarzyszeniu swobodę działania poddaje nadzorowi państwowemu, w miejsce istniejącego dotąd nadzoru samorządowego sprawowanego przez Kasę Krajową; „poprzedni model nadzoru nie naruszał zasady autonomii spółdzielczej”.

1.50. Wnioskodawca stwierdził, że art. 68 ust. 2 i 3 ustawy o skok z 2009 r. dotyczący uprawnień Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie kontroli metodyki i zasad wykonywania przez Kasę Krajową czynności kontrolnych w kasach jest niezgodny z art. 2 Konstytucji (w aspekcie zasady subsydiarności i zasady zaufania do państwa i prawa). Po pierwsze, ingeruje nadmiernie w wewnętrzne relacje Kasy Krajowej i zrzeszonych w niej kas, po drugie zaś – umożliwia Komisji Nadzoru Finansowego podejmowanie czynności w sposób arbitralny.

Niezależnie od tego, zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 7 Konstytucji, ponieważ przyznaje Komisji Nadzoru Finansowego możliwość wykonywania funkcji władczej w sposób uznaniowy, a także z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ narusza istotę wolności zrzeszania się, umożliwiając organowi władzy publicznej kontrolę wewnętrznych stosunków pomiędzy zrzeszeniem a jego członkami.

1.51. W przekonaniu grupy posłów, art. 69 ust. 9 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji, ponieważ „jego redakcja jest (...) wynikiem oczywistej omyłki, spowodowanej brakiem staranności przy formułowaniu przepisu”.

1.52. Według wnioskodawcy, art. 71 ust. 1 zdanie wprowadzające ustawy o skok z 2009 r. w zakresie, w jakim wymienia środki nadzoru Komisji Nadzoru Finansowego nad kasami przykładowo, nie zaś wyczerpująco, a także art. 71 ust. 1 pkt 3 ustawy o skok z 2009 r., który stanowi o możliwości zwiększenia przez Komisję Nadzoru Finansowego poziomu funduszy własnych kas, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji (w aspekcie zasady subsydiarności oraz zasady zaufania do państwa i prawa). Przepis ten przewiduje, po pierwsze, nadmierną ingerencję w działalność nadzorowanych kas, po drugie zaś – przyznaje organowi nadzorcemu środki działania o charakterze uznaniowym. Z tego samego powodu, zdaniem grupy posłów, narusza art. 7 Konstytucji.

Ponadto art. 71 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. w zakresie określonym przez wnioskodawcę, jest niezgodny z:

a) art. 9 i art. 91 ust. 3 Konstytucji, ponieważ zaskarżone unormowanie zostało przyjęte wbrew regulacjom dyrektywy bankowej,

b) art. 20 i art. 22 Konstytucji, ponieważ przyznając Komisji Nadzoru Finansowego środki działania o charakterze uznaniowym, została nadmiernie ograniczona swoboda prowadzenia działalności gospodarczej przez kasy,

c) art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ umożliwił organowi nadzoru wydawanie wobec kas dowolnych zaleceń, co istotnie ograniczyło swobodę organizacji i działania zrzeszenia.

1.53. Wnioskodawca wywiódł, że art. 71 ust. 4 pkt 1 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z zasadą subsydiarności i zasadą zaufania do państwa i prawa wynikającymi z art. 2 Konstytucji, ponieważ nadmiernie, a zarazem uznaniowo, ingeruje w swobodę doboru przez członków zrzeszenia osób do zarządu kasy i Kasy Krajowej. Komisja Nadzoru Finansowego może bowiem zawiesić w czynnościach członka zarządu w wypadku przedstawienia mu zarzutów w postępowaniu karnym lub w sprawie o przestępstwo skarbowe. Zdaniem grupy posłów, taka regulacja „może przyczyniać się do celowego inicjowania postępowań przeciwko członkom zarządów kas w celu spowodowania ingerencji organu nadzoru w skład osobowy organu zarządzającego kasy”.

Ponadto art. 71 ust. 4 pkt 1 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z:

a) art. 7 Konstytucji, ponieważ tworzy nadmierną swobodę działania Komisji Nadzoru Finansowego,

b) art. 9 w związku z art. 91 ust. 3 Konstytucji, ponieważ ustanawia środki nadzoru wbrew postanowieniom dyrektywy bankowej,

c) art. 20 i art. 22 Konstytucji, ponieważ nadmiernie i arbitralnie ingeruje w działalność gospodarczą kas,

d) art. 42 ust. 3 Konstytucji, ponieważ narusza zasadę domniemania niewinności,

e) art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ ograniczenie wyboru składu osobowego kas członkom stowarzyszenia nie jest konieczne w demokratycznym państwie prawnym i nie realizuje żadnej doniosłej wartości konstytucyjnej.

1.54. Wnioskodawca wskazał, że art. 72 ustawy o skok z 2009 r., przewidujący uprawnienie Komisji Nadzoru Finansowego do nakładania kar pieniężnych na członków zarządu kas lub Kasy Krajowej (w wypadku niewykonywania przez nie zaleceń Komisji Nadzoru Finansowego), jest niezgodny z zasadą subsydiarności, zasadą zaufania do państwa i prawa oraz zasadą poprawnej legislacji wywodzonymi z art. 2 Konstytucji. Zaskarżony przepis nadmiernie ingeruje w działalność kas i w sferę prywatną członków ich zarządów; ustawodawca nie wykazał potrzeby wprowadzenia tego unormowania, które nie obowiązywało w poprzednim stanie prawnym. Komisja Nadzoru Finansowego działa ponadto na podstawie niejednoznacznych przesłanek, w sposób arbitralny.

Niezależnie od powyższych zarzutów, grupa posłów stwierdziła, że zaskarżony przepis jest niezgodny z:

a) art. 7 Konstytucji, ponieważ umożliwia organowi władzy publicznej władcze wkraczanie w sferę prawną SKOK w sposób arbitralny i w sytuacjach niedookreślonych,

b) art. 9 i art. 91 ust. 3 Konstytucji, ponieważ ustanawia środki nadzoru o charakterze represyjnym wbrew postanowieniom dyrektywy bankowej,

c) art. 20 i art. 22 Konstytucji, ponieważ ogranicza wolność prowadzenia działalności gospodarczej przez kasy bez ważnego interesu publicznego,

d) art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ umożliwiając Komisji Nadzoru Finansowego ingerencję w wewnętrzne sprawy kas, godzi w istotę wolności zrzeszania się.

1.55. Grupa posłów uznała, że art. 73 ust. 1 i art. 76 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. w zakresie, w jakim pozwalają na ustanowienie zarządcy komisarycznego, jeżeli zarząd nie przekaże programu postępowania naprawczego, są niezgodne z zasadami subsydiarności oraz zaufania do państwa i prawa wywodzonymi z art. 2 Konstytucji. Okoliczności, w których Komisja Nadzoru Finansowego może zastosować taki środek nadzoru, są, zdaniem wnioskodawcy, niedookreślone lub „trudne do obiektywnego stwierdzenia”. Organ nadzoru może w dodatku działać w sposób arbitralny.

Niezależnie od powyższych zastrzeżeń, art. 73 ust. 1 i art. 76 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. są niezgodne z:

a) art. 7 Konstytucji, ponieważ organ nadzoru działa w warunkach „niedookreślonych, niezwykle trudnych do ustalenia przesłanek, a przy tym przesłanek zmiennych i nietrwałych”,

b) art. 9 i art. 91 ust. 3 Konstytucji, ponieważ ustanawiają środki nadzoru o charakterze represyjnym wbrew postanowieniom dyrektywy bankowej,

c) art. 20 i art. 22 Konstytucji, ponieważ przewidują ingerencję nadzorczą „polegającą na odebraniu członkom demokratycznego kierownictwa i kontroli nad działalnością spółdzielni w postaci ustanowienia zarządcy komisarycznego”,

d) art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ umożliwiając organowi nadzoru dokonywanie ingerencji w wewnętrzne sprawy stowarzyszenia przy pomocy najdalej idącego środka nadzoru represyjnego – zarządcy komisarycznego, godzą w istotę wolności zrzeszania się.

1.56. W ocenie wnioskodawcy, art. 78 ust. 2 i 3 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z zasadami subsydiarności oraz zaufania do państwa i prawa wywodzonymi z art. 2 Konstytucji, a art. 78 ust. 3 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny dodatkowo z zasadą poprawnej legislacji, również mającą podstawę w art. 2 Konstytucji. Zaskarżony przepis określa uprawnienie Komisji Nadzoru Finansowego do wezwania Kasy Krajowej do usunięcia uchybień oraz do nakładania na członków zarządu Kasy Krajowej kar pieniężnych za niewykonanie tego obowiązku. Wysokość kar była relatywizowana do wynagrodzenia członka zarządu, a nie do rangi uchybienia.

Ponadto art. 78 ust. 2 i 3 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z:

a) art. 7 Konstytucji, ponieważ nie określa podstaw i granic ingerencji organu nadzoru w działalność Kasy Krajowej,

b) art. 9 i art. 91 ust. 3 Konstytucji, ponieważ ustanawia środki nadzoru o charakterze represyjnym wbrew postanowieniom dyrektywy bankowej,

c) art. 12, art. 20 i art. 22 Konstytucji, ponieważ ingeruje w swobodę działalności gospodarczej Kasy Krajowej bez uzasadnienia konstytucyjnego,

d) art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ umożliwia Komisji Nadzoru Finansowego przejęcie kontroli i kierownictwa nad działalnością Kasy Krajowej za pomocą wezwania do usunięcia bliżej niesprecyzowanych ustawowo „uchybień”, a przez to ingeruje w wewnętrzne sprawy zrzeszenia,

e) art. 32 Konstytucji, ponieważ odnosząc wysokość kary pieniężnej do wysokości miesięcznego wynagrodzenia członka zarządu Kasy Krajowej (które może nie być jednakowe), powoduje nierówne traktowanie w życiu zawodowym części członków zarządu,

f) art. 64 Konstytucji, ponieważ bezzasadnie różnicuje ochronę prawa własności członków zarządu, ustanawiając różną karę pieniężną za taki sam czyn.

1.57. Według wnioskodawcy, art. 79 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. – przewidujący sankcje w wypadku stwierdzenia, że Kasa Krajowa nie realizuje zaleceń Komisji Nadzoru Finansowego, działa z naruszeniem prawa lub stwarza zagrożenie interesów kas – jest niezgodny z zasadami subsydiarności oraz zaufania do państwa i prawa wywodzonymi z art. 2 Konstytucji. Zdaniem grupy posłów, zaskarżony przepis przewiduje zbyt daleko idącą i zbędną ingerencję organu władzy publicznej, która jest dokonywana na podstawie ocennych i niejednoznacznych przesłanek.

Ponadto art. 79 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z:

a) art. 7 Konstytucji, ponieważ nie wyznacza podstaw i granic ingerencji Komisji Nadzoru Finansowego w prawnie chronioną sferę działania podmiotu nadzorowanego,

b) art. 12, art. 20 i art. 22 Konstytucji, ponieważ ingeruje w działalność i skład organu zarządzającego Kasy Krajowej, ograniczając kasom możliwość kierowania jej działalnością przez demokratycznie wybrany zarząd Kasy Krajowej,

c) art. 32 Konstytucji, ponieważ stawia Kasę Krajową w pozycji gorszej niż wszystkie inne spółdzielnie, w których o zawieszeniu lub odwołaniu członka zarządu decydują organy nadzorcze i organ przedstawicielski spółdzielni, a także w pozycji gorszej niż banki,

d) art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ umożliwia Komisji Nadzoru Finansowego ingerencję w działalność organu zarządzającego zrzeszenia na podstawie uznaniowych przesłanek.

1.58. Grupa posłów wskazała, że art. 79 ust. 2 pkt 1 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z zasadami subsydiarności, zaufania do państwa i prawa oraz poprawnej legislacji wywodzonymi z art. 2 Konstytucji. Zaskarżony przepis stanowi, że Komisja Nadzoru Finansowego może zawiesić w czynnościach członka zarządu Kasy Krajowej w wypadku przedstawienia mu zarzutów w postępowaniu karnym lub skarbowym. Jest to zbędna i nadmierna ingerencja w swobodę działania członków Kasy Krajowej, którzy za pomocą demokratycznie wybranego zarządu kierują działalnością zrzeszenia. Ponadto kompetencja Komisji Nadzoru Finansowego jest podatna na nadużycia oraz może być wykonywana w sposób uznaniowy, gdyż ustawa nie precyzuje czynów zabronionych.

Niezależnie od powyższych zastrzeżeń, art. 79 ust. 2 pkt 1 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z:

a) art. 7 Konstytucji, ponieważ przyznaje organowi państwa zbyt daleko posuniętą swobodę działania,

b) art. 9 i art. 91 ust. 3 Konstytucji, ponieważ ustanawia środki nadzoru o charakterze represyjnym wbrew postanowieniom dyrektywy bankowej,

c) art. 12, art. 20 i art. 22 Konstytucji, ponieważ ingeruje w swobodę działalności gospodarczej Kasy Krajowej bez uzasadnienia konstytucyjnego,

d) art. 42 ust. 3 Konstytucji, ponieważ umożliwia zastosowanie regulacji represyjnej wobec obywatela, który nie został prawomocnie skazany,

e) art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ ograniczenie prawa członków zrzeszenia do wyboru określonych osób do jego władz nie jest konieczne i uzasadnione.

1.59. Zdaniem grupy posłów, art. 81 pkt 5 i 6 ustawy o skok z 2009 r. – zmieniający ustawę z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223, ze zm.; dalej: u.r.) – jest niezgodny z zasadami subsydiarności oraz zaufania do państwa i prawa wywodzonymi z art. 2 Konstytucji. Dokonane w tym przepisie wyłączenie obowiązku zasięgania przez Ministra Finansów opinii Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej przy wydawaniu rozporządzeń określających szczególne zasady rachunkowości kas, w tym zakres informacji wykazywanych w informacji dodatkowej sprawozdania finansowego oraz wzorcowe plany kont dla kas, jest bezzasadną, zbędną i nadmierną ingerencją legislacyjną, niepopartą żadnym interesem publicznym. Ponadto, art. 81 pkt 5 i 6 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z art. 12 Konstytucji, ponieważ bezzasadnie ogranicza rolę organu samorządu kas w kształtowaniu ich spraw wewnętrznych (zasad rachunkowości); ustawodawca nie wykazał konieczności takiej zmiany.

1.60. W przekonaniu wnioskodawcy, art. 83 pkt 1 i 2 ustawy o skok z 2009 r. – zmieniający ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 2005 r. Nr 1, poz. 2, ze zm.; dalej: ustawa o NBP) – jest niezgodny z zasadami subsydiarności, zaufania do państwa i prawa oraz poprawnej legislacji wywodzonymi z art. 2 Konstytucji. Zaskarżony przepis nakłada na SKOK, które nie są częścią systemu bankowego, obowiązki właściwe dla tworzących ten system banków, czyli obowiązek gromadzenia rezerwy obowiązkowej w Narodowym Banku Polskim, oraz przyznaje Radzie Polityki Pieniężnej prawo ustalania stopy rezerwy obowiązkowej kas. Tymczasem nałożenie na kasy i Kasę Krajową takich obowiązków „wydaje się być zbędną i nadmierną

ingerencją legislacyjną, bowiem nie wystąpiły żadne zjawiska w działalności kas, które uzasadniałyby zwiększenie ich obowiązków w zakresie utrzymywania rezerw”.

Ponadto art. 83 pkt 1 i 2 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z:

a) art. 7 Konstytucji, ponieważ przyznaje organom władzy publicznej tworzącym element systemu bankowego prawo kształtowania sytuacji ekonomicznej kas przez instrumenty ustalania wysokości stopy rezerwy obowiązkowej kas i wysokości jej oprocentowania (Rada Polityki Pieniężnej) oraz instrumenty ustalania, jaka część rezerwy może być utrzymywana w gotówce w złotych (Zarząd NBP); ingerencja w wewnętrzne sprawy kas ma przy tym charakter uznaniowy,

b) art. 9 i art. 91 ust. 3 Konstytucji, ponieważ ustanawia środki nadzoru o charakterze represyjnym wbrew postanowieniom dyrektywy bankowej,

c) art. 227 Konstytucji, ponieważ Narodowy Bank Polski oraz Rada Polityki Pieniężnej są elementami systemu bankowego i nie powinny kształtować położenia prawnego i ekonomicznego kas.

1.61. Według grupy posłów, art. 85 pkt 1 i 3 ustawy o skok z 2009 r. – zmieniający ustawę z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. Nr 157, poz. 1119, ze zm.; dalej: u.n.r.f.) – w zakresie, w jakim przewiduje nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad SKOK, jest niezgodny z zasadą subsydiarności wywodzoną z art. 2 Konstytucji. W wypadku „nadzoru sprawowanego nad kasami przez Kasę Krajową nie stwierdzono konieczności zmiany jego zasad, nie doszło bowiem nigdy do upadłości spółdzielczej kasy lub do sytuacji, w której którykolwiek z członków kasy nie uzyskał zwrotu złożonych w niej depozytów”. Jak podkreślił wnioskodawca, zachodzi obawa, że „nadzór sprawowany bezpośrednio przez Komisję Nadzoru Finansowego będzie nadzorem mniej efektywnym niż nadzór Kasy Krajowej, ze względu na to, że to Kasa Krajowa posiada doświadczenie potrzebne do jego sprawowania, a także dlatego, że łączyła ona dotąd funkcje nadzorcze i kontrolne z funkcjami stabilizacji finansowej systemu SKOK, a także ze świadczeniem na rzecz kas usług finansowych”. Ingerencja ustawodawcy jest zatem nie tylko zbędna, ale również zmienia przepis „na gorsze”.

Ponadto art. 85 pkt 1 i 3 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z:

a) art. 7 Konstytucji, ponieważ przyznaje organowi nadzoru zbyt daleko posuniętą swobodę działania i kompetencje o charakterze uznaniowym,

b) art. 9 i art. 91 ust. 3 Konstytucji, ponieważ ustanawia środki nadzoru wbrew postanowieniom dyrektywy bankowej,

c) art. 12, art. 20 i art. 22 Konstytucji, ponieważ godzi w istotę swobody prowadzenia działalności gospodarczej przez kasy – m.in. uzależnia możliwość powstania i działania kas, kształtowania składu ich organu i treści statutu, a także kształtowania treści statutu i składu zarządu Kasy Krajowej od zgód i zezwoleń oraz zezwala organowi władzy publicznej na uznaniowe dokonywanie odmowy ich udzielenia, jak również dopuszcza ingerencje nadzorcze na podstawie niedookreślonych przesłanek,

d) art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ odbiera członkom kas możliwość swobodnego decydowania o założeniu kasy, powołaniu jej organów, nadaniu treści jej aktowi założycielskiemu, a także poddaje założoną przez nich spółdzielnię instrumentom nadzoru prewencyjnego i represyjnego, które mogą być stosowane w sposób arbitralny.

1.62. W opinii wnioskodawcy, art. 86 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z zasadami subsydiarności, zaufania do państwa i prawa oraz wstecznego działania prawa wywodzonymi z art. 2 Konstytucji. Zaskarżony przepis jest unormowaniem przejściowym, wyznaczającym kasom terminy wystąpienia do Komisji Nadzoru Finansowego o różnego rodzaju zatwierdzenia (m.in. składu osobowego organów oraz statutu). Ustawa przewiduje konsekwencje prawne niezrealizowania przewidzianych prawem czynności (m.in. wygaśnięcie mandatu związanego z funkcjami pełnionymi w organach kas). Zdaniem grupy posłów, obowiązek dostosowania statutów kas i Kasy Krajowej w terminie odpowiednio 6 oraz 9 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy jest nadmiernym obciążeniem dla SKOK.

Ponadto, art. 86 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z:

a) art. 7 Konstytucji, ponieważ Komisja Nadzoru Finansowego nie powinna zatwierdzać każdej zmiany statutu, zwłaszcza niezwiązanej z bezpieczeństwem jej działalności finansowej,

b) art. 9 i art. 91 ust. 3 Konstytucji, ponieważ ustanawia środki nadzoru wbrew postanowieniom dyrektywy bankowej,

c) art. 12, art. 20 i art. 22 Konstytucji, ponieważ godzi w istotę swobody prowadzenia działalności gospodarczej przez SKOK (ogranicza członkom kas możliwość kierowania ich działalnością i reagowania na zmieniającą się sytuację na rynku),

d) art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ nadmiernie ogranicza swobodę członków zrzeszenia, przekazując kompetencje w sprawach wewnętrznych kas Komisji Nadzoru Finansowego.

1.63. Grupa posłów stwierdziła, że art. 87 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z zasadami zaufania do państwa i prawa oraz poprawnej legislacji wywodzonymi z art. 2 Konstytucji. W terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy kasy są obowiązane do przeprowadzenia audytu zewnętrznego i przekazania jego wyników Komisji Nadzoru Finansowego, Kasie Krajowej, ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, Narodowemu Bankowi Polskiemu, Komitetowi Stabilności Finansowej oraz Krajowej Radzie Spółdzielczej; audyt ma przeprowadzić biegły rewident. Zdaniem wnioskodawcy, pojęcie „audyt zewnętrzny” nie zostało w ustawie zdefiniowane, co znaczy, że obowiązek nałożony na kasy jest niedookreślony i nie będą one w stanie go wypełnić.

Ponadto art. 87 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z art. 32 Konstytucji, gdyż dyskryminuje kasy względem innych podmiotów prawnych, w szczególności spółdzielni, banków i podmiotów poddanych nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego, które nie muszą przeprowadzać audytu zewnętrznego; obowiązek ten „jest wyrazem bezzasadnego braku zaufania do kas i ich dokumentów finansowych, wyrazem uprzedzenia, jakim racjonalny ustawodawca nie powinien się kierować”.

1.64. W przekonaniu wnioskodawcy, art. 88 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji, ponieważ zrealizowanie dyspozycji tego przepisu jest niemożliwe w praktyce (ze względu na datę wejścia w życie ustawy nie może mieć zastosowania do sprawozdań finansowych za rok obrotowy rozpoczynający się w 2010 r.).

1.65. Grupa posłów zwróciła uwagę, że art. 89 ustawy o skok z 2009 r. – stanowiący, że część dotychczasowych przepisów wykonawczych do ustawy zachowuje moc do czasu wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych, nie dłużej jednak niż przez 6 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy – jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Zdaniem wnioskodawcy, gdyby minister nie wydał nowych przepisów wykonawczych w terminie, w systemie powstałaby luka w prawie, dotycząca zasad rachunkowości kas; „zagrożenie zaistnienia wskazanej wyżej luki prawnej nie jest jedynie teoretyczne, ale wysoce prawdopodobne”.

1.66. W ocenie wnioskodawcy, art. 90 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z zasadami subsydiarności, praworządności, zaufania do państwa i prawa oraz poprawnej legislacji wywodzonymi z art. 2 Konstytucji. Stanowi on, że dotychczasowe przepisy dotyczące współczynnika wypłacalności wydane przez Kasę Krajową zachowują moc do czasu wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie ustawy. Zdaniem grupy posłów, a *contrario* wynika z tego, że „pozostałe normy ostrożnościowe wydane przez Kasę Krajową” tracą moc z chwilą wejścia w życie ustawy, co godzi w bezpieczeństwo całego systemu SKOK.

Ponadto art. 90 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z:

a) art. 32 Konstytucji, ponieważ czyniąc system ochrony zgromadzonych w kasach oszczędności systemem dobrowolnym, nie zaś jak dotychczas obligatoryjnym, stawia kasy w gorszej sytuacji niż banki, a przez to zaburza konkurencję na rynku finansowym,

b) art. 9 i art. 91 ust. 3 Konstytucji, ponieważ wprowadza rozwiązanie bezpośrednio niezgodne z dyrektywą bankową,

c) art. 20 i art. 22 Konstytucji, ponieważ rażąco zaburza – na niekorzyść kas – konkurencję na rynku usług finansowych, niwecząc stworzone przez same kasy gwarancje bezpieczeństwa oszczędności złożonych w kasach,

d) art. 12 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ nieuwzględnienie przez ustawodawcę norm dopuszczalnego ryzyka w działalności kas jest niedopuszczalną ingerencją w wolność zrzeszania,

e) art. 64 Konstytucji, ponieważ prowadzi do nierównego traktowania członków kas i innych osób gromadzących oszczędności w instytucjach kredytowych, jak również do nierówności kas i banków.

1.67. Według wnioskodawcy, art. 91 ust. 1 i 2 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z zasadami proporcjonalności, zaufania do państwa i prawa oraz sprawiedliwości społecznej wywodzonymi z art. 2 Konstytucji. Przepisy te zmieniają obligatoryjny system gwarancji depozytów w kasach, utworzony na mocy norm wydanych przez Kasę Krajową, na system dobrowolny. Zdaniem grupy posłów, ingerencja legislacyjna sprowadza zagrożenie stabilności finansowej SKOK. Dotychczasowy system gwarantowania depozytów w kasach „spełniał swoją funkcję niezawodnie przez kilkanaście lat, stanowiąc jeden z mechanizmów rozwoju kas; nigdy nie doszło do sytuacji, aby członek kasy nie otrzymał zwrotu złożonych w niej oszczędności; wypełniał on skutecznie lukę wynikającą stąd, że ustawodawca polski nie objął oszczędności złożonych w kasach działaniem Bankowego Funduszu Gwarancyjnego”.

Ponadto art. 91 ust. 1 i 2 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z:

a) art. 9 Konstytucji, ponieważ wprowadza rozwiązanie niezgodne z dyrektywą bankową,

b) art. 32 Konstytucji, ponieważ stawia kasy, jako instytucje przyjmujące depozyty, w pozycji gorszej niż banki,

c) art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 Konstytucji, ponieważ przewiduje, że w okresie 24 miesięcy od daty wejścia w życie ustawy roszczenia członków kasy z tytułu zgromadzonych w kasach środków pieniężnych – w wypadku ogłoszenia upadłości takiej kasy lub prawomocnego oddalenia wniosku o ogłoszenie upadłości ze względu na to, że majątek kasy nie wystarcza na pokrycie kosztów postępowania – mogą być pokrywane

ze środków funduszu stabilizacyjnego, a gdy kasa należy do dobrowolnego systemu gwarantowania depozytów, roszczenia jej członków są w pierwszej kolejności pokrywane w ramach tego systemu; ustawodawca odebrał prawo decydowania o sposobie przeznaczenia funduszu stabilizacyjnego kasom i Kasie Krajowej, zmienił przyjęte przez Kasę Krajową i jej członków przeznaczenie tego funduszu i wywołał zagrożenie zgromadzonych na nim środków,

d) art. 122 ust. 4 *in fine* Konstytucji, ponieważ po wyroku TK z 12 stycznia 2012 r., sygn. Kp 10/09, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 4, jego treść została ukształtowana nieprawidłowo przez Sejm – niezgodność z Konstytucją stwierdzona przez Trybunał nie została usunięta.

1.68. Grupa posłów uznała, że art. 91 ust. 3 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Zaskarżony przepis przewiduje, że w terminie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy w wypadku wyczerpania środków funduszu stabilizacyjnego i wystąpienia zagrożenia stabilności systemu SKOK, Narodowy Bank Polski może udzielić Kasie Krajowej kredytu krótkoterminowego na uzupełnienie środków tego funduszu, pod warunkiem ustanowienia odpowiedniego zabezpieczenia. Zdaniem wnioskodawcy, art. 91 ust. 3 ustawy o skok z 2009 r. nie jest możliwy do zrealizowania, ponieważ obejmuje lata 2009-2010, które upłynęły przed wejściem w życie ustawy.

1.69. W przekonaniu wnioskodawcy, art. 93 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z zasadami praworządności i poprawnej legislacji wywodzonymi z art. 2 Konstytucji, ponieważ ustanawia zbyt krótki okres *vacatio legis*.

1.70. Grupa posłów zaskarżyła przepisy ustawy o skok z 2009 r. upoważniające do wydania rozporządzenia: art. 18 ust. 5, art. 24 ust. 6, art. 46 ust. 3, art. 62 ust. 1, art. 64 ust. 3, art. 80 ust. 3. Ich zdaniem, naruszają one zasady poprawnej legislacji i określoności przepisów prawa wywodzone z art. 2 Konstytucji oraz są niezgodne z art. 92 Konstytucji, ponieważ regulują problematykę, która powinna być zamieszczona w akcie rangi ustawowej, oraz nie zawierają dostatecznie precyzyjnych wytycznych do wydania rozporządzenia.

1.71. W piśmie z 28 sierpnia 2012 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego zwrócił się do wnioskodawcy o wyjaśnienie rozbieżności między *petitum* wniosku a jego uzasadnieniem oraz o podanie argumentacji do niektórych zarzutów niezgodności ustawy o skok z 2009 r., które zostały przedstawione w uzasadnieniu wniosku.

W piśmie z 7 września 2012 r. wnioskodawca ustosunkował się do pisma Trybunału, uzupełniając argumentację, precyzując przedmiot i podstawę kontroli konstytucyjności oraz modyfikując częściowo zakres zaskarżenia.

1.71.1. Wnioskodawca poinformował, że wnosi o kontrolę art. 41 ust. 2 zdanie pierwsze i zdanie drugie ustawy o skok z 2009 r. z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Stwierdził, że zaskarżony przepis jest niezgodny z zasadą subsydiarności wynikającą z art. 2 Konstytucji, ponieważ od momentu, gdy SKOK zostały poddane nadzorowi państwowemu, obligatoryjna przynależność kas do Kasy Krajowej utraciła swoje uzasadnienie. Ograniczenie swobody przystępowania i występowania kas ze spółdzielni osób prawnych jest nadmierne.

Ponadto art. 41 ust. 2 zdanie pierwsze i zdanie drugie ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z:

a) art. 20 i art. 22 Konstytucji, ponieważ obligatoryjna przynależność wszystkich kas do Kasy Krajowej znaczy nie tylko to, że żadna kasa nie może działać poza Kasą Krajową, ale również to, że Kasa Krajowa nie może odmówić przyjęcia którejkolwiek kasy ani pozbawić jej członkostwa, nawet jeśli działa na szkodę pozostałych członków lub samej Kasy Krajowej – ogranicza to swobodę działalności gospodarczej kas i Kasy Krajowej,

b) art. 32 Konstytucji, ponieważ dyskryminuje kasy względem wszystkich innych spółdzielni, które nie mają obowiązku przynależenia do spółdzielni osób prawnych, jak również dyskryminuje Kasę Krajową względem wszystkich innych spółdzielni, gdyż pozbawia ją prawa decydowania o przyjęciu lub odmowie przyjęcia członka; z tych samych powodów kasy i Kasa Krajowa są gorzej traktowane niż banki,

c) art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ nadmiernie ogranicza swobodę członków zrzeszenia, pozbawiając członkostwa w Kasie Krajowej cechy dobrowolności.

1.71.2. Według wnioskodawcy, art. 9 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z art. 32 Konstytucji, ponieważ nałożenie na kasy obowiązku przedkładania na żądanie Komisji Nadzoru Finansowego informacji i dokumentów niezbędnych do wydania przewidzianych ustawą zgód i zezwoleń stawia kasy w położeniu gorszym niż banki albo inne spółdzielnie.

1.71.3. Grupa posłów stwierdziła, że art. 46 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z art. 22 Konstytucji, ponieważ nałożenie na kasę obowiązku uiszczania składki na nadzór państwowy ze środków funduszu oszczędnościowo-pożyczkowego, który jest tworzony z wkładów i oszczędności członków kasy, nadmiernie ogranicza ich swobodę działalności gospodarczej.

1.71.4. W ocenie wnioskodawcy, art. 71 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z art. 32 Konstytucji, ponieważ dyskryminuje kasy względem banków – nakazuje stosować do kas takie same rozwiązania prawne, jak do banków, które są zrzeszeniami kapitału, a nie ludzi.

1.71.5. Grupa posłów uznała, że art. 72 ustawy o skok z 2009 r. – regulujący problematykę kar pieniężnych – jest niezgodny z art. 32 Konstytucji, ponieważ czyni położenie prawne kas, w szczególności zaś członków ich zarządów, w nieuzasadniony sposób gorszym niż położenie prawne banków i członków ich zarządów.

1.71.6. W przekonaniu wnioskodawcy, art. 73 ust. 1 i art. 76 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. – określające przesłanki ustanowienia zarządcy komisarycznego – są niezgodne z art. 32 Konstytucji, ponieważ dyskryminują kasy względem banków.

1.71.7. Zdaniem wnioskodawcy, art. 78 ust. 2 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z art. 32 Konstytucji, ponieważ ustanawia niedookreślony środek nadzorczy Komisji Nadzoru Finansowego, co stawia Kasę Krajową w pozycji gorszej niż inne podmioty, w tym spółdzielnie.

1.71.8. Grupa posłów wniosła o stwierdzenie niezgodności art. 79 ust. 2 pkt 1 ustawy o skok z 2009 r. z art. 32 Konstytucji, gdyż zawieszenie w czynnościach członka zarządu Kasy Krajowej przez Komisję Nadzoru Finansowego (w wypadku przedstawienia mu zarzutów karnych lub karnoskarbowych) dyskryminuje członków zarządu Kasy Krajowej względem innych obywateli w życiu społecznym i zawodowym.

1.71.9. Według wnioskodawcy, art. 81 pkt 5 i 6 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z art. 7 Konstytucji, ponieważ zastępuje podmiot opiniujący akty wykonawcze do ustawy dotyczące zasad rachunkowości kas – ustawodawca powierzył ten obowiązek organowi władzy publicznej (Kasa Krajowa została zastąpiona Komisją Nadzoru Finansowego).

Ponadto wnioskodawca sprostował omyłkę pisarską w *petitum* wniosku, wskazując, że art. 81 pkt 5 i 6 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z art. 20, art. 22, art. 32, art. 42 ust. 3 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.71.10. W opinii grupy posłów, art. 18 ust. 5, art. 24 ust. 6, art. 46 ust. 3, art. 62 ust. 1, art. 64 ust. 3, art. 80 ust. 3 ustawy o skok z 2009 r. są niezgodne z art. 9 i art. 91 ust. 3 Konstytucji, ponieważ naruszają prawo unijne dotyczące podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe.

Jednocześnie wnioskodawca cofnął zarzut niezgodności art. 64 ust. 3 ustawy o skok z 2009 r. z art. 93 Konstytucji.

1.71.11. Grupa posłów, nie formułując nowej argumentacji, wywiodła dodatkowo że:

- a) art. 21 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z art. 32 Konstytucji,
- b) art. 24 ust. 3 pkt 4 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z art. 10 Konstytucji,
- c) art. 26 ust. 2 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z art. 20 Konstytucji,
- d) art. 46 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z art. 32 oraz z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- e) art. 51 ust. 4 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z art. 20, art. 22 i art. 32 Konstytucji,
- f) art. 71 ust. 4 pkt 1 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z art. 9 w związku z art. 91 ust. 3 oraz z art. 20 i art. 22 Konstytucji,
- g) art. 78 ust. 3 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z art. 20 i art. 22 Konstytucji,
- h) art. 79 ust. 2 pkt 1 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z art. 9 i art. 91 ust. 3 Konstytucji,
- i) art. 90 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z art. 91 ust. 3 oraz z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ jest sprzeczny z prawem unijnym (dyrektywą bankową) oraz stanowi „nieusprawiedliwioną ingerencję w przysługującą kasom wolność zrzeszania się”,
- j) art. 91 ust. 1 i 2 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z art. 2, art. 122 ust. 4, art. 9 i art. 91 ust. 3, art. 32, art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.72. W piśmie z 20 czerwca 2013 r. Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do wnioskodawcy o ustosunkowanie się do zmian dokonanych w ustawie o skok z 2009 r. przez ustawę z dnia 10 października 2012 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. poz. 1166) oraz ustawę z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 613; dalej: ustawa zmieniająca z 2013 r.).

W piśmie z 14 sierpnia 2013 r. wnioskodawca poinformował Trybunał Konstytucyjny, że:

- a) w całości popiera wniosek Prezydenta z 20 czerwca 2013 r.,
- b) cofa zarzuty niegodności z Konstytucją: art. 12 ust. 4 (wobec zmiany brzmienia przepisu), art. 17 (wobec uchylecia przepisu), art. 18 ust. 5 (wobec uchylecia przepisu), art. 38 ust. 2 (wobec zmiany brzmienia przepisu), art. 69 ust. 9 (wobec zmiany brzmienia przepisu), art. 76, art. 78, art. 79 i art. 80 ustawy o skok z 2009 r. (wobec uchylecia tych przepisów),
- c) ogranicza zarzut niezgodności art. 44 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. z art. 2 Konstytucji – do zasady poprawnej legislacji,
- d) podtrzymuje w całości zarzuty niezgodności z Konstytucją pozostałych przepisów ustawy o skok z 2009 r. objętych wnioskiem z 27 lipca 2012 r., także „w odniesieniu do brzmienia tych przepisów, nadanego ustawą

z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw”; w szczególności podtrzymał zarzuty niezgodności z Konstytucją: art. 24 ust. 2, art. 26, art. 44 ust. 1, art. 46, art. 71 ust. 1 i 4, art. 72, art. 73, art. 81 pkt 5 i 6, art. 83 pkt 1 i 2, art. 86 i art. 87 ustawy o skok z 2009 r.

2. Prezydent we wniosku z 20 czerwca 2013 r. zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 855 i 1166 oraz z 2013 r. poz. 613; dalej: ustawa o skok).

2.1. Zdaniem wnioskodawcy, art. 74c ust. 4 ustawy o skok jest niezgodny z zasadą określoności przepisów prawa wywodzoną z art. 2, a także z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zakwestionowany przepis stanowi, że w wypadku braku zgody innej kasy na przejęcie kasy lub braku możliwości przejęcia kasy przez inną kasę, Komisja Nadzoru Finansowego, uwzględniając potrzebę ochrony stabilności rynku finansowego i bezpieczeństwa środków zgromadzonych na rachunkach kasy, może podjąć decyzję o przejęciu kasy albo o przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy przez bank krajowy, za jego zgodą albo decyzję o likwidacji kasy. Procedura może zostać wdrożona, jeżeli niewystarczające okażą się inne środki przewidziane ustawą o skok (zob. art. 74c ust. 2 i 3).

Instytucja zawarta w art. 74c ust. 4 ustawy o skok jest wzorowana na procedurach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, a jej celem jest zagwarantowanie stabilności systemu finansowego i ochrona deponentów. W ocenie wnioskodawcy, wątpliwości budzi adekwatność tego rozwiązania do specyfiki systemu SKOK, cechującego się istotnymi odrębnościami prawnymi. SKOK funkcjonują na zasadzie samopomocy finansowej, co oznacza wzajemne kredytowanie się członków kas ze zgromadzonych przez siebie w kasie środków pieniężnych. W konsekwencji podstawą działania kasy, inaczej niż banku, jest związek ludzi, a nie suma kapitału.

Wnioskodawca zastrzegł, że nowe mechanizmy służące ochronie depozytów są niezbędne również w wypadku kas, a przesądza o tym tożsamy z bankami rodzaj działalności, skala depozytów powierzonych kasom oraz udzielanych pożyczek i kredytów, a także liczba członków kas. Niemniej cel, jakim jest ochrona depozytów i stabilności kas, musi być realizowany jedynie przez środki prawne spełniające standardy konstytucyjne. Tymczasem ustawodawca umożliwił organowi państwa ingerencję w sferę funkcjonowania podmiotu mającego formę spółdzielni za pomocą środków prawnych o charakterze uznaniowym (pozostawił Komisji Nadzoru Finansowego „bardzo szeroki zakres swobody decyzyjnej”). Ustawodawca uzależnił podjęcie przez Komisję Nadzoru Finansowego decyzji wyłącznie od potwierdzenia jednego wskaźnika ilościowego (straty bilansowej kasy powodującej obniżenie wyrażonego procentowo stosunku funduszy własnych do wartości aktywów poniżej 1%).

W ocenie wnioskodawcy, kryterium ilościowe może podlegać zmianom, może też wystąpić jedynie nieznaczne jego przekroczenie. Warunkiem decyzji o przejęciu kasy albo o przejęciu wybranych praw lub zobowiązań majątkowych kasy, przejęciu tylko wybranych praw albo tylko wybranych zobowiązań przez bank krajowy albo decyzji o likwidacji kasy nie jest przy tym obowiązek stwierdzenia braku możliwości zastosowania innej procedury postępowania dla uporządkowania sytuacji finansowej kasy. Procedury naprawcze i zarząd komisaryczny w wypadku straty bilansowej lub jej ryzyka czy też niebezpieczeństwa niewypłacalności lub zagrożenia utraty płynności płatniczej nie muszą być wcześniej wyczerpane. Organ nadzoru ma pełną swobodę wyboru środka działania – przejęcia całej kasy, części jej praw lub zobowiązań albo likwidacji kasy.

Wnioskodawca stwierdził ponadto, że tryb podejmowania decyzji przez Komisję Nadzoru Finansowego w sprawie przejęcia kasy albo przejęcia wybranych praw lub wybranych zobowiązań majątkowych kasy lub tylko praw albo zobowiązań majątkowych przez bank krajowy jest niewłaściwy. Ze względu na znaczenie decyzji dla funkcjonowania kasy, powinna być wydawana w trybie określonym w art. 11 ust. 2 i 3 u.n.r.f., który gwarantuje wnikliwsze rozpoznanie sprawy (m.in. kolegialność podejmowania decyzji).

Drugim wzorcem kontroli wskazanym we wniosku jest art. 58 ust. 1 Konstytucji. Tworzenie, znoszenie i działalność kas są wywodzone z wolności zrzeszania się, co nakazuje miarkować ingerencję ustawodawcy oraz zachować jej zgodność z wymogami ustanowionymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zaskarżony przepis – jak podkreślił wnioskodawca – nie jest niezbędny do ochrony interesu publicznego. Komisja Nadzoru Finansowego może zastosować każdy z przyznanych jej środków prawnych, w tym także ten najdalej idący. Ustawodawca nie określił okoliczności lub kryteriów warunkujących przejęcie całej kasy albo tylko jej wybranych praw majątkowych bądź zobowiązań. Takie rozwiązanie prowadzi do naruszenia proporcji między ciężarami nakładanymi na adresatów prawa a zamierzonymi przez ustawodawcę celami.

Dlatego art. 74c ust. 4 ustawy o skok ogranicza wolność zrzeszania się przez to, że przyznaje organowi nadzoru swobodę wyboru środka nadzorczego realizującego cel, jakim jest potrzeba ochrony stabilności rynku

finansowego i bezpieczeństwa depozytów. Cel ten niewątpliwie mieści się w kategorii interesu publicznego, jednak rozważenia wymaga, czy sposób jego realizacji przez ustawodawcę spełnia standardy konstytucyjne.

2.2. Według wnioskodawcy, art. 74c ust. 8 i 9 ustawy o skok jest niezgodny z zasadami poprawnej legislacji i zaufania do państwa i prawa wywodzonymi z art. 2 i art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zakwestionowany przepis wprowadza odstępstwa od zasad ogólnych postępowania sądownoadministracyjnego.

Zgodnie z art. 74c ust. 8 ustawy o skok, od decyzji o:

a) przejęciu kasy albo o przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy przez inną kasę,

b) przejęciu kasy albo o przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy przez bank krajowy,

c) likwidacji kasy,

rada nadzorcza kasy może wnieść skargę do sądu administracyjnego w terminie 7 dni od daty jej doręczenia. Wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania decyzji, jednakże przed rozpatrzeniem skargi nie może być rozpoczęte zbywanie majątku kasy w likwidacji.

Z kolei art. 74c ust. 9 ustawy o skok stanowi, że w wypadku uznania skargi na decyzję o przejęciu kasy albo o przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy za zasadną, sąd orzeka o jej wydaniu z naruszeniem prawa.

Jak wskazuje wnioskodawca, zakwestionowane przepisy ograniczają prawo do sądu przez to, że w wypadku decyzji o przejęciu kasy albo jej wybranych praw majątkowych lub zobowiązań sąd nie ma pełnej swobody orzekania. Nie ma więc możliwości doprowadzenia do wyeliminowania skutków niezgodnej z prawem decyzji. Takiego ograniczenia nie ma tylko w stosunku do decyzji o likwidacji kasy, choć ma ona realizować ten sam cel. Gwarancje proceduralne dla kas są – zdaniem wnioskodawcy – niewystarczające.

W opinii wnioskodawcy, z zasady poprawnej legislacji należy wyprowadzić także „wymóg odpowiedniości wprowadzanych ograniczeń do zamierzonych przez ustawodawcę celów, które ma zrealizować ustawa”. W tym kontekście budzi wątpliwości rozróżnienie skutków decyzji Komisji Nadzoru Finansowego w zależności od tego, czy jej treścią jest przejęcie kasy (jej praw majątkowych lub zobowiązań), czy też jej likwidacja. W wypadku decyzji o przejęciu wybranych praw majątkowych kasy (czy też nawet przejęciu kasy w całości) możliwe są sytuacje, w których uzasadniony byłby zakaz zbywania majątku kasy, zwłaszcza że takie ograniczenie ustawodawca przewidział w wypadku decyzji o likwidacji kasy.

Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie nie wyłącza wydania przez sąd administracyjny wyroku co do *meritum*. Uniemożliwia jednak, przez ograniczenie „sankcji”, jakie sąd może zastosować, osiągnięcia zamierzonego celu przez skarżącego, a więc odwrócenia skutków prawnych decyzji Komisji Nadzoru Finansowego. W takiej sytuacji wadliwa decyzja nie zostaje wyeliminowana z obrotu prawnego; w razie orzeczenia przez sąd, że decyzja została wydana z naruszeniem prawa, możliwe jest tylko żądanie naprawienia szkody. W przekonaniu wnioskodawcy, nie można wskazać uzasadnionego powodu zróżnicowania ograniczeń z uwagi na to, czy sprawa dotyczy decyzji o przejęciu, czy o likwidacji kasy. W obu wypadkach występuje ten sam rodzaj interesu publicznego.

2.3. Wnioskodawca uznał, że art. 74c ust. 11 i 12 w związku z art. 74c ust. 3, 4 i 6 ustawy o skok jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Zaskarżony przepis nie zawiera – w wypadku decyzji Komisji Nadzoru Finansowego o częściowym przejęciu kasy – zasad i kryteriów doboru przejmowanych składników majątkowych lub zobowiązań kasy. Nie przewiduje również obowiązku zachowania określonej proporcji między przejmowanymi prawami majątkowymi a zobowiązaniami pozostałymi w kasie, ani nie ustanawia ograniczeń chroniących wierzycieli kasy, z której majątku przejęcie jest dokonywane. Komisja Nadzoru Finansowego kształtuje „swobodnie” sytuację prawną kasy, w stosunku do której zaistniała możliwość podjęcia decyzji o przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań, jak również sytuację jej wierzycieli. Może przy tym zdecydować o przejęciu wybranych praw majątkowych kasy, uszczuplając jej majątek, jak i w taki sposób dobrać składniki majątkowe kasy oraz jej zobowiązania do przejęcia, że pozostałe aktywa nie pokryją nawet w części pozostałych w kasie zobowiązań. Wierzyciele zostali pozbawieni skutecznego mechanizmu reakcji na działania dla nich niekorzystne; ustawodawca wyłączył obowiązek uzyskania zgody dłużników, wierzycieli oraz członków kas na przejęcie wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań.

Regulacja prawna dopuszczająca wydanie decyzji o przejęciu jedynie wybranych praw majątkowych z zagrożonej kasy lub dopuszczająca taki dobór praw majątkowych i zobowiązań podlegających przejęciu, że pozostały majątek kasy ulegnie nieproporcjonalnemu zmniejszeniu względem istniejących zobowiązań kasy, narusza konstytucyjnie chronione prawa majątkowe wierzycieli.

Ponadto, jak wywiódł wnioskodawca, w wypadku przejmowania wybranych praw majątkowych czy zobowiązań kasy przez bank krajowy pozycja członka kasy jest jeszcze słabsza. Bank może bowiem na podstawie decyzji Komisji Nadzoru Finansowego przejąć same wierzytelności kasy (np. roszczenia względem członka

kasy w postaci wymagalnego kredytu czy spłaty raty kredytowej), nie przejmując zobowiązań kasy względem tego członka w postaci wniesionych depozytów lub środków wniesionych tytułem udziałów. Dlatego zaskarżony przepis budzi zastrzeżenia co do zgodności z art. 64 ust. 1 Konstytucji, który dotyczy także praw majątkowych o charakterze obligacyjnym.

Wnioskodawca przyjął także, że art. 74c ust. 11 i 12 w związku z art. 74c ust. 3, 4 i 6 ustawy o skok stwarza możliwość zróżnicowania pozycji prawnej wierzycieli kasy co do stopnia ochrony prawnej umożliwiającej zaspokojenie posiadanych względem kasy wierzytelności. Przepis faworyzuje m.in. wierzycieli kasy przejętej w całości względem wierzycieli kasy przejętej w części. Jedynie ci pierwsi, zgodnie z art. 74i ust. 7 ustawy o skok, mają formalne gwarancje zaspokojenia lub zabezpieczenia przysługujących im względem przejmowanej kasy wierzytelności. Majątek kasy przejmowanej w całości, bez jego wcześniejszego pomniejszenia na skutek decyzji Komisji Nadzoru Finansowego, przy jednoczesnym ograniczeniu zaspokajania zobowiązań kasy z majątku w niej pozostałego po przejęciu (art. 74c ust. 11 ustawy o skok), rokuje przy tym większe szanse zaspokojenia wierzytelności.

Podsumowując, wnioskodawca stwierdził, że mechanizm dopuszczający częściowe przejęcie kasy jest podyktowany koniecznością zachowania stabilności finansowej systemu SKOK, co należy uznać za ważny interes publiczny. Konstrukcja ta zderza się jednak z konstytucyjną wartością równości ochrony praw majątkowych wierzycieli kas. Ustawodawca nie przewidział w tym wypadku żadnych środków prawnych zabezpieczających chroniony konstytucyjnie interes wierzycieli kas, polegający na możliwości zaspokojenia ich roszczeń.

3. Grupa senatorów we wniosku z 15 lipca 2013 r. zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów ustawy zmieniającej z 2013 r.

3.1. Zdaniem grupy senatorów, art. 1 pkt 4 ustawy zmieniającej z 2013 r. jest niezgodny z art. 32 Konstytucji, ponieważ dyskryminuje kasy względem banków. Zaskarżony przepis przewiduje wypadki, gdy w drodze decyzji Komisji Nadzoru Finansowego następuje rozwiązanie bądź zmiana umowy o powierzenie innemu przedsiębiorcy pośrednictwa w zawieraniu i zmianie umów o usługi finansowe. W stosunku do banków Komisja Nadzoru Finansowego ma jedynie podjąć czynności zmierzające do rozwiązania lub zmiany umowy. Ponadto, w ocenie wnioskodawcy, zmiana lub rozwiązanie umowy jednostronną czynnością prawną jest unormowaniem dysfunkcyjnym, nadmiernie uciążliwym i niemożliwym do wykonania, co z kolei narusza zasady poprawnej legislacji i subsydiarności wywodzone z art. 2 Konstytucji.

Odwołując się do opinii eksperta, wnioskodawca zwrócił uwagę, że art. 1 pkt 4 ustawy zmieniającej z 2013 r. jest niezgodny także z art. 22 Konstytucji, ponieważ zawiera treść zniechęcającą przedsiębiorców do współpracy z kasami; przepis ten nie realizuje żadnego interesu publicznego.

3.2. Wnioskodawca stwierdził, że art. 1 pkt 15 ustawy zmieniającej z 2013 r., który wskazuje dopuszczalne źródła inwestycji środków pieniężnych przez Kasę Krajową, jest niezgodny z zasadą subsydiarności wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Przepis nadmiernie ogranicza swobodę inwestowania, a w konsekwencji osiągnięcia przez Kasę Krajową dochodu. „[N]igdy w przeszłości nie miała miejsca sytuacja, w której Kasa Krajowa na skutek niedostatecznie ostrożnego inwestowania środków rezerwy płynnej kas (które w istotnej części są utrzymywane na lokatach w Kasie Krajowej od dwudziestu lat) utraciłaby te środki albo nie była w stanie niezwłocznie uruchomić wypłaty z rezerwy płynnej na rzecz kasy. W takiej sytuacji wprowadzane rozwiązanie nie spełnia testu proporcjonalności, nie jest bowiem konieczne dla osiągnięcia ważnego celu społecznego, ani nie jest odpowiednie od realizacji takiego celu”.

Ponadto art. 1 pkt 15 ustawy zmieniającej z 2013 r. jest niezgodny z:

a) art. 22 Konstytucji, gdyż zakłada prowadzenie działalności inwestycyjnej bez możliwości swobodnego podejmowania decyzji gospodarczych,

b) art. 32 Konstytucji, gdyż inne podmioty, które prowadzą działalność inwestycyjną w oparciu o powierzone im depozyty (np. banki), nie napotykają takich ograniczeń,

c) art. 64 Konstytucji, gdyż nakłada obowiązek inwestowania przez Kasę Krajową w instrumenty finansowe o niskiej rentowności, przez co narusza prawo majątkowe do korzystania z posiadanych środków pieniężnych.

3.3. W przekonaniu wnioskodawcy, art. 1 pkt 17 ustawy zmieniającej z 2013 r. – który stanowi, że Komisja Nadzoru Finansowego zatwierdza wzorzec umowy między Kasą Krajową a kasami w sprawach wymienionych w art. 44 ust. 2 pkt 3-8 ustawy o skok – jest niezgodny z zasadą subsydiarności wywodzoną z art. 2 Konstytucji i z art. 20 Konstytucji, ponieważ zbyt głęboko i bez ważnego interesu publicznego ingeruje w działalność spółdzielni; zaskarżony przepis „oznacza w istocie przejęcie przez Komisję Nadzoru Finansowego decydującego wpływu na kształt wszystkich umów cywilnoprawnych stanowiących podstawę świadczenia usług przez Kasę Krajową”. Z tego względu dyskryminuje on również kasy względem „wszystkich innych przedsiębiorców” (niezgodność z art. 32 Konstytucji).

3.4. Według wnioskodawcy, art. 1 pkt 19 ustawy zmieniającej z 2013 r., który ogranicza do 5 lat kadencję członków rady nadzorczej Kasy Krajowej, jest niezgodny z zasadami proporcjonalności, ochrony spraw w toku i nieretroakcji wywodzonymi z art. 2 Konstytucji. Ustanowione w tym przepisie ograniczenie „nie znajduje żadnego uzasadnienia”, a przynajmniej nie przedstawiono go w toku prac legislacyjnych. Jak wyjaśniła grupa senatorów, „Statut Kasy Krajowej przewiduje, że kadencja rady nadzorczej trwa lat 6, nie ma więc żadnej racjonalnej przyczyny aby dokonywać ingerencji legislacyjnej w statutową swobodę kształtowania jej struktury organizacyjnej po to, aby o rok zmienić długość kadencji; nie ma żadnego racjonalnego argumentu, który przemawiałby za wyższością pięcioletniej kadencji nad kadencją sześcioletnią”.

Ponadto wnioskodawca uznał, że art. 1 pkt 19 ustawy zmieniającej z 2013 r. jest niezgodny z art. 32 Konstytucji, ponieważ ograniczenie długości kadencji rady nadzorczej nie dotyczy innych spółdzielni ani banków, oraz z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ nadmiernie ingeruje w wewnętrzne sprawy organizacyjne zrzeszenia.

3.5. Grupa senatorów wniosła o stwierdzenie niezgodności art. 1 pkt 20 lit. a ustawy zmieniającej z 2013 r. z zasadami ochrony praw nabytych i proporcjonalności wywodzonymi z art. 2 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem: „Kadencję zarządu określa statut, z tym że nie może ona trwać dłużej niż 4 lata. Mandat członka zarządu wygasa z dniem powołania nowego członka zarządu”. Wnioskodawca stwierdził, że ingerencja ustawodawcy jest „bezzasadna”, ponieważ „Kasa Krajowa, która wybrała zarząd na czas nieoznaczony i której statut przewiduje powoływanie zarządu na takiej zasadzie, będzie musiała zmienić swój statut”; „w toku prac legislacyjnych nie przedstawiono żadnego uzasadnienia przemawiającego za wyższością kadencyjności zarządu Kasy Krajowej w stosunku do powoływania go na czas nieoznaczony oraz za ograniczeniem kadencji do lat 4”.

Zaskarżony przepis jest niezgodny także z:

a) art. 32 Konstytucji, gdyż stawia Kasę Krajową, bez żadnego powodu, w pozycji gorszej niż inne spółdzielnie, w tym banki spółdzielcze, a także spółki inne niż akcyjne, w których decyzja o wprowadzeniu kadencyjności zarządu jest swobodną decyzją członków albo wspólników, podejmowaną w akcie założycielskim,

b) art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż „godzi w samą istotę wolności zrzeszania się, ograniczając członków w możliwości funkcjonalnego, sprawdzonego w ponad dwudziestoletniej praktyce jej funkcjonowania ukształtowania struktury organizacyjnej Kasy Krajowej”.

3.6. Wnioskodawca wywiódł, że art. 1 pkt 20 lit. c ustawy zmieniającej z 2013 r. – w myśl którego nie jest dopuszczalne łączenie funkcji członka rady nadzorczej albo zarządu kasy z funkcją członka zarządu lub pracownika Kasy Krajowej – jest niezgodny z zasadami proporcjonalności i ochrony praw nabytych wywodzonymi z art. 2 Konstytucji. Uzasadniając zarzut, grupa senatorów wyjaśniła, że unormowanie to jest bezzasadną ingerencją w strukturę działającej osoby prawnej, „albowiem Kasa Krajowa i kasy, które zgodnie z prawem dokonały obsady stanowisk[,] będą musiały ją zmienić, zaś osoby zajmujące jednocześnie opisane w zaskarżonym przepisie funkcje (choć objęły je zgodnie z prawem) będą musiały z niektórych z nich zrezygnować”.

Ponadto art. 1 pkt 20 lit. c ustawy zmieniającej z 2013 r. jest niezgodny z:

a) art. 32 Konstytucji, ponieważ stawia kasy i Kasę Krajową w pozycji gorszej niż inne spółdzielnie, banki i spółki, w których takie ograniczenia nie obowiązują,

b) art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ godzi w istotę wolności zrzeszania się, ograniczając nadmiernie prawo członków kas do udziału w działalności Kasy Krajowej.

3.7. W ocenie grupy senatorów, art. 1 pkt 22 ustawy zmieniającej z 2013 r. – który przewiduje, że w wypadku gdy wielkość zobowiązań z tytułu środków gwarantowanych przewyższa środki funduszu kas do wykorzystania, Kasa Krajowa przekazuje bezzwrotnie i nieodpłatnie Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu, na jego wniosek, wolne środki funduszu stabilizacyjnego na wypłaty środków gwarantowanych zgromadzonych w kasach, do wysokości, w jakiej kwota zobowiązań z tytułu środków gwarantowanych przewyższa środki funduszu kas do wykorzystania – jest niezgodny z zasadą zaufania do państwa i prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Wnioskodawca wskazał, że przepis jest „bezprecedensowym” przypadkiem obligatoryjnej darowizny ze środków prywatnych, jakimi są środki funduszu stabilizacyjnego Kasy Krajowej, dla organu władzy publicznej, w sytuacji gdy Kasa Krajowa nie ma instrumentów oddziaływania na kasy (instrumenty takie przejął nadzór państwowy – Komisja Nadzoru Finansowego).

Ponadto art. 1 pkt 22 ustawy zmieniającej z 2013 r. prowadzi do sprzeczności w systemie prawa, ponieważ nakazuje spożytkować środki funduszu stabilizacyjnego na wypłatę depozytów członkom niewypłacalnej kasy, przez co nie będzie możliwa realizacja za pomocą tych środków innych funkcji Kasy Krajowej, przede wszystkim funkcji stabilizacji finansowej kas.

Zaskarżony przepis jest niezgodny także z art. 20, art. 21, art. 32 i art. 64 Konstytucji, czego – poza przytoczeniem treści podstawy kontroli konstytucyjności – wnioskodawca nie rozwinął.

3.8. Wnioskodawca stanął na stanowisku, że art. 1 pkt 26 lit. a ustawy zmieniającej z 2013 r. – który przewiduje, że Kasa Krajowa sporządza i przekazuje na żądanie Komisji Nadzoru Finansowego plan czynności kontrolnych w kasach na dany rok – jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, ponieważ stanowi nadmierną i nieuzasadnioną ingerencję legislacyjną. Jak podkreślił, Komisja Nadzoru Finansowego ma samodzielne uprawnienie do prowadzenia kontroli w kasach, a w wypadku gdy inaczej niż Kasa Krajowa ocenia potrzeby kontrolne, może działać „według swobodnie przez siebie sporządzanego planu”. Ze względu na to, że uprawnienia Komisji Nadzoru Finansowego są arbitralne i nie mają wyraźnych granic prawnych, art. 1 pkt 26 lit. a ustawy zmieniającej z 2013 r. jest niezgodny także z art. 7 Konstytucji.

3.9. Zdaniem grupy senatorów, art. 1 pkt 26 lit. b ustawy zmieniającej z 2013 r. – stanowiący, że kontrola kas dokonywana przez Kasę Krajową jest prowadzona na podstawie zasad określonych w rozporządzeniu – jest niezgodny z zasadą subsydiarności wywodzoną z art. 2 Konstytucji, ponieważ stanowi nadmierną i nieuzasadnioną ingerencję legislacyjną. „Nie zachodzi (...) żadna potrzeba zmiany regulacji w tym zakresie, a dokonana ingerencja legislacyjna jest zbędna (...)”.

Ponadto art. 1 pkt 26 lit. b ustawy zmieniającej z 2013 r. jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji, gdyż przekazuje do uregulowania w akcie wykonawczym materię ustawową (działania podmiotu prawa prywatnego – Kasy Krajowej).

3.10. Grupa senatorów zaskarżyła art. 1 pkt 35 ustawy zmieniającej z 2013 r., który przewiduje środki nadzorcze Komisji Nadzoru Finansowego wobec kas i Kasy Krajowej związane z bezpieczeństwem finansowym systemu SKOK, zarzucając jego niezgodność z zasadami subsydiarności, zaufania do państwa i prawa oraz poprawnej legislacji wywodzonymi z art. 2 Konstytucji. Ich zdaniem, unormowanie „prowadzi do sprzeczności w systemie prawa oraz przyznaje organowi władzy publicznej kompetencje, które ze swej istoty nie mogą zostać zastosowane”.

Ponadto art. 1 pkt 35 ustawy zmieniającej z 2013 r. jest niezgodny z:

a) art. 7 Konstytucji, ponieważ umożliwia Komisji Nadzoru Finansowego na wydawanie wobec kas i Kasy Krajowej dowolnych zaleceń,

b) art. 20 i art. 22 Konstytucji, ponieważ przez nieprecyzyjną regulację godzi w istotę wolności działalności gospodarczej.

3.11. W przekonaniu wnioskodawcy, art. 1 pkt 36 ustawy zmieniającej z 2013 r. – który umożliwia nadawanie rygoru natychmiastowej wykonalności niektórym decyzjom Komisji Nadzoru Finansowego – jest niezgodny z zasadami proporcjonalności, zaufania do państwa i prawa oraz poprawnej legislacji wywodzonymi z art. 2 Konstytucji. Ustawodawca nie uzasadnił potrzeby wprowadzenia tego rozwiązania, a przez to odejścia od ogólnych reguł procedury administracyjnej.

Ponadto zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 78 Konstytucji, ponieważ godzi w istotę prawa do zaskarżenia decyzji administracyjnej wydanej w pierwszej instancji. Automatyczne nadawanie rygoru natychmiastowej wykonalności powoduje, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy traci sens dla ochrony interesów prawnych strony postępowania.

3.12. W opinii wnioskodawcy, art. 1 pkt 38 ustawy zmieniającej z 2013 r., w zakresie, w jakim wprowadza art. 72b ustawy o skok, jest niezgodny z zasadami zaufania do państwa i prawa oraz poprawnej legislacji wywodzonymi z art. 2 Konstytucji. Zaskarżony przepis stanowi, że w razie powstania w Kasie Krajowej straty bilansowej albo groźby jej wystąpienia, albo powstania niebezpieczeństwa niewypłacalności lub zagrożenia utraty płynności płatniczej, zarząd Kasy Krajowej niezwłocznie zawiadamia o tym Komisję Nadzoru Finansowego oraz przystępuje do opracowania programu postępowania naprawczego. Kasa Krajowa przedkłada program Komisji Nadzoru Finansowego oraz zapewnia jego realizację. Komisja Nadzoru Finansowego może wyznaczyć Kasie Krajowej termin do opracowania programu postępowania naprawczego oraz zlecić jego uzupełnienie lub ponowne opracowanie. W razie zaniechania opracowania programu postępowania naprawczego, Komisja Nadzoru Finansowego może zobowiązać Kasę Krajową do wszczęcia postępowania naprawczego i opracowania programu postępowania naprawczego.

Tymczasem, jak dowodzi grupa senatorów, Kasa Krajowa ma ograniczony wpływ na wynik swojej działalności oraz płynność finansową, ponieważ wolne środki jej funduszu stabilizacyjnego – stosowanie do art. 1 pkt 22 ustawy zmieniającej z 2013 r. – muszą być przez nią bezzwrotnie i nieodpłatnie przekazane na rzecz Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Zatem zaskarżony przepis „zakłada wewnętrzną sprzeczność w systemie prawa”.

3.13. Zarzuty, które wnioskodawca sformułował wobec art. 1 pkt 38 ustawy zmieniającej z 2013 r., zostały odniesione wprost również do art. 1 pkt 39 lit. a ustawy zmieniającej z 2013 r. (w zakresie, w jakim przepis ma zastosowanie do Kasy Krajowej i nieprzekazania przez nią programu postępowania naprawczego lub nieskuteczności realizacji tego programu).

3.14. Wnioskodawca uznał, że art. 1 pkt 39 lit. d i lit. e ustawy zmieniającej z 2013 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, ponieważ niezasadnie ogranicza uprawnienia Kasy Krajowej. Przepis ten, po pierwsze, uchyla art. 73 ust. 7 ustawy o skok z 2009 r., po drugie zaś stanowi m.in., że koszty związane z wykonywaniem funkcji zarządcy komisarycznego w kasie lub Kasie Krajowej obciążają odpowiednio koszty działalności kasy lub Kasy Krajowej; wynagrodzenie zarządcy komisarycznego ustala Komisja Nadzoru Finansowego. W dotychczasowym stanie prawnym wynagrodzenie zarządcy komisarycznego ustanawiała Komisja Nadzoru Finansowego po zasięgnięciu opinii Kasy Krajowej (z zastrzeżeniem, że w kasie, w której prezes zarządu otrzymuje wynagrodzenie, wynagrodzenie zarządcy komisarycznego nie może być wyższe niż wynagrodzenie prezesa zarządu kasy). Jak wyjaśniła grupa senatorów, nowe rozwiązanie „niczego nie zmienia”; niezasadną ingerencją legislacyjną jest natomiast zniesienie górnej granicy wynagrodzenia zarządcy komisarycznego, którą wyznaczało wynagrodzenie prezesa zarządu kasy.

3.15. Grupa senatorów wywiodła, że art. 1 pkt 40 ustawy zmieniającej z 2013 r. w zakresie, w jakim wprowadza art. 73a ust. 2 ustawy o skok, jest niezgodny z zasadami zaufania do państwa i prawa oraz poprawnej legislacji wywodzonymi z art. 2 Konstytucji. Stanowi on, że Komisja Nadzoru Finansowego może podjąć decyzję o ustanowieniu w kasie lub w Kasie Krajowej zarządcy komisarycznego także w wypadku, gdy skład zarządu kasy lub Kasy Krajowej nie odpowiada wymogom ustawy, w celu zorganizowania wyboru nowego zarządu; zarządca komisaryczny działa nie dłużej niż do chwili powołania nowego zarządu kasy lub Kasy Krajowej oraz uzyskania zgody Komisji Nadzoru Finansowego na powołanie prezesa zarządu. Wnioskodawca zarzucił, że zaskarżony przepis wprowadza środek nadzoru Komisji Nadzoru Finansowego nadmiernie uciążliwy dla kas i Kasy Krajowej, który może prowadzić do sporów między kasami a organem nadzorczym oraz skarg do sądu administracyjnego. Ponadto pozostawia Komisji Nadzoru Finansowego zbyt szeroki margines swobody decyzyjnej.

Niezależnie od powyższych argumentów, art. 1 pkt 40 ustawy zmieniającej z 2013 r. jest niezgodny z art. 32 Konstytucji, ponieważ „system prawny nie przewiduje (...) podobnych przesłanek ingerencji nadzorczej wobec innych instytucji kredytowych (banków)”.

3.16. Według grupy senatorów, art. 1 pkt 41 ustawy zmieniającej z 2013 r., który uchylił art. 74 ustawy o skok z 2009 r., jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, ponieważ „stanowi, dokonaną bez dostatecznego (a w zasadzie bez jakiegokolwiek) uzasadnienia, ingerencję legislacyjną w funkcjonujące od niemal dwudziestu lat zasady funkcjonowania spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych”. Uchylony przepis przewidywał, że jeśli ze sprawozdania finansowego kasy wynika, że jej majątek nie wystarczy na pokrycie kosztów postępowania upadłościowego, a wierzyciele nie wyrażą zgody na ich pokrycie, sąd na wniosek wierzycieli lub Kasy Krajowej wydaje postanowienie o wykreśleniu kasy z rejestru bez przeprowadzania postępowania upadłościowego. Usunięcie z systemu prawnego tej instytucji prawnej przez ustawodawcę nie było celowe.

3.17. Zdaniem wnioskodawcy, art. 1 pkt 42 ustawy zmieniającej z 2013 r. w zakresie, w jakim w ustawie o skok wprowadził:

a) art. 74c ust. 3, 4, 5, 6, 10, 11, 12, 13, 14, w zakresie, w jakim przewiduje możliwość przejęcia kasy przez bank krajowy oraz możliwość przejęcia wybranych praw majątkowych kasy lub wybranych zobowiązań kasy przez bank krajowy, jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 21, art. 32, art. 64, art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

b) art. 74c ust. 12, w zakresie, w jakim przejęcie wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy nie wymaga zgody dłużników, wierzycieli oraz członków kasy, jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 20, art. 32, art. 64, art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

c) art. 74c ust. 13, w zakresie, w jakim w wypadku przejęcia kasy lub przejęcia wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy przez bank spółdzielczy art. 5 ust. 3 i 4 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.; dalej: ustawa o funkcjonowaniu banków spółdzielczych) stosuje się odpowiednio, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Grupa senatorów uzasadniła, że przejęcie kasy przez bank jest wyłomem od zasady, że połączenie powinno dotyczyć podmiotów o takiej samej lub podobnej formie prawnej oraz powinno gwarantować procedurę zapewniającą ochronę praw członków (wspólników) wszystkich łączących się podmiotów. Polski system prawny nie reguluje procedury połączenia spółki akcyjnej ze spółdzielnią. Znaczy to, zdaniem wnioskodawcy, że albo nie wiadomo, na jakich zasadach takie połączenie *de lege lata* powinno nastąpić, albo do czasu uchwalenia stosownych przepisów połączenie jest niemożliwe. Oba warianty interpretacyjne przesądzają, że zaskarżona regulacja jest niezgodna z art. 2 Konstytucji. Narusza ona również art. 7 Konstytucji, jeśli zasady przejęcia kasy przez bank krajowy określi Komisja Nadzoru Finansowego, wydając decyzję o przejęciu.

Niezgodna z zasadami subsydiarności, określoności norm prawnych oraz poprawnej legislacji wywodzonymi z art. 2 Konstytucji jest kompetencja Komisji Nadzoru Finansowego do wydania decyzji o przejęciu przez

bank krajowy wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy. Jak wyjaśnił wnioskodawca, o ile bowiem przejęcie kasy może być podyktowane koniecznością ochrony ważnego interesu społecznego, o tyle przejęcie wybranych składników jej majątku, przy pozostawieniu w kasie tych składników, na których przejęcie żaden podmiot się nie zdecydował, nie realizuje takiego celu. Przejęcie atrakcyjniejszych składników majątku kasy pogarsza jej sytuację majątkową. Komisja Nadzoru Finansowego ma całkowitą swobodę wskazania, które składniki majątkowe kasy zostaną przeznaczone do przejęcia; nie jest do tego potrzebna zgoda wierzycieli i członków kasy. Procedura decyzyjna Komisji Nadzoru Finansowego, oparta na swobodzie uznania, jest niezgodna także z art. 7 Konstytucji.

Ponadto zaskarżony przepis jest niezgodny z:

a) art. 20 Konstytucji, ponieważ prywatny majątek spółdzielni (kas) jest rozdysponowywany w drodze arbitralnej decyzji Komisji Nadzoru Finansowego na rzecz banków,

b) art. 32 Konstytucji, ponieważ dyskryminuje kasy względem innych spółdzielni i banków, w wypadku których nie ma prawnych możliwości przejęcia ich wybranych składników majątkowych; „nie przewiduje się w żadnej sytuacji możliwości przejęcia banku przez spółdzielczą kasę oszczędnościowo-kredytową, ani przejęcia przez kasę wybranych składników majątkowych banku”,

c) art. 21 i art. 64 Konstytucji, ponieważ pozbawia członków kasy prawa do majątku kasy i wszelkich innych praw majątkowych wynikających ze stosunku członkostwa w spółdzielni, choć majątek spółdzielni stanowi ich prywatną własność – jest to odebranie praw majątkowych bez ekwiwalentu,

d) art. 12 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ godzi w istotę wolności zrzeszania się, „prowadząc do przekreślenia wybranej przez członków formy zrzeszenia”; przejęcie kasy przez bank prowadzi nieuchronnie do przekreślenia spółdzielczych praw członków.

3.18. Wnioskodawca stwierdził, że art. 1 pkt 42 ustawy zmieniającej z 2013 r. w zakresie, w jakim w ustawie o skok wprowadził art. 74c ust. 9, jest niezgodny z art. 2, art. 10 ust. 1, art. 32, art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2, art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 118 w związku z art. 119 Konstytucji.

Jego zdaniem, ustawodawca bez uzasadnienia wprowadził odstępstwo od zasady, że sąd administracyjny, uznając skargę za zasadną, może uchylić decyzję administracyjną albo stwierdzić jej nieważność. W myśl zaskarżonego przepisu sąd administracyjny, w razie uznania za zasadną skargi na decyzję o przejęciu kasy albo o przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań, może orzec tylko o jej wydaniu z naruszeniem prawa. Podobnego rozwiązania nie przewidują procedury dotyczące banków i innych instytucji kredytowych, co należy traktować jako dyskryminację kas. Zaskarżony przepis narusza także konstytucyjne prawo do sądu oraz pozbawia zrzeszenie obywateli prawa do sądowej ochrony w sytuacji, gdy organ władzy publicznej wydał decyzję skutkującą ustaniem bytu prawnego zrzeszenia.

Uzupełniająco grupa senatorów podniosła zarzut, że zaskarżony przepis został wprowadzony do ustawy w drodze poprawki Senatu, która nie spełniała warunków konstytucyjnych.

3.19. Wnioskodawca wywiódł, że art. 1 pkt 42 ustawy zmieniającej z 2013 r. w zakresie, w jakim w ustawie o skok wprowadził art. 74t, jest niezgodny z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 i art. 64 Konstytucji. Przepis ten ogranicza zbywanie przez kasy wierzytelności z tytułu pożyczek i kredytów udzielonych członkom, co nie zostało w żaden sposób umotywowane przez ustawodawcę.

Wnioskodawca stwierdził ponadto, że zaskarżony przepis jest niezgodny z:

a) art. 20 i art. 22 Konstytucji, ponieważ wprowadzenie zakazu zbywania wierzytelności ogranicza swobodę działalności gospodarczej kas oraz zmniejsza bezpieczeństwo zgromadzonych w nich oszczędności,

b) art. 32 Konstytucji, ponieważ dyskryminuje kasy względem innych instytucji kredytowych, które mogą zbywać wierzytelności kredytowe,

c) art. 64 Konstytucji, ponieważ odbiera kasie możliwość racjonalnego gospodarowania najistotniejszymi składnikami jej majątku, w tym zbywania tych składników.

3.20. Grupa senatorów uznała, że art. 4 pkt 5 ustawy zmieniającej z 2013 r. – nowelizujący art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 711, ze zm.; dalej: ustawa o BFG) – jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, ponieważ „został skonstruowany sprzecznie z zasadą sprawiedliwości”. Przepis ten obejmuje zakaz łączenia stanowiska w organach Bankowego Funduszu Gwarancyjnego i organach podmiotów, w których złożone depozyty są objęte gwarancjami Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Zakaz ten nie obejmuje jednak łączenia stanowiska w banku, spółdzielczej kasie lub Kasie Krajowej ze stanowiskiem w Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, który jest wyłączony spod tego zakazu jako bank korzystający ze wsparcia Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w związku z przejęciem kasy lub jej wybranych składników majątkowych. Tymczasem to właśnie w tym wypadku ryzyko konfliktu interesu jest największe. Specjalne potraktowanie przez ustawodawcę banku, o którym mowa powyżej, narusza także art. 32 Konstytucji.

3.21. Grupa senatorów zaskarżyła art. 4 pkt 11 ustawy zmieniającej z 2013 r., który wprowadził do ustawy o BFG art. 20g. Ich zdaniem, przepis ten jest niezgodny z art. 2, art. 20, art. 32 oraz art. 64 Konstytucji. Zaskarżony przepis przewiduje możliwość udzielania przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny (z tworzonego w nim funduszu kas) wsparcia podmiotowi przejmującemu wybrane prawa majątkowe lub wybrane zobowiązania kasy. Fundusz kas jest tworzony, co do zasady, ze środków kas wnoszonych w postaci opłat rocznych (przewidziano też wyjątkową możliwość zasilania go dotacjami z Kasy Krajowej lub budżetu państwa). Możliwość udzielania z funduszu wsparcia bankowi, a więc podmiotowi sektora, który nie uczestniczy w tworzeniu funduszu kas, a w szczególności bankowi, który nie przejmuje kasy jako całości, lecz jedynie wybrane składniki jej majątku, pozostawiając kasę w trudniejszym jeszcze położeniu niż przed przejściem, „nie znajduje żadnego uzasadnienia”. Z tego powodu zaskarżona regulacja narusza zasadę subsydiarności, zasadę sprawiedliwości i zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa.

Możliwość udzielania z funduszu kas wsparcia bankowi, a więc podmiotowi sektora, który nie uczestniczy w tworzeniu funduszu kas, zwłaszcza zaś bankowi, który przejmuje tylko wybrane składniki majątku kasy albo nabywa jej przedsiębiorstwo, nie ma żadnego uzasadnienia.

Ponadto art. 4 pkt 11 ustawy zmieniającej z 2013 r., w zakresie dotyczącym art. 20g ustawy o BFG, jest niezgodny z:

a) art. 20 Konstytucji, ponieważ nie zawiera regulacji wiążącej udzielenie wsparcia podmiotowi przejmującemu wybrane składniki majątkowe kasy z rozmiarem obciążeń, jakie podmiot ten na siebie przyjmuje,

b) art. 32 Konstytucji, ponieważ w żadnym wypadku nie jest możliwe udzielenie z funduszy Bankowego Funduszu Gwarancyjnego wsparcia na rzecz SKOK, jest zaś możliwe udzielenie bankowi wsparcia ze środków funduszu SKOK (w tym w sytuacji gdy bank przejmuje tylko wybrane składniki majątkowe kasy),

c) art. 64 Konstytucji, ponieważ jest możliwe oddanie bankowi środków pochodzących z opłat wnoszonych przez kasy na fundusz kas, co powoduje uszczuplenie tego funduszu.

3.22. Wnioskodawca zauważył, że art. 4 pkt 16 ustawy zmieniającej z 2013 r., dotyczący art. 38l pkt 1 ustawy o BFG, w zakresie, w jakim wyłącza z definicji deponenta osoby pełniące funkcje kierowników oddziałów kasy i ich zastępców, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. Zaskarżony przepis zawiera definicję deponenta na potrzeby gwarantowania przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny wypłaty środków w wypadku niewypłacalności kasy. Zarówno w stosunku do banków, jak i do kas, z grona deponentów będących beneficjentami gwarancji Bankowego Funduszu Gwarancyjnego zostały wyłączone osoby, które mają wpływ na zarządzanie ryzykiem w banku albo kasie, a w konsekwencji wpływ na zaistnienie niewypłacalności uruchamiającej wypłatę gwarancji. Specyfiką kas jest posiadanie przez nie placówek terenowych (oddziałów), które nie mają samodzielności decyzyjnej i organizacyjnej. Kierownicy i zastępcy kierowników oddziałów nie mają wpływu na zarządzanie ryzykiem w działalności kasy lub na zaistnienie niewypłacalności kasy. Z tego powodu niezasadne jest ich wyłączenie z kategorii deponentów korzystających z gwarancji Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Dlatego zaskarżona regulacja jest sprzeczna z zasadą subsydiarności. Natomiast ze względu na nieuwzględnienie specyfiki organizacji i działalności kas przy stanowieniu tego przepisu jest on niezgodny także z zasadą poprawnej legislacji.

Ponadto wnioskodawca przedstawił zarzut niezgodności art. 4 pkt 16 ustawy zmieniającej z 2013 r., w zakresie dotyczącym art. 38l pkt 1 ustawy o BFG, z:

a) art. 32 Konstytucji, ponieważ dyskryminuje kierowników i zastępców kierowników oddziałów kas w stosunku do pozostałych członków kas i klientów banków,

b) art. 64 Konstytucji, ponieważ w niezasadniony sposób pozbawia kierowników i zastępców kierowników oddziałów kas praw majątkowych, wynikających z gwarancji Bankowego Funduszu Gwarancyjnego na wypadek niewypłacalności kasy.

3.23. W przekonaniu wnioskodawcy, art. 8 ustawy zmieniającej z 2013 r. jest niezgodny z zasadą niedziałania prawa wstecz wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Zaskarżony przepis nakłada na kasy obowiązek dostosowania do wymogów nowej ustawy tzw. umów outsourcingowych, czyli umów o powierzenie innemu przedsiębiorcy pośredniczenia w zawieraniu i zmianie umów o świadczenie przez kasy usług finansowych, zawartych pod rządami poprzednio obowiązującego prawa. Ustawodawca nałożył na kasy obowiązek zmiany umów, a więc czynności prawnych dwustronnych, co znaczy, z jednej strony, że zmianie ulegną też prawa i obowiązki kontrahenta kasy, który nawet nie jest adresatem zaskarżonego przepisu, z drugiej strony, że obowiązek nałożony na kasę w zaskarżonym przepisie nie może być przez nią wypełniony wyłącznie jej własnym działaniem.

Ponadto, art. 8 ustawy zmieniającej z 2013 r. jest niezgodny z art. 20 i art. 22 Konstytucji, gdyż nie istnieje ważny interes społeczny, który wymagałby tak głębokiej ingerencji w wolność działalności gospodarczej kas; naruszona zostaje także zasada *pacta sunt servanda*. Z kolei wobec braku zgody kontrahenta na zmianę umowy kasa będzie narażona na straty mogące wynikać z kar umownych czy innego rodzaju odszkodowań. Z tego względu zaskarżone rozwiązanie narusza wyrażoną w art. 64 Konstytucji zasadę ochrony własności.

3.24. Zgodnie z art. 13 zdanie wprowadzające ustawy zmieniającej z 2013 r., podstawowe *vacatio legis* ustawy wynosi 14 dni. Zdaniem wnioskodawcy, jest to okres zdecydowanie zbyt krótki, aby adresaci nowych norm prawnych mogli dostosować się do zmienionego stanu prawnego.

3.25. W zarządzeniu z 31 lipca 2013 r. Wiceprezes Trybunału Konstytucyjnego zwrócił się do wnioskodawcy o wyjaśnienie rozbieżności między *petitum* wniosku a jego uzasadnieniem.

W piśmie z 21 sierpnia 2013 r. wnioskodawca ustosunkował się do pisma Trybunału.

3.25.1. Wnioskodawca poinformował, że art. 1 pkt 4 ustawy zmieniającej z 2013 r., w zakresie dotyczącym art. 9a ust. 4 ustawy o skok, jest niezgodny z art. 64 Konstytucji, ponieważ kompetencja Komisji Nadzoru Finansowego do nakazania kasie rozwiązania lub zmiany umowy o powierzenie innemu przedsiębiorcy pośrednictwa w zawieraniu i zmianie umów o usługi finansowe zakłada niestabilność współpracy pomiędzy przedsiębiorcą, który podejmuje się pośrednictwa na rzecz kasy, a kasą. Przekłada się to bezpośrednio na naruszenie przysługującego kasie prawa własności – kasa jest narażona na utratę korzyści wynikających dla niej z zawartej umowy agencyjnej (w razie nakazania jej rozwiązania lub zmiany przez Komisję Nadzoru Finansowego). Ponadto kasa może być narażona na obowiązek zapłaty kar umownych lub innego rodzaju odszkodowań należnych przedsiębiorcy podejmującemu się pośrednictwa w związku z przedterminowym rozwiązaniem lub jednostronną zmianą umowy.

3.25.2. Według grupy senatorów, art. 1 pkt 15 ustawy zmieniającej z 2013 r., dotyczący art. 38 ust. 4 ustawy o skok, jest niezgodny z art. 32 ust. 2 Konstytucji, gdyż dyskryminuje Kasę Krajową względem banków oraz banków zrzeszających banki spółdzielcze, które także inwestują środki przechowywanych rezerw, jak również innych podmiotów ustawowo uprawnionych do udzielania kredytu.

3.25.3. W ocenie wnioskodawcy, art. 1 pkt 39 lit. e ustawy zmieniającej z 2013 r., dotyczący art. 73 ust. 8 ustawy o skok, jest niezgodny z art. 64 Konstytucji, ponieważ przez zniesienie ustawowego ograniczenia wysokości wynagrodzenia zarządcy komisarycznego ustanawianego w kasie oraz konieczność opiniowania tego wynagrodzenia przez Kasę Krajową tworzy się możliwość określenia przez Komisję Nadzoru Finansowego wynagrodzenia zarządcy na takim poziomie, który będzie stanowił nadmierne obciążenie majątku kasy, w której ustanowiono zarządcę.

3.25.4. Zdaniem wnioskodawcy, art. 8 ustawy zmieniającej z 2013 r. jest niezgodny z art. 32 ust. 2 Konstytucji, ponieważ nakłada na kasy obowiązek dostosowania zawartych pod rządami ustawy dawnej umów outsourcingowych do przepisów nowej ustawy; rozwiązanie „wydaje się (...) zbędne wobec szerokiego zakresu uprawnień nadzoru publicznego nad kasami, który jest całkowicie wystarczający dla zapewnienia zgodnego z prawem i bezpiecznego działania kas”.

3.25.5. Grupa senatorów określiła prawidłowy zakres zaskarżenia w punkcie *petitum* wniosku, który powinien brzmieć: „przepis art. 1 pkt 42 ustawy z 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw w zakresie w jakim w ustawie z 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych wprowadza przepis art. 74c, w zakresie w jakim przepisy art. 74c przewidują możliwość przejęcia kasy przez bank krajowy oraz możliwość przejęcia wybranych praw majątkowych kasy lub wybranych zobowiązań kasy przez bank krajowy (ust. 3, 4, 5, 6, 9, 10, 11, 12, 13, 14) jest niezgodny z art. 2, z art. 7, z art. 21, z art. 32, z art. 64, z art. 58 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz w zakresie w jakim przejęcie wybranych praw majątkowych lub zobowiązań kasy nie wymaga zgody dłużników, wierzycieli oraz członków kasy (ust. 12) jest niezgodny z art. 2, z art. 7, z art. 20, z art. 32, z art. 64, z art. 58 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3, a także w zakresie w jakim w przypadku przejęcia kasy lub przejęcia wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy przez bank spółdzielczy przepisy art. 5 ust. 3 i 4 ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających stosuje się odpowiednio (ust. 13), jest niezgodny z art. 2 i 32 Konstytucji RP”.

4. Grupa posłów we wniosku z 23 lipca 2013 r. zwróciła się do Trybunału o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów ustawy zmieniającej z 2013 r.

4.1. W przekonaniu grupy posłów, art. 1 pkt 4 ustawy zmieniającej z 2013 r. jest niezgodny z art. 32 Konstytucji, ponieważ dyskryminuje kasy względem banków. Zaskarżony przepis przewiduje wypadki, gdy w drodze decyzji Komisji Nadzoru Finansowego następuje rozwiązanie bądź zmiana umowy o powierzenie innemu przedsiębiorcy pośrednictwa w zawieraniu i zmianie umów o usługi finansowe. W stosunku do banków Komisja Nadzoru Finansowego ma jedynie podjąć czynności zmierzające do rozwiązania lub zmiany umowy. Ponadto, w opinii wnioskodawcy, zmiana lub rozwiązanie umowy jednostronną czynnością prawną jest unormowaniem dysfunkcyjnym, nadmiernie uciążliwym i niemożliwym do wykonania, co z kolei narusza zasady poprawnej legislacji i subsydiarności wywodzone z art. 2 Konstytucji.

Wnioskodawca zwrócił uwagę, że art. 1 pkt 4 ustawy zmieniającej z 2013 r. jest niezgodny także z art. 22 Konstytucji, ponieważ zawiera treść zniechęcającą przedsiębiorców do współpracy z kasami; przepis ten nie realizuje żadnego interesu publicznego.

4.2. Wnioskodawca stwierdził, że art. 1 pkt 15 ustawy zmieniającej z 2013 r., który wskazuje dopuszczalne źródła inwestycji środków pieniężnych przez Kasę Krajową, jest niezgodny z zasadą subsydiarności wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Przepis ten nadmiernie ogranicza swobodę inwestowania, a w konsekwencji osiągnięcia przez Kasę Krajową dochodu. „[N]igdy w przeszłości nie miała miejsca sytuacja, w której Kasa Krajowa na skutek niedostatecznie ostrożnego inwestowania środków rezerwy płynnej kas (które w istotnej części są utrzymywane na lokatach w Kasie Krajowej od dwudziestu lat) utraciłaby te środki albo nie była w stanie niezwłocznie uruchomić wypłaty z rezerwy płynnej na rzecz kasy. W takiej sytuacji wprowadzane rozwiązanie nie spełnia testu proporcjonalności, nie jest bowiem konieczne dla osiągnięcia ważnego celu społecznego, ani nie jest odpowiednie do realizacji takiego celu”.

Ponadto art. 1 pkt 15 ustawy zmieniającej z 2013 r. jest niezgodny z:

a) art. 22 Konstytucji, gdyż zakłada prowadzenie działalności inwestycyjnej bez możliwości swobodnego podejmowania decyzji gospodarczych,

b) art. 32 Konstytucji, gdyż inne podmioty, które prowadzą działalność inwestycyjną w oparciu o powierzone im depozyty (np. banki), nie napotykać takich ograniczeń,

c) art. 64 Konstytucji, gdyż nakłada obowiązek inwestowania przez Kasę Krajową w instrumenty finansowe o niskiej rentowności, przez co narusza prawo majątkowe do korzystania z posiadanych środków pieniężnych.

4.3. Według wnioskodawcy, art. 1 pkt 17 ustawy zmieniającej z 2013 r. – który stanowi, że Komisja Nadzoru Finansowego zatwierdza wzorzec umowy między Kasą Krajową a kasami w sprawach wymienionych w art. 44 ust. 2 pkt 3-8 ustawy o skok – jest niezgodny z zasadą subsydiarności wywodzoną z art. 2 Konstytucji i z art. 20 Konstytucji, ponieważ zbyt głęboko i bez ważnego interesu publicznego ingeruje w działalność spółdzielni; zaskarżony przepis „oznacza w istocie przejęcie przez Komisję Nadzoru Finansowego decydującego wpływu na kształt wszystkich umów cywilnoprawnych stanowiących podstawę świadczenia usług przez Kasę Krajową”. Z tego względu dyskryminuje on również kasy względem „wszystkich innych przedsiębiorców” (niezgodność z art. 32 Konstytucji).

4.4. Zdaniem wnioskodawcy, art. 1 pkt 19 ustawy zmieniającej z 2013 r., który ogranicza do 5 lat kadencję członków rady nadzorczej Kasy Krajowej, jest niezgodny z zasadami proporcjonalności, ochrony spraw w toku i nieretroakcji wywodzonymi z art. 2 Konstytucji. Ustanowione w tym przepisie ograniczenie „nie znajduje żadnego uzasadnienia”, a przynajmniej nie przedstawiono go w toku prac legislacyjnych. Jak wyjaśniła grupa posłów, „Statut Kasy Krajowej przewiduje, że kadencja rady nadzorczej trwa lat 6, nie ma więc żadnej racjonalnej przyczyny aby dokonywać ingerencji legislacyjnej w statutową swobodę kształtowania jej struktury organizacyjnej po to, aby o rok zmienić długość kadencji; nie ma żadnego racjonalnego argumentu, który przemawiałby za wyższością pięcioletniej kadencji nad kadencją sześcioletnią”.

Ponadto wnioskodawca uznał, że art. 1 pkt 19 ustawy zmieniającej z 2013 r. jest niezgodny z art. 32 Konstytucji, ponieważ ograniczenie długości kadencji rady nadzorczej nie dotyczy innych spółdzielni ani banków, oraz z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ nadmiernie ingeruje w wewnętrzne sprawy organizacyjne zrzeszenia.

4.5. Grupa posłów wniosła o stwierdzenie niezgodności art. 1 pkt 20 lit. a ustawy zmieniającej z 2013 r. z zasadami ochrony praw nabytych i proporcjonalności wywodzonymi z art. 2 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem: „Kadencję zarządu określa statut, z tym że nie może ona trwać dłużej niż 4 lata. Mandat członka zarządu wygasa z dniem powołania nowego członka zarządu”. Wnioskodawca stwierdził, że ingerencja ustawodawcy jest „bezzasadna”, ponieważ „Kasa Krajowa, która wybrała zarząd na czas nieoznaczony i której statut przewiduje powoływanie zarządu na takiej zasadzie, będzie musiała zmienić swój statut”; „w toku prac legislacyjnych nie przedstawiono żadnego uzasadnienia przemawiającego za wyższością kadencyjności zarządu Kasy Krajowej w stosunku do powoływania go na czas nieoznaczony oraz za ograniczeniem kadencji do lat 4”.

Zaskarżony przepis jest niezgodny także z:

a) art. 32 Konstytucji, gdyż stawia Kasę Krajową, bez żadnego powodu, w pozycji gorszej niż inne spółdzielnie, w tym banki spółdzielcze, a także spółki inne niż akcyjne, w których decyzja o wprowadzeniu kadencyjności zarządu jest swobodną decyzją członków albo wspólników, podejmowaną w akcie założycielskim,

b) art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż „godzi w samą istotę wolności zrzeszania się, ograniczając członków w możliwości funkcjonalnego, sprawdzonego w ponad dwudziestoletniej praktyce jej funkcjonowania ukształtowania struktury organizacyjnej Kasy Krajowej”.

4.6. Wnioskodawca wywiódł, że art. 1 pkt 20 lit. c ustawy zmieniającej z 2013 r. – w myśl którego nie jest dopuszczalne łączenie funkcji członka rady nadzorczej albo zarządu kasy z funkcją członka zarządu lub

pracownika Kasy Krajowej – jest niezgodny z zasadami proporcjonalności i ochrony praw nabytych wywodzonymi z art. 2 Konstytucji. Uzasadniając zarzut, grupa posłów wyjaśniła, że unormowanie to jest bezzasadną ingerencją w strukturę działającej osoby prawnej, „albowiem Kasa Krajowa i kasy, które zgodnie z prawem dokonały obsady stanowisk[,] będą musiały ją zmienić, zaś osoby zajmujące jednocześnie opisane w zaskarżonym przepisie funkcje (choć objęły je zgodnie z prawem) będą musiały z niektórych z nich zrezygnować”.

Ponadto art. 1 pkt 20 lit. c ustawy zmieniającej z 2013 r. jest niezgodny z:

a) art. 32 Konstytucji, ponieważ stawia kasy i Kasę Krajową w pozycji gorszej niż inne spółdzielnie, banki i spółki, w których takie ograniczenia nie obowiązują,

b) art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ godzi w istotę wolności zrzeszania się, ograniczając nadmiernie prawo członków kas do udziału w działalności Kasy Krajowej.

4.7. W ocenie grupy posłów, art. 1 pkt 22 ustawy zmieniającej z 2013 r. – który przewiduje, że w wypadku gdy wielkość zobowiązań z tytułu środków gwarantowanych przewyższa środki funduszu kas do wykorzystania, Kasa Krajowa przekazuje bezzwrotnie i nieodpłatnie Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu, na jego wniosek, wolne środki funduszu stabilizacyjnego na wypłaty środków gwarantowanych zgromadzonych w kasach, do wysokości, w jakiej kwota zobowiązań z tytułu środków gwarantowanych przewyższa środki funduszu kas do wykorzystania – jest niezgodny z zasadą zaufania do państwa i prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Wnioskodawca wskazał, że przepis jest „bezprecedensowym” przypadkiem obligatoryjnej darowizny ze środków prywatnych, jakimi są środki funduszu stabilizacyjnego Kasy Krajowej, dla organu władzy publicznej, w sytuacji gdy Kasa Krajowa nie ma instrumentów oddziaływania na kasy (instrumenty takie przejął nadzór państwowy – Komisja Nadzoru Finansowego).

Ponadto art. 1 pkt 22 ustawy zmieniającej z 2013 r. prowadzi do sprzeczności w systemie prawa, ponieważ nakazuje spożytkować środki funduszu stabilizacyjnego na wypłatę depozytów członkom niewypłacalnej kasy, przez co nie będzie możliwa realizacja za pomocą tych środków innych funkcji Kasy Krajowej, przede wszystkim funkcji stabilizacji finansowej kas.

Zaskarżony przepis jest niezgodny także z art. 20, art. 21, art. 32 i art. 64 Konstytucji, czego – poza przytoczeniem treści podstawy kontroli konstytucyjności – wnioskodawca nie rozwinął.

4.8. Wnioskodawca stanął na stanowisku, że art. 1 pkt 26 lit. a ustawy zmieniającej z 2013 r. – który przewiduje, że Kasa Krajowa sporządza i przekazuje na żądanie Komisji Nadzoru Finansowego plan czynności kontrolnych w kasach na dany rok – jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, ponieważ stanowi nadmierną i nieuzasadnioną ingerencję legislacyjną. Jak podkreślił, Komisja Nadzoru Finansowego ma samodzielne uprawnienie do prowadzenia kontroli w kasach, a w wypadku gdy inaczej niż Kasa Krajowa ocenia potrzeby kontrolne, może działać „według swobodnie przez siebie sporządzanego planu”. Ze względu na to, że uprawnienia Komisji Nadzoru Finansowego są arbitralne i nie mają wyraźnych granic prawnych, art. 1 pkt 26 lit. a ustawy zmieniającej z 2013 r. jest niezgodny także z art. 7 Konstytucji.

4.9. Zdaniem grupy posłów, art. 1 pkt 26 lit. b ustawy zmieniającej z 2013 r. – stanowiący, że kontrola kas dokonywana przez Kasę Krajową jest prowadzona na podstawie zasad określonych w rozporządzeniu – jest niezgodny z zasadą subsydiarności wywodzoną z art. 2 Konstytucji, ponieważ stanowi nadmierną i nieuzasadnioną ingerencję legislacyjną. „Nie zachodzi (...) żadna potrzeba zmiany regulacji w tym zakresie, a dokonana ingerencja legislacyjna jest zbędna (...)”.

Ponadto art. 1 pkt 26 lit. b ustawy zmieniającej z 2013 r. jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji, gdyż przekazuje do uregulowania w akcie wykonawczym materię ustawową (działania podmiotu prawa prywatnego – Kasy Krajowej).

4.10. Grupa posłów zaskarżyła art. 1 pkt 35 ustawy zmieniającej z 2013 r., który przewiduje środki nadzorcze Komisji Nadzoru Finansowego nad kasami i Kasą Krajową związane z bezpieczeństwem finansowym systemu SKOK, zarzucając jego niezgodność z zasadami subsydiarności, zaufania do państwa i prawa oraz poprawnej legislacji wywodzonymi z art. 2 Konstytucji. Ich zdaniem, unormowanie „prowadzi do sprzeczności w systemie prawa oraz przyznaje organowi władzy publicznej kompetencje, które ze swej istoty nie mogą zostać zastosowane”.

Ponadto art. 1 pkt 35 ustawy zmieniającej z 2013 r. jest niezgodny z:

a) art. 7 Konstytucji, ponieważ umożliwia Komisji Nadzoru Finansowego na wydawanie kasom i Kasie Krajowej dowolnych zaleceń,

b) art. 20 i art. 22 Konstytucji, ponieważ przez nieprecyzyjną regulację godzi w istotę wolności działalności gospodarczej.

4.11. W przekonaniu wnioskodawcy, art. 1 pkt 36 ustawy zmieniającej z 2013 r. – który umożliwia nadawanie rygoru natychmiastowej wykonalności niektórym decyzjom Komisji Nadzoru Finansowego – jest niezgodny z zasadami proporcjonalności, zaufania do państwa i prawa oraz poprawnej legislacji wywodzonymi z art. 2

Konstytucji. Ustawodawca nie uzasadnił potrzeby wprowadzenia tego rozwiązania, a przez to odejścia od ogólnych reguł procedury administracyjnej.

Ponadto zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 78 Konstytucji, ponieważ godzi w istotę prawa do zaskarżenia decyzji administracyjnej wydanej w pierwszej instancji. Automatyczne nadawanie rygoru natychmiastowej wykonalności powoduje, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy traci sens dla ochrony interesów prawnych strony postępowania.

4.12. W opinii wnioskodawcy, art. 1 pkt 38 ustawy zmieniającej z 2013 r., w zakresie, w jakim wprowadza art. 72b ustawy o skok, jest niezgodny z zasadami zaufania do państwa i prawa oraz poprawnej legislacji wywodzonymi z art. 2 Konstytucji. Zaskarżony przepis stanowi, że w razie powstania w Kasie Krajowej straty bilansowej albo groźby jej wystąpienia, albo powstania niebezpieczeństwa niewypłacalności lub zagrożenia utraty płynności płatniczej, zarząd Kasy Krajowej niezwłocznie zawiadamia o tym Komisję Nadzoru Finansowego oraz przystępuje do opracowania programu postępowania naprawczego. Kasa Krajowa przedkłada program Komisji Nadzoru Finansowego oraz zapewnia jego realizację. Komisja Nadzoru Finansowego może wyznaczyć Kasie Krajowej termin opracowania programu postępowania naprawczego oraz zlecić jego uzupełnienie lub ponowne opracowanie. W razie zaniechania opracowania programu postępowania naprawczego, Komisja Nadzoru Finansowego może zobowiązać Kasę Krajową do wszczęcia postępowania naprawczego i opracowania programu postępowania naprawczego.

Tymczasem, jak dowodzi grupa posłów, Kasa Krajowa ma ograniczony wpływ na wynik swojej działalności oraz płynność finansową, ponieważ wolne środki jej funduszu stabilizacyjnego – stosownie do art. 1 pkt 22 ustawy zmieniającej z 2013 r. – muszą być przez nią bezzwrotnie i nieodpłatnie przekazane na rzecz Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Zatem zaskarżony przepis „zakłada wewnętrzną sprzeczność w systemie prawa”.

4.13. Zarzuty, które wnioskodawca sformułował wobec art. 1 pkt 38 ustawy zmieniającej z 2013 r., zostały odniesione wprost również do art. 1 pkt 39 lit. a ustawy zmieniającej z 2013 r. (w zakresie, w jakim przepis ma zastosowanie do Kasy Krajowej i nieprzekazania przez nią programu postępowania naprawczego lub nieskuteczności realizacji tego programu).

4.14. Wnioskodawca uznał, że art. 1 pkt 39 lit. d i e ustawy zmieniającej z 2013 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, ponieważ niezasadnie ogranicza uprawnienia Kasy Krajowej. Przepis ten, po pierwsze, uchyla art. 73 ust. 7 ustawy o skok z 2009 r., po drugie zaś stanowi m.in., że koszty związane z wykonywaniem funkcji zarządcy komisarycznego w kasie lub Kasie Krajowej obciążają odpowiednio koszty działalności kasy lub Kasy Krajowej; wynagrodzenie zarządcy komisarycznego ustala Komisja Nadzoru Finansowego. W dotychczasowym stanie prawnym wynagrodzenie zarządcy komisarycznego ustanawiała Komisja Nadzoru Finansowego po zasięgnięciu opinii Kasy Krajowej (z zastrzeżeniem, że w kasie, w której prezes zarządu otrzymuje wynagrodzenie, wynagrodzenie zarządcy komisarycznego nie może być wyższe niż wynagrodzenie prezesa zarządu kasy). Jak wyjaśniła grupa posłów, nowe rozwiązanie „niczego nie zmienia”; niezasadną ingerencją legislacyjną jest natomiast zniesienie górnej granicy wynagrodzenia zarządcy komisarycznego, którą wyznaczało wynagrodzenie prezesa zarządu kasy.

4.15. Grupa posłów wywiodła, że art. 1 pkt 40 ustawy zmieniającej z 2013 r. w zakresie, w jakim wprowadza art. 73a ust. 2 ustawy o skok z 2009 r., jest niezgodny z zasadami zaufania do państwa i prawa oraz poprawnej legislacji wywodzonymi z art. 2 Konstytucji. Stanowi on, że Komisja Nadzoru Finansowego może podjąć decyzję o ustanowieniu w kasie lub w Kasie Krajowej zarządcy komisarycznego także w wypadku gdy skład zarządu kasy lub Kasy Krajowej nie odpowiada wymogom ustawy, w celu zorganizowania wyboru nowego zarządu; zarządca komisaryczny działa nie dłużej niż do chwili powołania nowego zarządu kasy lub Kasy Krajowej oraz uzyskania zgody Komisji Nadzoru Finansowego na powołanie prezesa zarządu. Wnioskodawca zarzucił, że zaskarżony przepis wprowadza środek nadzoru Komisji Nadzoru Finansowego nadmiernie uciążliwy dla kas i Kasy Krajowej, który może prowadzić do sporów między kasami a organem nadzorczym oraz skarg do sądu administracyjnego. Ponadto pozostawia Komisji Nadzoru Finansowego zbyt szeroki margines swobody decyzyjnej.

Niezależnie od powyższych argumentów, art. 1 pkt 40 ustawy zmieniającej z 2013 r. jest niezgodny z art. 32 Konstytucji, ponieważ „system prawny nie przewiduje (...) podobnych przesłanek ingerencji nadzorczej wobec innych instytucji kredytowych (banków)”.

4.16. Według grupy posłów, art. 1 pkt 41 ustawy zmieniającej z 2013 r., który uchylił art. 74 ustawy o skok, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, ponieważ „stanowi, dokonaną bez dostatecznego (a w zasadzie bez jakiegokolwiek) uzasadnienia, ingerencję legislacyjną w funkcjonujące od niemal dwudziestu lat zasady funkcjonowania spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych”. Uchylony przepis przewidywał, że jeśli ze sprawozdania finansowego kasy wynika, że jej majątek nie wystarczy na pokrycie kosztów postępowania upadłościowego, a wierzyciele nie wyrażą zgody na ich pokrycie, sąd na wniosek wierzycieli lub Kasy Krajowej wydaje

postanowienie o wykreśleniu kasy z rejestru bez przeprowadzania postępowania upadłościowego. Usunięcie z systemu prawnego tej instytucji prawnej nie było celowe.

4.17. Zdaniem wnioskodawcy, art. 1 pkt 42 ustawy zmieniającej z 2013 r. w zakresie, w jakim w ustawie o skok wprowadził:

a) art. 74c ust. 3, 4, 5, 6, 10, 11, 12, 13, 14, w zakresie, w jakim przewiduje możliwość przejęcia kasy przez bank krajowy oraz możliwość przejęcia wybranych praw majątkowych kasy lub wybranych zobowiązań kasy przez bank krajowy, jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 21, art. 32, art. 64, art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

b) art. 74c ust. 12, w zakresie, w jakim przejęcie wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy nie wymaga zgody dłużników, wierzycieli oraz członków kasy, jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 20, art. 32, art. 64, art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

c) art. 74c ust. 13, w zakresie, w jakim w wypadku przejęcia kasy lub przejęcia wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy przez bank spółdzielczy art. 5 ust. 3 i 4 ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych stosuje się odpowiednio, jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Grupa posłów uzasadniła, że przejęcie kasy przez bank jest wyłomem od zasady, że połączenie powinno dotyczyć podmiotów o takiej samej lub podobnej formie prawnej oraz powinno gwarantować procedurę zapewniającą ochronę praw członków (wspólników) wszystkich łączących się podmiotów. Polski system prawny nie reguluje procedury połączenia spółki akcyjnej ze spółdzielnią. Znaczący to, zdaniem wnioskodawcy, że albo nie wiadomo, na jakich zasadach takie połączenie *de lege lata* powinno nastąpić, albo do czasu uchwalenia stosownych przepisów połączenie jest niemożliwe. Oba warianty interpretacyjne przesądzą, że zaskarżona regulacja jest niezgodna z art. 2 Konstytucji. Narusza ona również art. 7 Konstytucji, jeśli zasady przejęcia kasy przez bank krajowy określi Komisja Nadzoru Finansowego, wydając decyzję o przejęciu.

Niezgodna z zasadami subsydiarności, określoności norm prawnych oraz poprawnej legislacji wywodzonymi z art. 2 Konstytucji jest kompetencja Komisji Nadzoru Finansowego do wydania decyzji o przejęciu przez bank krajowy wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy. Jak wyjaśnił wnioskodawca, o ile bowiem przejęcie kasy może być podyktowane koniecznością ochrony ważnego interesu społecznego, o tyle przejęcie wybranych składników jej majątku, przy pozostawieniu w kasie tych składników, na których przejęcie zaden podmiot się nie zdecydował, nie realizuje takiego celu. Przejęcie atrakcyjniejszych składników majątku kasy pogarsza jej sytuację majątkową. Komisja Nadzoru Finansowego ma całkowitą swobodę wskazania, które składniki majątkowe kasy zostaną przeznaczone do przejęcia; nie jest do tego potrzebna zgoda wierzycieli i członków kasy. Procedura decyzyjna Komisji Nadzoru Finansowego, oparta na swobodzie uznania, jest niezgodna także z art. 7 Konstytucji.

Ponadto zaskarżony przepis jest niezgodny z:

a) art. 20 Konstytucji, ponieważ prywatny majątek spółdzielni (kas) jest rozdysponowywany w drodze arbitralnej decyzji Komisji Nadzoru Finansowego na rzecz banków,

b) art. 32 Konstytucji, ponieważ dyskryminuje kasy względem innych spółdzielni i banków, w wypadku których nie ma prawnych możliwości przejęcia ich wybranych składników majątkowych; „nie przewiduje się w żadnej sytuacji możliwości przejęcia banku przez spółdzielczą kasę oszczędnościowo-kredytową, ani przejęcia przez kasę wybranych składników majątkowych banku”,

c) art. 21 i art. 64 Konstytucji, ponieważ pozbawia członków kasy prawa do majątku kasy i wszelkich innych praw majątkowych wynikających ze stosunku członkostwa w spółdzielni, choć majątek spółdzielni stanowi ich prywatną własność – jest to odebranie praw majątkowych bez ekwiwalentu,

d) art. 12 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ godzi w istotę wolności zrzeszania się, „prowadząc do przekreślenia wybranej przez członków formy zrzeszenia”; przejęcie kasy przez bank prowadzi nieuchronnie do przekreślenia spółdzielczych praw członków.

4.18. Wnioskodawca stwierdził, że art. 1 pkt 42 ustawy zmieniającej z 2013 r. w zakresie, w jakim w ustawie o skok wprowadził art. 74c ust. 9, jest niezgodny z art. 2, art. 10 ust. 1, art. 32, art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2, art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 118 w związku z art. 119 Konstytucji.

Jego zdaniem, ustawodawca bez uzasadnienia wprowadził odstępstwo od zasady, że sąd administracyjny, uznając skargę za zasadną, może uchylić decyzję administracyjną albo stwierdzić jej nieważność. W myśl zaskarżonego przepisu sąd administracyjny, w razie uznania za zasadną skargi na decyzję o przejęciu kasy albo o przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań, może orzec tylko o jej wydaniu z naruszeniem prawa. Podobnego rozwiązania nie przewidują procedury dotyczące banków i innych instytucji kredytowych, co należy traktować jako dyskryminację kas. Zaskarżony przepis narusza także konstytucyjne prawo do sądu oraz pozbawia zrzeszenie obywateli prawa do sądowej ochrony, w sytuacji gdy organ władzy publicznej wydał decyzję skutkującą ustaniem bytu prawnego zrzeszenia.

Uzupełniająco grupa posłów podniosła zarzut, że zaskarżony przepis został wprowadzony do ustawy w drodze poprawki Senatu, która nie spełniała warunków konstytucyjnych.

4.19. Wnioskodawca wywiódł, że art. 1 pkt 42 ustawy zmieniającej z 2013 r. w zakresie, w jakim w ustawie o skok wprowadził art. 74t, jest niezgodny z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 i art. 64 Konstytucji. Przepis ten ogranicza zbywanie przez kasy wierzytelności z tytułu pożyczek i kredytów udzielonych członkom, co nie zostało w żaden sposób umotywowane przez ustawodawcę.

Wnioskodawca stwierdził ponadto, że zaskarżony przepis jest niezgodny z:

a) art. 20 i art. 22 Konstytucji, ponieważ wprowadzenie zakazu zbywania wierzytelności ogranicza swobodę działalności gospodarczej kas oraz zmniejsza bezpieczeństwo zgromadzonych w nich oszczędności,

b) art. 32 Konstytucji, ponieważ dyskryminuje kasy względem innych instytucji kredytowych, które mogą zbywać wierzytelności kredytowe,

c) art. 64 Konstytucji, ponieważ odbiera kasie możliwość racjonalnego gospodarowania najistotniejszymi składnikami jej majątku, w tym zbywania tych składników.

4.20. Grupa senatorów uznała, że art. 4 pkt 5 ustawy zmieniającej z 2013 r. – nowelizujący art. 5 ust. 2 ustawy o BFG – jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, ponieważ „został skonstruowany sprzecznie z zasadą sprawiedliwości”. Przepis obejmuje zakaz łączenia stanowiska w organach Bankowego Funduszu Gwarancyjnego i organach podmiotów, w których złożone depozyty są objęte gwarancjami Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Zakaz ten nie obejmuje jednak łączenia stanowiska w banku, spółdzielczej kasie lub Kasie Krajowej ze stanowiskiem w Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, który jest wyłączony spod tego zakazu jako bank korzystający ze wsparcia Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w związku z przejściem kasy lub jej wybranych składników majątkowych. Tymczasem to właśnie w tym wypadku ryzyko konfliktu interesu jest największe. Specjalne potraktowanie przez ustawodawcę banku, o którym mowa powyżej, narusza także art. 32 Konstytucji.

4.21. Grupa senatorów zaskarżyła art. 4 pkt 11 ustawy zmieniającej z 2013 r., który wprowadził do ustawy o BFG art. 20g. Ich zdaniem, przepis ten jest niezgodny z art. 2, art. 20, art. 32 oraz art. 64 Konstytucji. Zaskarżony przepis przewiduje możliwość udzielania przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny (z tworzonego w nim funduszu kas) wsparcia podmiotowi przejmującemu wybrane prawa majątkowe lub wybrane zobowiązania kasy. Fundusz kas jest tworzony, co do zasady, ze środków kas wnoszonych w postaci opłat rocznych (przewidziano też wyjątkową możliwość zasilania go dotacjami z Kasy Krajowej lub budżetu państwa). Możliwość udzielania z funduszu wsparcia bankowi, a więc podmiotowi sektora, który nie uczestniczy w tworzeniu funduszu kas, a w szczególności bankowi, który nie przejmuje kasy jako całości, lecz jedynie wybrane składniki jej majątku, pozostawiając kasę w trudniejszym jeszcze położeniu niż przed przejściem, „nie znajduje żadnego uzasadnienia”. Z tego powodu zaskarżona regulacja narusza zasadę subsydiarności, zasadę sprawiedliwości i zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa.

Możliwość udzielania z funduszu kas wsparcia bankowi, a więc podmiotowi sektora, który nie uczestniczy w tworzeniu funduszu kas, zwłaszcza zaś bankowi, który przejmuje tylko wybrane składniki majątku kasy albo nabywa jej przedsiębiorstwo, nie ma żadnego uzasadnienia.

Ponadto art. 4 pkt 11 ustawy zmieniającej z 2013 r., w zakresie dotyczącym art. 20g ustawy o BFG, jest niezgodny z:

a) art. 20 Konstytucji, ponieważ nie zawiera regulacji wiążącej udzielenie wsparcia podmiotowi przejmującemu wybrane składniki majątkowe kasy z rozmiarem obciążeń, jakie podmiot ten na siebie przyjmuje,

b) art. 32 Konstytucji, ponieważ w żadnym wypadku nie jest możliwe udzielenie z funduszy Bankowego Funduszu Gwarancyjnego wsparcia na rzecz SKOK, jest zaś możliwe udzielenie bankowi wsparcia ze środków funduszu SKOK (w tym w sytuacji gdy bank przejmuje tylko wybrane składniki majątkowe kasy),

c) art. 64 Konstytucji, ponieważ jest możliwe oddanie bankowi środków pochodzących z opłat wnoszonych przez kasy na fundusz kas, co powoduje uszczuplenie tego funduszu.

4.22. Wnioskodawca zauważył, że art. 4 pkt 16 ustawy zmieniającej z 2013 r., dotyczący art. 38l pkt 1 ustawy o BFG, w zakresie, w jakim wyłącza z definicji deponenta osoby pełniące funkcje kierowników oddziałów kasy i ich zastępców, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. Zaskarżony przepis zawiera definicję deponenta na potrzeby gwarantowania przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny wypłaty środków w wypadku niewypłacalności kasy. Zarówno w stosunku do banków, jak i do kas, z grona deponentów będących beneficjentami gwarancji Bankowego Funduszu Gwarancyjnego zostały wyłączone osoby, które mają wpływ na zarządzanie ryzykiem w banku albo kasie, a w konsekwencji wpływ na zaistnienie niewypłacalności uruchamiającej wypłatę gwarancji. Specyfiką kas jest posiadanie przez nie placówek terenowych (oddziałów), które nie mają samodzielności decyzyjnej i organizacyjnej. Kierownicy i zastępcy kierowników oddziałów nie mają wpływu na zarządzanie ryzykiem w działalności kasy lub na zaistnienie niewypłacalności kasy. Z tego powodu niezasadne jest ich wyłączenie z kategorii deponentów korzystających z gwarancji Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Dlatego zaskarżona regulacja jest sprzeczna

z zasadą subsydiarności. Natomiast ze względu na nieuwzględnienie specyfiki organizacji i działalności kas przy stanowieniu tego przepisu jest on niezgodny także z zasadą poprawnej legislacji.

Ponadto wnioskodawca przedstawił zarzut niezgodności art. 4 pkt 16 ustawy zmieniającej z 2013 r., w zakresie dotyczącym art. 38l pkt 1 ustawy o BFG, z:

a) art. 32 Konstytucji, ponieważ dyskryminuje kierowników i zastępców kierowników oddziałów kas w stosunku do pozostałych członków kas i klientów banków,

b) art. 64 Konstytucji, ponieważ w nieuzasadniony sposób pozbawia kierowników i zastępców kierowników oddziałów kas praw majątkowych, wynikających z gwarancji Bankowego Funduszu Gwarancyjnego na wypadek niewypłacalności kasy.

4.23. W przekonaniu wnioskodawcy, art. 8 ustawy zmieniającej z 2013 r. jest niezgodny z zasadą niedziałania prawa wstecz wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Zaskarżony przepis nakłada na kasy obowiązek dostosowania do wymogów nowej ustawy tzw. umów outsourcingowych, czyli umów o powierzenie innemu przedsiębiorcy pośredniczenia w zawieraniu i zmianie umów o świadczenie przez kasy usług finansowych, zawartych pod rządami poprzednio obowiązującego prawa. Ustawodawca nałożył na kasy obowiązek zmiany umów, a więc czynności prawnych dwustronnych, co znaczy, z jednej strony, że zmianie ulegną też prawa i obowiązki kontrahenta kasy, który nawet nie jest adresatem zaskarżonego przepisu, z drugiej strony, że obowiązek nałożony na kasę w zaskarżonym przepisie nie może być przez nią wypełniony wyłącznie jej własnym działaniem.

Ponadto art. 8 ustawy zmieniającej z 2013 r. jest niezgodny z art. 20 i art. 22 Konstytucji, gdyż nie istnieje ważny interes społeczny, który wymagałby tak głębokiej ingerencji w wolność działalności gospodarczej kas; naruszona zostaje także zasada *pacta sunt servanda*. Z kolei wobec braku zgody kontrahenta na zmianę umowy kasa będzie narażona na straty mogące wynikać z kar umownych czy innego rodzaju odszkodowań. Z tego względu zaskarżone rozwiązanie narusza wyrażoną w art. 64 Konstytucji zasadę ochrony własności.

4.24. Zgodnie z art. 13 zdanie wprowadzające ustawy zmieniającej z 2013 r., podstawowe *vacatio legis* ustawy wynosi 14 dni. Zdaniem wnioskodawcy, jest to okres zdecydowanie zbyt krótki, aby adresaci nowych norm prawnych mogli dostosować się do zmienionego stanu prawnego.

4.25. W zarządzeniu z 31 lipca 2013 r. Wiceprezes Trybunału Konstytucyjnego zwrócił się do wnioskodawcy o wyjaśnienie rozbieżności między *petitum* wniosku a jego uzasadnieniem.

W piśmie z 21 sierpnia 2013 r. wnioskodawca ustosunkował się do pisma Trybunału.

4.25.1. Wnioskodawca poinformował, że art. 1 pkt 4 ustawy zmieniającej z 2013 r., w zakresie dotyczącym art. 9a ust. 4 ustawy o skok, jest niezgodny z art. 64 Konstytucji, ponieważ kompetencja Komisji Nadzoru Finansowego do nakazania kasie rozwiązania lub zmiany umowy o powierzenie innemu przedsiębiorcy pośrednictwa w zawieraniu i zmianie umów o usługi finansowe zakłada niestabilność współpracy pomiędzy przedsiębiorcą, który podejmuje się pośrednictwa na rzecz kasy, a kasą. Przekłada się to bezpośrednio na naruszenie przysługującego kasie prawa własności – kasa jest narażona na utratę korzyści wynikających dla niej z zawartej umowy agencyjnej (w razie nakazania jej rozwiązania lub zmiany przez Komisję Nadzoru Finansowego). Ponadto kasa może być narażona na obowiązek zapłaty kar umownych lub innego rodzaju odszkodowań należnych przedsiębiorcy podejmującemu się pośrednictwa w związku z przedterminowym rozwiązaniem lub jednostronną zmianą umowy.

4.25.2. Według grupy posłów, art. 1 pkt 15 ustawy zmieniającej z 2013 r., dotyczący art. 38 ust. 4 ustawy o skok, jest niezgodny z art. 32 ust. 2 Konstytucji, gdyż dyskryminuje Kasę Krajową względem banków oraz banków zrzeszających banki spółdzielcze, które także inwestują środki przechowywanych rezerw, jak również innych podmiotów ustawowo uprawnionych do udzielania kredytu.

4.25.3. W ocenie wnioskodawcy, art. 1 pkt 39 lit. e ustawy zmieniającej z 2013 r., dotyczący art. 73 ust. 8 ustawy o skok, jest niezgodny z art. 64 Konstytucji, ponieważ przez zniesienie ustawowego ograniczenia wysokości wynagrodzenia zarządcy komisarycznego ustanawianego w kasie oraz konieczność opiniowania tego wynagrodzenia przez Kasę Krajową tworzy się możliwość określenia przez Komisję Nadzoru Finansowego wynagrodzenia zarządcy na takim poziomie, który będzie stanowił nadmierne obciążenie majątku kasy, w której ustanowiono zarządcę.

4.25.4. Zdaniem wnioskodawcy, art. 8 ustawy zmieniającej z 2013 r. jest niezgodny z art. 32 ust. 2 Konstytucji, ponieważ nakłada na kasy obowiązek dostosowania zawartych pod rządami ustawy dawnej umów outsourcingowych do przepisów nowej ustawy; rozwiązanie „wydaje się (...) zbędne wobec szerokiego zakresu uprawnień nadzoru publicznego nad kasami, który jest całkowicie wystarczający dla zapewnienia zgodnego z prawem i bezpiecznego działania kas”.

4.25.5. Grupa posłów określiła prawidłowy zakres zaskarżenia w punkcie p *petitum* wniosku, który powinien brzmieć: „przepis art. 1 pkt 42 ustawy z 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw w zakresie w jakim w ustawie z 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych wprowadza przepis art. 74c, w zakresie w jakim przepisy

art. 74c przewidują możliwość przejęcia kasy przez bank krajowy oraz możliwość przejęcia wybranych praw majątkowych kasy lub wybranych zobowiązań kasy przez bank krajowy (ust. 3, 4, 5, 6, 9, 10, 11, 12, 13, 14) jest niezgodny z art. 2, z art. 7, z art. 21, z art. 32, z art. 64, z art. 58 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz w zakresie w jakim przejęcie wybranych praw majątkowych lub zobowiązań kasy nie wymaga zgody dłużników, wierzycieli oraz członków kasy (ust. 12) jest niezgodny z art. 2, z art. 7, z art. 20, z art. 32, z art. 64, z art. 58 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3, a także w zakresie w jakim w przypadku przejęcia kasy lub przejęcia wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy przez bank spółdzielczy przepisy art. 5 ust. 3 i 4 ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających stosuje się odpowiednio (ust. 13), jest niezgodny z art. 2 i 32 Konstytucji RP”.

5. Zarządzeniami Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 3 lipca 2013 r. oraz 20 września 2013 r. wnioski grupy posłów z 27 lipca 2012 r., Prezydenta z 20 czerwca 2013 r., grupy senatorów z 15 lipca 2013 r. oraz grupy posłów z 23 lipca 2013 r. zostały przekazane do łącznego rozpoznania pod wspólną sygnaturą akt K 41/12, ze względu na tożsamość przedmiotową.

6. W piśmie procesowym z 24 października 2014 r. Marszałek Sejmu przedłożył wyjaśnienia w sprawie wniosków grupy posłów z 27 lipca 2012 r., Prezydenta z 20 czerwca 2013 r., grupy senatorów z 15 lipca 2013 r. oraz grupy posłów z 23 lipca 2013 r.

6.1. Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania wobec licznej grupy przepisów ze względu na nieprawidłowo skonstruowane zaskarżenie lub wady formalne pism procesowych.

6.1.1. Przede wszystkim Marszałek Sejmu odnotował, że należy umorzyć postępowanie w zakresie, w jakim wnioskodawcy cofnęli zarzuty. Dotyczyło to: art. 12 ust. 4, art. 17, art. 18 ust. 5, art. 24 ust. 4, art. 38 ust. 2, art. 69 ust. 9, art. 76, art. 78, art. 79 i art. 80 ustawy o skok z 2009 r. oraz art. 44 ust. 1 ustawy o skok z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32, art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także art. 64 ust. 3 ustawy o skok z art. 93 Konstytucji.

6.1.2. Zdaniem Marszałka Sejmu, wnioskodawcy wskazali jako wzorzec kontroli art. 9 oraz art. 91 ust. 3 Konstytucji tylko *prima facie*, w istocie chodziło im bowiem o kontrolę zaskarżonych przepisów z postanowieniami dyrektywy bankowej. Ocena zgodności ustaw z prawem pochodnym Unii Europejskiej leży jednak poza kognicją Trybunału – postępowanie w tym zakresie powinno zatem zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

6.1.3. Marszałek Sejmu stwierdził, że we wniosku grupy senatorów z 15 lipca 2013 r. oraz grupy posłów z 23 lipca 2013 r. jako przedmiot kontroli nietrafnie zostały wskazane przepisy ustawy zmieniającej z 2013 r., ponieważ wnioskodawcy w rzeczywistości zakwestionowali treść przepisów ustawy znowelizowanej (podstawowej), ukształtowanych w wyniku uchwalenia i wejścia w życie ustawy nowelizującej. Dlatego, zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet*, Marszałek Sejmu uznał, że „rzeczywistym przedmiotem badania (...) będą artykuły ustaw podstawowych (nowelizowanych) w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą”, czyli: art. 9a ust. 4, art. 38 ust. 4, art. 44 ust. 4, art. 49 ust. 4, art. 51 ust. 4a oraz ust. 7, art. 55 ust. 1a, art. 63 ust. 2b i 3, art. 71a, art. 72b, art. 73 ust. 1-3 i 8, art. 74t ustawy o skok oraz art. 5 ust. 2, art. 20g w zakresie, w jakim dotyczy nabywcy wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy, art. 20j oraz art. 38l pkt 1 w zakresie, w jakim w ustawie o BFG wyłącza z definicji deponenta osoby pełniące funkcje kierowników oddziałów kasy i ich zastępców.

Podobnie, Marszałek Sejmu przyjął, że analizie konstytucyjnej powinny zostać poddane przepisy ustaw szczegółowych, których treść została ukształtowana przez ustawę zmieniającą z 2013 r. (tj. art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d, art. 12 ust. 2, art. 38, art. 40 oraz art. 41 ustawy o NBP; art. 1 ust. 2 pkt 7 oraz art. 12 ust. 2a u.n.r.f.).

6.1.4. We wniosku z 27 lipca 2012 r. grupa posłów zaskarżyła zgodność z Konstytucją art. 85 pkt 1 i 3 ustawy o skok (tj. regulację nadającą nowe brzmienie art. 2 u.n.r.f.). Jednakże art. 2 u.n.r.f., od momentu jego modyfikacji przez art. 85 pkt 2 ustawy o skok z 2009 r., został dwukrotnie zmieniony (zob. art. 1 pkt 7 ustawy zmieniającej z 2013 r. oraz art. 1 ustawy z dnia 23 października 2013 r. o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1567). Z tego względu, według Marszałka Sejmu, w zakresie dotyczącym badania zgodności art. 2 u.n.r.f. (art. 85 pkt 2 ustawy o skok z 2009 r.), w brzmieniu obowiązującym do 7 października 2013 r., postępowanie powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

6.1.5. Marszałek Sejmu wyraził pogląd, że we wnioskach z 15 oraz 23 lipca 2013 r. grupa senatorów i grupa posłów przedstawiły uzasadnienie niezgodności z art. 2 (z zasadami subsydiarności, zaufania do państwa i prawa oraz poprawnej legislacji), art. 7, art. 20 i art. 22 Konstytucji jedynie wobec art. 71 ust. 1 i 2 ustawy o skok

z 2009 r. Natomiast zarzut niezgodności z art. 32 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji grupa posłów we wniosku z 27 lipca 2012 r. postawiła tylko względem art. 71 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. Ponadto grupa posłów we wniosku z 27 lipca 2012 r. zakwestionowała konstytucyjność art. 71 ust. 4 pkt 1 ustawy o skok z 2009 r. zarzut ten opiera się jednak „na nieporozumieniu”. Jak wyjaśnił Marszałek Sejmu: „Artykuł 71 ust. 4 u.s.k.o.k. nie zawiera punktów, a przedstawione uzasadnienie nie odnosi się do tego przepisu (...). Wobec powyższego, przedmiotem badania zostanie uczyniony art. 71 ust. 1 i ust. 2 u.s.k.o.k. w aktualnym brzmieniu, a postępowanie w zakresie dotyczącym oceny art. 71 ust. 4 u.s.k.o.k powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku”.

6.1.6. Wniosek o umorzenie postępowania Marszałek Sejmu złożył również w stosunku do art. 74c ust. 3, 5, 6, 10 i 14 ustawy o skok, które zostały zakwestionowane we wnioskach grupy posłów z 23 lipca 2013 r. oraz grupy senatorów z 15 lipca 2013 r. W jego przekonaniu, wnioskodawcy nie przedstawili dostatecznego uzasadnienia niezgodności z Konstytucją wspomnianych przepisów. Podobne zastrzeżenie pojawiło się wobec naruszenia art. 93 Konstytucji przez art. 24 ust. 6, art. 46 ust. 1 „w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2014 r. i art. 62 ust. 1” ustawy o skok, a także niezgodności art. 55 ust. 1a ustawy o skok z art. 32 Konstytucji – w opinii Marszałka Sejmu wnioskodawcy nie przedstawili argumentacji konstytucyjnej w tym zakresie.

6.1.7. Odrębnie Marszałek Sejmu odniósł się do możliwości oceny konstytucyjności: art. 1 pkt 39 lit. d ustawy zmieniającej z 2013 r., którego jedyną treścią normatywną było uchylenie art. 73 ust. 7 ustawy o skok z 2009 r., art. 1 pkt 41 ustawy zmieniającej z 2013 r., który derogował art. 74 ustawy o skok z 2009 r., oraz art. 81 pkt 5 lit. b ustawy o skok z 2009 r. w brzmieniu: „w art. 81 w ust. 2 [u.r.] (...) uchyla się pkt 10”. Odwołując się do poglądów nauki prawa oraz orzecznictwa Trybunału, Marszałek Sejmu stanął na stanowisku, że ocenie powinno podlegać to, czy po wejściu w życie przepisów uchylających ustawy podstawowe (znowelizowane) „regulują wszystkie wymagane przez Konstytucję zagadnienia, czy też stanowią jedynie regulację częściową, a ich niekonstytucyjność mogłaby wynikać m.in. z braku (pominięcia), powstałego na skutek derogacji przepisu, określonej treści. (...) Zgodnie więc z zasadą *falsa demonstratio non nocet*, kontroli konstytucyjności powinien więc zostać poddany nie przepis derogujący – art. 1 pkt 39 lit. d ustawy nowelizującej [ustawy zmieniającej z 2013 r.], lecz art. 73 ust. 8 u.s.k.o.k. [ustawy o skok] w zakresie, w jakim nie przewiduje ustalenia wynagrodzenia zarządcy komisarycznego dopiero po zasięgnięciu opinii Kasy Krajowej oraz ograniczenia jego wynagrodzenia do wysokości wynagrodzenia prezesa zarządu kasy, w której ustanowiono zarząd komisaryczny. Przedmiotem badania zostanie również uczyniony art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d u.r. w zakresie, w jakim nie przewiduje obowiązku zasięgnięcia opinii Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej w przypadku określania w drodze rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych”.

6.1.8. Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w odniesieniu do art. 1 pkt 41 ustawy zmieniającej z 2013 r., ponieważ „jedynym uzasadnieniem, jakie grupa posłów i grupa senatorów przedstawiła, jest niecelowość rozstrzygnięcia ustawodawcy” oraz postulaty *de lege ferenda*.

6.1.9. Część zaskarżonych przez wnioskodawców przepisów ustawy o skok z 2009 r. została uchylona lub zmieniona, ale przepisy ustawy zmieniającej z 2013 r. dodały do ustawy o skok (obowiązującej) tożsamą albo zbliżoną do uchylonej regulację.

6.1.10. Wobec przepisów ustawy o skok z 2009 r. zakwestionowanych we wniosku grupy posłów z 27 lipca 2012 r., a następnie „zmodyfikowanych (art. 24 ust. 2, ust. 3 oraz ust. 6, art. 44 ust. 1, art. 52 ust. 2, art. 71 ust. 1, art. 72 [zmienione brzmienie ust. 1, dodany ust. 1a, ust. 2-5 pozostały bez zmian], art. 73 ust. 1 u.s.k.o.k. [art. 73 ust. 1 został zaskarżony we wniosku z 27 lipca 2012 r., natomiast art. 73 ust. 1-3 został także zakwestionowany we wniosku grupy senatorów z 15 lipca 2013 r. oraz we wniosku grupy posłów z 23 lipca 2013 r.]) oraz przepisów uchylonych ustawą nowelizującą (art. 46 ust. 1 i ust. 2 u.s.k.o.k.), grupa posłów w piśmie z 14 sierpnia 2013 r. (...) podtrzymała zarzuty wyrażone we wniosku z 27 lipca 2012 r.”. Tym samym, zdaniem Marszałka Sejmu, przedmiotem kontroli powinny być: art. 24 ust. 2, 3 i 6, art. 44 ust. 1, art. 52 ust. 2, art. 71 ust. 1 i 2, art. 72, art. 73 ust. 1 ustawy o skok w obowiązującym brzmieniu; poza zakresem zaskarżenia znalazł się natomiast art. 24 ust. 4 ustawy o skok z 2009 r., który na podstawie art. 1 pkt 11 lit. e ustawy zmieniającej z 2013 r. w związku z art. 13 pkt 1 ustawy zmieniającej z 2013 r. utracił moc obowiązującą z dniem 29 maja 2014 r.

6.1.11. Marszałek Sejmu uznał, że choć art. 46 ustawy o skok z 2009 r. formalnie utracił moc obowiązującą, to jednak nadal wywołuje skutki prawne. Na podstawie tego przepisu zostało wydane rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 marca 2013 r. w sprawie składki na pokrycie kosztów działalności Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej oraz nadzoru sprawowanego przez Komisję Nadzoru Finansowego (Dz. U. poz. 341), a także decyzje administracyjne Komisji Nadzoru Finansowego ustalające wysokość składki. Mimo że wspomniane rozporządzenie utraciło moc obowiązującą 1 stycznia 2014 r., a decyzje Komisji Nadzoru Finansowego ustalające wartość należnej jej za 2012 r. składki zostały wydane na podstawie § 9 tego

rozporządzenia, art. 46 ustawy o skok z 2009 r., który nakłada na kasy obowiązek ponoszenia kosztów nadzoru – zdaniem Marszałka Sejmu – może być przedmiotem kontroli, ponieważ ukształtował obowiązki kas.

6.1.12. Marszałek Sejmu stwierdził, że przepisy przejściowe i dostosowujące ustawy zmieniającej z 2013 r. (art. 86-91) „ekspirowały”, co znaczy, że postępowanie w ich sprawie powinno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Terminy, w jakich przepisy te miały wywrzeć skutki prawne, minęły; ich zakres zastosowania został „skonsumowany” (wyczerpał się wraz z realizacją celu przepisów).

6.1.13. Z kolei art. 88 ustawy o skok z 2009 r., który przewiduje, że przepisy u.r. zostaną po raz pierwszy zastosowane do sprawozdań finansowych kas za rok obrotowy rozpoczynający się w 2010 r. (wniosek grupy posłów z 27 lipca 2012 r.), był nowelizowany jeszcze w okresie *vacatio legis* (zob. art. 1 pkt 9 ustawy z dnia 10 października 2012 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, Dz. U. poz. 1166). „Uznać zatem należy, że podniesione zarzuty odnoszą się do art. 88 u.s.k.o.k. [ustawy o skok z 2009 r.] w pierwotnym brzmieniu, który nigdy nie wszedł w życie”. Biorąc powyższe pod uwagę, Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w tym zakresie ze względu na utratę mocy obowiązującej przepisu, ewentualnie – ze względu na zbędność wydania wyroku.

6.1.14. Marszałek Sejmu wyjaśnił, że zarzut niezgodności art. 91 ust. 3 ustawy o skok z 2009 r. z art. 2 Konstytucji dotyczy nieobowiązującego już przepisu, który został zmieniony jeszcze przed wejściem w życie (w okresie *vacatio legis*). W związku z tym postępowanie w zakresie dotyczącym badania zgodności art. 91 ust. 3 ustawy o skok z 2009 r., w brzmieniu obowiązującym do 25 października 2012 r., z art. 2 Konstytucji powinno zostać umorzone ze względu na zbędność wydania wyroku.

6.1.15. We wnioskach grupy senatorów z 15 lipca 2013 r. oraz grupy posłów z 23 lipca 2013 r. jako przedmiot kontroli został wskazany art. 1 pkt 22 ustawy zmieniającej z 2013 r. (dotyczący art. 55 ustawy o skok). Wnioskodawcy nie uzasadnili jednak zarzutu niekonstytucyjności, co znaczy – według Marszałka Sejmu – że postępowanie powinno zostać w tym zakresie umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

6.2. W przekonaniu Marszałka Sejmu art. 91 ust. 1 i 2 ustawy o skok oraz art. 41 pkt 42 ustawy zmieniającej z 2013 r. zostały uchwalone nieprawidłowo, bez zachowania wymogów procedury ustawodawczej.

6.2.1. W stosunku do art. 91 ust. 1 i 2 ustawy o skok z 2009 r. został postawiony zarzut niezgodności z art. 122 ust. 4 Konstytucji, ponieważ ustawodawca nieprawidłowo wykonał, wydany w trybie kontroli prewencyjnej, wyrok Trybunału o sygn. Kp 10/09. W ocenie Marszałka Sejmu, z tego, że sąd konstytucyjny stwierdza niezgodność ustawy w określonych granicach, nie wynika, że Sejm – poruszając się w owych granicach i przestrzegając Konstytucji – traci kompetencję do samodzielnego i oryginalnego sanowania niezgodności przez proponowanie rozwiązania alternatywnego albo wręcz przez wycofanie się ze swej wcześniejszej decyzji legislacyjnej. Zwykle jest też tak, że środków i koncepcji osiągnięcia danego celu prawodawczego jest kilka i mają one charakter opcjonalny. Wybór jednego z nich leży w gestii władzy ustawodawczej, która w tym zakresie ponosi polityczną odpowiedzialność za ewentualne błędy merytoryczne i negatywne społeczne konsekwencje nowelizacji. Wyrażone w uzasadnieniu wyroku preferencje Trybunału co do pożądanego kierunku zmian ustawy są niewiążącą prawnie opinią, wypowiedzianą poza jego podstawową jurysdykcją. Uzasadnienie wyroku Trybunału nie ma mocy powszechnie obowiązującej i nie odnoszą się do niego przymioty powagi rzeczy osądzonej czy ostateczności (nie sposób również uwagom Trybunału o skutkach swego orzeczenia przypisać waloru – spornego samego w sobie – tzw. *ratio decidendi*).

Usunięcie niezgodności stwierdzonej przez Trybunał w wyroku o sygn. Kp 10/09 nastąpiło na skutek wyznaczenia okresu, w którym przepis przejściowy będzie miał zastosowanie, przez użycie sformułowania „24 miesiące od dnia wejścia w życie ustawy [ustawy o skok z 2009 r.]”. Po zmianie zakwestionowany przepis nie mógł być już retroaktywnie stosowany i nie stanowił normy pustej. Ponadto art. 91 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. utrzymał w okresie przejściowym możliwość finansowania roszczeń członków kas z tytułu zgromadzonych w kasach środków pieniężnych w wypadku jej upadłości, a zatem już na mocy tego przepisu można było stwierdzić, że istniał obligatoryjny system gwarantowania depozytów członków kas. W związku z powyższym Marszałek Sejmu wywiódł, że art. 91 ust. 1 i 2 ustawy o skok z 2009 r. jest zgodny z art. 122 ust. 4 Konstytucji.

6.2.2. Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 1 pkt 42 ustawy zmieniającej z 2013 r. w części, w jakiej dodał art. 74c ust. 9 ustawy o skok, Marszałek Sejmu stwierdził, że konstytucyjnie dopuszczalny zakres poprawki Senatu nie został przekroczony.

Celem ustawy zmieniającej z 2013 r. było wprowadzenie specjalnych regulacji prawnych zmierzających do zwiększenia stabilności kas przez stworzenie przepisów w zakresie procesów restrukturyzacyjnych w kasach oraz określenie zasad utworzenia i funkcjonowania obowiązkowego systemu gwarantowania środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach SKOK lub należnych z tytułu wierzytelności oraz zasad gromadzenia i wykorzystywania informacji o kasach (zob. uzasadnienie projektu ustawy, druk nr 695/VII kadencja Sejmu). Z uwagi na cel regulacji, jej zakres był zatem szeroki. Tymczasem z orzecznictwa Trybunału wynika, że poprawki

senackie mogą przewidywać nawet rozwiązania alternatywne, których kierunek jest przeciwny w stosunku do treści przyjętej przez Sejm. Konkludując, Marszałek Sejmu stanął na stanowisku, że poprawka, która nadała treść art. 1 pkt 42 ustawy zmieniającej z 2013 r., nie wykroczyła poza materię nowelizacji ustawy o skok, a przez to jest zgodna z art. 121 ust. 2 w związku z art. 118 ust. 1 oraz art. 119 ust. 1 Konstytucji (wzorce kontroli zostały skorygowane przez Marszałka Sejmu na podstawie zasady *falsa demonstratio non nocet*).

6.3. Zdaniem Marszałka Sejmu, zarzuty wnioskodawców, że art. 7 ust. 1, 4-6, art. 8 ust. 2 i 3, art. 9, art. 9a ust. 4, art. 10 ust. 1, art. 19, art. 20, art. 21 ust. 1, ust. 2 pkt 4 i ust. 3, art. 22 ust. 1, art. 24 ust. 2, art. 25, art. 26 ust. 2, art. 30 ust. 2, art. 31 ust. 1 pkt 2, ust. 2, art. 32, art. 34, art. 36 ust. 1, art. 37 ust. 2 i 3, art. 38 ust. 4, art. 41 ust. 2, art. 43, art. 44 ust. 4, art. 46 ust. 2 w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2014 r., art. 47, art. 48 ust. 2 i 3, art. 49 ust. 1, art. 51 ust. 1 i 2, ust. 3 pkt 5 i ust. 4, art. 52 ust. 2, art. 53 ust. 2 i 3, art. 54 ust. 1, art. 55 ust. 4, art. 56 ust. 1, art. 60, art. 63 ust. 2b i 3, art. 68 ust. 2 i 3, art. 71 ust. 1 i 2, art. 71a, art. 72, art. 73 ust. 1, art. 73a ust. 2, art. 74c ust. 4, 9, 12 i 13, art. 74t ustawy o skok, art. 12 ust. 2 oraz art. 38-41 ustawy o NBP, art. 1 ust. 2 pkt 7 oraz art. 12 ust. 2a u.n.r.f., art. 20g w zakresie, w jakim dotyczy nabywcy wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy, art. 20j, art. 38l pkt 1 ustawy o BFG w zakresie, w jakim wyłącza z definicji deponenta osoby pełniące funkcje kierowników oddziałów i ich zastępców, art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d w zakresie, w jakim nie przewiduje obowiązku zasięgnięcia opinii Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej w wypadku określania w drodze rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, oraz art. 83 ust. 2 pkt 7 u.r. – są nietrafne, a zaskarżone przepisy nie naruszają zasady minimalizacji ingerencji prawotwórczej (zasady subsidiarności) wywodzonej z art. 2 Konstytucji oraz zasady pomocniczości wyrażonej we wstępie do Konstytucji.

Marszałek Sejmu podkreślił, że ingerencja ustawodawcy w system SKOK przez objęcie kas i Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej państwowym nadzorem Komisji Nadzoru Finansowego, ustawowe ukształtowanie elementów ich organizacji oraz procesów restrukturyzacyjnych była podyktowana ważnymi względami konstytucyjnymi oraz była potrzebna i uzasadniona. Twierdzenie, że przed wejściem w życie ustawy o skok z 2009 r. i ustawy zmieniającej z 2013 r. system SKOK działał prawidłowo i nie wymagał zmian, Marszałek Sejmu uznał za kontrfaktyczne.

Impulsem dla nowego ukształtowania systemu SKOK był wzrost jego aktywów oraz zakresu działalności kas. Na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 1996 r. Nr 1, poz. 2, ze zm.; dalej: ustawa o skok z 1995 r.) niemożliwe było ustalenie w drodze regulacji o charakterze powszechnie obowiązującym współczynników bezpieczeństwa i wprowadzenie jasnych zasad polityki kredytowo-lokacyjnej, koniecznych dla tak rozbudowanego systemu SKOK.

Marszałek Sejmu zajął stanowisko, że ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie nadzoru państwowego i zmian w organizacji wewnętrznej SKOK z uwagi na ocenę zagrożeń bezpieczeństwa powierzonych kasom środków pieniężnych przez członków kas. Nadzór przekazany Komisji Nadzoru Finansowego miał więc na celu zwiększenie stabilności kas przez uregulowanie procesów restrukturyzacyjnych oraz określenie zasad utworzenia i funkcjonowania obowiązkowego systemu gwarantowania depozytów. Postulat objęcia działalności SKOK nadzorem państwowym był wysuwany również w literaturze prawniczej oraz *soft law* modelowego prawa unii kredytowych (*Model Law for Credit Unions*) opracowanego przez Światową Radę Związków Kredytowych. Jak stwierdził Marszałek Sejmu, „działalność bankowa, niezależnie od tego, przez jaki podmiot jest prowadzona, powinna zostać objęta państwowym nadzorem bankowym (finansowym)”. Konstytucyjnym uzasadnieniem działań legislacyjnych była w tym wypadku zasada dobra wspólnego.

6.4. Odnosząc się do zarzutu retroaktywności, Marszałek Sejmu ocenił, że art. 22 ust. 1, art. 24 ust. 2, art. 25, art. 43, art. 46 ust. 1 w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2014 r., art. 48 ust. 2, art. 49 ust. 4, art. 51 ust. 1, art. 52 ust. 2, art. 56 ust. 1 ustawy o skok oraz art. 8 ustawy zmieniającej z 2013 r. są zgodne z art. 2 Konstytucji. Ustawa o skok określa zasady tworzenia, organizacji i działalności SKOK, w tym poddaje ich działalność nadzorowi państwowemu; jej przepisy regulują sytuacje *pro futuro*. Zgodnie z art. 93 ustawy o skok z 2009 r., ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia (niektóre przepisy weszły w życie w terminie późniejszym), zaś art. 86-91 ustawy o skok są przepisami przejściowymi, dostosowującymi system SKOK do nowych warunków jego funkcjonowania i rozkładają ten proces w czasie. Wszystkie przepisy ustawy o skok znajdują zastosowanie dopiero od momentu ich wejścia w życie; nie odnoszą się do stosunków prawnych zaistniałych i zakończonych przed datą wejścia w życie ustawy.

6.5. Wnioskodawcy ponieśli także zarzut zbyt krótkich okresów *vacatio legis* ustawy o skok z 2009 r. oraz ustawy zmieniającej z 2013 r.

Marszałek Sejmu wyjaśnił, że wprowadzony przez art. 93 ustawy o skok z 2009 r. okres *vacatio legis* jest dłuższy (3 miesiące) od standardowego (14 dni). Ponadto niektóre przepisy weszły w życie po 9 lub 18 miesiącach od ogłoszenia ustawy. Sama ustawa o skok z 2009 r. została uchwalona 5 listopada 2009 r., a ogłoszona

26 lipca 2012 r. Wydłużenie okresu pomiędzy uchwaleniem ustawy a jej ogłoszeniem spowodowane było złożeniem wniosku do TK w trybie kontroli prewencyjnej.

Z kolei ustawa zmieniająca z 2013 r. co do zasady weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, tj. 12 czerwca 2013 r. (niektóre przepisy miały dłuższy okres spoczywania). Przepisy dostosowujące ustawy zmieniającej z 2013 r. (art. 8-12) gwarantowały jednak niezbędny czas, mierzony od dnia wejścia w życie ustawy, na dostosowanie do nowych wymogów przewidzianych dla podmiotów tworzących system SKOK. Na przykład w ciągu 12 miesięcy od 12 czerwca 2013 r. kasy miały dostosować swoją działalność w zakresie powierzania przedsiębiorcy (zagranicznemu) wykonywanie czynności kas do wymogów ustawowych.

W związku z powyższym, zdaniem Marszałka Sejmu, okres *vacatio legis* był odpowiedni i należało uznać, że art. 93 ustawy o skok z 2009 r. i art. 13 ustawy zmieniającej z 2013 r. są zgodne z art. 2 Konstytucji.

6.6. Marszałek Sejmu nie podzielił zarzutu wnioskodawców, że art. 7 ust. 4-6, art. 8 ust. 2 i 3, art. 9, art. 9a ust. 4, art. 10 ust. 1, art. 12 ust. 3, art. 19, art. 21 ust. 3, art. 22 ust. 1, art. 24 ust. 2, art. 24 ust. 5 w związku z art. 24 ust. 6, art. 93, art. 25, art. 26 ust. 2, art. 31 ust. 1 pkt 2, art. 34, art. 37 ust. 2, art. 43, art. 44 ust. 1, art. 46 ust. 1 i 2 w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2014 r., art. 51 ust. 3 pkt 5 i ust. 4, art. 54 ust. 1, art. 55 ust. 4, art. 57 ust. 1, art. 58, art. 71 ust. 1 i 2, art. 71a, art. 72, art. 72b, art. 73 ust. 1-3, art. 73a ust. 2, art. 74c ust. 4, 8, 9, 12 i 13 oraz art. 93 ustawy o skok, a także art. 38l pkt 1 ustawy o BFG w zakresie, w jakim wyłącza z definicji deponenta osoby pełniące funkcje kierowników oddziałów kasy i ich zastępców, art. 12 ust. 2 oraz art. 38-41 ustawy o NBP – są niezgodne z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji.

6.6.1. Wnioskodawcy postawili zarzut dowolności określania przez organ nadzoru zakresu okoliczności istotnych do rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej oraz ustanowienia „otwartego” katalogu środków nadzorczych Komisji Nadzoru Finansowego. W ocenie Marszałka Sejmu, w wypadku jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych organy nadzoru państwowego są obowiązane do poszukiwania takiej wykładni przepisów, która będzie zgodna z Konstytucją. „W demokratycznym państwie prawnym nie można ponadto zakładać *a priori*, że organy administracji rządowej oraz sądy będą nadużywały swoich uprawnień; wręcz odwrotnie, w demokratycznym i opartym na wolności państwie należy założyć, iż ingerencje w prawa i wolności będą dokonywane w legalny, konstytucyjny sposób (...)”. Ponadto to na wnioskodawcy ciąży obowiązek wykazania, że zaskarżone przepisy naruszają Konstytucję, samo odnotowanie zagrożenia nie wzdusza domniemania konstytucyjności ustawy.

6.6.2. Według Marszałka Sejmu, przesłanki odmowy wydania zezwolenia na utworzenie kasy przez Komisję Nadzoru Finansowego, określone w art. 7 ust. 5 ustawy o skok z 2009 r., są dostatecznie precyzyjne. Pierwszą przesłanką jest niespełnienie wymagań obowiązujących przy tworzeniu kasy. Ustawodawca nie doprecyzował tego pojęcia. Wykładnia systemowa nakazuje jednak przyjąć, że chodzi o wymagania materialne, a nie formalne (np. przyszli członkowie nie są połączeni więzią o charakterze zawodowym lub organizacyjnym); braki formalne mogą zostać usunięte w innym trybie (np. niezłączenie statutu kasy).

Druga przesłanka dotyczy sytuacji, gdy zamierzona działalność kasy naruszałaby przepisy prawa albo nie gwarantowałaby bezpieczeństwa gromadzonych w kasie środków. Ustalenie przez organ nadzoru, że działalność będzie naruszać przepisy prawa wymaga stwierdzenia niezgodności pomiędzy regulacjami prawa powszechnie obowiązującego w Polsce a zamierzoną działalnością. Ocenie podlegają zatem nie tylko regulacje nakładające na kasę obowiązki wynikające z ustawy o skok, ale wszystkie przepisy prawa w rozumieniu art. 87 Konstytucji, a także akty prawne organizacji międzynarodowych (przede wszystkim rozporządzenia odpowiednich instytucji Unii Europejskiej). Ze względu na to, że zezwolenie na utworzenie kasy stanowi ograniczenie konstytucyjnej wolności, przesłanki odmowy muszą być interpretowane wąsko. Komisja Nadzoru Finansowego jest również obowiązana do odmowy wydania zezwolenia na utworzenie kasy, gdy zamierzona działalność nie gwarantuje bezpieczeństwa gromadzonych w kasie środków. Przesłanka ta ma szerszy zakres przedmiotowy niż „niezgodność z przepisami prawa”, choć każda niezgodna z prawem działalność kasy pociąga za sobą brak gwarancji bezpieczeństwa gromadzonych środków. Ustawodawca założył jednak, że istnieją sytuacje, w których zamierzona działalność będzie legalna, lecz nie będzie gwarantować bezpieczeństwa. Przesłanka ta odnosi się w szczególności do ekonomicznej oceny przedstawionych przez założycieli planów inwestycyjnych, finansowych, silnych i słabych stron przedsięwzięcia, szans i zagrożeń.

Ze względu na stopień skomplikowania materii, jaką stanowią mechanizmy działania rynków finansowych, konieczne jest stosowanie w ustawie pojęć ogólnych, umożliwiających organowi nadzoru efektywne wykonywanie jego funkcji. Co więcej, zdaniem Marszałka Sejmu, zapewnienie Komisji Nadzoru Finansowego „swobody uznania” jest zasadne.

6.6.3. Artykuł 7 ustawy o skok z 2009 r. ustanawia wymóg uzyskania zezwolenia na utworzenie kas, ustala procedurę jego uzyskania i treść zezwolenia. Artykuł 7 ust. 6 ustawy o skok z 2009 r. upoważnia Komisję Nadzoru Finansowego do określenia wzoru wniosku o zezwolenie, po zaopiniowaniu przez Kasę Krajową. Zakres wymaganych informacji, które muszą przedstawić założyciele, wynika z przepisów ustawy o skok. Marszałek

Sejmu podkreślił, że wzór wniosku ma charakter pomocniczy i „techniczny” (wniosek można złożyć również w innej formie pisemnej), a organ nadzoru jest związany przepisami ustawy o skok i może oczekiwać przekazania wyłącznie tych informacji i dokumentów, do których jest upoważniony prawnie.

Ustalając wzór wniosku o wydanie zezwolenia na utworzenie kasy, Komisja Nadzoru Finansowego nie wkracza arbitralnie (dowolnie) w sferę praw i wolności obywateli lub innych podmiotów prawa. Określenie wzoru wniosku służy zwiększeniu szybkości i efektywności załatwiania sprawy administracyjnej. W rzeczywistości ułatwia zatem obywatelom (założycielom kasy) kontakt z organem nadzoru i uzyskanie pozytywnego rozstrzygnięcia.

6.6.4. Zgodnie z art. 7 ust. 4 i 5, art. 8 ust. 2 i 3, art. 21 ust. 3, art. 51 ust. 4, art. 71 ust. 1 i 2 ustawy o skok z 2009 r., Komisja Nadzoru Finansowego jest upoważniona do podejmowania władczych rozstrzygnięć wobec kas lub Kasy Krajowej – akceptacji zmian statutu, zgody na powołanie prezesa zarządu kasy, członków zarządu Kasy Krajowej, zlecenia podjęcia określonych działań kasie i Kasie Krajowej, środków nadzorczych. Marszałek Sejmu stanął na stanowisku, że przepisy te są zgodne z konstytucyjną zasadą określoności prawa.

Marszałek Sejmu wyjaśnił, że nadzór finansowy może być wykonywany tylko w zakresie, w formach i na zasadach uregulowanych przepisami prawa. Gdy podmiotami nadzorowanymi są osoby trzecie, ingerencja nadzorcza może zostać dokonana jedynie na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego. W związku z posłużeniem się przez ustawodawcę przykładowym (a nie enumeratywnym) katalogiem narzędzi nadzoru nie można twierdzić, że nadzór ten może być realizowany w dowolnej formie, a upoważnienie ma charakter blankietowy. Niejednoznacznie zredagowane przepisy regulujące nadzór muszą zostać zinterpretowane za pomocą metody (techniki) wykładni w zgodzie z Konstytucją. Dopiero trwała wadliwa praktyka, polegająca np. na usurpowaniu sobie przez organ nadzoru instrumentów i procedur nadzoru nieznanymi wyraźnego ustawowego umocowania, mogłaby zaktualizować konieczność doprecyzowania (uściślenia) zakwestionowanych przepisów, czego nie można zakładać, a co w przyszłości może być również przedmiotem odrębnego postępowania przed Trybunałem. Podejmowane w toku nadzoru nad przestrzeganiem przepisów ustawy o skok z 2009 r. działania Komisji Nadzoru Finansowego przybierają ostatecznie postać decyzji administracyjnej (art. 21 ust. 3, art. 51 ust. 4, art. 71 ust. 2 ustawy o skok z 2009 r.), co umożliwia skorzystanie przez podmioty nadzorowane ze środków prawnych, takich jak wystąpienie o powtórne rozpatrzenie sprawy oraz skarga do sądu administracyjnego. Środki nadzoru są zatem kontrolowane sądownie.

Dlatego, podsumował Marszałek Sejmu, użyte w zakwestionowanym art. 71 ustawy o skok z 2009 r. wyrażenie „w szczególności” musi być odczytane jako dopuszczające wykonywanie nadzoru także za pomocą innych niż wyliczone w art. 71 ust. 1 i 2 ustawy o skok z 2009 r. instrumentów, środków i procedur, jednak tylko takich, które znajdują odzwierciedlenie w kompetencjach powierzonych organowi nadzoru. Ze względu na stopień skomplikowania materii, jaką są mechanizmy działania rynków finansowych, konieczne jest użycie pojęć ogólnych, które umożliwią organowi nadzoru efektywne wykonywanie swojej funkcji.

Marszałek Sejmu nie uznał także zarzutów braku określoności art. 7 ust. 4, art. 8 ust. 2 i 3, art. 21 ust. 3 oraz art. 51 ust. 4 ustawy o skok z 2009 r. Stwierdził, że są one dostatecznie precyzyjne i nie zagrażają rozchwianiu praktyki ich stosowania; zarzuty wnioskodawcy są w całości nietrafne.

6.6.5. W odniesieniu do art. 9 ustawy o skok z 2009 r. Marszałek Sejmu zajął stanowisko, że przepis ten musi być poddawany rygorystycznej wykładni i jest podstawą prawną żądania tylko informacji i dokumentów koniecznych dla rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, której przedmiotem będzie wydanie zezwolenia lub zgody wymaganej przez ustawę o skok albo odmowa ich wydania. Tak interpretowany przepis spełnia standard konstytucyjny.

6.6.6. Wnioskodawcy zarzucili, że art. 9a ust. 4 ustawy o skok z 2009 r. jest dysfunkcyjny. Marszałek Sejmu uznał, że pojęcie „nakazuje kasie, w drodze decyzji, zmianę albo rozwiązanie umowy” musi być rozumiane jako żądanie przedsięwzięcia stosownych czynności przez kasę, które doprowadzą do stanu zgodnego z wymogami stawianymi przez organ nadzoru. Efektywność nadzoru wymaga, aby Komisja Nadzoru Finansowego już w żądaniu określiła (w osnowie, a nie uzasadnieniu decyzji administracyjnej), które z postanowień umowy muszą ulec zmianie i na czym ma ona polegać. Na kasie ciąży obowiązek podjęcia stosownych czynności, które mają doprowadzić do zmiany wiążącego ją statusu prawnego (kontraktowego). Gdy organ nadzoru żąda rozwiązania danej umowy o outsourcing, kasa także musi podjąć działania zmierzające do tego celu.

6.6.7. Zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2014 r., kasy były zobowiązane do wnoszenia do Kasy Krajowej rocznej składki. Składka była przeznaczona na pokrycie kosztów działalności Kasy Krajowej i nadzoru Komisji Nadzoru Finansowego. Jej wysokość ustalał Minister Finansów, jednak nie mogła być wyższa niż 0,024% aktywów kasy. Wnioskodawca zarzucił, że art. 46 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. jest wewnętrznie sprzeczny i dysfunkcyjny. Marszałek Sejmu replikował, że nadzór nad rynkiem finansowym jest zadaniem państwa. Ponoszenie kosztów nadzoru przez podmioty nadzorowane stanowi mechanizm przyjęty we wszystkich sektorach rynku finansowego (por. np. art. 19 u.n.r.f.). Ustawodawca

wyznaczył identyczną jak dla SKOK maksymalną wysokość wpłat na pokrycie kosztów nadzoru Komisji Nadzoru Finansowego nad bankami. Na kasy został nałożony obowiązek wykonalny i spełniający ważne cele publiczne.

6.6.8. Zaskarżony art. 51 ust. 1 i ust. 3 pkt 5 ustawy o skok z 2009 r. wprowadził wymóg posiadania przez trzech członków zarządu Kasy Krajowej, w tym prezesa, wykształcenia i doświadczenia zawodowego niezbędnego do kierowania instytucją finansową. Niespełnienie tej przesłanki powodowało, że organ nadzoru musiał odmówić wyrażenia zgody na powołanie kandydata na członka zarządu. Z kolei zarząd Kasy Krajowej mógł składać się z trzech, czterech albo pięciu osób, w tym – niezależnie od tego, jaka liczba członków zarządu została ustanowiona w statucie – trzech z nich musiało uzyskać zgodę organu nadzoru na pełnienie swojej funkcji. Marszałek Sejmu uznał, że zarzuty są bezpodstawne; przepisy nie nastroją żadnych kłopotów wykładniczych, a ich *ratio* jest oczywiste z punktu widzenia dbałości o bezpieczeństwo finansowe kas.

6.6.9. Marszałek Sejmu nie zgodził się ze stwierdzeniem, że art. 24 ust. 2 ustawy o skok z 2009 r. narusza zasadę prawidłowej legislacji, ponieważ „nadmiernie zawęża (...) katalog pozycji, które mogą być zaliczone do funduszy własnych kasy”. W opinii Marszałka Sejmu, przepis ten nie budzi wątpliwości interpretacyjnych i nie jest dysfunkcyjny – zawiera wyczerpujące wyliczenie pozycji bilansowych, które mogą stanowić składniki funduszy własnych kasy. Podobnie Marszałek Sejmu jest zdania, że zgodne z Konstytucją są art. 25 oraz art. 26 ust. 2 ustawy o skok z 2009 r. – wnioskodawca zarzucał, że przepisy są wewnętrznie sprzeczne i niezgodne z prawem spółdzielczym.

6.6.10. Wnioskodawca zakwestionował art. 24 ust. 5 w związku z art. 24 ust. 6 i art. 93 ustawy o skok z 2009 r., które dotyczyły ustalenia współczynnika wypłacalności kas na poziomie 5%. Marszałek Sejmu wywiódł, że decyzja o wysokości współczynnika wypłacalności kas leży w zakresie swobody regulacyjnej ustawodawcy, za którą ponosi polityczną odpowiedzialność. *Ratio legis* było zwiększenie bezpieczeństwa zgromadzonych w kasach środków pieniężnych; współczynnik jest niższy niż ten, który są zobowiązane utrzymać banki (8%). Notabene także Kasa Krajowa zalecała kasom utrzymywanie 5% wskaźnika kapitałowego (wypłacalności) w sytuacji, gdy kasa udzielała kredytów gospodarczych.

Kasy miały 18 miesięcy na dostosowanie współczynnika wypłacalności do poziomu wymaganego ustawowo, co było okresem dostatecznym. Marszałek Sejmu odnotował również, że wnioskodawca nie sprecyzował, jakie konkretnie przepisy u.r. zostały naruszone przez przepisy ustawy o skok z 2009 r. Niemniej zarzut niezgodności ustawy o skok z 2009 r. z przepisami u.r. w istocie jest wnioskiem o poziomą kontrolę prawa, do której Trybunał nie jest uprawniony. Kwestię sprzeczności pomiędzy aktami tej samej rangi regulują właściwe danej gałęzi prawa normy kolizyjne.

6.6.11. W przekonaniu Marszałka Sejmu, zarzuty wobec art. 10 ustawy o skok z 2009 r., który stanowił m.in., że między osobami tworzącymi kasę powinny występować więzi o charakterze zawodowym lub organizacyjnym, są bezpodstawne. Istnienie więzi między członkami *credit unions* jest ich cechą charakterystyczną; jest również czynnikiem ograniczającym ryzyko kredytowe.

6.6.12. Marszałek Sejmu wyjaśnił znaczenie art. 12 ust. 3, art. 19 oraz art. 22 ustawy o skok z 2009 r., dowodząc, że nie są dysfunkcyjne i nieo określone; ustawowa ingerencja w wewnętrzną organizację kasy, w tym nakaz wykonywania funkcji w organach kas bezpłatnie (z wyjątkiem funkcji członka zarządu), jest niezbędna ze względu na przedmiot jej działalności. Regulacja zawarta w art. 19 ustawy o skok odpowiada art. 11 ustawy o skok z 1995 r., który także przewidywał społeczne wykonywanie funkcji członków organów kas (z tym że statut mógł przewidywać wynagradzanie członków zarządu), a art. 22 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r., ograniczający liczbę komisji kredytowych kas (organów opiniodawczych działających w kasach), ma tożsame brzmienie z art. 13 ustawy o skok z 1995 r., który nie budził zastrzeżeń konstytucyjnych.

6.6.13. Wnioskodawca zaskarżył przepisy ustanawiające normy ostrożnościowe, które mają znaczenie dla bezpieczeństwa środków powierzonych instytucjom parabankowym. Marszałek Sejmu stwierdził, że art. 31 ust. 1 pkt 2, art. 34 i art. 37 ust. 2 ustawy o skok z 2009 r. są dostatecznie precyzyjne, a ich funkcją jest m.in. przeciwdziałanie, niebezpiecznej dla bezpieczeństwa depozytów i stabilności finansowej kas, koncentracji pożyczek i kredytów udzielonych członkom organów kasy oraz ustanowienie reguł właściwego zabezpieczenia kredytów.

6.6.14. Marszałek Sejmu stanął na stanowisku, że art. 43 i art. 44 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r., które zakazują Kasie Krajowej prowadzenia działalności innej niż działalność określona w ustawie o skok lub ustawach odrębnych oraz nakazują jej prowadzenie wyłącznie na rzecz swoich członków, nie są ani dysfunkcyjne, ani wewnętrznie sprzeczne. Kasa Krajowa nie może prowadzić dowolnej działalności, ale tylko tę, która została przewidziana w ustawie. Kasa Krajowa, w której obligatoryjnie zrzeszają się wszystkie kasy, jest podmiotem prowadzącym działalność służebną wobec kas.

6.6.15. Zgodnie z art. 54 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r., funduszami własnymi Kasy Krajowej jest fundusz udziałowy i fundusz zasobowy. Ten pierwszy powstaje z wpłat udziałów członkowskich, ten drugi z wpłat wpisowego wnoszonego przez członków. Przepis nie wymienia funduszu stabilizacyjnego jako funduszu własnego Kasy

Krajowej. Marszałek Sejmu nadmienił, że „[n]ie jest jasny charakter zarzutu wnioskodawcy”, w szczególności, czy wnioskodawca stawia zarzut pominięcia ustawodawczego, czy dąży do uchylecia całego zaskarżonego przepisu.

Co do zasady, fundusz stabilizacyjny jest specjalnym, wyodrębnionym w Kasie Krajowej funduszem o charakterze celowym. Nie został zaliczony do funduszy własnych Kasy Krajowej, a jego charakter jest „specyficzny”; służy zapewnieniu stabilności finansowej systemu SKOK (Kasa Krajowa nie ma swobody dysponowania jego środkami). Zdaniem Marszałka Sejmu, do oceny „czy została naruszona regulacja konstytucyjna, nie jest relevantny fakt, czy fundusz stabilizacyjny został zaliczony do funduszy własnych Kasy Krajowej, lecz czy została, ponad standard konstytucyjny, ograniczona możliwość jego rozporządzeniem”. Tymczasem możliwy sposób rozporządzania (inwestowania) środków funduszu stabilizacyjnego nie uległ zmianie; fundusz stabilizacyjny, jak i sama Kasa Krajowa odgrywają poza tym rolę „służebną” wobec kas.

Majątek spółdzielni jest prywatną własnością jej członków. Nawet gdyby przyjąć, że decyzją ustawodawcy fundusz stabilizacyjny zmienił kwalifikację prawną z funduszu własnego i celowego na obcy dla Kasy Krajowej (*verba legis* „wyodrębniony w Kasie Krajowej”), to z punktu widzenia członków Kasy Krajowej, którzy tworzą fundusz stabilizacyjny, zakwestionowany przepis nie dokonał zmiany. Fundusz stabilizacyjny nadal pozostaje własnością członków Kasy Krajowej. Nie można więc zasadnie twierdzić, że dochodzi do wyłączenia Kasy Krajowej, a przyjęte rozwiązanie legislacyjne jest irracjonalne.

6.6.16. Wnioskodawca postawił zarzut niezgodności art. 55 ust. 4 ustawy o skok z 2009 r., który stanowił, że ze środków funduszu stabilizacyjnego nie mogą być pokrywane straty bilansowe Kasy Krajowej. Marszałek Sejmu wyjaśnił, że pokrywanie straty bilansowej z bieżącej nadwyżki bilansowej jest niedopuszczalne, albowiem ta przy zaistnieniu straty co do zasady nie wystąpi (nadwyżka musi powiększyć fundusz stabilizacyjny). Jako źródło pokrycia straty ustawodawca wskazał nadwyżki przyszłych okresów, jako najbliższe w czasie dostępne nadwyżki bilansowe. *Ratio legis* tej regulacji to dążenie do jak najszybszego rozliczenia odnotowanej straty, bez naruszenia stabilności systemu kas (funduszu stabilizacyjnego). Gdy takiej nadwyżki nie ma lub jest niewystarczająca, wówczas strata bilansowa Kasy Krajowej jest pokrywana z funduszu zasobowego, a w części przekraczającej fundusz zasobowy – z funduszu udziałowego.

6.6.17. Marszałek Sejmu nie zgodził się z zarzutem, że art. 57 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r., który stanowi, że Kasa Krajowa prowadzi działalność niezarobkową, jest sprzeczny z systemowymi założeniami ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2013 r. poz. 1443; dalej: prawo spółdzielcze). Pozycja Kasy Krajowej jest wyjątkowa. Stanowi ona utworzoną na podstawie ustawy spółdzielnię osób prawnych, w której obligatoryjnie muszą zrzeszać się kasy. Jej podstawowym zadaniem jest zapewnienie stabilności finansowej kas. Maksymalizacja zysku i związane z nią poszerzenie działalności prowadzi wprost do wzrostu ryzyka, co z kolei zagraża funkcji stabilizacyjnej Kasy Krajowej. Zakaz prowadzenia przez Kasę Krajową działalności zarobkowej, wprowadzony w art. 38 ust. 1 ustawy o skok z 1995 r., zdaniem Marszałka Sejmu, powinien nadal obowiązywać ze względu na potrzebę stabilności finansowej kas (mimo że Kasa Krajowa została pozbawiona funkcji nadzorczej wobec kas).

6.6.18. W opinii Marszałka Sejmu, art. 58 ustawy o skok z 2009 r., który określa zasady zwrotu wkładów wniesionych przez kasę na fundusz stabilizacyjny w razie ustania członkostwa w Kasie Krajowej, nie budzi zastrzeżeń konstytucyjnych. W myśl art. 41 ust. 2 ustawy o skok z 2009 r., kasy muszą stać się członkami Kasy Krajowej i wnieść wkład na rzecz funduszu stabilizacyjnego. Artykuł 58 ustawy o skok ustala zasady zwrotu wkładu na fundusz stabilizacyjny w przypadku utraty członkostwa w Kasie Krajowej. Utrata członkostwa w Kasie Krajowej może nastąpić wyłącznie w razie upadłości albo likwidacji kasy lub jej przejęcia.

6.6.19. Wnioskodawcy zakwestionowali art. 71 ust. 1 i 2 ustawy o skok. Postawili tezę, że środki nadzorcze wskazane w tych przepisach są niewykonalne, nieuwzględniające charakteru kasy oraz Kasy Krajowej. Marszałek Sejmu replikował, że celem ustawodawcy było udzielenie Komisji Nadzoru Finansowego efektywnych narzędzi nadzoru zarówno nad kasami, jak i Kasą Krajową, przy czym dolegliwość tych narzędzi powinna być zróżnicowana. Organ musi posiadać również środki nadzoru o charakterze perswazyjnym (mniej stanowczym), takie jak zalecenia. Tym samym, jeśli Kasa Krajowa prowadziłaby niezgodną z ustawą działalność, np. stosowałaby różne formy reklamy, organ nadzoru mógłby wystosować wobec niej zalecenie zaniechania tej działalności, a gdyby takie zalecenie nie zostało zrealizowane – nakazać, po wcześniejszym upomnieniu na piśmie, zaprzestanie działalności reklamowej.

6.6.20. Wnioskodawcy zakwestionowali art. 71a ustawy o skok, na podstawie którego niektóre decyzje Komisji Nadzoru Finansowego uzyskiwały rygor natychmiastowej wykonalności. Marszałek Sejmu stwierdził, że zarzut wnioskodawców był jedynie postulatem *de lege ferenda* – odnosił się do celowości obowiązującej regulacji.

6.6.21. Zakwestionowany został również art. 72 ustawy o skok z 2009 r., który umożliwiał Komisji Nadzoru Finansowego nakładanie na członków zarządu kas oraz Kasy Krajowej kar pieniężnych do wysokości sześciokrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, w wypadku niewykonania zaleceń organu nadzoru albo

nieudzielenia mu informacji. Marszałek Sejmu nie podzielił zastrzeżeń wnioskodawcy. Zaskarżony przepis, w ocenie Marszałka Sejmu, statuuje typowy środek nadzoru *ad personam* stosowany wobec podmiotów rynku finansowego, który ma zapewnić efektywność nadzoru, a przez to stabilność rynku finansowego i zaufanie do niego. Decyzja o nałożeniu kary pieniężnej podlega kontroli sądów administracyjnych.

6.6.22. Wnioskodawcy zaskarżyli art. 72b ustawy o skok, ponieważ Kasa Krajowa, której działalność jest zdeterminowana w znacznej mierze przepisami ustawowymi, nie może optymalizować zasad swojej działalności, aby zwiększyć efektywność ekonomiczną. Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że przepisy ustawy o skok określają działania Kasy Krajowej, do których podjęcia jest zobowiązania, jak i sposób inwestowania środków finansowych pozostających w jej dyspozycji. Regulacje te nie wykluczają jednak możliwości optymalizacji ekonomicznej, zwłaszcza po stronie wydatkowej: zatrudnienia, funduszu płac, kosztów funkcjonowania (zakupy biurowe, flota samochodowa, koszt IT itp.), a także rozmiarów prowadzonej działalności (zakres i koszt szkoleń czy działalności wydawniczej); ustawa o skok nie jest zatem w tej części „wewnętrznie sprzeczna”. W wypadku powstania straty bilansowej albo groźby jej powstania jest możliwe przygotowanie i skuteczne przeprowadzenie programu naprawczego.

6.6.23. Wnioskodawcy zaskarżyli art. 73a ust. 2 ustawy o skok, dotyczący ustanowienia w kasie lub Kasie Krajowej zarządcy komisarycznego, ze względu na „niejasność przesłanek ingerencji nadzorczej”. Zdaniem Marszałka Sejmu, interpretacja przesłanek ustanowienia zarządcy komisarycznego nie powinna sprawiać adresatom regulacji (kasy, Kasa Krajowa, Komisja Nadzoru Finansowego, sądy administracyjne) trudności. Sankcja nadzorcza może zostać zastosowana wówczas, gdy „skład zarządu kasy lub Kasy Krajowej nie odpowiada wymogom ustawy”. Wymogi odnoszące się do składu zarządu kasy regulują: art. 18 ust. 1 (wprowadza przesłankę niekaralności), ust. 4 (nakłada obowiązek dawania rękąmi ostrożnego i stabilnego zarządzania kasą, posiadania określonego w ustawie wykształcenia, obowiązku posiadania kwalifikacji i doświadczenia niezbędnego do kierowania kasą), art. 20 (określa liczbę członków zarządu, jego sposób powoływania i odwoływania) oraz art. 21 ustawy o skok (wprowadza wymóg uzyskania zgody Komisji Nadzoru Finansowego na objęcie stanowiska prezesa kasy). Natomiast zarząd Kasy Krajowej musi zostać ukształtowany zgodnie z art. 51 ustawy o skok. Przepis ten określa liczbę członków zarządu, sposób ich powoływania i odwoływania, wymogi odnoszące się do ich kwalifikacji, wykształcenia oraz niekaralności.

6.6.24. Artykuł 74c ustawy o skok określa postępowanie w wypadku, gdy strata bilansowa kasy spowoduje obniżenie wyrażonego procentowo stosunku funduszy własnych do wartości aktywów poniżej 1%. W razie nieuzyskania pomocy finansowej z funduszu stabilizacyjnego za zgodą Komisji Nadzoru Finansowego może dojść do przejęcia kasy, jej wybranych praw majątkowych albo zobowiązań. Przejmującym powinna zostać inna kasa. Dopiero wobec braku zgody innej kasy na przejęcie kasy lub wobec braku możliwości przejęcia kasy przez inną kasę, przejmującym może zostać bank. Alternatywą jest likwidacja kasy. Wydając decyzję o przejęciu kasy przez bank albo o likwidacji kasy, Komisja Nadzoru Finansowego uwzględnia potrzebę ochrony stabilności rynku finansowego i bezpieczeństwa środków zgromadzonych na rachunkach kasy.

Przejęcie kasy musi nastąpić za zgodą kasy albo banku. Tryb i terminy przejęcia lub likwidacji określa decyzja Komisji Nadzoru Finansowego. Od decyzji Komisji Nadzoru Finansowego o przejęciu albo likwidacji kasy nie można wnieść wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, lecz jej rada nadzorcza może wnieść skargę do sądu administracyjnego w terminie 7 dni od daty doręczenia decyzji. Wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania decyzji, jednakże przed rozpatrzeniem skargi nie może być rozpoczęte zbywanie majątku kasy w likwidacji. W wypadku uznania skargi na decyzję o przejęciu kasy albo o przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy za zasadną, sąd orzeka o jej wydaniu z naruszeniem prawa. Innymi słowy, sąd administracyjny nie może uchylić decyzji Komisji Nadzoru Finansowego o przejęciu kasy bądź wybranych praw majątkowych lub zobowiązań w całości bądź w części oraz nie może stwierdzić jej nieważności. Może jedynie stwierdzić wydanie decyzji z naruszeniem prawa. Ponadto przejęcie wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy nie wymaga zgody dłużników, wierzycieli oraz członków kasy, której prawa majątkowe lub zobowiązania są przedmiotem przejęcia.

Marszałek Sejmu skonstatował, że środek nadzorczy przewidziany w zaskarżonym przepisie (przejęcie kasy przez bank krajowy) jest ostatecznym instrumentem, którego celem jest zapobieżenie likwidacji kasy. Przejęcie kasy (jej majątku lub zobowiązań) może nastąpić wyłącznie wtedy, gdy kasa wykazuje kwalifikowaną stratę bilansową, która spowodowała, że stosunek funduszy własnych do aktywów wynosił mniej niż 1%, oraz gdy kasa nie uzyskała pomocy finansowej od Kasy Krajowej z funduszu stabilizacyjnego.

Marszałek Sejmu nie podzielił obaw wnioskodawców, że nieprecyzyjność warunków wskazanych w art. 74c ust. 4 i 12 ustawy o skok pozostawia organowi nadzoru zbyt dużą swobodę. Pierwotna przesłanka „uruchomienia” procedury przejęcia jest bowiem obiektywnie mierzalna. Musi wystąpić strata bilansowa, tj. nadwyżka kosztów nad przychodem kasy. Ustawodawca daje prymat ochronie zgromadzonych w kasie środków pieniężnych

ich członków – Komisja Nadzoru Finansowego może wydać zgodę na przejęcie kasy przez bank krajowy, „uwzględniając potrzebę ochrony stabilności rynku finansowego i bezpieczeństwa środków zgromadzonych na rachunkach kasy”. Znaczący to, że istotą procedury przejęcia kasy (jej praw majątkowych, zobowiązań) jest ochrona środków pieniężnych członków kasy, gdy organy zarządzające kasą doprowadziły do tego, iż nie jest ona w stanie zapewnić bezpieczeństwa zgromadzonych oszczędności. Nie jest zatem w stanie funkcjonować na rynku depozytowo-kredytowym (stosunek aktywów do funduszy własnych jest zbyt niski).

Wnioskodawcy nie przedstawili natomiast odrębnej argumentacji odnoszącej się ściśle do regulacji braku zgody dłużników i wierzycieli oraz członków kas na przejęcie kasy, a przemawiającej – w ich opinii – za naruszeniem zasady poprawnej legislacji.

6.6.25. Zakwestionowany art. 74c ust. 8 i 9 ustawy o skok został dodany poprawką Senatu. W toku procedury legislacyjnej *ratio* zmiany było tłumaczone potrzebą wprowadzenia do ustawy o skok tzw. instytucji *resolution*. W wielu aspektach model prawa upadłościowego dotyczącego przedsiębiorców jest bowiem niedostosowany do problematyki upadłości banków (innych instytucji kredytowych), ponieważ w modelu tym korzysta się z sądowego, a nie administracyjnego postępowania, przy czym postępowanie sądowe ze względu na jego procedurę i powolność jest nieskuteczne. Głównym celem nowego systemu jest umożliwienie przeprowadzenia uporządkowanej restrukturyzacji upadającego banku w ten sposób, aby chronić interes publiczny, szczególnie utrzymać stabilność finansową, zachować zaufanie do sektora bankowego i ochronić deponentów i podatników przed niepotrzebnymi stratami lub kosztami. W wypadku załamania istotnych systemowo instytucji finansowych cele te są niemal niemożliwe do osiągnięcia w ramach tradycyjnej procedury upadłościowej dotyczącej przedsiębiorców.

Marszałek Sejmu stwierdził, że rezygnacja z orzeczenia nieważności decyzji albo jej uchylecia (art. 74c ust. 9 ustawy o skok) miała na celu zapewnienie sprawnego procesu przejęcia kasy (części jej majątku), który zagwarantowałby podmiotowi przejmującemu stabilność sytuacji prawnej (nieodwracalność procesu). Taka konstrukcja miała zachęcić banki i kasy do angażowania się w restrukturyzację podmiotów, których adekwatność kapitałowa była nieakceptowana z punktu widzenia bezpieczeństwa systemu SKOK oraz gromadzonych w kasie środków pieniężnych. Proces *resolution* preferuje restrukturyzację kas przez przejęcia, gdyż zakłada on, że restrukturyzacja podmiotów zagrożonych nastąpi wewnątrz systemu finansowego, bez zaangażowania środków publicznych.

Ustawodawca dał w tym wypadku pierwszeństwo racjom przemawiającym za zapewnieniem szybkości, funkcjonalności procesu restrukturyzacyjnego i obciążył w pierwszej kolejności właścicieli kas (ich członków) kosztami błędnego zarządzania kasą.

Na podstawie art. 74c ust. 8 ustawy o skok wniesienie skargi do sądu administracyjnego na decyzję o likwidacji kasy nie wstrzymuje jej wykonania (decyzja jest ostateczna), jednakże przed rozpatrzeniem skargi nie może być rozpoczęte zbywanie majątku kasy w likwidacji. Marszałek Sejmu nie zgodził się z tezą wnioskodawców, że wstrzymanie wyzbycia majątku kasy w likwidacji do czasu uzyskania rozstrzygnięcia sądu następuje w sytuacji, w której wyrok sądowy może wyłącznie stwierdzić niezgodność z prawem tej decyzji. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 74c ust. 9 zdanie pierwsze ustawy o skok, tylko „[w] przypadku uznania skargi na decyzję o przejęciu kasy albo o przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy za zasadną, sąd orzeka o jej wydaniu z naruszeniem prawa”.

W związku z powyższym, zdaniem Marszałka Sejmu, art. 74c ust. 8 i 9 ustawy o skok jest wykonalny (możliwy do zastosowania w praktyce) i realizuje prawa oraz wolności obywatelskie.

6.6.26. Wątpliwości konstytucyjne zostały przedstawione także wobec art. 12 ust. 2 pkt 2 i art. 38-41 ustawy o NBP. Pierwszy przepis upoważniał Radę Polityki Pieniężnej do ustalenia stopy rezerwy obowiązkowej kas i wysokości jej oprocentowania, nie czyniąc tego w odniesieniu do Kasy Krajowej. Natomiast zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy o NBP, bank centralny gromadzi rezerwy obowiązkowe banków, kas oraz Kasy Krajowej. Wnioskodawca zakwestionował ponadto art. 41 ust. 3 ustawy o NBP, który stanowił, że Zarząd Narodowego Banku Polskiego może wyrazić zgodę na nieuiszczanie przez bank, kasę lub Kasę Krajową odsetek, gdy bank, kasa lub Kasa Krajowa jest w stanie zawieszenia, likwidacji albo upadłości.

Marszałek Sejmu stanął na stanowisku, że wbrew tezom wnioskodawcy, art. 41 ust. 3 ustawy o NBP będzie miał zastosowanie do Kasy Krajowej. Wykładania językowa i funkcjonalna przepisów ustawy o skok z 2009 r. pozwala uznać, że kasa może ulec zawieszeniu. Instytucja zawieszenia może zostać zastosowana także wobec Kasy Krajowej. Zawieszenie Kasy Krajowej będzie miało miejsce w razie ustanowienia zarządcy komisarycznego i równoczesnego, z mocy prawa, zawieszenia organów kasy (Kasy Krajowej) oraz odwołania zarządu i rady nadzorczej (także z mocy prawa). Jego przesłanką jest powstanie groźby zaprzestania spłacania zobowiązań przez Kasę Krajową, nieprzekazania Komisji Nadzoru Finansowego programu naprawczego albo nieskutecznego jego wdrożenia (art. 73 ust. 1 ustawy o skok).

Marszałek Sejmu nie dopatrył się naruszenia przez zaskarżone przepisy zasady poprawnej legislacji.

6.6.27. Wnioskodawcy twierdzą, że art. 38l pkt 1 ustawy o BFG w sposób niekonstytucyjny wyłączył z systemu gwarancji osoby pełniące funkcję kierowników oddziałów kasy i ich zastępców. Według Marszałka Sejmu, celem obowiązkowego systemu gwarantowania środków pieniężnych zgromadzonych w kasach było zapewnienie deponentom wypłaty środków (do wysokości określonej ustawą) gwarantowanych w razie ich niedostępności (art. 38n ustawy o BFG). *Ratio* wyłączenia kadry zarządzającej kasą z kręgu osób uprawnionych do wypłaty świadczenia jest zgodna z zasadami procesu *resolution*, który zakłada, że konsekwencje niewłaściwego zarządzania instytucją finansową ponosi jego kierownictwo.

6.7. Marszałek Sejmu odrzucił zarzut, że:

a) art. 7 ust. 5, art. 8 ust. 2 i 3, art. 9, art. 21 ust. 1, ust. 2 pkt 4 i ust. 3, art. 24 ust. 2, ust. 3 pkt 8, art. 24 ust. 5 w związku z art. 24 ust. 6 oraz art. 93, art. 36 ust. 1, art. 46 ust. 1 i 2 w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2014 r., art. 49 ust. 4, art. 51 ust. 1, ust. 3 pkt 5, ust. 4, 4a i 7, art. 52 ust. 2, art. 53 ust. 2 i 3, art. 55 ust. 1a i 4, art. 71 ust. 1 i 2, art. 71a, art. 72, art. 72b, art. 73 ust. 1 i ust. 8 w zakresie, w jakim nie przewiduje ustalenia wynagrodzenia zarządcy komisarycznego dopiero po zasięgnięciu opinii Kasy Krajowej oraz ograniczenia jego wynagrodzenia do wysokości wynagrodzenia prezesa zarządu kasy, w której ustanowiono zarząd komisaryczny, art. 73a ust. 2, art. 91 ust. 1 i 2 ustawy o skok, art. 20g w zakresie, w jakim dotyczy nabywcy wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy, oraz art. 20j ustawy o BFG, art. 12 ust. 2 oraz art. 38-41 ustawy o NBP, art. 1 ust. 2 pkt 7, art. 12 ust. 2a u.n.r.f. – są niezgodne z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji,

b) art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d oraz art. 83 ust. 2 pkt 7 u.r. są niezgodne z zasadą lojalności wywodzoną z art. 2 Konstytucji,

c) art. 5 ust. 2, art. 20g oraz art. 20j ustawy o BFG są niezgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej wywodzoną z art. 2 Konstytucji,

d) art. 20 i art. 51 ust. 4a ustawy o skok są niezgodne z zasadą ochrony praw nabytych wywodzoną z art. 2 Konstytucji,

e) art. 48 ust. 2 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z zasadą sprawiedliwości społecznej wywodzoną z art. 2 Konstytucji,

f) art. 49 ust. 4, art. 51 ust. 4a i 7, art. 73 ust. 8 ustawy o skok w zakresie, w jakim nie przewiduje ustalenia wynagrodzenia zarządcy komisarycznego dopiero po zasięgnięciu opinii Kasy Krajowej oraz ograniczenia jego wynagrodzenia do wysokości wynagrodzenia prezesa zarządu kasy, w której ustanowiono zarząd komisaryczny, są niezgodne z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji (Marszałek Sejmu zmienił wzorzec na podstawie zasady *falsa demonstratio non nocet*).

6.7.1. Marszałek Sejmu uznał, że – ze względu na ujęcie zarzutów przez wnioskodawców – art. 7 ust. 5, art. 8 ust. 2 i 3, art. 9, art. 21 ust. 3, art. 24 ust. 2, art. 46 ust. 1 i 2 w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2014 r., art. 51 ust. 3 pkt 5 i ust. 4, art. 55 ust. 4, art. 71 ust. 1 i 2, art. 71a, art. 72, art. 72b, art. 73 ust. 1, art. 73a ust. 2 ustawy o skok oraz art. 12 ust. 2 i art. 38-41 ustawy o NBP – są zgodne z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą lojalności; zarzut naruszenia zasady poprawnej legislacji oraz zasady lojalności (omówionej wcześniej) został bowiem sformułowany w zbliżony lub identyczny sposób.

6.7.2. Zgodność z zasadą lojalności została podana w wątpliwość również wobec: art. 21 ust. 1 i ust. 2 pkt 4, art. 24 ust. 3 pkt 8, art. 36 ust. 1, art. 49 ust. 4, art. 51 ust. 1, 4a i 7, art. 52 ust. 2, art. 53 ust. 2 i 3, art. 55 ust. 1a, art. 73 ust. 8 w zakresie, w jakim nie przewiduje ustalenia wynagrodzenia zarządcy komisarycznego dopiero po zasięgnięciu opinii Kasy Krajowej oraz ograniczenia jego wynagrodzenia do wysokości wynagrodzenia prezesa zarządu kasy, w której ustanowiono zarząd komisaryczny, art. 91 ust. 1 i 2 ustawy o skok. Marszałek Sejmu stwierdził m.in., że nadzór nad działalnością gospodarczą powinien obejmować wszystkie fazy funkcjonowania podmiotu, a akceptacja przez organ nadzoru kandydata do organu zarządzającego jest „klasycznym instrumentem nadzoru”. Wymóg co najmniej średniego wykształcenia jest obiektywnie mierzalny. Także zakres desygnatów sformułowania „kwalifikacje i doświadczenie niezbędne do kierowania kasą” jest możliwy do ustalenia.

Marszałek Sejmu zauważył, że zaskarżony art. 24 ust. 3 pkt 8 ustawy o skok ma inną treść, niż przyjął wnioskodawca, a zatem zarzuty wobec niego są niezasadne. Także art. 24 ust. 5 w związku z art. 24 ust. 6 oraz art. 93 ustawy o skok z 2009 r. (wyznaczenie wskaźnika wypłacalności na poziomie co najmniej 5%) nie narusza zasady lojalności – wnioskodawca nie uzasadnił niekonstytucyjności tej regulacji.

Z kolei art. 36 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. statuuje nakaz, aby zasady udzielania pożyczek i ich spłaty określał statut kasy. Włączenie tej materii do statutu pozwala organowi nadzoru – jak podkreślił wnioskodawca – kontrolować ustalane przez kasę zasady swojej podstawowej działalności. Taka ingerencja w samorządność spółdzielni jest niezgodna z zasadą lojalności. Marszałek Sejmu nie podzielił tych zarzutów. Poddanie ocenie Komisji Nadzoru Finansowego zasad udzielania pożyczek i kredytów jest istotną normą ostrożnościową. Chroni konstytucyjną wartość, jaką jest stabilność rynku finansowego i bezpieczeństwo zgromadzonych w kasach

oszczędności. Natomiast zakwestionowany przepis, zezwalający na uregulowanie zasad udzielania pożyczek i kredytów w statucie, ma także inne uzasadnienie. Wynika mianowicie z istoty kas, działających jako unie kredytowe (zrzeszenia osób), i jest wyrazem poszanowania przez ustawodawcę autonomii tych podmiotów. Z tych powodów parlament odstąpił od unormowania wszystkich zasad udzielania pożyczek i kredytów w ustawie.

6.7.3. Wnioskodawca zakwestionował art. 48 ust. 2 ustawy o skok z 2009 r., uznając, że narusza zasadę sprawiedliwości społecznej, a także art. 20 ustawy o skok z 2009 r. i art. 49 ust. 4 ustawy o skok, uznając, że naruszają zasadę ochrony praw nabytych oraz tzw. interesów w toku. Marszałek Sejmu przyjął, że podstawową zasadą prawa spółdzielczego jest przyznanie każdemu członkowi spółdzielni jednego głosu, bez względu na liczbę posiadanych udziałów. W związku z tym członkowie spółdzielni mają równe prawo głosu na walnym zgromadzeniu. W wypadku spółdzielni osób prawnych statut może wprowadzić inne zasady głosowania. Po wejściu w życie ustawy o skok każdemu członkowi Kasy Krajowej przysługuje na walnym zgromadzeniu jeden głos, bez względu na liczbę udziałów. Modyfikacji podlega jedynie związane z udziałem prawo korporacyjne (prawo głosu na walnym zgromadzeniu), a nie majątkowe (np. prawo do wypłaty udziału). Zdaniem Marszałka Sejmu, uprawnienia w postaci prawa głosu na walnym zgromadzeniu oraz prawa do sprawowania mandatu członka zarządu oraz rady nadzorczej wynikającego ze statutu spółdzielni nie podlegają konstytucyjnej ochronie, zgodnie z zasadą sprawiedliwości społecznej, zasadą lojalności oraz zasadą ochrony praw nabytych. Zatem ustawodawca był konstytucyjnie uprawniony, w ramach swobody regulacyjnej, do zmiany sposobu głosowania na walnym zgromadzeniu Kasy Krajowej, wprowadzenia kadencji zarządu Kasy Krajowej oraz ograniczenia liczby członków zarządu.

6.7.4. Według Marszałka Sejmu, art. 51 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r., stanowiący m.in., że Komisja Nadzoru Finansowego musi wyrazić zgodę na powołanie trzech członków zarządu Kasy Krajowej, w tym jej prezesa, nie jest sprzeczny z zasadą lojalności (art. 2 Konstytucji). Obowiązek uzyskania zgody organu nadzoru na powołanie członków organów podmiotu nadzorowanego jest typowym instrumentem nadzorczym. Organ nadzoru działa na podstawie i w granicach prawa.

6.7.5. Podobnie, art. 52 ust. 2 ustawy o skok, ustanawiający liczbę członków komisji funduszu stabilizacyjnego, nie narusza autonomii spółdzielczej. Wskazanie maksymalnej liczby członków komisji ma na celu ochronę Kasy Krajowej, a przez to kas i zgromadzonych w kasach oszczędności jej członków, przed nadmiernym (kosztem SKOK) rozbudowywaniem aparatu administracyjnego Kasy Krajowej.

6.7.6. Zakwestionowany art. 53 ust. 2 ustawy o skok z 2009 r. nakazuje zatwierdzanie przez Komisję Nadzoru Finansowego zmian statutu Kasy Krajowej, a ust. 3 tego przepisu wskazuje powody odmowy zatwierdzenia. Wnioskodawca zarzucił, że regulacja całkowicie wyłącza swobodę kształtowania treści statutu przez Kasę Krajową oraz pozwala organowi nadzoru odmówić akceptacji proponowanej zmiany z dowolnym uzasadnieniem. Marszałek Sejmu wyjaśnił, że nadzór państwowy musi obejmować także kontrolę nad zmianami statutu Kasy Krajowej, podmiotu systemowo kluczowego dla stabilności kas, w przeciwnym razie nie będzie efektywny. Przesłanki odmowy zmiany statutu są wystarczająco precyzyjne (uwzględniają konieczność zapewnienia organowi nadzoru elastycznych środków nadzoru), a decyzje Komisji Nadzoru Finansowego podlegają kontroli sądowej.

6.7.7. Zarzuty wobec art. 55 ust. 1a ustawy o skok dotyczą wprowadzenia niekonstytucyjnego, zdaniem wnioskodawcy, nakazu rozporządzenia środkami zgromadzonymi w funduszu stabilizacyjnym. Marszałek Sejmu ocenił, że „zarzuty wnioskodawców są nieprzekonujące”. Fundusz stabilizacyjny służy zapewnieniu stabilności finansowej kas; jest utworzony m.in. w celu wypłaty środków gwarantowanych deponentom. Fundusz jest tworzony przez kasy, środki, które z niego pochodzą, mogą być wykorzystane w celu wypłaty świadczeń gwarantowanych – zabezpieczenie interesu członków kas jest elementem stabilizacji systemu SKOK. Zabezpieczenie członków kas, konsumentów proponowanych przez kasy usług, podlega zaś ochronie konstytucyjnej (art. 76 Konstytucji).

6.7.8. Wnioskodawcy zakwestionowali art. 73 ust. 1 ustawy o skok. W myśl tego przepisu, ustanowienie zarządcy komisarycznego może nastąpić m.in. w sytuacji nieprzekazania programu postępowania naprawczego oraz jego nieskutecznej realizacji. W przekonaniu Marszałka Sejmu, choć część przesłanek uruchomienia procesu sanacji autonomicznej (powstanie niebezpieczeństwa niewypłacalności, zagrożenie utraty płynności płatniczej) oraz sanacji komisarycznej (groźba zaprzestania spłacania zobowiązań) jest nieostra, to ustalenie ich treści (faktu spełnienia się warunku) nie nastrocza problemów. Stopień określoności przepisu należy oceniać, uwzględniając gałąź prawa, do której on należy. Zagadnienia prawa instytucji finansowych (działalności depozytowo-kredytowej) wymagają znacznej elastyczności pojęć, aby prewencyjna akcja zarządu albo organu nadzoru była możliwa. Marszałek Sejmu zaakcentował także, że w demokratycznym państwie prawnym nie można domniemywać nadużywania pozycji przez podmiot państwowy. Obawy wnioskodawców o nadanie zaskarżonemu przepisowi w przyszłości w drodze praktyki Komisji Nadzoru Finansowego treści, która naruszyłaby zasadę lojalności, są bezpodstawne.

6.7.9. Artykuł 73 ust. 8 ustawy o skok został zakwestionowany w zakresie, w jakim nie przewiduje ustalenia wynagrodzenia zarządcy komisarycznego dopiero po zasięgnięciu opinii Kasy Krajowej oraz ograniczenia jego wynagrodzenia do wysokości wynagrodzenia prezesa zarządu kasy, w której ustanowiono zarząd komisaryczny. Marszałek Sejmu nie zgodził się z zarzutem. Po pierwsze, z Konstytucji nie wynika nakaz ograniczenia wynagrodzenia zarządcy do wysokości pensji prezesa zarządu. Decyzja o wprowadzeniu takiego ograniczenia albo jego uchylecia pozostaje w zakresie swobody regulacyjnej parlamentu. Po drugie, zgodnie z art. 19 ustawy o skok, prezes zarządu może wykonywać swoją funkcję zarówno nieodpłatnie, jak i za wynagrodzeniem. Z Konstytucji nie wynika również norma nakazująca nałożenie na Kasę Krajową obowiązku opiniowania propozycji organu nadzoru dotyczącej wysokości wynagrodzenia zarządcy komisarycznego. W nowym stanie prawnym, który przewiduje wprowadzenie zarządcy komisarycznego także do Kasy Krajowej, takie uprawnienie mogłoby naruszać zasadę *nemo iudex in causa sua*.

6.7.10. Przedmiotem zaskarżenia został uczyniony art. 91 ustawy o skok z 2009 r., który podlegał już ocenie Trybunału. Marszałek Sejmu stwierdził, że ustawodawca prawidłowo implementował do ustawy prewencyjne rozstrzygnięcie Trybunału (wyrok o sygn. Kp 10/09).

6.7.11. Wnioskodawca zakwestionował art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d oraz art. 83 ust. 2 pkt 7 u.r. Regulacje te upoważniały ministra właściwego do spraw finansów publicznych, aby, po zasięgnięciu opinii Komisji Nadzoru Finansowego, określił w drodze rozporządzenia:

- a) szczególne zasady rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, w tym zakres informacji wykazywanych w sprawozdaniu finansowym i zasady wyceny aktywów i pasywów, w tym tworzenia odpisów aktualizujących – uwzględniając specyfikę działalności spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych;
- b) wzorcowe plany kont dla spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych oraz Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej (to ostatnie uprawnienie było fakultatywne).

Niezgodne z zasadą lojalności, zdaniem wnioskodawcy, było takie ukształtowanie upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzeń, które nie zobowiązywało ministra do zasięgnięcia opinii Komisji Krajowej.

Według Marszałka Sejmu, ustawodawca nie był konstytucyjnie zobowiązany do wskazania w zaskarżonych przepisach Kasy Krajowej jako podmiotu opiniującego projekty rozporządzeń. Jedynym organem, który ma konstytucyjne prawo do opiniowania projektów aktów normatywnych, jest Krajowa Rada Sądownictwa. Ponadto niewskazanie Kasy Krajowej w zaskarżonych przepisach nie wyklucza jej udziału w procesie opiniowania projektów aktów prawnych dotyczących kas, w tym projektów rozporządzeń ministra właściwego do spraw finansów w zakresie szczególnych zasad rachunkowości kas (zob. art. 44 ust. 2 pkt 2 ustawy o skok).

6.7.12. Marszałek Sejmu uznał, że zarzuty dotyczące art. 5 ust. 2 ustawy o BFG są nietrafne. Uzasadnieniem wprowadzonego w tym przepisie wyjątku (objęcia funkcji w organie banku przejmującego przez członka organu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego) jest uzyskanie wpływu przez ten Fundusz na przeprowadzenie procesu przejęcia kasy zagrożonej niewypłacalnością. Co do zasady bowiem przejęcie niewypłacalnej kasy przez bank nie jest, z punktu widzenia tego ostatniego, ekonomicznie korzystne. Konieczne było zatem zapewnienie możliwości uzyskania dodatkowego wsparcia organów nadzoru i Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, których podstawowym celem jest zapewnienie bezpieczeństwa systemu finansowego oraz oszczędności gromadzonych w kasach. Dlatego art. 5 ust. 2 ustawy o BFG jest zgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej.

6.7.13. Wnioskodawcy zakwestionowali art. 20g ustawy o BFG w zakresie, w jakim dotyczy nabywcy wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań, z art. 2 Konstytucji (zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą lojalności). Na podstawie tego przepisu Bankowy Fundusz Gwarancyjny może udzielać wsparcia kasom albo bankom krajowym przejmującym przedsiębiorstwo kasy, jej wybrane prawa majątkowe albo wybrane zobowiązania. Wsparcie może zostać udzielone także nabywcom przedsiębiorstwa kasy w likwidacji, jego zorganizowanej części lub wybranych praw majątkowych. Wnioskodawcy wskazują, że art. 20g ustawy o BFG nie spełnia standardu konstytucyjnego, gdyż wsparcie finansowe podmiotu przejmującego, zwłaszcza wyłączenie wybranych praw majątkowych albo zobowiązań, pochodzi z funduszu kas Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, a jest przeznaczane na rzecz banków. Marszałek Sejmu skonstatował, że art. 20g ustawy o BFG przewiduje udzielenie wsparcia finansowego każdemu podmiotowi przejmującemu. Wsparcie finansowe jest udzielone bankowi wtedy, gdy nie można znaleźć rozwiązania problemu zagrożonej niewypłacalnością kasy w ramach systemu SKOK. Ustawa o BFG przewiduje wsparcie kas ze środków budżetowych (gromadzonych także z udziałem niebędących członkami kas podatników) albo z innych funduszy Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, np. tworzonego również przez banki funduszu stabilizacyjnego, czy też funduszu ochrony środków gwarantowanych tworzonego przez banki. Niezasadne jest zatem oczekiwanie, podkreślił Marszałek Sejmu, że fundusz kas, który jest zasilany w sytuacjach kryzysowych przez środki budżetowe, będzie wykorzystywany wyłącznie w celu udzielania bezpośredniego wsparcia kasom. Także wypłata gwarancji depozytów w banku ze środków

funduszu kas jest możliwa, gdy fundusz środków gwarantowanych banków uległ wyczerpaniu (art. 16a ust. 3 ustawy o BFG). Dla zachowania stabilności systemu finansowego, którego częścią są zarówno banki, jak i kasy, wykorzystywane powinny być wszystkie fundusze zgromadzone przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Pełne wykorzystanie funduszy Bankowego Funduszu Gwarancyjnego zwiększa jego możliwości przeciwdziałania kryzysom finansowym.

6.7.14. W przekonaniu Marszałka Sejmu, art. 20j ustawy o BFG nie pogłębia trudności finansowych kas, a przez to jest zgodny z zasadą sprawiedliwości społecznej i zasadą lojalności, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji. W sytuacji gdy nie jest możliwe przejście całego przedsiębiorstwa kasy przez inną kasę albo bank, organ nadzoru może podjąć decyzję o przejściu wybranych praw majątkowych albo zobowiązań kasy. Ustawodawca przewiduje jednocześnie, że wartość przejętych zobowiązań może być wyższa niż wartość przejętych praw majątkowych. Brak zakwestionowanej regulacji spowodowałaby, że sytuacja ekonomiczna zagrożonej niewypłacalnością kasy, po przejściu części praw majątkowych i zobowiązań, w sposób trwały byłaby korzystniejsza niż przed przejściem. Koszt zwiększenia wartości ekonomicznej kasy ponosiłby wyłącznie Bankowy Fundusz Gwarancyjny, udzielając wsparcia bankowi lub kasie, aby zachęcić ten podmiot do podjęcia nieekonomicznego (nierentownego), bez udzielonego wsparcia, zachowania – tj. przejścia zobowiązań; wartość ekonomiczna zagrożonej niewypłacalnością kasy zwiększyłaby się kosztem środków Funduszu.

6.7.15. Wnioskodawca zakwestionował zgodność art. 1 ust. 2 pkt 7 i art. 12 ust. 2a u.n.r.f., poddające system SKOK nadzorowi państwowemu, z zasadą zaufania do państwa i prawa wywodzonymi z art. 2 Konstytucji. Marszałek Sejmu odrzucił te zarzuty, nadmieniając, że uzasadnienie wprowadzenia nadzoru Komisji Nadzoru Finansowego nad działalnością skok i Kasy Krajowej jest taki sam jak w wypadku omówionego wcześniej art. 60 ustawy o skok.

6.8. Zdaniem Marszałka Sejmu, art. 7 ust. 1 i 4-6, art. 8 ust. 2 i 3, art. 9, art. 21 ust. 1, ust. 2 pkt 4 i ust. 3, art. 24 ust. 2 i ust. 3 pkt 8, art. 51 ust. 3 pkt 5 i ust. 4, art. 53 ust. 2 i 3, art. 63 ust. 2b, art. 68 ust. 2 i 3, art. 71 ust. 1 i 2, art. 72, art. 73 ust. 1, art. 74c ust. 4 i 12 ustawy o skok, art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d w zakresie, w jakim nie przewiduje obowiązku zasięgnięcia opinii Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej w przypadku określania w drodze rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, oraz art. 83 ust. 2 pkt 7 u.r., art. 12 ust. 2 oraz art. 38-41 ustawy o NBP, art. 1 ust. 2 pkt 7, art. 12 ust. 2a u.n.r.f. – są zgodne z art. 7 Konstytucji. Marszałek Sejmu odnotował, że istota zarzutów nawiązujących do art. 7 Konstytucji pokrywa się z uzasadnieniem naruszenia konstytucyjnych zasad poprawnej legislacji oraz lojalności. Ze względu na tę zbieżność, Marszałek Sejmu odesłał do swoich wcześniejszych wywodów, które dotyczyły zaskarżonych przepisów w kontekście innych wzorców kontroli.

6.9. Marszałek Sejmu odniósł się do zarzutów dotyczących sprzeczności przepisów wprowadzających nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad działalnością SKOK oraz regulujących zasady prowadzenia gospodarki finansowej oraz organizacji wewnętrznej kas i Kasy Krajowej (tzw. normy ostrożnościowe) z perspektywy konstytucyjnej swobody prowadzenia działalności gospodarczej.

6.9.1. Marszałek Sejmu wywiódł, że art. 51 ust. 2 ustawy o skok z 2009 r., który zakazuje członkom zarządu Kasy Krajowej oraz osobom zajmującym stanowiska kierownicze w tej Kasie pełnienia innych funkcji lub wykonywania pracy na podstawie stosunku pracy w SKOK oraz innych podmiotach nadzorowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego, nie jest niezgodny z art. 20 i art. 22 Konstytucji. Odwołując się do orzecznictwa Trybunału, uznał, że art. 20 i art. 22 Konstytucji nie dotyczą wolności działalności gospodarczej, ale wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy, której podstawą jest art. 65 ust. 1 Konstytucji.

6.9.2. Marszałek Sejmu potwierdził, że tzw. normy ostrożnościowe na ogół wprowadzają ograniczenia konstytucyjnej wolności działalności gospodarczej. Dotyczy to również regulacji, w których został przewidziany państwowy nadzór nad systemem SKOK. Jednakże ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw może nastąpić ze względu na konieczność ochrony porządku publicznego lub wolności i praw innych osób. Zadaniem państwa jest zapewnienie stabilności systemu finansowego, bezpieczeństwa obrotu w ramach rynku finansowego, a w szczególności środków pieniężnych gromadzonych w instytucjach kredytowych. Ustawodawca nie naruszył zasady proporcjonalności, to znaczy zachował odpowiednią relację między celem, którego osiągnięciu miała służyć zakwestionowana regulacja prawna, a środkami, które prowadziły do zrealizowania tego celu.

Marszałek Sejmu wyjaśnił, że nadzór nad działalnością gospodarczą powinien obejmować fazę podejmowania działalności, jej wykonywania oraz zakończenia, a także przewidywać środki przymusu skierowane do podmiotu nadzorowanego oraz *ad personam* do osób zarządzających podmiotem. Uprawnienia nadzorcze nad procesem tworzenia kas oraz prowadzoną przez nie działalnością, w tym akceptacja statutu oraz kontrola odpowiednich kwalifikacji kadry zarządzającej, były warunkiem wykonywania przez Komisję Nadzoru Finansowego efektywnego (sprawnego) nadzoru nad kasami.

Dlatego, zdaniem Marszałka Sejmu, art. 7 ust. 1, 4-6, art. 8 ust. 2 i 3, art. 9, art. 10 ust. 1, art. 21 ust. 1, ust. 2 pkt 4 i ust. 3, art. 24 ust. 2, art. 26 ust. 2, art. 30 ust. 2, art. 32, art. 34, art. 36 ust. 1, art. 37 ust. 2 i 3, art. 38 ust. 4, art. 41 ust. 2, art. 43, art. 44 ust. 4, art. 46 ust. 1 i 2, art. 48 ust. 2 i 3, art. 49 ust. 1, art. 51 ust. 1, ust. 3 pkt 5 i ust. 4, art. 52 ust. 2, art. 53 ust. 2 i 3, art. 54 ust. 1, art. 55 ust. 4, art. 56 ust. 1, art. 60, art. 71 ust. 1 i 2, art. 72, art. 73 ust. 1, art. 74 ustawy o skok, art. 8 ustawy zmieniającej z 2013 r., art. 1 ust. 2 pkt 7, art. 12 ust. 2a u.n.r.f. są zgodne z art. 20 i art. 22 Konstytucji; art. 55 ust. 1a, art. 74c ust. 12 ustawy o skok, art. 20g oraz art. 20j ustawy o BFG są zgodne z art. 20 Konstytucji; art. 9a ust. 4, art. 19, art. 20 i art. 22 ust. 1, art. 24 ust. 5 w związku z art. 24 ust. 6 i art. 93, art. 25 i art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o skok są zgodne z art. 22 Konstytucji.

6.10. W ocenie Marszałka Sejmu, art. 58 Konstytucji może być wzorcem kontroli w stosunku do kas, nie może być natomiast wzorcem kontroli w odniesieniu do Kasy Krajowej jako spółdzielni osób prawnych, w której kasy zrzeszają się przymusowo. Kasa Krajowa wypełnia zadania administracji publicznej, co uprawnia ustawodawcę do względnie swobodnego kształtowania jej konstrukcji prawnej. Zatem Kasa Krajowa nie jest objęta ochroną wynikającą z konstytucyjnej wolności zrzeszania się i dlatego art. 43, art. 46 ust. 1 i 2 w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2014 r., art. 47, art. 49 ust. 1 i 4, art. 51 ust. 1, 2, ust. 3 pkt 5, ust. 4, 4a i 7, art. 52 ust. 2, art. 53 ust. 2 i 3, art. 54 ust. 1, art. 55 ust. 4, art. 60 w zakresie, w jakim odnosi się do Kasy Krajowej, art. 68 ust. 2 i 3, art. 71 ust. 1 w zakresie, w jakim odnosi się do Kasy Krajowej, art. 72 w zakresie, w jakim odnosi się do Kasy Krajowej, art. 73 ust. 1 ustawy o skok w zakresie, w jakim odnosi się do Kasy Krajowej – nie są niezgodne z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Z tego powodu art. 1 ust. 2 pkt 7, art. 12 ust. 2a pkt 6 i 7 w zakresie, w jakim odnosi się do Kasy Krajowej, oraz art. 12 ust. 2a pkt 1, 2, 8, 9 u.n.r.f. nie są niezgodne z art. 12, art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Marszałek Sejmu zastrzegł, że gdyby przyjąć, że zbadanie przepisów ustawy o skok kształtujących pozycję prawną Kasy Krajowej (w tym poddających jej działalność nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego, wprowadzających normy ostrożnościowe związane z gospodarką finansową Kasy Krajowej, określających jej wewnętrzną organizację) z art. 58 Konstytucji jest dopuszczalne, to taka kontrola byłaby możliwa wyłącznie w aspekcie naruszenia wolności zrzeszania się kas, a nie Kasy Krajowej.

6.11. Osobny kompleks zagadnień w piśmie procesowym Marszałka Sejmu dotyczył zgodności wybranych przepisów z zasadą wolności zrzeszania (art. 58 Konstytucji).

6.11.1. Marszałek Sejmu stanął na stanowisku, że *ratio* art. 74c ust. 4 ustawy o skok jest ochrona stabilności rynku finansowego (skala makro) oraz bezpieczeństwo środków zgromadzonych na rachunku przejmowanej kasy (skala mikro). Alternatywą dla przejścia kasy jest wyłącznie jej likwidacja (upadłość), która zarówno zagraża bezpieczeństwu zgromadzonych w kasie środków pieniężnych, jak i może narazić na utratę stabilności cały system SKOK (ze względu na tzw. efekt domina), a nawet system finansowy. Przejęcie kasy przez bank jest podejmowane wyłącznie w szczególnych warunkach zagrożenia niewypłacalnością oraz w ostatniej kolejności. W razie wystąpienia kwalifikowanej straty bilansowej najpierw należy rozważyć udzielenie kasie pomocy finansowej z funduszu stabilizacyjnego. Jeśli Kasa Krajowa odmówi udzielenia takiej pomocy, organ nadzoru rozważa dalsze kroki, w tym przejście kasy przez inną kasę, a następnie przejście kasy bądź jej wybranych praw majątkowych lub zobowiązań przez bank. Organ nadzoru, w ramach uznania administracyjnego, ocenia, które rozwiązanie będzie chronić najlepiej wartości wskazane w art. 74c ust. 4 ustawy o skok.

6.11.2. Wnioskodawcy podnieśli również zarzut, że przepisy regulujące organizację SKOK naruszają konstytucyjną wolność zrzeszania, ponieważ nadmiernie ingerują w organizację wewnętrzną SKOK. Marszałek Sejmu podkreślił, że z art. 12 i art. 58 ust. 1-3 Konstytucji nie wynika jakiś określony organizacyjny kształt spółdzielni lub innych zrzeszeń; przepisy te nie rozstrzygają o liczbie i sposobie wyłaniania organów ani o ich kompetencjach. Kwestie te zostały pozostawione do uregulowania ustawodawcy. Nietrafne jest zatem założenie wnioskodawców, że wyłącznie przepisy prawa spółdzielczego spełniają konstytucyjne wymogi wolności zrzeszania się, a inne ustawowe kształtowanie wewnętrznej organizacji spółdzielni narusza przepisy Konstytucji. Rozstrzygnięcia o organizacji wewnętrznej kas nie stanowią ograniczenia wolności zrzeszania się, tym bardziej że w sprawach nieuregulowanych w zaskarżonej ustawie do kas stosuje się prawo spółdzielcze (art. 2 ustawy o skok).

6.11.3. Marszałek Sejmu ustosunkował się do zarzutów niezgodności z Konstytucją art. 10 ust. 1 (wymóg istnienia więzi zawodowej lub organizacyjnej między członkami kasy) oraz art. 41 ust. 2 ustawy o skok z 2009 r. (obowiązek przynależności kas do Kasy Krajowej). Ustanowienie tych przepisów leży w zakresie swobody regulacyjnej ustawodawcy, a szczególny charakter kas wręcz wymaga, aby między ich członkami istniała więź określonego rodzaju.

6.11.4. W art. 20 ustawy o skok z 2009 r. została określona liczba członków zarządu kasy (od 3 do 5), a rada nadzorcza wskazana jako organ powołujący i odwołujący zarząd. Marszałek Sejmu uznał, że powodem wskazania rady nadzorczej jako organu wyłącznie właściwego do powoływania i odwoływania członków zarządu jest ułatwienie relacji SKOK z Komisją Nadzoru Finansowego w wypadku, gdyby organ nadzoru wniósł

o zastosowanie środków nadzoru wobec członków zarządu. Pozostawienie wyboru zarządu wyłącznie w kompetencji rady nadzorczej jest także konieczne ze względu na zapewnienie profesjonalnego i efektywnego nadzoru nad działalnością zarządu.

6.11.5. Podsumowując, Marszałek Sejmu stwierdził, że: art. 7 ust. 1 i 4-6, art. 8 ust. 2 i 3, art. 9, art. 10 ust. 1, art. 19, art. 20, art. 21 ust. 1, ust. 2 pkt 4 i ust. 3, art. 22 ust. 1, art. 24 ust. 2, art. 25, art. 26 ust. 2, art. 30 ust. 2, art. 31 ust. 1 pkt 2, art. 32, art. 36 ust. 1, art. 37 ust. 2 i 3, art. 41 ust. 2, art. 48 ust. 2 i 3, art. 60 w zakresie, w jakim odnosi się do kas, art. 71 ust. 1 w zakresie, w jakim odnosi się do kas, art. 72 w zakresie, w jakim odnosi się do kas, art. 73 ust. 1 w zakresie, w jakim odnosi się do kas, art. 74c ust. 4, 9, 12 oraz art. 91 ust. 1 i 2 ustawy o skok w zakresie, w jakim odnosi się do kas, są zgodne z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a art. 1 ust. 2 pkt 7, art. 12 ust. 2a pkt 6 i 7 w zakresie, w jakim odnosi się do kas, oraz art. 12 ust. 2a pkt 3-5 u.n.r.f. są zgodne z art. 12, art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6.11.6. Wnioskodawca zakwestionował również art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d oraz art. 83 ust. 2 pkt 7 u.r. z art. 12 Konstytucji, które zobowiązują i upoważniają Ministra Finansów do określenia w drodze rozporządzeń szczegółowych zasad rachunkowości dla kas oraz wzorcowych planów kont dla kas i Kasy Krajowej. Marszałek Sejmu skonstatował, że „[z]arzut oparty jest na nieporozumieniu”. Zgodnie z art. 44 ust. 2 pkt 2 ustawy o skok, Kasa Krajowa wyraża opinie o projektach aktów prawnych dotyczących kas. Teza, że na skutek zaskarżonych zmian legislacyjnych doszło do zastąpienia „(...) kompetencji Kasy Krajowej kompetencją Komisji Nadzoru Finansowego w zakresie opiniowania wzorcowego planu kont dla Kasy Krajowej”, nie ma oparcia w obowiązującym stanie prawnym. Natomiast art. 81 pkt 6 ustawy o skok z 2009 r. zmodyfikował art. 83 u.r. w ten sposób, że Minister Finansów uzyskał prawo do ustalenia wzorcowych planów kont, po zasięgnięciu opinii Komisji Nadzoru Finansowego, zarówno dla kas, jak i Kasy Krajowej. Innymi słowy, Kasa Krajowa nigdy nie miała uprawnienia do określania wzorcowych planów kont dla siebie.

Dlatego art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d oraz art. 83 ust. 2 pkt 7 u.r. są zgodne z art. 12 Konstytucji.

6.12. Wnioskodawcy wywiedli, że liczne przepisy dotyczące systemu SKOK są niezgodne z art. 64 Konstytucji.

6.12.1. Według wnioskodawców, naruszenie przez art. 9a ust. 4 ustawy o skok art. 64 Konstytucji polega na konieczności zmiany umowy łączącej kasę z przedsiębiorcą, któremu kasa powierzyła wykonywanie niektórych czynności, ze względu na decyzję organu nadzoru. Marszałek Sejmu przyjął, że: „Skoro konieczne jest objęcie nadzorem działalnością kas, to nadzór musi zostać rozciągnięty na działalność kas w rozumieniu funkcjonalnym, także na działalność powierzoną przez kasy innym podmiotom”. Prawo Komisji Nadzoru Finansowego do żądania rozwiązania albo zmiany umowy jest instrumentem, który umożliwi organowi nadzoru zapewnienie bezpieczeństwa zgromadzonych w kasach oszczędności oraz stabilności rynku finansowego. Żądanie jest skierowane do kasy i to kasa jest zobowiązana do podjęcia działań zmierzających do jego wykonania. Decyzja organu nadzoru samodzielnie nie zmienia postanowień umowy łączącej kasę z *insourcerem* ani tym bardziej nie może jej rozwiązać.

Z art. 64 Konstytucji wynika skierowany do ustawodawcy obowiązek powstrzymania się od ingerencji w istotę prawa własności (obowiązek negatywny), ale także ustanowienia odpowiednich reguł funkcjonowania stosunków majątkowych (obowiązek pozytywny). W konsekwencji nadzór nad działalnością outsourcingową kas, który służy bezpieczeństwu gromadzonych w kasach środków pieniężnych, stanowi spełnienie konstytucyjnego obowiązku zapewnienia niezakłóconego posiadania i korzystania z prawa własności.

Dlatego art. 9a ust. 4 ustawy o skok oraz art. 8 ustawy zmieniającej z 2013 r. są zgodne z art. 64 Konstytucji.

6.12.2. Artykuł 12 ust. 3 ustawy o skok z 2009 r. umożliwia zaliczenie oprocentowania wkładu członkowskiego na jego poczet. W ocenie Marszałka Sejmu, stawiany temu przepisowi zarzut naruszenia prawa własności członków kas jest jednak oparty na nieporozumieniu, ponieważ wkład członkowski nie może zostać przyrównany do wkładu na rachunku oszczędnościowym w banku. Wkład członkowski nie może być wypłacony w każdym czasie; dopiero ustanie członkostwa umożliwia żądanie wypłaty wkładu.

6.12.3. Marszałek Sejmu przypomniał, że celem ustawowego określenia funduszy własnych kas w art. 24 ust. 2 ustawy o skok jest zapewnienie bezpieczeństwa gromadzonych w kasie środków pieniężnych, w sytuacji braku ustawowego określenia minimalnych wymogów kapitałowych kas. To samo uzasadnienie przemawia za uznaniem konstytucyjności także art. 25 i art. 26 ustawy o skok, które wskazują źródła finansowania funduszu oszczędnościowo-pożyczkowego oraz pokrywania straty bilansowej. Regulacje te to wyraz „troski ustawodawcy o prawidłową gospodarkę finansową SKOK”. Dlatego art. 24 ust. 2, art. 25 oraz art. 26 ust. 2 ustawy o skok są zgodne z art. 64 Konstytucji.

6.12.4. Artykuł 37 ust. 2, art. 38 ust. 4 oraz art. 56 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. wprowadzają normy ostrożnościowe w działalności inwestycyjnej kas i Kasy Krajowej. Ograniczenia dysponowania zgromadzonymi w kasie lub Kasie Krajowej środkami pieniężnymi służą zabezpieczeniu stabilności finansowej kas i bezpieczeństwu gromadzonych w nich oszczędności. Marszałek Sejmu stwierdził, że są to wartości konstytucyjne, których

ochrona stanowi uzasadnienie ograniczenia swobody dysponowania zgromadzonymi środkami pieniężnymi. Dłatego art. 37 ust. 2, art. 38 ust. 4 oraz art. 56 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. są zgodne z art. 64 Konstytucji.

6.12.5. Nieobowiązujący od 1 stycznia 2014 r. art. 46 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. nakazywał wniesienie przez kasę składki, która miała pokryć koszty nadzoru Komisji Nadzoru Finansowego oraz kontroli Kasy Krajowej. Składka miała być wnoszona z funduszu oszczędnościowo-pożyczkowego kasy. Zdaniem Marszałka Sejmu, „argumentacja wnioskodawcy, iż naruszenie prawa własności kas polega na braku możliwości wnoszenia na rzecz Kasy Krajowej składek innych niż wskazana w art. 46 ust. 1 u.s.k.o.k. [ustawy o skok], jest nieprzekonująca”. Składka stanowiła ciężar publiczny, a jedynym uprawnionym do nakładania ciężarów publicznych na podmioty prawa prywatnego jest władza publiczna (zob. art. 84 Konstytucji). Kasy, chcąc wzmocnić bezpieczeństwo systemu SKOK, mogą natomiast objąć większą liczbę udziałów w Kasie Krajowej. Wpłaty udziałów członkowskich tworzą fundusz własny Kasy Krajowej (zob. art. 54 ust. 1 ustawy o skok).

6.12.6. Zamknięcie listy funduszy własnych (art. 54 ust. 1 ustawy o skok) oraz pokrywanie straty bilansowej (art. 55 ust. 4 ustawy o skok) również nie budzi wątpliwości konstytucyjnych. Oba przepisy umożliwiają Kasie Krajowej określone dysponowanie (rozporządzenie) swoimi funduszami, a zatem nie można mówić o naruszeniu istoty prawa własności. Celem ustawowych ograniczeń jest w tym wypadku zapewnienie stabilności systemu SKOK. Podsumowując, art. 46 ust. 1 w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2014 r., art. 54 ust. 1 i art. 55 ust. 4 ustawy o skok są zgodne z art. 64 Konstytucji.

6.12.7. Wnioskodawcy zaskarżyli art. 55 ust. 1a ustawy o skok. Marszałek Sejmu wyjaśnił, że fundusz stabilizacyjny służy zapewnieniu stabilności finansowej kas. Przekazanie środków funduszu stabilizacyjnego Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu może nastąpić wyłącznie w sytuacji, gdy wielkość zobowiązań z tytułu środków gwarantowanych członkom kas przewyższa środki funduszu kas utworzonego w Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Zdaniem Marszałka Sejmu, zakwestionowany przepis zabezpiecza interesy członków kas i stabilizuje system SKOK. Zabezpieczenie członków kas, konsumentów proponowanych przez kasy usług, realizuje zatem nakaz konstytucyjny zapewnienia ochrony konsumentom (art. 76 Konstytucji).

6.12.8. Wnioskodawcy zarzucili, że art. 73 ust. 8 ustawy o skok narusza art. 64 Konstytucji, ponieważ nie zawiera górnego ograniczenia wysokości wynagrodzenia zarządcy komisarycznego, równego wynagrodzeniu prezesa zarządu kasy, oraz nakazu, aby przy określaniu tego wynagrodzenia przez Komisję Nadzoru Finansowego zasięgnąć opinii Kasy Krajowej. Marszałek Sejmu nie podzielił tego stanowiska. Możliwość opiniowania przez Kasę Krajową propozycji wynagrodzenia zarządcy komisarycznego, przedstawionej przez organ nadzoru, jest neutralna z punktu widzenia ochrony prawa własności kasy. Ponadto wnioskodawcy nie wyjaśnili, dlaczego naruszenia art. 64 Konstytucji upatrują w braku ograniczenia wysokości wynagrodzenia zarządcy komisarycznego właśnie do pułapu osiąganego przez prezesa zarządu, a nie w braku ograniczenia w ogóle albo wyznaczenia go w inny sposób. Marszałek Sejmu zauważył, że wnioskodawcy nie wykazali zależności pomiędzy brakiem takiego ograniczenia a nadmiernym (naruszającym art. 64 Konstytucji) obciążeniem finansowym kasy. Teza, że Komisja Nadzoru Finansowego, określając poziom wynagrodzenia komisarza, wyznaczy go w sposób niezgodny z Konstytucją, w oderwaniu od spodziewanego nakładu pracy i ekonomicznej sytuacji kasy, nie została dowiedziona ani nawet uprawdopodobniona i jako taka nie może rozstrzygać o treści normatywnej zakwestionowanego przepisu. W związku z tym, zdaniem Marszałka Sejmu, art. 73 ust. 8 ustawy o skok jest zgodny z art. 64 Konstytucji.

6.12.9. Według Marszałka Sejmu, art. 74c ust. 4, 11 i 12 ustawy o skok są zgodne z art. 21 i art. 64 Konstytucji. Proces przejmowania kasy (jej wybranych praw majątkowych lub zobowiązań) został ukształtowany w zgodzie z nakazem ochrony prawa własności i innych praw majątkowych. Jeśli możliwe było przejęcie całej kasy, to z dniem przejęcia kasa albo bank krajowy wchodzi we wszystkie prawa i obowiązki przejmowanej kasy. W wypadku przejęcia wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań, następstwo prawne ogranicza się do tych praw i zobowiązań (art. 74i ust. 2 ustawy o skok). Zgodnie z założeniem procesu *resolution*, że to właściciele, a nie podatnicy czy depozytariusze mają ponieść koszty błędnego zarządzania instytucją finansową, fundusze własne przejmowanej kasy przeznacza się w pierwszej kolejności na pokrycie strat bilansowych tej kasy. Po zaspokojeniu lub zabezpieczeniu wierzycieli przejętej kasy z jej majątku, kasa albo bank krajowy przejmujący dokonuje wypłat członkom przejętej kasy z jej pozostałego majątku w proporcji do funduszu udziałowego przejmowanej kasy. Regulacje ustawy o skok pozwalają na zabezpieczenie interesów członków przejmowanej kasy. Alternatywą wobec przejęcia jest likwidacja kasy.

Ustawa o skok wprowadziła kolejność następujących po sobie faz procesu ratowania kasy. W przypadku zaangażowania banku w ten proces, wskazała zasady, którymi powinien kierować się organ nadzoru. Ponadto ustawodawca zabezpieczył wierzycieli, których prawa nie zostały przejęte (jako wybrane zobowiązania kasy), przed pogorszeniem wartości ekonomicznej kasy po przejęciu (art. 74i ust. 8 ustawy o skok).

Przejęcie wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy nie wymaga zgody dłużników, wierzycieli ani członków kasy, której prawa majątkowe lub zobowiązania są przedmiotem przejęcia. Marszałek

Sejmu przypominał jednak, że, po pierwsze, alternatywą dla przejęcia jest likwidacja kasy, w sytuacji wykazywania przez nią kwalifikowanej straty bilansowej. Po drugie, szybkość i efektywność procesu *resolution* są warunkami, które mogą przesądzić o skuteczności przejęcia. Po trzecie, proces przejmowania wybranych praw majątkowych lub zobowiązań nie ma na celu wyłącznie zapewnienia bezpieczeństwa oszczędności gromadzonych w kasie, lecz również zagwarantowanie stabilności systemu finansowego.

6.12.10. We wniosku Prezydenta został zakwestionowany art. 74c ust. 12 ustawy o skok (z art. 64 ust. 2 Konstytucji). Wnioskodawca dostrzegł zróżnicowanie sytuacji prawnej wierzycieli ze względu na decyzję Komisji Nadzoru Finansowego. Marszałek Sejmu nie podzielił tego zarzutu.

Regulacje chroniące majątek kasy będą miały zastosowanie wyłącznie w sytuacji utraty bytu przez kasę, a zatem w wypadku przejęcia kasy w całości albo jej likwidacji. Jeśli po przejęciu wybranych praw i zobowiązań zagrożona niewypłacalnością kasa ulegnie likwidacji, przepisy te także będą miały zastosowanie. Jeśli natomiast kasa nadal będzie funkcjonować, zaspokoi swoich wierzycieli. Różnicowanie pozycji prawnej wierzycieli przejętej kasy jest zatem pozorne.

Zarzut zróżnicowania sytuacji członków kas również nie jest zasadny. Ustawodawca określił pewną sekwencję czynności organów kontroli i nadzoru: pomoc finansowa z Kasy Krajowej, przejęcie kasy przez inną kasę, przejęcie kasy przez bank albo przejęcie wybranych praw lub zobowiązań kasy przez bank albo inną kasę. Preferowanym rozstrzygnięciem jest zatem utrzymanie działania kasy w dotychczasowej formie, następnie – przejęcie kasy przez inną kasę, i dopiero gdy nie będzie możliwe przejęcie kasy, dopuszczalne jest zastosowanie art. 74c ust. 4 ustawy o skok. Ponadto wybór sposobu przejęcia kasy, jej praw majątkowych lub zobowiązań będzie współkształtował rynek (oferent). Wydając decyzję o przejęciu wybranych zobowiązań lub praw kasy przez bank, organ nadzoru musi kierować się zasadą ochrony oszczędności zgromadzonych w kasach. Ponadto, depozyty członków kas są gwarantowane przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny, a zatem opisana przez Prezydenta sytuacja, zdaniem Marszałka Sejmu, nie będzie powodowała uszkodzenia członka kasy (utrata jego oszczędności).

6.12.11. Zaskarżony art. 74t ustawy o skok określał zasady zbywania wierzytelności, wskazywał, kiedy kasa może sprzedać wierzytelności pieniężne z tytułu udzielonych pożyczek i kredytów (ust. 1), w jakiej formie (ust. 2) oraz komu (ust. 3). W stanie prawnym sprzed wejścia w życie ustawy o skok kasy mogły dokonywać sekurytyzacji wierzytelności wymagalnych. Sekurytyzację wierzytelności mogą przeprowadzać banki i podmioty upoważnione do niej w odrębnym przepisie prawa. Takiej podstawy ustawy o skok z 1995 r. nie zawierała. W opinii Marszałka Sejmu, nie można zasadnie twierdzić, że w tym wypadku doszło do naruszenia praw majątkowych kas przez ograniczenie swobody dysponowania jej wierzytelnościami. Upoważnienie do zbywania wierzytelności pieniężnych z tytułu udzielonych pożyczek i kredytów wyłącznie byłych członków kas, a zatem *a contrario* zakaz zbywania wierzytelności aktualnych członków kas, jest uzasadnione szczególną formą działalności kas. Ze względu na to, że kasy są spółdzielniami, jej członek nie jest wyłącznie klientem, lecz także jej współwłaścicielem. Tym samym art. 74t ustawy o skok jest zgodny z art. 64 Konstytucji.

6.12.12. Ustawa o skok wprowadziła możliwość zaspokojenia roszczeń członków kas, które ogłosiły upadłość, z tytułu zgromadzonych w kasach środków pieniężnych ze środków funduszu stabilizacyjnego. Jeżeli jednak kasa uczestniczyła w dobrowolnym systemie ubezpieczenia środków pieniężnych, roszczenia członków kas w upadłości muszą zostać zaspokojone w pierwszej kolejności w ramach tego systemu (art. 91 ust. 2 ustawy o skok z 2009 r.). Uzupełnieniem tej regulacji jest art. 91 ust. 3 ustawy o skok z 2009 r., który umożliwia zaciągnięcie przez Kasę Krajową w Narodowym Banku Polskim kredytu krótkoterminowego w celu zaspokojenia ww. roszczeń członków kas.

Marszałek Sejmu uznał, że zarzut likwidacji obowiązkowego systemu ubezpieczeń środków pieniężnych członków kas w Towarzystwie Ubezpieczeń Wzajemnych „SKOK” opiera się na nieporozumieniu. Treścią art. 91 ust. 2 ustawy o skok z 2009 r. jest nakaz, aby roszczenia członków w pierwszej kolejności były realizowane w ramach systemu ubezpieczeń. Teza wnioskodawców, że na skutek wejścia w życie ustawy o skok doszło do uchylecia obowiązkowego systemu gwarantowania depozytów w kasach nie znajduje potwierdzenia w przepisach prawa. Obowiązek ubezpieczenia depozytów zgromadzonych w kasach wynikał bowiem z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 października 2012 r. w sprawie norm dopuszczalnego ryzyka w działalności spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. poz. 1174).

6.12.13. W odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 20g i art. 20j ustawy o BFG z art. 64 ust. 2 Konstytucji Marszałek Sejmu podtrzymał wyjaśnienia, których wcześniej udzielił, analizując zgodność tych przepisów z art. 2 Konstytucji.

6.12.14. Podsumowując, zdaniem Marszałka Sejmu, art. 9a ust. 4, art. 12 ust. 3, art. 24 ust. 2, art. 25 oraz art. 26 ust. 2, art. 37 ust. 2, art. 38 ust. 4, art. 46 ust. 1 w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2014 r., art. 54 ust. 1, art. 55 ust. 1a i 4, art. 56 ust. 1, art. 73 ust. 8, art. 74c ust. 4, art. 74t ustawy o skok, oraz art. 8 ustawy

zmieniającej z 2013 r., art. 20g i art. 20j ustawy o BFG, są zgodne z art. 64 Konstytucji; art. 74c ust. 11 i 12 w związku z art. 74c ust. 3, 4 i 6 ustawy o skok jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji; art. 91 ust. 1 i 2 ustawy o skok z 2009 r. jest zgodny z art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; art. 38l pkt 1 ustawy o BFG jest zgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji; art. 55 ust. 1a i art. 74c ust. 4 ustawy o skok są zgodne z art. 21 Konstytucji.

6.13. Wnioskodawcy wnieśli o zbadanie zgodności z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa art. 7 ust. 1 i 4-6, art. 8 ust. 2 i 3, art. 9, art. 9a ust. 4, art. 10 ust. 1, art. 12 ust. 3, art. 19, art. 20, art. 21 ust. 1, ust. 2 pkt 4 i ust. 3, art. 24 ust. 2, art. 26 ust. 2, art. 30 ust. 2, art. 31 ust. 1 pkt 2, art. 32, art. 34, art. 36 ust. 1, art. 37 ust. 2 i 3, art. 38 ust. 4, art. 41 ust. 2, art. 43, art. 44 ust. 4, art. 46 ust. 1, art. 47, art. 48 ust. 2 i 3, art. 49 ust. 1 i 4, art. 51 ust. 1 i 2, ust. 3 pkt 5, ust. 4, 4a i 7, art. 52 ust. 2, art. 53 ust. 2 i 3, art. 54 ust. 1, art. 55 ust. 4, art. 56 ust. 1, art. 71 ust. 1, art. 72, art. 73 ust. 1, art. 73a ust. 2, art. 74c ust. 4, 9, 12 i 13, art. 74t oraz art. 91 ust. 1 i 2 ustawy o skok. Ponadto zaskarżyli art. 5 ust. 2, art. 20g, art. 20j i art. 38l pkt 1 ustawy o BFG oraz art. 8 ustawy zmieniającej z 2013 r.

6.13.1. Marszałek Sejmu stanął na stanowisku, że SKOK wyróżniają się odmiennym od innych spółdzielni statusem prawnym, którego wyrazem jest uregulowanie ich problematyki w odrębnej ustawie. Nie można zatem stawiać zarzutu, że sytuacja prawna kas jest inaczej unormowana, gdyż właśnie takie jest podstawowe założenie odrębnej regulacji. W stosunku do kas prawo spółdzielcze znajduje zastosowanie tylko w zakresie nieuregulowanym przez ustawę o skok. Z zasady równości wobec prawa wynika nakaz jednakowego traktowania kas i spółdzielni wyłącznie w zakresie minimum cech spółdzielni, którą jest wymóg istnienia walnego zgromadzenia jako jednego z organów kas (zob. wyrok TK z 12 stycznia 2012 r., sygn. Kp 10/09). W pozostałym zakresie ocena jest niezasadna, gdyż uregulowanie sytuacji prawnej kas w sposób odrębny od ogólnych unormowań prawa spółdzielczego stanowi *ratio* istnienia ustawy o skok. Zawsze zatem przepisy ustawy o skok będą kształtować sytuację prawną kas w sposób inny, niż wynika to z prawa spółdzielczego. Dlatego, zdaniem Marszałka Sejmu, zróżnicowanie sytuacji prawnej w ramach spółdzielni jest uzasadnione. Kasy prowadzą bowiem szczególną działalność; nie będąc bankiem, wykonują niektóre czynności bankowe. Konieczne jest zatem, ze względu na specyfikę kas, odrębne uregulowanie ich sytuacji prawnej. Tym samym art. 7 ust. 1, art. 10 ust. 1, art. 21 ust. 1, ust. 2 pkt 4 i ust. 3, art. 26 ust. 2 oraz art. 41 ust. 2 ustawy o skok z 2009 r. są zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

6.13.2. Marszałek Sejmu zakwestionował twierdzenie, że podmiotami podobnymi są kasy oraz banki. Procedura tworzenia banków jest bardziej rygorystyczna niż kas. Założyciele banku działającego w formie spółki akcyjnej są zobowiązani do legitymowania się kapitałem własnym. Banki, aby rozpocząć działalność, muszą uzyskać zgodę Komisji Nadzoru Finansowego, oprócz zgody na utworzenie. Muszą też spełniać rygorystyczne wymogi kapitałowe. Według Marszałka Sejmu, nie można zatem wycinkowo porównywać sytuacji prawnej kas i banków.

6.13.3. Marszałek Sejmu odrzucił także zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji przez przepisy regulujące status prawny Kasy Krajowej. Kasa Krajowa jest podmiotem o szczególnym (wyjątkowym) charakterze. Nie można przypisać jej do grupy podmiotów podobnych razem z innymi spółdzielniami, z bankami działającymi w formie spółki akcyjnej, a także z bankami spółdzielczymi. Jej status jest zbliżony częściowo do banków zrzeszających banki spółdzielcze (przymus zrzeszania się, obowiązek przeprowadzania kontroli pod względem legalności działalności banków spółdzielczych), ale także znacznie się od nich różni, w tym zakresie obowiązków. Nie jest zatem możliwe przyjęcie, że banki zrzeszające, a tym bardziej banki spółdzielcze lub banki w formie spółek akcyjnych bądź banki państwowe, mają wspólną cechę istotną z Kasą Krajową. Dlatego art. 47, art. 48 ust. 2, art. 49 ust. 1, art. 51 ust. 4, art. 52 ust. 2, art. 53 ust. 2 i 3 oraz art. 54 ust. 1 ustawy o skok są zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

6.13.4. Wnioskodawca postawił zarzut, że koncesjonowanie powstania kas narusza art. 32 Konstytucji, gdyż przesłanki odmowy zezwolenia na powstanie kasy, w odróżnieniu od banków, nie są precyzyjnie określone. Marszałek Sejmu wyjaśnił, że art. 7 ust. 4 i 5 ustawy o skok z 2009 r. odpowiada, co do istoty, regulacjom na ten sam temat, które są adresowane do banków.

6.13.5. Zarzut braku precyzji odmowy udzielenia zgody na utworzenie kasy wnioskodawca rozciągnął także na art. 9 ustawy o skok z 2009 r. Marszałek Sejmu replikował, że Komisja Nadzoru Finansowego zarówno w stosunku do kasy, jak i do banku ma uprawnienie do żądania informacji związanych z wydawaniem zgód i zezwoleń. Dlatego art. 9 ustawy o skok z 2009 r. jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

6.13.6. Odnosząc się do zarzutu nierównego traktowania wymogu akceptacji postanowień statutu kas przez organ nadzoru, w świetle bardziej korzystnej regulacji ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2012 r. poz. 1376; dalej: prawo bankowe), Marszałek Sejmu odpowiedział, że za różnym potraktowaniem podmiotów podobnych mogą przemawiać argumenty mające charakter relewantny, proporcjonalny oraz mające na uwadze realizację innych wartości konstytucyjnych. Zdaniem Marszałka Sejmu, ustawodawca wprowadził wymóg akceptacji każdej zmiany statutu kasy, aby zapewnić stabilność i bezpieczeństwo systemowi SKOK. Rozstrzygnięcia, których obowiązywanie może zagrazić bezpieczeństwu zgromadzonych w kasie środków

pieniężnych, mogą znajdować się w różnych postanowieniach statutów kas (już istniejących oraz powstałych pod rządami ustawy o skok), zarówno tych obligatoryjnych, jak i dodatkowych. Zapewnienie bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych w kasach jest zadaniem państwa i wiąże się z konstytucyjnym nakazem ochrony prawa własności oraz ochrony konsumentów. Z tego względu art. 8 ust. 2 i 3 ustawy o skok z 2009 r. jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

6.13.7. W opinii Marszałka Sejmu, art. 9a ust. 4 ustawy o skok oraz art. 8 ustawy zmieniającej z 2013 r. są zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji, ponieważ różnice, jakie w tym wypadku występują między regulacją adresowaną do kas i do banków, są irrelevantne.

6.13.8. Ze specyfiki kas wynika, według Marszałka Sejmu, ustawowe wyznaczenie maksymalnej i minimalnej liczby członków zarządu kasy. W stosunku do banków ustawodawca nie przewidział takiego ograniczenia. Artykuł 20 ustawy o skok z 2009 r. ma na celu przeciwdziałanie nadmiernemu i nieuzasadnionemu rozbudowywaniu organów wewnętrznych kas.

6.13.9. Artykuł 24 ust. 2 ustawy o skok wyznacza fundusze własne kasy. Struktura kapitałowa banku i kasy jest z założenia odrębna. Banki, w tym banki spółdzielcze, w odróżnieniu od kas już w procedurze powstania muszą zostać wyposażone w kapitał zakładowy. Także struktura funduszy własnych tych podmiotów jest różna. W związku z tym art. 24 ust. 2 ustawy o skok jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

6.13.10. Ustawa o skok z 2009 r. wprowadziła regulacje ograniczające zakres usług świadczonych na rzecz swoich członków (art. 30 ust. 2 i art. 32 oraz art. 37 ust. 2 i 3). Są to tzw. normy ostrożnościowe, związane z działalnością kas jako podmiotów, które prowadzą działalność kredytową i równocześnie nie muszą legitymować się kapitałem założycielskim (własnym). Przepisy ograniczające zaangażowanie finansowe banku w innym podmiocie obowiązują również w prawie bankowym. Dlatego art. 30 ust. 2, art. 32 oraz art. 37 ust. 2 i 3 ustawy o skok z 2009 r. są zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

6.13.11. Artykuł 36 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. upoważnia i jednocześnie nakazuje kasie uregulowanie zasad udzielania pożyczek oraz ich spłaty w statucie kasy. Dla banków, w tym banków spółdzielczych, warunki udzielania kredytów i pożyczek, obowiązkowa treść tych umów, warunki zawarcia umowy, uprawnienia i obowiązki banków określone są w ustawie. Zdaniem Marszałka Sejmu, odrębne uregulowanie kwestii zasad udzielania pożyczek i kredytów wynika z istoty kas, działających jako unie kredytowe (zrzeszenia osób). Dlatego art. 36 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

6.13.12. Artykuł 71 ust. 1 ustawy o skok wymienia przykładowe środki nadzoru (w formie zaleceń), które Komisja Nadzoru Finansowego może skierować do kas albo Kasy Krajowej. Regulacja ta jest wzorowana na przepisach dotyczących banków. Podobnie art. 72 ustawy o skok przewiduje środek działania, który został przewidziany także w prawie bankowym. Dlatego art. 71 ust. 1 oraz art. 72 ustawy o skok są zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

6.13.13. Różnice między regulacją pozwalającą na wprowadzenie zarządcy komisarycznego w kasie i w banku mają uzasadnienie w specyfice prawnej obu podmiotów. Dlatego art. 73 ust. 1 ustawy o skok jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

6.13.14. Artykuł 73a ust. 2 ustawy o skok umożliwia wprowadzenie zarządcy komisarycznego do kasy w wypadku, gdy skład zarządu nie odpowiada wymogom ustawy. Prawo bankowe nie przewiduje takiego rozwiązania. *Ratio* regulacji jest zapewnienie zgodnego z prawem obsadzenia zarządu kasy albo Kasy Krajowej; należy je traktować jako swoiste dla systemu SKOK. Konieczność uchwalenia tego przepisu wynika z podwyższenia wymogów, jakie muszą spełnić członkowie zarządu kasy. Dlatego art. 73a ust. 2 ustawy o skok jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

6.13.15. Prawo bankowe przewiduje przejście tylko całego banku. Natomiast zgodnie z art. 74c ust. 4, 9, 12 i 13 ustawy o skok bank może przejść zagrożoną niewypłacalnością kasę albo jej wybrane prawa majątkowe lub zobowiązania bez zgody dłużników, wierzycieli i członków kasy oraz bez możliwości unieważnienia podjętej przez organ nadzoru decyzji o przejściu (i odwrócenia jej skutków). Marszałek Sejmu odnotował, że przyczyną zróżnicowania sytuacji prawnej kasy i banku była trudna sytuacja adekwatności kapitałowej kas. Zmusiło to ustawodawcę do wprowadzenia do ustawy o skok, ale także do ustawy o BFG, licznych instrumentów pomocy kasom, w tym wsparcia ze środków publicznych, a także mechanizmów, które miały zapewnić bezpieczeństwo oszczędnościom zgromadzonym w kasach oraz stabilność rynkowi finansowemu. Jednym z nich jest przejście wybranych praw majątkowych lub zobowiązań. Tym samym, zdaniem Marszałka Sejmu, wprowadzenie możliwości przejścia wybranych praw majątkowych lub zobowiązań kas przez bank, bez uzyskania zgody dłużników, wierzycieli i członków kasy, było konieczne, proporcjonalne i uzasadnione wartościami konstytucyjnymi (stabilność systemu finansowego, ochrona depozytów).

Nieodwracalność procesu przejścia (art. 74c ust. 9 ustawy o skok) miała zaś stanowić dla kas i banków zachętę do uczestniczenia w procesie restrukturyzacji zagrożonych niewypłacalnością kas.

6.13.16. Artykuł 74t ustawy o skok umożliwił kasom sprzedaż wierzytelności swoich byłych członków, co jest rozwiązaniem bardziej rygorystycznym niż w wypadku banków. Zróznicowanie sytuacji prawnej podmiotów wynika z innego ukształtowania relacji konsument – bank oraz członek kasy – kasa. Ta ostatnia więź jest relacją właścicielską. Dopiero jej zerwanie umożliwia zrównanie sytuacji prawnej kasy i banku (dopuszczalność zbycia wierzytelności klienta). Dlatego art. 74t ustawy o skok jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

6.13.17. Artykuł 91 ust. 1 i 2 ustawy o skok z 2009 r. narusza, zdaniem wnioskodawcy, art. 32 ust. 1 Konstytucji ze względu na to, że depozyty w kasach nie są objęte obligatoryjnym systemem gwarancji, jak depozyty bankowe. Marszałek Sejmu wyjaśnił, że ustawa zmieniająca z 2013 r. znowelizowała ustawę o BFG w ten sposób, że został do niej dodany rozdział 4c. Na mocy jego przepisów (art. 38l-38zq) kasy zostały objęte obowiązkowym systemem gwarantowania spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Standard ochrony tego systemu odpowiada obowiązkowemu systemowi gwarantowania depozytów bankowych.

6.13.18. Zarzuty wnioskodawcy wobec art. 20g ustawy o BFG, zdaniem Marszałka Sejmu, nie mają pokrycia w obowiązującym prawie. Dalsze wspieranie członków kas (w formie wypłaty środków gwarantowanych) przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny, po wyczerpaniu środków z funduszu kas, jest możliwe. Pomoc będzie świadczona z funduszy własnych Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, a zatem także z funduszy banków (art. 38r ust. 3 ustawy o BFG). Dlatego art. 20g ustawy o BFG jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

6.13.19. Wnioskodawcy zakwestionowali zgodność art. 12 ust. 3, art. 19, art. 31 ust. 1 pkt 2, art. 34, art. 38 ust. 4, art. 43, art. 44 ust. 4, art. 46 ust. 1, art. 48 ust. 3, art. 51 ust. 2, ust. 3 pkt 5, ust. 4a i 7, art. 55 ust. 4, art. 56 ust. 1 ustawy o skok z art. 32 ust. 1 Konstytucji. W ich przekonaniu, krąg podmiotów podobnych został wyznaczony w sposób odmienny dla poszczególnych grup tych przepisów. Marszałek Sejmu nadmienił, że odmienne ukształtowanie sytuacji prawnej pracowników kas, członków organów kas, członków kas, Kasy Krajowej oraz kas – związane z określeniem limitów zaangażowania oraz gospodarki finansowej kas oraz pozycji Kasy Krajowej w systemie SKOK, w tym uprawnień Komisji Nadzoru Finansowego względem Kasy Krajowej – wynika ze szczególnego statusu adresatów norm (pracowników kas, członków organów, Kasy Krajowej).

6.13.20. Marszałek Sejmu odrzucił zarzut niezgodności art. 5 ust. 2 ustawy o BFG (umożliwiającego osobom pełniącym funkcje w organach Bankowego Funduszu Gwarancyjnego objęcie stanowiska w organach banku przejmującego kasę) z art. 32 ust. 1 Konstytucji. W jego przekonaniu, wnioskodawcy nie sprecyzowali dostatecznie swoich zastrzeżeń konstytucyjnych, co przemawia za uznaniem, że art. 5 ust. 2 ustawy o BFG jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

6.13.21. Marszałek Sejmu nie podzielił również zastrzeżeń wobec art. 20j ustawy o BFG. Stwierdził, że członkowie przejmowanej kasy i akcjonariusze banku przejmującego nie są podmiotami podobnymi.

6.13.22. Wnioskodawcy wnieśli o uznanie art. 38l pkt 1 ustawy o BFG za niezgodny z zasadą równości wobec prawa, gdyż kierownicy i zastępcy kierowników kas są traktowani nierówno (mniej korzystnie) niż inni członkowie kas oraz klienci banków – ich oszczędności złożone w kasie, w której pracują, nie podlegają gwarancji Funduszu. Marszałek Sejmu przypomniał, że ochronie gwarantowanej przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny nie podlegają osoby należące do kadry zarządzającej (członkowie zarządu, rady nadzorczej, pracownicy podlegający bezpośrednio członkom zarządu, osoby pełniące funkcje kierowników lub dyrektorów oddziałów tej kasy i ich zastępców), gdy pełniły funkcje w dniu spełnienia warunku gwarancji bądź w okresie bieżącego roku obrotowego lub poprzedzającego dzień spełnienia warunku gwarancji. Odrębne uregulowanie sytuacji prawnej tych osób jest dopuszczalne, gdyż to one są odpowiedzialne za zarządzanie kasą i bezpieczeństwo zgromadzonych w kasie środków. Muszą ponosić ryzyko prowadzonej polityki zarządzania kasą. Jest to dodatkowa regulacja ostrożnościowa zabezpieczająca gromadzone oszczędności. Dlatego art. 38l pkt 1 ustawy o BFG jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

6.14. Wnioskodawcy zaskarżyli przepisy upoważniające do wydania aktów wykonawczych do ustawy.

6.14.1. Marszałek Sejmu nie odniósł się do zarzutów podniesionych wobec założeń projektów rozporządzeń bądź nieprzedstawienia takich założeń. W postępowaniu przed Trybunałem Marszałek Sejmu składa wyjaśnienia jedynie w stosunku do przepisów ustawy o skok.

6.14.2. Marszałek Sejmu stwierdził, że zakres przedmiotowy art. 24 ust. 6 ustawy o skok z 2009 r. jest precyzyjnie wyznaczony i służy realizacji ustawy, tj. ustaleniu normy ostrożnościowej polegającej na dostosowaniu rodzaju prowadzonej działalności do posiadanych funduszy własnych. Przepis ten zawiera także wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego.

6.14.3. W art. 63 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 ustawy o skok można odnaleźć dostateczne wytyczne co do treści rozporządzenia. Organ wydający rozporządzenie, określając szczegółowe zasady i tryb wykonywania czynności kontrolnych w kasach i Kasie Krajowej, musi uwzględnić konieczność skutecznego sprawowania kontroli i prawidłową realizację zadań kas (art. 63 ust. 3 ustawy o skok) oraz konieczność skutecznego sprawowania nadzoru i prawidłową realizację zadań Kasy Krajowej (art. 64 ust. 3 ustawy o skok). Przepisy ustawy o skok regulują

zakres i procedurę czynności kontrolnych pracowników odpowiednio Kasy Krajowej i Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego (zob. art. 63 ust. 1, art. 64 ust. 1, art. 65, art. 67, art. 68, art. 68a, art. 69 ust. 1-9 ustawy o skok). Tym samym ustalenie w rozporządzeniu zasad i trybu wykonywania czynności kontrolnych ogranicza się jedynie do unormowania szczegółowych, drugorzędnych kwestii.

6.14.4. W odniesieniu do uchylonego art. 46 ust. 3 ustawy o skok z 2009 r. Marszałek Sejmu uznał, że nie narusza zasady wyłączności ustawy. Zgodnie z zakwestionowanym przepisem, akt wykonawczy ma unormować wysokość składki, ale w ramach wyznaczonych ustawą (nie wyższą niż 0,024% aktywów kasy – art. 46 ust. 2 ustawy o skok z 2009 r.), termin uiszczania, sposób obliczania oraz podział pomiędzy Kasę Krajową i organ nadzoru (zakres przedmiotowy rozporządzenia). Natomiast Prezes Rady Ministrów, ustalając treść aktu, ma uwzględnić konieczność skutecznego sprawowania nadzoru oraz prawidłową realizację zadań Kasy Krajowej (wytyczne). Konstytucyjne warunki szczegółowości upoważnienia ustawowego zostały zatem spełnione.

6.14.5. Według Marszałka Sejmu, także art. 62 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. nie narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji. Skoro bowiem liczne przepisy ustawy określają tzw. normy ostrożnościowe (art. 29-38), prawodawca wydający akt wykonawczy nie może ich ustalić dowolnie. Ponadto wytyczne co do treści rozporządzenia wystarczająco zawężają materię aktu podustawowego. Nie można także zasadnie twierdzić, że przepis jest niejasny.

6.14.6. W myśl art. 24 ust. 2 ustawy o skok, organ nadzoru wydaje zgodę na zakwalifikowanie wskazanych w nim zobowiązań jako funduszy własnych kasy w formie decyzji administracyjnej, po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego. Przepis nie uprawnia Komisji Nadzoru Finansowego do niekonstytucyjnego prawotwórstwa. Upoważnia jedynie do podejmowania decyzji administracyjnych, notabene podlegających kontroli sądowej. Daje to podstawę – jak wywodzi Marszałek Sejmu – do stwierdzenia „braku relewancji treściowej pomiędzy zaskarżonym przepisem a wskazanym przez wnioskodawców wzorcem kontroli”. Dlatego art. 24 ust. 2 ustawy o skok nie jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

6.14.7. Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez art. 7 ust. 6 ustawy o skok z 2009 r. art. 92 ust. 1 Konstytucji, Marszałek Sejmu ustalił, że do oceny konstytucyjności badanego przepisu nie jest konieczne rozstrzygnięcie rozważanego w doktrynie problemu, czy Komisja Nadzoru Finansowego może wydawać skierowane do kas lub ich członków wiążące akty wewnętrznie obowiązujące. Zastosowanie techniki wykładni w zgodzie z Konstytucją pozwala stwierdzić, że organ nadzoru, ustalając wzór wniosku o wydanie zezwolenia na utworzenie kasy, nie wkracza w sferę praw i wolności obywateli lub innych podmiotów prawa. Określenie wzoru wniosku ma charakter techniczny i służy zwiększeniu szybkości i efektywności załatwienia sprawy administracyjnej. W rzeczywistości ułatwia zatem obywatelom kontakt z organem nadzoru i uzyskanie pozytywnego rozstrzygnięcia. Dlatego art. 7 ust. 6 ustawy o skok z 2009 r. nie jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

6.15. Zdaniem Marszałka Sejmu, organy Narodowego Banku Polskiego będą wydawać akty wewnętrznie obowiązujące wiążące kasy. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, uchwały Rady Polityki Pieniężnej i Zarządu Narodowego Banku Polskiego można uznać za akty wewnętrznie obowiązujące w ramach wyróżnionego w doktrynie systemu prawa bankowego. Uprawnienia takie nie przysługują natomiast Komisji Nadzoru Finansowego. Dlatego art. 12 ust. 2 oraz art. 38-41 ustawy o NBP są zgodne z art. 227 ust. 1 Konstytucji.

6.16. Marszałek Sejmu stanął na stanowisku, że art. 74c ust. 8 ustawy o skok nie naruszył prawa do sądu. Zakwestionowana regulacja kreuje prawo rady nadzorczej kasy do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Chociaż przepis stanowi również, że wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania decyzji, to taka regulacja nawiązuje do ogólnej zasady postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego, i nie może rozstrzygać o niekonstytucyjności badanego unormowania.

Brak dewolutywności postępowania w przypadku podjęcia przez organ nadzoru decyzji wskazanej w art. 74c ust. 8 ustawy o skok, a także pozbawienie wniesienia skargi skutku suspensywnego, nie ogranicza prawa do sądu. To zakwestionowany przepis kreuje uprawnienie rady nadzorczej do zaskarżenia decyzji organu nadzoru. W zakresie decyzji Komisji Nadzoru Finansowego o likwidacji kasy przepisy ustawy o skok nie wprowadzają żadnych modyfikacji postępowania sądownoadministracyjnego. Sąd administracyjny, uznając skargę na decyzję o likwidacji kasy za zasadną, będzie mógł zatem uchylić decyzję w całości albo w części, bądź stwierdzić jej nieważność. Znaczy to, że w razie podjęcia decyzji o likwidacji kasy, wbrew twierdzeniom wnioskodawców, odwrócenie procesu jest możliwe. Ponadto do czasu rozstrzygnięcia sądowego zbycie majątku likwidowanej kasy nie może się rozpocząć. Mechanizm ten wzmacnia znaczenie kontroli sądowej. Dlatego art. 74c ust. 8 ustawy o skok jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6.17. Artykuł 74c ust. 9 ustawy o skok ogranicza możliwości reakcji sądu administracyjnego w przypadku kontroli decyzji Komisji Nadzoru Finansowego o przejęciu kasy, jej wybranych praw majątkowych lub zobowiązań. Sąd może stwierdzić jedynie, że decyzja została wydana z naruszeniem przepisów prawa. Nie może uchylić albo unieważnić decyzji. Marszałek Sejmu wywiódł, że na podstawie art. 74c ust. 9 ustawy o skok następuje modyfikacja pozycji prawnej kasy (jej członków) w postępowaniu sądownoadministracyjnym, którego przedmiotem

jest kontrola legalności decyzji Komisji Nadzoru Finansowego o przejęciu kasy (jej wybranych praw majątkowych lub zobowiązań). Istotą zmiany jest pozbawienie rady nadzorczej kasy możliwości zainicjowania postępowania przed sądem administracyjnym, które odwróciłoby proces przejmowania kasy. Ustawodawca zdecydował się na zapewnienie takim decyzjom wykonalności i nadaniu charakteru decyzji ostatecznej, po ich wydaniu w pierwszej instancji, a także na ograniczenie uprawnień organu nadzorczego i sądu administracyjnego jedynie do stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa. Nie jest to jednak równoznaczne z naruszeniem Konstytucji.

Przesłanką, która usprawiedliwia ograniczenia wolności i praw jednostki, jest porządek publiczny. W wypadku decyzji Komisji Nadzoru Finansowego o przejęciu wybranych praw majątkowych (zakwestionowanie legalności przejęcia wybranych zobowiązań kasy, które postawi ją w bardziej korzystnej sytuacji ekonomicznej wydaje się wątpliwe) standard konstytucyjny jest wystarczająco chroniony. Uszczuplenie majątku kasy, na skutek tej decyzji, nie jest możliwe (zob. art. 74i ust. 8 ustawy o skok). Natomiast ze względu na to, że kasa po przejęciu nadal istnieje, prawa korporacyjne członków kasy nie są zagrożone.

Dlatego art. 74c ust. 9 ustawy o skok jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6.18. Wnioskodawcy zakwestionowali art. 71a ustawy o skok z art. 78 Konstytucji. Zaskarżony przepis nadaje wymienionym w nim decyzjom Komisji Nadzoru Finansowego rygor natychmiastowej wykonalności. Marszałek Sejmu przyjął, że art. 71a ustawy o skok nie wyklucza możliwości natychmiastowego wykonania decyzji. Gwarantuje bowiem prawo do zaskarżenia decyzji, a nie wstrzymania jej egzekucji. Znaczy to, że art. 71a ustawy o skok jest zgodny z art. 78 Konstytucji.

6.19. W konsekwencji Marszałek Sejmu potwierdził także, że art. 74c ust. 9 ustawy o skok nie naruszył zasady podziału władzy. Komisja Nadzoru Finansowego nie ma uprawnień do stanowienia aktów prawa powszechnie obowiązującego, co rzutuje także na rezultat oceny zgodności art. 7 ust. 6 oraz art. 24 ust. 2 ustawy o skok z 2009 r. z art. 10 Konstytucji.

7. Prokurator Generalny w piśmie z 23 grudnia 2013 r. ustosunkował się do wniosków grupy posłów z 27 lipca 2012 r., Prezydenta z 20 czerwca 2013 r., grupy senatorów z 15 lipca 2013 r. oraz grupy posłów z 23 lipca 2013 r.

7.1. Stanowisko co do *meritum* Prokurator Generalny poprzedził analizą, która miała na celu ustalenie rzeczywistego przedmiotu zaskarżenia w sprawie.

7.1.1. Prokurator Generalny stwierdził, że zarzuty grupy senatorów z 15 lipca 2013 r. oraz grupy posłów z 23 lipca 2013 r. odnosiły się w istocie do przepisów ustaw znowelizowanych (przede wszystkim ustawy o skok) a nie do ustawy nowelizującej (ustawy zmieniającej z 2013 r.). Jedynie w stosunku do części przepisów ustawy zmieniającej z 2013 r. (tj. przepisów dostosowujących i końcowych, przepisów uchylających) można było przyjąć przedmiot zaskarżenia zaproponowany przez wnioskodawców.

7.1.2. Prokurator Generalny odnotował, że wnioskodawca (grupa posłów z 27 lipca 2012 r.) w piśmie z 14 sierpnia 2013 r. cofnął część zarzutów, co – zgodnie z zasadą dyspozycyjności w postępowaniu przed sądem konstytucyjnym – nie podlega kontroli Trybunału i musi skutkować umorzeniem postępowania w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK. Za skuteczne Prokurator Generalny uznał również ograniczenie części zarzutów dokonane przez wnioskodawcę w piśmie z 14 sierpnia 2013 r.

7.1.3. Prokurator Generalny przypomniał, że na skutek wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2013 r. duża grupa przepisów zaskarżona przez wnioskodawcę została uchylona albo otrzymała nowe brzmienie. Ponadto „treść normatywna niektórych przepisów uległa (...) zmianie w następstwie modyfikacji (...) powiązanych z nimi unormowań ustawy”. Z kolei część przepisów uchylonych ustawą zmieniającą z 2013 r. została „odtworzona” w innych jednostkach redakcyjnych ustawy o skok (zostały dodane przez ustawę zmieniającą z 2013 r.). W związku z tym Prokurator Generalny uznał, że:

a) treść normatywna, jaką wyrażały art. 76 ust. 1 i art. 78 ust. 2 ustawy o skok z 2009 r., została zawarta w dodanych przez ustawę zmieniającą z 2013 r. przepisach, które nie zostały objęte zakresem zaskarżenia określonym we wniosku,

b) treść normatywna, jaką wyrażał art. 79 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o skok z 2009 r., została zawarta w przepisach, którym ustawa zmieniająca z 2013 r. nadała nowe brzmienie i które nie zostały objęte zakresem zaskarżenia określonym we wniosku,

c) art. 78 ust. 3 ustawy o skok z 2009 r., uchylony przez ustawę zmieniającą z 2013 r., został „odtworzony” w art. 72 ust. 1a ustawy o skok, który z kolei został zakwestionowany w całości przez wnioskodawcę (choć w chwili złożenia wniosku nie zawierał ustępu 1a),

d) postępowanie wobec art. 71 ust. 4 pkt 1 ustawy o skok z 2009 r. powinno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, ponieważ w obowiązującym brzmieniu przepis dotyczy innej materii (treść, jaką wyrażał art. 71 ust. 4 pkt 1 ustawy o skok z 2009 r. w brzmieniu sprzed nowelizacji, została zawarta w art. 71 ust. 5 pkt 1 ustawy o skok, który nie został zaskarżony przez wnioskodawców),

e) art. 24 ust. 2, art. 44 ust. 1, art. 52 ust. 2, art. 64 ust. 3, art. 71 ust. 1, art. 72 i art. 73 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r., którym ustawa zmieniająca nadała nowe brzmienie, powinny być w określonych zakresach przedmiotem kontroli Trybunału (mimo że zostały znowelizowane, nadal „wyrażają normy prawne, które zostały zakwestionowane we wniosku”, choć w niektórych wypadkach „nowe brzmienie łagodzi niektóre zarzuty, czy nawet dezaktualizuje je w odniesieniu do pewnych wzorców”).

7.1.4. Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania w zakresie badania art. 87 ustawy o skok z 2009 r. ze względu na utratę mocy obowiązującej. Jego zdaniem, jest to przepis epizodyczny, „który miał być zastosowany tylko raz, w ciągu trzech miesięcy od daty wejścia w życie ustawy” (przepis został „skonsumowany” i „nie da się z niego wyprowadzić norm prawnych obowiązujących w chwili orzekania”).

7.1.5. Zarzuty wobec art. 88 ustawy o skok z 2009 r. straciły aktualność, co powoduje, że kontrola tego przepisu jest bezprzedmiotowa. Prokurator Generalny wyjaśnił, że zaskarżony przepis został zmodyfikowany w taki sposób, że nowe przepisy ustawy znajdują zastosowanie po raz pierwszy do sprawozdań finansowych za rok obrotowy rozpoczynający się w roku, w którym ustawa weszła w życie. Postępowanie w tej części powinno zostać zatem umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

7.1.6. Zdaniem Prokuratora Generalnego, ocena zarzutu niezgodności art. 91 ust. 3 ustawy o skok z 2009 r. z art. 2 Konstytucji (w aspekcie zasady poprawnej legislacji) nie może pomijać, że ustawodawca wyeliminował już zarzucaną wadę, nowelizując przepis. Pierwotnie zakres czasowy zastosowania art. 91 ust. 3 ustawy o skok z 2009 r. obejmował lata 2009-2010, które upłynęły przed wejściem w życie ustawy. Ustawodawca wprowadził odpowiednią korektę, w myśl której zakres zastosowania przepisu został określony za pomocą formuły: „24 miesiące od dnia wejścia w życie ustawy”. Postępowanie w tym zakresie powinno zatem zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

7.1.7. Według Prokuratora Generalnego, wzorcem kontroli szeregu przepisów ustawy o skok wnioskodawcy uczynili nie art. 9 i art. 91 ust. 3 Konstytucji, ale *de facto* dyrektywę bankową, czyli akt prawa pochodnego Unii Europejskiej, normy konstytucyjne przywołując jedynie pośrednio. „Mimo że nie wyartykułowano tego we wniosku wprost, w przedmiotowej sprawie nie chodzi o kontrolę konstytucyjną, polegającą na badaniu relacji dwóch norm prawa krajowego o różnej pozycji w hierarchicznej strukturze systemu prawnego, lecz o kontrolę zgodności norm prawa krajowego z normami pochodnego prawa Unii Europejskiej”. Dlatego w odniesieniu do art. 91 ust. 3 Konstytucji Prokurator Generalny stwierdził, że jest to nieadekwatny wzorzec kontroli w sprawie, natomiast w odniesieniu do art. 9 Konstytucji uznał, że nie ma podstaw do stwierdzenia niezgodności zaskarżonych przepisów z tym wzorcem kontroli.

7.2. Prokurator Generalny potwierdził, że wolność prowadzenia działalności gospodarczej przez kasy, mimo że ma charakter swoisty ze względu na cele systemu SKOK, podlega ochronie konstytucyjnej (art. 20 i art. 22 Konstytucji). W tym kontekście odniósł się do przepisów ustawy o skok ustanawiających państwowy nadzór nad działalnością kas, uznając, że są one przejawem dopuszczalnego ograniczenia konstytucyjnej wolności działalności gospodarczej.

Prokurator Generalny stanął na stanowisku, że sprawne funkcjonowanie systemu finansowego jest podstawą prawidłowego rozwoju gospodarczego i istnienia nowoczesnej gospodarki. Efektywny system finansowy zajmuje ważną pozycję w polityce gospodarczej państwa, co skutkuje szczególną ingerencją państwa w tę dziedzinę życia społecznego. Rynek bankowy jest wrażliwy na występowanie nieprawidłowości, gdyż spotykają się na nim przedsiębiorcy (profesjonaliści) oraz konsumenci niedysponujący zazwyczaj odpowiednią wiedzą o regułach 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 zatem na tworzeniu regulacji zapewniających równość działania uczestników rynku.

Nadzór nad instytucjami finansowymi powinien obejmować zarówno fazę podejmowania działalności, jak i jej wykonywania oraz zakończenia. Odpowiadające tym elementom uprawnienia nadzorcze są zatem konieczne, aby zapewnić skuteczne wykonywanie nadzoru nad kasami i Kasą Krajową, które prowadzą działalność częściowo zbliżoną do działalności bankowej, częściowo zaś z nią identyczną. „W doktrynie spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe są nazywane *quasi*-bankami (lub parabankami), ze względu na bankowy charakter wykonywanych przez nie czynności (udzielane pożyczki pochodzą ze środków obciążonych obowiązkiem zwrotu, zgromadzone oszczędności są obciążone 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”.

W konsekwencji za ograniczeniami wprowadzonymi przez zakwestionowane przepisy ustawy o skok, w szczególności te, które składają się na instytucję nadzoru finansowego i jego mechanizmy, przemawia ważny interes publiczny sprowadzony do bezpieczeństwa czynności bankowych (w wypadku kas polegających przede

wszystkim na przyjmowaniu wkładów pieniężnych) oraz zabezpieczenia podstawowych interesów majątkowych członków kas, w zakresie, w jakim korzystają z usług finansowych świadczonych na ich rzecz przez kasy.

Dlatego art. 7 ust. 1 i 4-6, art. 8 ust. 2 i 3, art. 9, art. 21 ust. 1, ust. 2 pkt 4 i ust. 3, art. 51 ust. 3 pkt 5 i ust. 4, art. 53 ust. 2 i 3, art. 60 w zakresie, w jakim przewiduje sprawowanie nadzoru przez Komisję Nadzoru Finansowego nad kasami, art. 71 ust. 1 w zakresie, w jakim w zdaniu wprowadzającym stanowi, że wymienia środki nadzoru Komisji Nadzoru Finansowego nad kasami i Kasą Krajową przykładowo, nie zaś wyczerpująco, oraz w pkt 3, w którym stanowi o możliwości podniesienia przez Komisję Nadzoru Finansowego poziomu funduszy własnych kas i Kasy Krajowej, art. 71 ust. 1 pkt 1-2 i 4-5 oraz ust. 2, art. 72, art. 73 ust. 1 w zakresie, w jakim pozwala na ustanowienie zarządcy komisarycznego, jeżeli zarząd nie przekaze programu naprawczego zgodnie z art. 72a i art. 72b ustawy o skok, art. 85 pkt 1 w zakresie, w jakim przewiduje nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad kasami, oraz art. 86 ustawy o skok z 2009 r. – są zgodne z art. 20 i art. 22 Konstytucji, zaś art. 9a ust. 4 ustawy o skok jest zgodny z art. 22 Konstytucji.

7.3. Zdaniem Prokuratora Generalnego, wszystkie argumenty za zgodnością przepisów ustawy o skok o państwowym nadzorze nad działalnością kas z art. 20 i art. 22 Konstytucji są adekwatne również w wypadku tzw. norm ostrożnościowych obowiązujących kasy (m.in. regulacje dotyczące minimalnego współczynnika wypłacalności kas, zapobiegające koncentracji pożyczek i kredytów, określające tryb udzielania kredytów, ograniczające możliwość tworzenia funduszy własnych kasy). Dlatego art. 24 ust. 2, art. 26 ust. 2, art. 30 ust. 2, art. 32, art. 34, art. 36 ust. 1, art. 37 ust. 2 i 3, art. 38 ust. 4, art. 46 ust. 1 i 2, art. 54 ust. 1, art. 55 ust. 4 i art. 56 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. są zgodne z art. 20 i art. 22 Konstytucji, zaś art. 24 ust. 5, art. 25 i art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o skok są zgodne z art. 22 Konstytucji.

7.4. Prokurator Generalny nie dopatrył się naruszenia art. 20 i art. 22 Konstytucji przez przepisy ustawy o skok dotyczące przedmiotu oraz charakteru działalności kas i Kasy Krajowej, a także ich wewnętrznej organizacji (m.in. wprowadzenie zasady nieodpłatności pełnienia funkcji w organach kas, zakaz konkurencji, liczebność kolegialnych organów kas i Kasy Krajowej, zasady głosowania na walnym zgromadzeniu Kasy Krajowej, obowiązek powołania komisji kredytowej, obowiązek zrzeszania kas w Kasie Krajowej, potwierdzenie przez Komisję Nadzoru Finansowego wzorca umowy o doradztwo prawne, finansowe i organizacyjne zawieranej przez Kasę Krajową z kasami). Problematyka ta, jak podkreślił Prokurator Generalny, w mniejszym stopniu jest związana z wolnością gospodarczą, w większym zaś z wolnością zrzeszania (art. 58 ust. 1 Konstytucji).

Unie kredytowe są instytucjami *not for profit* i zostały powołane po to, aby istniała bezpieczna, dogodna dla ich członków możliwość oszczędzania pieniędzy oraz pozyskiwania rozsądnie oprocentowanych pożyczek i innych usług finansowych. „Unie kredytowe różnią się od działających dla zysku instytucji finansowych nie tylko tym, że mają niewielkie rozmiary oraz ograniczone tzw. pole członkostwa, ale także tym, że istnieją po to, aby służyć swoim członkom”. Banki i inne instytucje finansowe istnieją w celu generowania zysków dla swoich akcjonariuszy. W uniach kredytowych nadwyżka zarobków ponad koszty operacyjne wraca do członków w formie wzrastających odsetek od oszczędności, zmniejszających się odsetek od pożyczek lub innych nowych usług. Z tym aspektem wiąże się również to, że osoby zasiadające we władzach unii kredytowych są wolontariuszami i nie otrzymują za swoją pracę żadnego wynagrodzenia. Ponadto każdy członek unii kredytowej jest w równym stopniu jej właścicielem i dlatego jest uprawniony do jednego głosu na walnym zebraniu, bez względu na kwotę, jaką jej powierzył (nie dotyczy to Kasy Krajowej).

Zdaniem Prokuratora Generalnego, wnioskodawcy nie przedstawili argumentów, w jaki sposób ustawowe zasady kształtowania składu zarządu kasy naruszają wolność działalności gospodarczej.

Podobnie, zgodne z zasadą wolności działalności gospodarczej są regulacje określające zakres spraw przekazanych Kasie Krajowej, która została utworzona przez ustawodawcę jako organ kontrolny i stabilizujący działalność kas. Działalność depozytowa Kasy Krajowej polega na przyjmowaniu wkładów pieniężnych od kas, a nie ich członków.

Dlatego art. 10 ust. 1, art. 41 ust. 2, art. 43, art. 44 ust. 4, art. 48 ust. 2 i 3, art. 49 ust. 1, art. 51 ust. 1 i 2 oraz art. 52 ust. 2 ustawy o skok z 2009 r. są zgodne z art. 20 i art. 22 Konstytucji, natomiast art. 19, art. 20 i art. 22 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. są zgodne z art. 22 Konstytucji.

7.5. Wobec art. 21 ust. 3 i art. 51 ust. 4 ustawy o skok z 2009 r. wnioskodawca przedstawił zarzut naruszenia zasady domniemania niewinności, wysłowionej w art. 42 ust. 3 Konstytucji. Według Prokuratora Generalnego: „Bezpośrednie uregulowanie w przepisach konstytucyjnych zasady procesu karnego, jaką jest domniemanie niewinności, niewątpliwie świadczy o rozszerzeniu jej stosowania. Nie oznacza jednak rozciągnięcia tej gwarancji konstytucyjnej (...). Konstytucyjna zasada domniemania niewinności oznacza, że wykluczone jest uznanie winy i odpowiedzialności karnej bez postępowania sądowego zakończonego prawomocnym wyrokiem karnym, jednak nie może być rozumiana w taki sposób, który uniemożliwiałby wiązanie z samym faktem toczącego się postępowania karnego jakichkolwiek konsekwencji prawnych oddziałujących na sytuację podejrzanego lub

oskarżonego”. Dopuszczalność takich konsekwencji może być oceniana, ale nie z perspektywy domniemania niewinności, tylko zasady proporcjonalności, wytyczającej zakres ingerencji w sferę praw i wolności.

Odrzucenie kandydatury określonej osoby do organu kasy lub Kasy Krajowej, z jakiegokolwiek przyczyny, nie może być traktowane jako represjonowanie, a kompetencje Komisji Nadzoru Finansowego w tym zakresie nie są równoznaczne z przyznaniem jej prawa stosowania wobec kandydatów sankcji karnych czy jakiegokolwiek innej formy represji.

Z tego względu art. 21 ust. 3 i art. 51 ust. 4 ustawy o skok z 2009 r. nie są niezgodne z art. 42 ust. 3 Konstytucji. Przepisy te nie naruszają również art. 7 Konstytucji, ponieważ weryfikacja osób pretendujących do kluczowych stanowisk w kasach i Kasie Krajowej oraz wybór takich kandydatów, którzy dają najlepszą rękojmię prawidłowego wykonywania zadań, należy do obowiązków Komisji Nadzoru Finansowego.

7.6. Prokurator Generalny potwierdził, odwołując się m.in. do orzecznictwa Trybunału, że art. 12 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji są adekwatnymi wzorcami kontroli w odniesieniu do kas. Jeśli zaś chodzi o możliwość zastosowania art. 12 i art. 58 ust. 1 Konstytucji do Kasy Krajowej, zdaniem Prokuratora Generalnego, jej funkcje publicznoprawne i ustawowy obowiązek zrzeszenia w niej kas przemawiają za tym, aby uznać ten organ za szczególnie rodzaj stowarzyszenia. „[C]hoć formalnie ujęta w organizacyjnej formie spółdzielni osób prawnych – Kasa Krajowa nie jest zrzeszeniem podlegającym ochronie na podstawie art. 12 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 [Konstytucji]”.

Z tego powodu: art. 37 ust. 2, art. 41 ust. 2, art. 43, art. 46 ust. 1 i 2, art. 47, art. 48 ust. 2 i 3, art. 49 ust. 1 i 4, art. 51 ust. 1 i 2, ust. 3 pkt 5, ust. 4, 4a i 7, art. 52 ust. 2, art. 53 ust. 2 i 3, art. 54 ust. 1, art. 55 ust. 4, art. 60 w zakresie, w jakim odnosi się do Kasy Krajowej, art. 68 ust. 2 i 3, art. 71 ust. 1 w zakresie, w jakim odnosi się do Kasy Krajowej, art. 72 w zakresie, w jakim odnosi się do Kasy Krajowej, art. 73 ust. 1 w zakresie, w jakim odnosi się do Kasy Krajowej, art. 85 pkt 1 i 3 w zakresie, w jakim odnosi się do Kasy Krajowej, art. 86 w zakresie, w jakim odnosi się do Kasy Krajowej, art. 90 w zakresie, w jakim odnosi się do Kasy Krajowej, oraz art. 91 ust. 1 i 2 ustawy o skok z 2009 r., nie są niezgodne z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Z tych samych powodów art. 85 pkt 1 i 3, art. 86 oraz art. 90 ustawy o skok z 2009 r. w zakresie, w jakim odnoszą się do Kasy Krajowej, nie są niezgodne z art. 12 Konstytucji.

7.7. Prokurator Generalny skonstatował ponadto, że ograniczenia wolności działalności gospodarczej przewidziane w art. 22, art. 24 ust. 2, art. 25, art. 26 ust. 2, art. 30 ust. 2, art. 31 ust. 1 pkt 2, art. 32, art. 36 ust. 1, art. 37 ust. 3 oraz art. 81 pkt 5 i 6 ustawy o skok z 2009 r. są zasadne i wynikają z konieczności zapewnienia bezpieczeństwa środków pieniężnych powierzonych kasom przez członków tych kas; w mniejszym stopniu mają związek z konstytucyjną wolnością zrzeszania.

W odniesieniu do art. 10 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r., w którym wnioskodawca kwestionuje wymóg istnienia (pomiędzy członkami kas) więzi o charakterze zawodowym lub organizacyjnym, Prokurator Generalny zauważył, że „zarzut (...) jest sprzeczny z większością pozostałych zarzutów przedstawionych wobec poszczególnych przepisów ustawy, w szczególności tymi, które kwestionują konieczność wprowadzenia publicznego nadzoru nad kasami i mechanizmów, jakie się na ten nadzór składają”.

Wymóg występowania określonych więzi między członkami kas jest cechą szczególną SKOK. Ogranicza ryzyko bankowe generowane przez kasy, zabezpiecza interesy ich wierzycieli, a także ogranicza ryzyko kredytowe ponoszone przez kasy. Istnienie więzi społecznych pomiędzy członkami unii kredytowych pozwala też na obniżenie kosztów ich działalności, dzięki czemu mogą oferować tańsze pożyczki i korzystniejsze lokaty. Dlatego zaskarżony przepis, obowiązujący również pod rządami ustawy o skok z 1995 r., nie narusza konstytucyjnej wolności zrzeszania.

Podobnie, związek ze specyfiką systemu SKOK oraz koniecznością ograniczania kosztów własnych ich funkcjonowania ma także zasada nieodpłatnego pełnienia funkcji w kasach (z wyłączeniem zarządu, jeśli statut kasy tak stanowi).

Dlatego, zdaniem Prokuratora Generalnego, art. 7 ust. 1 i 4-6, art. 8 ust. 2 i 3, art. 9, art. 10 ust. 1 w zakresie, w jakim wymaga istnienia pomiędzy członkami kasy, będącymi osobami fizycznymi, istnienia więzi o charakterze zawodowym lub organizacyjnym, art. 19, art. 20, art. 21 ust. 1, ust. 2 pkt 4 i ust. 3, art. 22 ust. 1, art. 24 ust. 2, art. 25, art. 26 ust. 2, art. 30 ust. 2, art. 31 ust. 1 pkt 2, art. 32, art. 36 ust. 1 w zakresie, w jakim nakazuje odpowiednie stosowanie przepisu prawa bankowego, zgodnie z którym zasady oprocentowania określa umowa kredytu, art. 37 ust. 3, art. 60 w zakresie, w jakim przewiduje sprawowanie nadzoru przez Komisję Nadzoru Finansowego nad kasami, art. 71 ust. 1 w zakresie, w jakim w zdaniu wprowadzającym stanowi, że wymienia środki nadzoru Komisji Nadzoru Finansowego nad kasami przykładowo, nie zaś wyczerpująco, oraz w pkt 3, w którym stanowi o możliwości podniesienia przez Komisję Nadzoru Finansowego poziomu funduszy własnych kas, art. 72 w zakresie, w jakim odnosi się do kas, art. 73 ust. 1 w zakresie, w jakim pozwala na ustanowienie zarządcy komisarycznego, jeżeli zarząd nie przekaze programu postępowania naprawczego zgodnie z art. 72a

ustawy o skok, art. 85 pkt 1 i 3 w zakresie, w jakim przewiduje nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad kasami, art. 86 w zakresie, w jakim odnosi się do kas, oraz art. 90 ustawy o skok z 2009 r. w zakresie, w jakim odnosi się do kas, są zgodne z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Z tych samych powodów art. 81 pkt 5 i 6, art. 85 pkt 1 i 3 w zakresie, w jakim przewiduje nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad kasami, art. 86 w zakresie, w jakim odnosi się do kas, oraz art. 90 ustawy o skok z 2009 r. w zakresie, w jakim odnosi się do kas, są zgodne z art. 12 Konstytucji.

7.8. W przekonaniu Prokuratora Generalnego, zarzuty postawione przepisom ustawy o skok na podstawie konstytucyjnej zasady ochrony prawa własności (art. 64 Konstytucji), „pozostają – w zdecydowanej większości – w związku z ograniczeniami wynikającymi z prowadzenia przez kasy działalności depozytowo-kredytowej, i stanowią przejaw ograniczenia wolności działalności gospodarczej”.

7.8.1. Istotą zarzutu wobec art. 12 ust. 3 ustawy o skok z 2009 r. jest naruszenie praw majątkowych nie kas, lecz ich członków. Zdaniem Prokuratora Generalnego, argumentacja przedstawiona wobec tego unormowania została jednak oparta na błędnych przesłankach. Wkład członkowski, który nie może być wypłacony przed ustaniem członkostwa w kasie, nie pełni w kasie roli porównywalnej do lokaty bankowej. Należy raczej traktować go jako specyficzne, właściwe prawu spółdzielczemu, świadczenie na rzecz spółdzielni, będące zasileniem kapitałowym tego podmiotu. Jego związanie z członkostwem w kasie i wynikający stąd zakaz wypłacenia go przed ustaniem członkostwa jest typową konstrukcją prawa spółdzielczego.

7.8.2. W odniesieniu do art. 24 ust. 2 ustawy o skok z 2009 r. Prokurator Generalny wywiódł, że aktualne brzmienie przepisu, nadane ustawą zmieniającą z 2013 r., odbiega znacząco od brzmienia, które zostało zakwestionowane we wniosku, „choć różnica, jaka z tego wynika, ma – w perspektywie zarzutów przedstawionych przez [w]nioskodawców – charakter ilościowy, a nie jakościowy”. Pomimo zmiany normatywnej, zarzuty sformułowane wobec art. 24 ust. 2 ustawy o skok z 2009 r., w ocenie Prokuratora Generalnego, pozostają, co do zasady, aktualne.

Ratio zaskarżonego unormowania jest troska o bezpieczeństwo wkładów w sytuacji, gdy w ustawie nie zostały przewidziane minimalne wymogi kapitałowe kas.

7.8.3. Przepisy art. 25 i art. 26 ust. 2 ustawy o skok z 2009 r. zawierają specjalne reguły dotyczące źródeł zasilania funduszu oszczędnościowo-pożyczkowego oraz pokrycia straty bilansowej kasy. Ich ustanowienie uzasadnia ważny interes publiczny (bezpieczeństwo gromadzonych w kasach środków pieniężnych).

7.8.4. Przepisy art. 37 ust. 2, art. 38 ust. 4 i art. 56 ust. 1 ustawy o skok ustanawiają ograniczenia działalności inwestycyjnej kas i Kasy Krajowej. Ograniczenie dopuszczalnego zaangażowania kapitałowego kas i Kasy Krajowej oraz możliwości inwestowania w różnego rodzaju instrumenty finansowe zostało podyktowane potrzebą zapewnienia zgromadzonych w kasach i Kasie Krajowej środków.

7.8.5. Zarzuty, jakie zostały przedstawione wobec art. 46 ust. 1, art. 54 ust. 1 i art. 55 ust. 4 ustawy o skok z 2009 r., są związane z problematyką funduszy kas i Kasy Krajowej (m.in. obowiązek wnoszenia przez kasy składki na rzecz Kasy Krajowej ze środków funduszu oszczędnościowo-pożyczkowego, zamknięty katalog funduszy własnych Kasy Krajowej, zakaz pokrywania straty bilansowej Kasy Krajowej z funduszu stabilizacyjnego). Prokurator Generalny uznał zarzuty za bezzasadne. Ustawowe podstawy gospodarki finansowej kas mają na celu ochronę interesu publicznego i interesów indywidualnych członków kas.

7.8.6. Podsumowując, Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie zgodności art. 12 ust. 3, art. 24 ust. 2, art. 25, art. 26 ust. 2, art. 37 ust. 2, art. 38 ust. 4, art. 46 ust. 1, art. 54 ust. 1, art. 55 ust. 4 i art. 56 ust. 1 ustawy o skok z art. 64 Konstytucji.

7.9. Wnioskodawcy zakwestionowali wiele przepisów ustawy o skok z perspektywy art. 32 Konstytucji.

7.9.1. Za grupę podmiotów podobnych do kas zostały uznane przede wszystkim spółdzielnie. Dotyczyło to art. 7 ust. 1, art. 10 ust. 1, art. 21 ust. 1, ust. 2 pkt 4, ust. 3, art. 26 ust. 2, art. 37 ust. 2 i art. 41 ust. 2 ustawy o skok z 2009 r. Prokurator Generalny przyjął, że odmienności organizacji i funkcjonowania kas w porównaniu z innymi spółdzielniami są konsekwencją przedmiotu działalności SKOK (działalności depozytowo-kredytowej) i mają uzasadnienie konstytucyjne. Dlatego art. 7 ust. 1, art. 10 ust. 1, art. 21 ust. 1, ust. 2 pkt 4, ust. 3, art. 26 ust. 2, art. 37 ust. 2 i art. 41 ust. 2 ustawy o skok z 2009 r. są zgodne z art. 32 Konstytucji.

7.9.2. Inną grupą przepisów ustawy o skok niezgodnych, według wnioskodawcy, z art. 32 Konstytucji, były: art. 7 ust. 4-6, art. 8 ust. 2 i 3, art. 9, art. 9a ust. 4, art. 20, art. 24 ust. 2, art. 30 ust. 2, art. 32, art. 36 ust. 1, art. 37 ust. 3, art. 71 ust. 1 w zakresie, w jakim w zdaniu wprowadzającym stanowi, że wymienia środki nadzoru Komisji Nadzoru Finansowego nad kasami i Kasą Krajową przykładowo, nie zaś wyczerpująco, oraz w pkt 3, w którym stanowi o możliwości podniesienia przez Komisję Nadzoru Finansowego wymaganego poziomu funduszy własnych kas i Kasy Krajowej, art. 72, art. 73 ust. 1 w zakresie, w jakim pozwala na ustanowienie zarządcy komisarycznego, jeżeli zarząd nie przekaże programu postępowania naprawczego zgodnie z art. 72a i art. 72b

ustawy o skok, i art. 73a ust. 2 ustawy o skok. Grupą podmiotów podobnych do kas miały być w tym wypadku banki, w tym banki spółdzielcze.

Prokurator Generalny odnotował, że: „Uzasadnienie zarzutów naruszenia, przez (...) przepisy (...), art. 32 Konstytucji sprowadzono we wniosku do, niekiedy nawet niepopartego przytoczeniem stosownej regulacji, twierdzenia, że zaskarżona regulacja ustawy jest bardziej restrykcyjna niż odpowiadająca jej regulacja Prawa bankowego, czy ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych”.

Prokurator Generalny przeprowadził analizę przepisów dotyczących funkcjonowania banków i odpowiadających im, *per analogiam*, regulacji ustawy o skok, dochodząc do wniosku o względnie równoważnym charakterze tych unormowań, swoistych jedynie ze względu na charakter prawny (formę prawną) danej instytucji kredytowej. W konsekwencji doszedł do wniosku, że art. 7 ust. 4-6, art. 8 ust. 2 i 3, art. 9, art. 9a ust. 4, art. 20, art. 24 ust. 2, art. 30 ust. 2, art. 32, art. 36 ust. 1, art. 37 ust. 3, art. 71 ust. 1 w zakresie, w jakim w zdaniu wprowadzającym stanowi, że wymienia środki nadzoru Komisji Nadzoru Finansowego nad kasami i Kasą Krajową przykładowo, nie zaś wyczerpująco, oraz w pkt 3, w którym stanowi o możliwości podniesienia przez Komisję Nadzoru Finansowego wymaganego poziomu funduszy własnych kas i Kasy Krajowej, art. 72, art. 73 ust. 1 w zakresie, w jakim pozwala na ustanowienie zarządcy komisarycznego, jeżeli zarząd nie przekaze programu postępowania naprawczego zgodnie z art. 72a i art. 72b ustawy o skok, i art. 73a ust. 2 ustawy o skok są zgodne z art. 32 Konstytucji.

Uzupełniająco Prokurator Generalny potwierdził również zgodność art. 9a ust. 4 ustawy o skok z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji oraz stwierdził nieadekwatność wzorca kontroli z art. 64 Konstytucji.

7.9.3. W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 32 Konstytucji przez art. 47, art. 48 ust. 2, art. 49 ust. 1, art. 51 ust. 4, art. 52 ust. 2, art. 53 ust. 2 i 3 oraz art. 54 ust. 1 ustawy o skok Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie nieadekwatności tego wzorca kontroli. Zaskarżone przepisy dotyczą bowiem Kasy Krajowej, która nie podlega ochronie na podstawie art. 58 ust. 1 Konstytucji, a zatem nie może być porównywana do innych spółdzielni, które z kolei podlegają ochronie na podstawie art. 58 ust. 1 Konstytucji.

7.9.4. Liczne przepisy ustawy o skok zostały zakwestionowane ze względu na to, że dyskryminują:

- a) pracowników kas względem pracowników innych spółdzielni (art. 19),
- b) członków organów kas względem pozostałych członków kas (art. 31 ust. 1 pkt 2 i art. 48 ust. 3),
- c) Kasę Krajową, kasy i osoby fizyczne sprawujące w nich funkcje względem spółdzielni, banków i osób pełniących funkcje członków zarządów w tych podmiotach (art. 51 ust. 2 i art. 51 ust. 7),
- d) członków kas względem deponentów w innych instytucjach gromadzących środki pieniężne (art. 12 ust. 3 i art. 34),
- e) kasy wobec innych podmiotów nadzorowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego (art. 46 ust. 1),
- f) Kasę Krajową względem kas, spółdzielni, banków, banków spółdzielczych, prywatnych podmiotów prawnych, prywatnych i publicznych podmiotów wykonujących zadania publiczne, podmiotów podlegających nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego, podmiotów gospodarczych (art. 38 ust. 4, art. 43, art. 44 ust. 4, art. 49 ust. 4, art. 51 ust. 1, ust. 3 pkt 5 i ust. 4a, art. 55 ust. 4 i art. 56 ust. 1).

Prokurator Generalny wyjaśnił, że odmienność sytuacji prawnej podmiotów, których dotyczą zaskarżone przepisy, jest uzasadniona ich szczególną charakterystyką lub statusem. Dlatego art. 12 ust. 3, art. 19, art. 31 ust. 1 pkt 2, art. 34, art. 38 ust. 4, art. 43, art. 46 ust. 1, art. 48 ust. 3, art. 49 ust. 4, art. 51 ust. 1 i 2, ust. 3 pkt 5, ust. 4a i 7, art. 55 ust. 4 i art. 56 ust. 1 ustawy o skok należy uznać za zgodne z art. 32 Konstytucji.

7.9.5. Wnioskodawcy podnieśli, że art. 73a ust. 2 ustawy o skok, dotyczący ustanowienia przez Komisję Nadzoru Finansowego zarządcy komisarycznego w kasie lub Kasie Krajowej (gdy skład zarządu kasy nie odpowiada wymogom ustawowym, w celu zorganizowania wyboru nowego zarządu), jest niezgodny z art. 32 ust. 2 Konstytucji. W ocenie Prokuratora Generalnego, materiały z prac legislacyjnych nad tym przepisem nie pozwalają zrekonstruować jego *ratio legis*. Wprowadzenie zarządcy komisarycznego w kasach i Kasie Krajowej jest uciążliwym środkiem nadzorczym, którego zastosowanie powszechnie uważa się za ostateczność stosowaną po wyczerpaniu innych środków nadzorczych. Ustawodawca, zdaniem Prokuratora Generalnego, powinien był przewidzieć „zasadę stopniowania działań sanacyjnych”. Tymczasem „ustawa nie wymaga nawet, by naruszenie to miało charakter rażący lub uporczywy”.

Dlatego też art. 73a ust. 2 ustawy o skok jest niezgodny z art. 32 ust. 2 Konstytucji, jak również z art. 2 Konstytucji w aspekcie, w jakim przepis ten wyraża zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prokurator Generalny nie podzielił natomiast zarzutu, że art. 73a ust. 2 ustawy o skok narusza zasadę poprawnej legislacji przez niejasne określenie przesłanek ingerencji nadzorczej; wnioskodawcy nie rozwinęli tej tezy i nie przedstawili dowodów na jej poparcie.

7.10. Wnioskodawcy zarzucili naruszenie zasady legalizmu, wyrażonej w art. 7 Konstytucji, art. 7 ust. 1, 4-6, art. 8 ust. 2 i 3, art. 9, art. 21 ust. 1, ust. 2 pkt 4 i ust. 3, art. 24 ust. 2 i ust. 3 pkt 4, art. 51 ust. 3 pkt 5 i ust. 4,

art. 53 ust. 2 i 3, art. 63 ust. 2b, art. 68 ust. 2 i 3, art. 71 ust. 1 w zakresie, w jakim w zdaniu wprowadzającym stanowi, że wymienia środki nadzoru Komisji Nadzoru Finansowego nad kasami i Kasą Krajową przykładowo, nie zaś wyczerpująco, oraz w pkt 3, w którym stanowi o możliwości podniesienia przez Komisję Nadzoru Finansowego wymaganego poziomu funduszy własnych kas i Kasy Krajowej, art. 71 ust. 1 pkt 1-2 i 4-5, ust. 2, art. 72, art. 73 ust. 1 w zakresie, w jakim pozwala na ustanowienie zarządcy komisarycznego, jeżeli zarząd nie przekaze programu postępowania naprawczego zgodnie z art. 72a i art. 72b ustawy o skok, art. 81 pkt 5 i 6, art. 83 pkt 1 i 2, art. 85 pkt 1 i 3 w zakresie, w jakim przewiduje nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad kasami, i art. 86 ustawy o skok.

7.10.1. Zasadnicza część przepisów dotyczy nadzoru Komisji Nadzoru Finansowego nad kasami, w szczególności w aspekcie tworzenia kas (uzyskania zezwolenia na utworzenie kasy oraz zatwierdzenia statutu kasy i jego zmian). Według Prokuratora Generalnego, przewidziane w zaskarżonych przepisach kompetencje Komisji Nadzoru Finansowego nie mają nadmiernie uznaniowego charakteru i co do istoty odpowiadają analogicznym regulacjom adresowanym do banków.

7.10.2. Możliwość określenia przez Komisję Nadzoru Finansowego wzoru wniosku o wydanie zezwolenia na utworzenie kasy nie zmienia instrukcyjnego charakteru tego dokumentu i nie wpływa na możliwość uzyskania stosownego zezwolenia również bez zachowania wymogów wniosku.

7.10.3. Zarzut przyznania Komisji Nadzoru Finansowego nadmiernej swobody w zakresie wyrażania zgody na powołanie prezesa kasy, zdaniem Prokuratora Generalnego, w ogóle nie został uzasadniony. Podobnie Prokurator Generalny podsumował zarzut niezgodności art. 51 ust. 3 pkt 5 i ust. 4 ustawy o skok z 2009 r. z art. 7 Konstytucji.

7.10.4. Prokurator Generalny odrzucił zarzuty wobec art. 24 ust. 2 i ust. 3 pkt 4 ustawy o skok. Wymóg uzyskania zgody Komisji Nadzoru Finansowego na zaliczenie do funduszy własnych kasy pomocy stabilizacyjnej, bez względu na charakter tych środków, nie może być uznany za naruszający zasadę legalizmu. Z punktu widzenia tej zasady uznanie pomocy stabilizacyjnej za środki nie pochodzące ze środków publicznych jest bez znaczenia, a sama kompetencja Komisji Nadzoru Finansowego została sprecyzowana ustawowo.

7.10.5. W odniesieniu do art. 63 ust. 2b oraz art. 68 ust. 2 i 3 ustawy o skok, które nadają Komisji Nadzoru Finansowego prawo żądania od Kasy Krajowej dokonania zmian w planie czynności kontrolnych w kasach na dany rok oraz prawo kontroli metodyki i zasad wykonywania przez Kasę Krajową czynności kontrolnych w kasach, a także wydawania zaleceń Kasie Krajowej dokonania zmian w metodyce i zasadach określających sposób i zakres przeprowadzania kontroli w kasach, Prokurator Generalny uznał, że precyzyjnie określają kompetencje nadzorcze Komisji Nadzoru Finansowego.

7.10.6. Przepisy art. 81 pkt 5 i 6 ustawy o skok z 2009 r. został zakwestionowany ze względu na pozbawienie Kasy Krajowej uprawnienia do opiniowania projektów rozporządzeń ministra właściwego do spraw finansów publicznych, w sprawie szczególnych zasad rachunkowości kas oraz wzorcowych planów kont dla kas i Kasy Krajowej, a także przekazanie tego uprawnienia Przewodniczącemu Komisji Nadzoru Finansowego (w odniesieniu do pierwszego ze wskazanych rozporządzeń) oraz Komisji Nadzoru Finansowego (w odniesieniu do drugiego). Według Prokuratora Generalnego, „[p]rzyjęte w zaskarżonych przepisach rozwiązanie nie tylko trudno uznać za sprzeczne z zasadą legalizmu, ale należy przyjąć, że jest ono logicznym następstwem objęcia kas i Kasy Krajowej nadzorem finansowym, sprawowanym przez KNF”.

7.10.7. W odniesieniu do art. 85 pkt 1 i 3 ustawy o skok z 2009 r. w zakresie, w jakim przewiduje nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad kasami, Prokurator Generalny stwierdził, że „[w]nioskodawcy nie przedstawili konkretnych okoliczności, wskazujących na sprzeczność rozwiązania, polegającego na objęciu kas i Kasy Krajowej nadzorem, sprawowanym przez KNF, z zasadą legalizmu, poprzestając na ogólnikowym wskazaniu, że wynika z niego przyznanie tej instytucji szeregu kompetencji o arbitralnym charakterze, bez ścisłego określenia podstaw i granic ingerencji organu nadzoru w organizację i działalność kas i Kasy Krajowej”.

7.10.8. Podsumowując, art. 7 ust. 1 i 4-6, art. 8 ust. 2 i 3, art. 9, art. 21 ust. 1, ust. 2 pkt 4 i ust. 3, art. 24 ust. 2 i ust. 3 pkt 4, art. 51 ust. 3 pkt 5 i ust. 4, art. 53 ust. 2 i 3, art. 63 ust. 2b, art. 68 ust. 2 i 3, art. 71 ust. 1 w zakresie, w jakim w zdaniu wprowadzającym stanowi, że wymienia środki nadzoru Komisji Nadzoru Finansowego nad kasami i Kasą Krajową przykładowo, nie zaś wyczerpująco, oraz w pkt 3, w którym stanowi o możliwości podniesienia przez Komisję Nadzoru Finansowego wymaganego poziomu funduszy własnych kas i Kasy Krajowej, art. 71 ust. 1 pkt 1-2 i 4-5, ust. 2, art. 72, art. 73 ust. 1 w zakresie, w jakim pozwala na ustanowienie zarządcy komisarycznego, jeżeli zarząd nie przekaze programu postępowania naprawczego zgodnie z art. 72a i art. 72b ustawy o skok, art. 81 pkt 5 i 6, art. 83 pkt 1 i 2, art. 85 pkt 1 i 3 w zakresie, w jakim przewiduje nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad kasami, i art. 86 ustawy o skok są zgodne z art. 7 Konstytucji.

Dodatkowo Prokurator Generalny wskazał, że art. 24 ust. 2 ustawy o skok, w zakresie, w jakim upoważnia Komisję Nadzoru Finansowego do wyrażania zgody na zaliczenie określonych środków do funduszy własnych

kasy, nie może być uznany za nadający jej prawo wydawania aktów prawnych powszechnie obowiązujących. Zgoda, o której mowa w art. 24 ust. 2 ustawy o skok, jest bowiem typowym środkiem nadzorczym. Dlatego art. 24 ust. 2 ustawy o skok jest zgodny także z art. 10 Konstytucji. Z kolei art. 92 i art. 93 Konstytucji należy w tym kontekście uznać za wzorce nieadekwatne.

7.11. Przepisy ustawy o skok zostały zakwestionowane z perspektywy zasady minimalizacji ingerencji prawodawczej, którą wnioskodawcy wywiedli z art. 2 Konstytucji, zamiennie nazywając ją także zasadą subsydiarności lub zasadą pomocniczości. Prokurator Generalny zauważył, że formułując zarzut naruszenia zasady „minimalizacji ingerencji prawodawczej”, wnioskodawcy nie zarzucali ingerencji w jakieś konkretne konstytucyjne prawa lub wolności, ale kwestionowali samą potrzebę unormowania, przyjmując najczęściej za punkt odniesienia stan prawny obowiązujący pod rządami ustawy o skok z 1995 r. Argumentowali, że poprzednia regulacja „była lepsza”, zaś zmiana „jest rozwiązaniem gorszym”. Prokurator Generalny przypomniał, że Trybunał nie ocenia celowości, trafności czy optymalnego charakteru norm prawnych; pozostaje to domeną ustawodawcy. Rozumowanie wnioskodawcy odwraca ponadto ciężar dowodu w postępowaniu przed Trybunałem. „W postępowaniu tym to nie ustawodawca ma wykazywać, że podjęte przez niego rozstrzygnięcia legislacyjne są zgodne z Konstytucją lecz wnioskodawca, który dąży do obalenia domniemania konstytucyjności, powinien uzasadnić zarzut niezgodności zaskarżonego aktu normatywnego z ustawą zasadniczą”.

Dlatego art. 7 ust. 1, 4, 5 i 6, art. 8 ust. 2 i 3, art. 9, art. 9a ust. 4, art. 10 ust. 1 w aspekcie nieuwzględnienia nowoczesnych standardów unii kredytowych, które już nie wymagają więzi, art. 19, art. 21 ust. 1, ust. 2 pkt 4 i ust. 3, art. 22 ust. 1, art. 24 ust. 2, art. 25, art. 26 ust. 2, art. 30 ust. 2, art. 31 ust. 1 pkt 2 i ust. 2, art. 32, art. 34, art. 36 ust. 1, art. 37 ust. 2 i 3, art. 38 ust. 4, art. 41 ust. 2, art. 43, art. 44 ust. 4, art. 46 ust. 2, art. 47, art. 48 ust. 2 i 3, art. 49 ust. 1, art. 51 ust. 1 i 2, ust. 3 pkt 5 i ust. 4, art. 52 ust. 2, art. 53 ust. 2 i 3, art. 54 ust. 1, art. 55 ust. 4, art. 56 ust. 1, art. 60 w zakresie, w jakim przewiduje sprawowanie przez Komisję Nadzoru Finansowego nadzoru nad kasami, art. 63 ust. 2b, art. 68 ust. 2 i 3, art. 71 ust. 1 w zakresie, w jakim w zdaniu wprowadzającym stanowi, że wymienia środki nadzoru Komisji Nadzoru Finansowego nad kasami i Kasą Krajową przykładowo, nie zaś wyczerpująco, oraz w pkt 3, w którym stanowi o możliwości podniesienia przez Komisję Nadzoru Finansowego poziomu funduszy własnych kas i Kasy Krajowej, art. 71 ust. 1 pkt 1-2 i 4-5, ust. 2, art. 72, art. 73 ust. 1 w zakresie, w jakim pozwala na ustanowienie zarządcy komisarycznego, jeżeli zarząd nie przekaze programu postępowania naprawczego zgodnie z art. 72a i art. 72b ustawy o skok, art. 81 pkt 5 i 6, art. 83 pkt 1 i 2, art. 85 pkt 1 i 3 w zakresie, w jakim przewiduje nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad kasami, art. 86 i art. 90 ustawy o skok, są zgodne z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim wyraża zasadę „minimalizacji ingerencji prawodawczej”.

7.12. Prokurator Generalny omówił zarzuty naruszenia zasady proporcjonalności przez art. 49 ust. 4, art. 51 ust. 4a i art. 51 ust. 7 ustawy o skok. Przepisy te przewidują maksymalny okres (określonej przez statut) kadencji zarządu i rady nadzorczej Kasy Krajowej. Zdaniem Prokuratora Generalnego, zarówno wprowadzenie kadencyjności organów Kasy Krajowej, jak i określenie maksymalnej długości jej kadencji, stanowią gwarancję demokratycznej weryfikacji działalności zarządu i rady nadzorczej Kasy Krajowej. Możliwość ponownego wyboru członka zarządu i rady nadzorczej Kasy Krajowej na kolejne kadencje pozwala zaś przyjąć, że ograniczenie to nie jest nadmierne.

Niezasadne są także zarzuty wobec art. 51 ust. 7 ustawy o skok, który nie dopuszcza łączenia funkcji członka rady nadzorczej albo zarządu kasy z funkcją członka zarządu lub pracownika Kasy Krajowej. Ograniczenie to ma zapobiegać konfliktowi interesów.

Dlatego art. 49 ust. 4, art. 51 ust. 4a i art. 51 ust. 7 ustawy o skok są zgodne z zasadą proporcjonalności wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

7.13. Wnioskodawcy zaskarżyli art. 1 pkt 39 lit. d ustawy zmieniającej z 2013 r. i art. 73 ust. 8 ustawy o skok. Pierwszy z wymienionych przepisów uchylił art. 73 ust. 7 ustawy o skok z 2009 r., który zawierał reguły dotyczące ponoszenia kosztów wykonywania funkcji zarządcy komisarycznego w kasie i ustalania wysokości wynagrodzenia zarządcy komisarycznego, drugi przepis określa natomiast nowe reguły w tym zakresie, które dodatkowo przewidują koszty związane z wykonywaniem funkcji zarządcy komisarycznego oraz jego wynagrodzeniem w odniesieniu do Kasy Krajowej. W szczególności wątpliwości wnioskodawcy wzbudziły: ustalenie wysokości wynagrodzenia zarządcy komisarycznego przez Komisję Nadzoru Finansowego bez zasięgnięcia opinii Kasy Krajowej oraz zniesienie maksymalnego pułapu wynagrodzenia zarządcy komisarycznego. Prokurator Generalny ocenił, że zarzut naruszenia zasady proporcjonalności był w tym wypadku równoznaczny z zakwestionowaniem celowości zmiany wprowadzonej przez ustawodawcę.

Podstawowym celem uchylonej regulacji było miarkowanie wynagrodzenia zarządcy komisarycznego. Jeśli zaś chodzi o zniesienie obowiązku zasięgnięcia opinii Kasy Krajowej przez Komisję Nadzoru Finansowego w sprawie ustalenia wynagrodzenia zarządcy komisarycznego w kasach, Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że „żaden z przepisów Konstytucji nie wymaga takiego rozwiązania, jak również że zniesieniu takiego

obowiązku nie sprzeciwiają się żadne zasady lub wartości konstytucyjne”. Dlatego art. 73 ust. 8 ustawy o skok i art. 1 pkt 39 lit. d ustawy zmieniającej z 2013 r. są zgodne z zasadą proporcjonalności wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

Argumenty wnioskodawców nie dowodzą zaś, że art. 73 ust. 8 ustawy o skok naruszył art. 64 Konstytucji.

7.14. Prokurator Generalny zajął stanowisko, że art. 1 pkt 41 ustawy zmieniającej z 2013 r., który uchylił art. 74 ustawy o skok z 2009 r., jest zgodny z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Jak stwierdził: „W zawartej we wnioskach (...) argumentacji nie przedstawiono (...) żadnego twierdzenia, które wskazywałoby na niekonstytucyjność rezygnacji przez ustawodawcę z tego rozwiązania. Innymi słowy – nie przedstawiono dowodu, by uchylenie przepisu art. 74 ustawy [o skok z 2009 r.] naruszało wartości konstytucyjne. Wobec tego należy uznać, że przepis art. 1 pkt 41 ustawy nowelizującej jest zgodny z art. 2 Konstytucji”.

7.15. Liczne przepisy ustawy o skok zostały zaskarżone ze względu na ich niezgodność z zasadą poprawnej legislacji.

7.15.1. W odniesieniu do art. 7 ust. 6, art. 8 ust. 2 i 3, art. 9, art. 9a ust. 4, art. 10 ust. 1, art. 12 ust. 3, art. 21 ust. 3, art. 24 ust. 2, art. 46 ust. 1, art. 51 ust. 4 oraz art. 55 ust. 4 ustawy o skok Prokurator Generalny podtrzymał ustalenia poczynione w związku z analizą tych przepisów dokonaną wcześniej, w aspekcie innych wzorców kontroli.

7.15.2. W odniesieniu do art. 19 ustawy o skok z 2009 r., dotyczącego nieodpłatnego pełnienia funkcji w organach kas, Prokurator Generalny stwierdził, że jest to rozwiązanie „charakteryzujące typologicznie unie kredytowe na tle zarówno innych spółdzielni, jak i instytucji kredytowych”.

7.15.3. Według Prokuratora Generalnego, art. 22 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r., ograniczający możliwość powoływania drugiej komisji kredytowej w kasie, nie narusza zasady poprawnej legislacji. Regulację tę „w ogóle trudno oceniać na płaszczyźnie naruszenia zasady poprawnej legislacji”.

7.15.4. Wnioskodawcy zarzucili naruszenie zasady poprawnej legislacji przez art. 25 ustawy o skok z 2009 r. przez to, że zamyka katalog źródeł zasilania funduszu oszczędnościowo-pożyczkowego kas (regulacja została określona jako „niedopatrzanie ustawodawcy”). Zdaniem Prokuratora Generalnego, zarzuty wnioskodawcy są bezzasadne.

7.15.5. Prokurator Generalny wyjaśnił, że art. 26 ust. 2 ustawy o skok, przewidujący, że straty bilansowe kas są pokrywane z funduszu zasobowego, a w części przekraczającej fundusz zasobowy z funduszu udziałowego, ma charakter normy ostrożnościowej, której celem jest zapewnienie bezpieczeństwa powierzonych kasie wkładów oszczędnościowych. Dlatego nie dopatrył się jej niezgodności z art. 2 Konstytucji.

7.15.6. Za zgodny z art. 2 Konstytucji Prokurator Generalny uznał art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o skok z 2009 r., który przewiduje limit koncentracji pożyczek i kredytów udzielanych członkom rady nadzorczej, zarządu i komisji kredytowej w wysokości 20% funduszu oszczędnościowo-pożyczkowego. Limity koncentracji zaangażowania, zarówno wobec jednego klienta, jak i wobec członków organów, występują także w bankach. Pełnią one ważną funkcję gwarancyjną dla członków kas i interesu publicznego.

7.15.7. Artykuł 34 ustawy o skok z 2009 r. zawiera normę ostrożnościową polegającą na zakazie poręczania przez członka kasy więcej niż dwóch pożyczek lub kredytów łącznie. „Argument o niedostosowaniu tej regulacji do obecnych realiów jest jedynie polemiką z ustawodawcą”.

7.15.8. W stosunku do art. 37 ust. 2 ustawy o skok z 2009 r. zarzut naruszenia zasady poprawnej legislacji dotyczył niejasności przepisu. W opinii Prokuratora Generalnego, „[f]akt, że możliwy jest więcej niż jeden sposób wykładni konkretnej regulacji, sam w sobie nie przesądza o jej niekonstytucyjności”.

7.15.9. Artykuł 43 w związku z art. 44 ust. 1 ustawy o skok limitują działalność Kasy Krajowej, zastrzegając, że nie może prowadzić działalności innej niż określona w ustawie lub ustawach odrębnych oraz że działalność tę może prowadzić wyłącznie na rzecz swoich członków, tj. kas. Prokurator Generalny potwierdził, że zaskarżone przepisy „jasno i precyzyjnie wyznaczają ramy działalności Kasy Krajowej, podkreślając przy tym jej służebny (usługowy) charakter względem kas, które zrzesza”. Prokurator Generalny przypomniał, że Trybunał nie kontroluje tzw. horyzontalnych niezgodności norm ustawowych.

7.15.10. Prokurator Generalny skonstatował, że w wypadku argumentów wnioskodawcy w stosunku do art. 46 ust. 2 ustawy o skok „nie można (...) podjąć rzeczowej polemiki”, ponieważ są one oparte na nieweryfikowalnych założeniach.

7.15.11. Artykuł 51 ust. 3 pkt 5 ustawy o skok z 2009 r. wśród warunków, jakie musi spełnić członek zarządu Kasy Krajowej, ustanawia wymóg wykształcenia i doświadczenia niezbędnego do kierowania instytucją finansową. W ocenie Prokuratora Generalnego, zaskarżony przepis jest dostatecznie precyzyjny i jasny; w swej treści nawiązuje do pojęć znanych m.in. w prawie bankowym.

7.15.12. Prokurator Generalny nie podzielił zastrzeżeń wobec art. 57 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r., który stanowi, że: „Kasa Krajowa prowadzi działalność niezarobkową”. Kasa Krajowa prowadzi działalność na rzecz

zrzeszonych w niej kas, a nie w celu maksymalizacji zysku; nadwyżka bilansowa Kasy Krajowej powiększa fundusz stabilizacyjny.

7.15.13. Prokurator Generalny stwierdził, że art. 58 ustawy o skok z 2009 r. – wbrew sugestii wnioskodawców, że jest to „regulacja nieracjonalna” – pełni ważną funkcję w procesie likwidacji kas i związanego z tym ustania członkostwa w SKOK.

7.15.14. Za niezgodny z zasadą poprawnej legislacji wnioskodawcy uznali art. 71 ust. 1 pkt 3 ustawy o skok, zgodnie z którym, jednym z zaleceń nadzorczych Komisji Nadzoru Finansowego jest nakazanie kasie lub Kasie Krajowej zwiększenia „wymaganego” poziomu funduszy własnych. Ustawodawca nie odwołuje się bowiem do jakiegoś wymaganego w ustawie poziomu wysokości funduszy własnych, lecz jedynie pozwala Komisji Nadzoru Finansowego na wydanie zalecenia o zwiększeniu tych funduszy. Prokurator Generalny sprecyzował, że zaskarżony przepis nie dotyczy „zwiększenia wymaganego poziomu funduszy własnych”, lecz „zwiększenia funduszy własnych”. Ich wysokość nie jest uzależniona wyłącznie od zmiennego składu osobowego kasy jako zrzeszenia, choć okoliczność ta ma bez wątpienia podstawowe znaczenie dla ich wysokości. Zwiększenie funduszy własnych może zresztą przybrać różne postaci, np. podniesienia minimalnej wysokości obowiązkowego udziału członkowskiego lub zwiększenia dodatkowej odpowiedzialności członków.

7.15.15. Artykuł 71 ust. 1 ustawy o skok wymienia wśród środków nadzorczych Komisji Nadzoru Finansowego zalecenia „podjęcia środków koniecznych do przywrócenia płynności lub osiągnięcia i przestrzegania norm”, „zwiększenia funduszy własnych” oraz „zaniechania określonych form reklamy”, podczas gdy natura tych instrumentów nie odpowiada szczególnemu charakterowi Kasy Krajowej. Przez to – zdaniem wnioskodawcy – nie nadają się one do zastosowania wobec Kasy Krajowej. Prokurator Generalny uznał, że konstrukcja zaskarżonego przepisu nie przesądza, iż wszystkie instrumenty wskazane w otwartym katalogu czynności nadzorczych mogą być zastosowane zarówno wobec kas, jak i Kasy Krajowej. Ponadto wyliczenie czynności nadzorczych w art. 71 ust. 1 ustawy o skok ma charakter przykładowy; Komisja Nadzoru Finansowego może wobec kas i Kasy Krajowej przyjąć również inne, adekwatne środki nadzorcze, mające postać zaleceń.

7.15.16. Środki nadzorcze oraz sankcje wymienione w art. 71 ust. 1 i 2 ustawy o skok muszą mieścić się w granicach prawa. Komisja Nadzoru Finansowego, podkreślił Prokurator Generalny, nie może „nakazać podmiotom podlegającym nadzorowi podjęcia działań sprzecznych z prawem ani nakazać zaniechania wykonywania obowiązków nałożonych na nie przez ustawy”.

7.15.17. Prokurator Generalny odrzucił zarzuty wobec art. 72b i art. 73 ust. 1 ustawy o skok (które ustanawiają obowiązek wdrożenia programu naprawczego oraz dopuszczają ustanowienie zarządcy komisarycznego) w zakresie, w jakim odnoszą się do Kasy Krajowej. Przepisy te nie uniemożliwiają „optymalizację ekonomiczną działalności Kasy Krajowej”.

7.15.18. Wobec art. 72 ust. 4 ustawy o skok z 2009 r. zarzut naruszenia zasady poprawnej legislacji został powiązany „ze złamaniem prywatnoprawnego charakteru funduszu stabilizacyjnego, który ma być zasilany kwotami wyegzekwowanymi z tytułu kar pieniężnych, nakładanych na członków zarządu kasy lub Kasy Krajowej przez KNF [Komisję Nadzoru Finansowego]”. Wbrew twierdzeniom wnioskodawców, Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że prywatnoprawny charakter środków funduszu stabilizacyjnego nie jest oczywisty. Ustawodawca przewiduje bowiem zasilanie funduszu stabilizacyjnego środkami publicznymi (pochodzącymi m.in. od Skarbu Państwa).

7.15.19. Zarzut naruszenia zasady poprawnej legislacji przez art. 83 pkt 1 ustawy o skok z 2009 r. polegał na przyznaniu Radzie Polityki Pieniężnej kompetencji do ustalenia stopy rezerwy obowiązkowej i wysokości jej procentowania wyłącznie wobec kas, z pominięciem Kasy Krajowej. Prokurator Generalny objaśnił, że brak precyzji zaskarżonej regulacji nie jest w tym wypadku równoznaczny z jej niekonstytucyjnością. „Wykładnia zaskarżonego przepisu pozwala osiągnąć ten sam efekt, co ewentualna eliminacja wyrażanej przez ten przepis (...) normy”.

7.15.20. Podsumowując, Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie zgodności z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji: art. 7 ust. 6, art. 8 ust. 2 i 3, art. 9, art. 9a ust. 4, art. 10 ust. 1, art. 12 ust. 3, art. 19, art. 21 ust. 3, art. 22 ust. 1, art. 24 ust. 2, art. 24 ust. 5 w związku z art. 24 ust. 6 i art. 93, art. 25, art. 26 ust. 2, art. 31 ust. 1 pkt 2, art. 34, art. 37 ust. 2, art. 43, art. 44 ust. 1, art. 46 ust. 1 i 2, art. 51 ust. 3 pkt 5 i ust. 4, art. 55 ust. 4, art. 57 ust. 1, art. 58, art. 71 ust. 1 w zakresie, w jakim w zdaniu wprowadzającym stanowi, że wymienia środki nadzoru Komisji Nadzoru Finansowego nad kasami i Kasą Krajową przykładowo, nie zaś wyczerpująco, oraz w pkt 3, w którym stanowi o możliwości podniesienia przez Komisję Nadzoru Finansowego poziomu funduszy własnych kas i Kasy Krajowej, art. 71 ust. 1 pkt 1-2 i 4-5 oraz ust. 2, art. 72, art. 72b, art. 73 ust. 1 i art. 83 ust. 1 i 2 ustawy o skok.

7.16. Według Prokuratora Generalnego, w kontekście zasady poprawnej legislacji odrębnego omówienia wymagają art. 89 i art. 93 ustawy o skok z 2009 r.

7.16.1. Artykuł 89 ustawy o skok z 2009 r. jest podstawą dalszego obowiązywania przepisów wykonawczych. Zdaniem wnioskodawców, zezwala na powstanie luki prawnej, w wypadku gdyby podmiot uprawniony do wydania aktów wykonawczych nie skorzystał z ustawowego upoważnienia.

Prokurator Generalny odpowiedział, że 15 stycznia 2013 r. Minister Finansów wydał rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. poz. 99), co znaczy, że w rzeczywistości nie doszło do powstania luki prawnej wynikającej z utraty mocy obowiązującej rozporządzenia wydanego na podstawie art. 81 ust. 2 pkt 10 u.r. Ponadto Prokurator Generalny zaakcentował, że upoważnienie do wydania rozporządzenia, o którym mowa w zaskarżonym przepisie, ma charakter obligatoryjny.

7.16.2. Wnioskodawcy zaskarżyli art. 93 ustawy o skok z 2009 r., określający termin wejścia w życie tej ustawy, ze względu na naruszenie art. 2 Konstytucji (zbyt krótka *vacatio legis*). Prokurator Generalny stwierdził, że wnioskodawcy „nie skonkretyzowali swych zarzutów i nie przedstawili argumentacji kwestionującej, przewidziany przez zaskarżony przepis, trzymiesięczny termin wejścia w życie większości przepisów ustawy, poprzestając na niejasnym sformułowaniu, że «sześciomiesięczny okres *vacatio legis* jest bez wątpienia okresem zbyt krótkim na wprowadzenie tak znaczących zmian w całym systemie SKOK». Reasumując, Prokurator Generalny zajął stanowisko, że art. 93 ustawy o skok z 2009 r. jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

7.16.3. Zarzut zbyt krótkiej, bo jedynie czternastodniowej *vacatio legis* został postawiony wobec art. 13 zdania wprowadzającego ustawy zmieniającej z 2013 r. Prokurator Generalny oddalił ten zarzut, uznając, że kasy i Kasa Krajowa miały jednak dostatecznie dużo czasu na dostosowanie swojej działalności do wymogów ustawy zmieniającej z 2013 r. Nie bez znaczenia w tym wypadku było to, że zmiany do ustawy o skok weszły już w życie, a cały system SKOK *de facto* został przystosowany do nowych warunków prawnych.

7.17. Wnioskodawcy postawili zarzut naruszenia procedury legislacyjnej art. 74c ust. 9 ustawy o skok (przekroczenie dopuszczalnego zakresu poprawek przez Senat). W przekonaniu Prokuratora Generalnego, „poprawka Senatowi została złożona co prawda do ustawy nowelizującej [zmieniającej z 2013 r.], jednak modyfikującej ustawę «starą» w bardzo obszernych fragmentach, a nadto wprowadzającej do tej ustawy szereg nowych, kompleksowo regulowanych instytucji, także ujętych w nowych dodanych rozdziałach. Należy do nich cały rozdział 6b «Przejęcie, likwidacja i upadłość kas», wraz z wprowadzonym, przez zaskarżony przepis ustawy nowelizującej, art. 74c ust. 9 ustawy [o skok]. (...) [P]oprawka Senatowi łączy się bezpośrednio z celem i przedmiotem ustawy oraz założoną *ratio legis* unormowania dotyczącego instytucji przejęcia kasy. Można przyjąć, że stanowi ona modyfikację w granicach zasadniczo przez nie wyznaczonych”. Dlatego art. 1 pkt 42 ustawy zmieniającej z 2013 r. w zakresie, w jakim do ustawy o skok z 2009 r. wprowadził art. 74c ust. 9, jest zgodny z art. 118 w związku z art. 119 Konstytucji.

7.18. Wobec art. 22 ust. 1, art. 24 ust. 2, art. 25, art. 43, art. 46 ust. 1, art. 48 ust. 2, art. 49 ust. 4, art. 51 ust. 1, art. 52 ust. 2, art. 56 ust. 1 i art. 86 ustawy o skok został wysunięty zarzut naruszenia zakazu retroakcji prawa wynikający z art. 2 Konstytucji. Prokurator Generalny rozróżnił retroaktywność i retrospektywność prawa, uznając, że wymienione przepisy ustawy o skok nie są sprzeczne z art. 2 Konstytucji.

7.19. Wnioskodawcy zaskarżyli adekwatność terminów wskazanych w art. 86 ustawy o skok z 2009 r. na dostosowanie statutów kas i Kasy Krajowej do przepisów ustawy. Jak jednak zauważył Prokurator Generalny, „[p]oza (...) ogólnikowym wskazaniem, iż terminy określone w zaskarżonym przepisie są zbyt krótkie, wymagające podjęcia pewnego wysiłku organizacyjnego, we wniosku nie przedstawiono żadnych konkretnych argumentów uzasadniających tezę, iż terminy 6 i 9 miesięcy są niewystarczające dla dostosowania statutów do obowiązującej ustawy”.

Ustawodawca ustanowił sześć- i dziewięćmiesięczny okres dostosowawczy dla nowych przepisów (czas na zmianę i zatwierdzenie statutu oraz zatwierdzenie prezesów i członków zarządów kas i członków zarządu Kasy Krajowej), a dodatkowo przewidział okres *vacatio legis* (3 miesiące). Z tej perspektywy art. 86 ustawy o skok z 2009 r. nie naruszył zakazu retroakcji. Wygaszenie mandatów prezesów kas i członków Kasy Krajowej w wypadku odmowy ich zatwierdzenia przez Komisję Nadzoru Finansowego nie może być traktowane jako sprzeczne z zasadą kadencyjności organów lub zasadą praw nabytych.

Dlatego art. 86 ustawy o skok z 2009 r. jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

7.20. Prokurator Generalny odnotował, że zarzuty wobec art. 20 i art. 51 ust. 7 ustawy o skok mają podobną podstawę merytoryczną do zarzutów wobec art. 86 ustawy o skok z 2009 r. Argumentacja za zgodnością tych przepisów z art. 2 Konstytucji jest w tym wypadku w pełni adekwatna.

7.21. Zarzuty dotyczące naruszenia przez przepisy ustawy o skok zasady zaufania do państwa i prawa, zdaniem Prokuratora Generalnego, mają charakter pomocniczy – wzmacniają wymowę zarzutów odwołujących się do art. 20, art. 22, art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 (w aspekcie zasady poprawnej legislacji) i art. 7 Konstytucji. „[W] uzasadnieniu wniosku zarzut naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego

przez nie prawa nie został dokładniej uzasadniony, a formułowano go przede wszystkim łącznie z zarzutem naruszenia zasad poprawnej legislacji bądź zarzutem naruszenia art. 7 Konstytucji (zasada legalizmu)". Z tego względu art. 7 ust. 5 i 6, art. 8 ust. 2 i 3, art. 9, art. 21 ust. 1, ust. 2 pkt 4 i ust. 3, art. 24 ust. 2, ust. 3 pkt 4, art. 24 ust. 5 w związku z ust. 6, art. 93, art. 36 ust. 1, art. 46 ust. 1 i 2, art. 49 ust. 4, art. 51 ust. 1, ust. 3 pkt 5 i ust. 4, art. 52 ust. 2, art. 53 ust. 2 i 3, art. 54 ust. 1, art. 55 ust. 4, art. 68 ust. 2 i 3, art. 71 ust. 1 w zakresie, w jakim w zdaniu wprowadzającym stanowi, że wymienia środki nadzoru Komisji Nadzoru Finansowego nad kasami i Kasą Krajową przykładowo, nie zaś wyczerpująco, oraz w pkt 3, w którym stanowi o możliwości podniesienia przez Komisję Nadzoru Finansowego poziomu funduszy własnych kas i Kasy Krajowej, art. 71 ust. 1 pkt 1-2 i 4-5 oraz ust. 2, art. 72, art. 72b, art. 73 ust. 1 w zakresie, w jakim pozwala na ustanowienie zarządcy komisarycznego, jeżeli zarząd nie przekaze programu postępowania naprawczego zgodnie z art. 72a i art. 72b ustawy o skok, art. 81 pkt 5 i 6, art. 83 pkt 1 i 2, art. 85 pkt 1 i 3 w zakresie, w jakim przewiduje nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad kasami, oraz art. 86 ustawy o skok, są zgodne z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

7.22. Prokurator Generalny odniósł się do zarzutów sformułowanych w stosunku do art. 90, art. 91 ust. 1 i 2 oraz art. 83 pkt 1 i 2 ustawy o skok z 2009 r. w zakresie, w jakim dotyczy upoważnienia Rady Polityki Pieniężnej i Zarządu Narodowego Banku Polskiego do wydawania aktów obowiązujących kasy i Kasę Krajową.

7.22.1. Zaskarżony art. 90 ustawy o skok z 2009 r. stanowi, że dotychczasowe przepisy w zakresie współczynnika wypłacalności, wydane przez Kasę Krajową, zachowują moc do czasu wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 24 ust. 6 ustawy o skok. Z kolei skutkiem art. 91 ust. 1 i 2 ustawy o skok z 2009 r. miało być, według wnioskodawcy, zniweczenie istniejącego systemu bezpieczeństwa kas, oparte go na – ustanowionym przez Kasę Krajową – obowiązku ubezpieczenia depozytów zgromadzonych w kasach w Towarzystwie Ubezpieczeń Wzajemnych SKOK. W odniesieniu do art. 91 ust. 1 i 2 ustawy o skok z 2009 r. wnioskodawca podniósł również zarzut naruszenia art. 122 ust. 4 Konstytucji przez niewłaściwe wykonanie wyroku TK z 12 stycznia 2012 r. (sygn. Kp 10/09, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 4).

Prokurator Generalny replikował, że usunięcie niezgodności art. 91 ust. 1 i 2 ustawy o skok z 2009 r. w trybie art. 122 ust. 4 Konstytucji nastąpiło przez określenie czasowego zakresu ich zastosowania na 24 miesiące od dnia wejścia w życie ustawy. Rozwiązanie to pozwoliło na wyeliminowanie wady legislacyjnej, która przesądziła o niekonstytucyjności regulacji. Dlatego art. 91 ust. 1 i 2 ustawy o skok z 2009 r. jest zgodny z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim wzorzec ten wyraża zasadę demokratycznego państwa prawnego i zasadę poprawnej legislacji w związku z art. 122 ust. 4 Konstytucji.

Prokurator Generalny ocenił, że wnioskodawca nie odniósł się do istoty art. 91 ust. 1 i 2 ustawy o skok z 2009 r. (w szczególności do charakteru tych przepisów jako przejściowych oraz do ustanowionego w nich systemu czasowego gwarantowania środków zdeponowanych w kasach), lecz do zmiany dotychczasowego (obowiązującego pod rządami ustawy o skok z 1995 r.) systemu gwarantowania depozytów z obligatoryjnego na dobrowolny. „Zarzuty przedstawione wobec art. 91 ust. 1 i 2 ustawy [o skok z 2009 r.] są zatem w istocie refleksem konstatacji, iż ustawa, w chwili zainicjowania kontroli konstytucyjności, nie przewidywała publicznego systemu gwarantowania depozytów złożonych w kasach”. Pogląd ten zdezaktualizował się wraz z wejściem w życie ustawy zmieniającej z 2013 r.

7.22.2. Wnioskodawca wskazał ponadto, że art. 91 ust. 1 i 2 ustawy o skok z 2009 r. narusza art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Kwestionowane przepisy wysławia bowiem regułę, zgodnie z którą w okresie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy środki funduszu stabilizacyjnego mogą być przeznaczone na pokrycie roszczeń członków kas, które staną się niewypłacalne, a nie będą należały do systemu gwarantowania depozytów. Jest to niedopuszczalne ograniczenie prawa własności Kasy Krajowej i kas.

W przekonaniu Prokuratora Generalnego, przeznaczenie w okresie przejściowym środków funduszu stabilizacyjnego na pokrycie roszczeń członków kas z tytułu zgromadzonych w kasach środków mieści się w szeroko rozumianym celu funduszu stabilizacyjnego, jakim jest również zapewnienie bezpieczeństwa zgromadzonych w kasach oszczędności. Wypłata środków z funduszu stabilizacyjnego będzie dotyczyła w tym wypadku członków kas, które ów fundusz współtworzyły. Dlatego art. 90 ustawy o skok z 2009 r. jest zgodny z art. 2, art. 9, art. 20, art. 22, art. 32 oraz art. 64 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 91 ust. 3 Konstytucji.

7.22.3. Prokurator Generalny potwierdził, że art. 55 ust. 1a ustawy o skok, będący elementem systemu gwarantowania depozytów SKOK, jest zgodny z art. 64 i art. 21 Konstytucji.

Twierdzenie, że zaskarżony przepis przewiduje obligatoryjną darowiznę podmiotu prywatnego, jakim jest Kasa Krajowa, na rzecz Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, jest bezpodstawne; funkcją funduszu stabilizacyjnego jest gwarantowanie członkom kas wypłaty ich środków finansowych zgromadzonych w kasach, w wysokości objętej gwarancjami Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Kasa Krajowa nie może dysponować tymi środkami na inne cele.

7.22.4. W odniesieniu do zarzutów wobec art. 83 pkt 1 i 2 ustawy o skok z 2009 r. w części, w jakiej dotyczy upoważnienia Rady Polityki Pieniężnej i Zarządu Narodowego Banku Polskiego do wydawania aktów obowiązujących kasy i Kasę Krajową, Prokurator Generalny wyraził pogląd, że pomiędzy wskazanymi podmiotami istnieje tzw. podległość funkcjonalna, która uzasadnia stosowanie aktów prawa wewnętrznego (wynika to z wiodącej roli banku centralnego jako banku banków). Dlatego art. 83 pkt 1 i 2 ustawy o skok z 2009 r. jest zgodny z art. 227 Konstytucji.

7.23. Wnioskodawcy stwierdzili, że przepisy upoważniające do wydania rozporządzenia zawarte w art. 24 ust. 6, art. 46 ust. 3, art. 62 ust. 1, art. 63 ust. 3 i art. 64 ust. 3 ustawy o skok nie spełniają wymogów konstytucyjnych, określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Prokurator Generalny zasadniczo nie stwierdził naruszenia konstytucyjnych warunków formułowania przepisów upoważniających do wydania rozporządzenia, ani w odniesieniu do konieczności zamieszczania szczegółowych wytycznych, ani w odniesieniu do ewentualnego wkroczenia w materię ustawową. Jednie w wypadku art. 63 ust. 3 ustawy o skok doszedł do wniosku, że ustawodawca nie zamieścił dostatecznie precyzyjnych wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego (nie można ich zrekonstruować także na podstawie innych przepisów ustawy o skok). Dlatego art. 63 ust. 3 ustawy o skok jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Ocena zaskarżonych przepisów w kontekście art. 93 Konstytucji, który nie dotyczy rozporządzeń, nie jest – zdaniem Prokuratora Generalnego – możliwa. Zatem art. 24 ust. 6, art. 46 ust. 3 i art. 62 ust. 1 ustawy o skok nie są niezgodne z art. 93 Konstytucji.

7.24. Prokurator Generalny ustosunkował się do zarzutu niekonstytucyjności art. 71a ustawy o skok, który nadaje rygor natychmiastowej wykonalności niektórym decyzjom Komisji Nadzoru Finansowego (chodzi o zawieszenie w czynnościach członków zarządu kasy lub Kasy Krajowej, ograniczenie zakresu działalności kasy lub Kasy Krajowej, odwołanie członka zarządu kasy lub Kasy Krajowej, odwołanie kuratora, odwołanie likwidatora kasy, zawieszenie działalności kasy).

Wszystkie wymienione w art. 71a ustawy o skok decyzje Komisji Nadzoru Finansowego należą do najsurowszych środków nadzorczych w stosunku do kas i Kasy Krajowej, których potrzeba zastosowania aktualizuje się dopiero w wypadku nieskuteczności wcześniejszych, łagodniejszych środków nadzorczych. Możliwość ich użycia jest podyktowana ochroną ważnego interesu publicznego i interesu indywidualnego członków kas. Prokurator Generalny nie zgodził się, że obowiązkowe nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzjom Komisji Nadzoru Finansowego, o których mowa w art. 71a ustawy o skok, prowadzi do naruszenia prawa do zaskarżenia decyzji wydanej w pierwszej instancji.

Prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji nie ma charakteru absolutnego. W uzasadnionych wypadkach może być realizowane również za pomocą środków prawnych o charakterze niesuspensywnym. Dlatego art. 71a ustawy o skok jest zgodny z art. 2 i art. 78 Konstytucji.

7.25. Prokurator Generalny przeprowadził analizę regulacji dotyczących przejęcia kasy, przejęcia jej wybranych praw majątkowych lub zobowiązań albo likwidacji kasy (art. 74c ustawy o skok).

7.25.1. Zastosowanie art. 74c ust. 4 ustawy o skok „jest ostatnim i niekoniecznym etapem postępowania KNF [Komisji Nadzoru Finansowego] zmierzającego do przejęcia kasy lub przejęcia jej wybranych praw majątkowych albo wybranych zobowiązań, dopuszczającym przy tym – dodatkowo – likwidację kasy”. Przesłanki podjęcia tego postępowania zostały określone w art. 74c ust. 1 i 2 ustawy o skok – są to: powstanie straty bilansowej kasy, powodującej obniżenie wyrażonego procentowo stosunku funduszy własnych do wartości aktywów poniżej 1% (art. 74c ust. 1) oraz odmowa udzielenia kasie przez Kasę Krajową pomocy z funduszu stabilizacyjnego (art. 74c ust. 2). Spełnienie obu tych przesłanek upoważnia Komisję Nadzoru Finansowego do podjęcia decyzji o przejęciu kasy albo o przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy przez inną kasę – za jej zgodą, pod warunkiem że stosunek funduszy własnych do wartości aktywów kasy przejmującej nie obniży się w wyniku przejęcia poniżej poziomu określonego w art. 74c ust. 1 ustawy o skok. Dopiero niemożność skorzystania z przejęcia kasy (albo wybranych jej praw lub zobowiązań) przez inną kasę (ze względu na brak zgody kasy przejmującej bądź – w wypadku udzielenia takiej zgody – niemożność spełnienia kryterium z art. 74c ust. 1 ustawy o skok po przejęciu), Komisja Nadzoru Finansowego jest uprawniona do podjęcia decyzji o przejęciu kasy (albo wybranych jej praw majątkowych lub zobowiązań) przez bank krajowy albo decyzji o likwidacji kasy, „przy uwzględnieniu potrzeby ochrony stabilności rynku finansowego i bezpieczeństwa środków zgromadzonych na rachunkach kasy”.

Według Prokuratora Generalnego, z istoty postępowania określonego w art. 74c ust. 1-4 ustawy o skok musi wynikać pewien zakres swobody przyznanej Komisji Nadzoru Finansowego, która powinna mieć możliwość elastycznego reagowania na niekorzystną sytuację finansową kas. Zaskarżony przepis realizuje ważne cele publiczne. Dlatego art. 74c ust. 4 ustawy o skok jest zgodny z art. 2 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

7.25.2. Artykuł 74c ustawy o skok został zaskarżony także w zakresie, w jakim przewiduje możliwość przejęcia kasy przez bank krajowy oraz możliwość przejęcia wybranych praw majątkowych kasy lub wybranych zobowiązań kasy przez bank krajowy. Prokurator Generalny wyjaśnił, że odmienność form prawnych, w jakich funkcjonują kasy (spółdzielnia) oraz banki krajowe (zasadniczo spółki akcyjne), nie jest przeszkodą do przeprowadzenia operacji przejęcia kasy przez bank krajowy. Zarzut ten jest za to na pewno nieadekwatny w odniesieniu do banków spółdzielczych, które również – na podstawie art. 74c ustawy o skok – mogą przejmować kasy.

Artykuł 74i ust. 2 ustawy o skok przewiduje, że z dniem przejęcia kasa albo bank krajowy przejmujący wchodzi we wszystkie prawa i obowiązki kasy przejmowanej. Ustęp 7 tego artykułu rozstrzyga zaś, że: „Po zaspokojeniu lub zabezpieczeniu wierzycieli przejętej kasy z jej majątku, kasa albo bank krajowy przejmujący dokonuje wypłat członkom przejętej kasy z jej pozostałego majątku w proporcji do funduszu udziałowego przejmowanej kasy ustalonego na dzień przejęcia. Wartość prawa do funduszu udziałowego jest ustalana przy uwzględnieniu sprawozdania finansowego kasy przejmowanej sporządzonego za okres sprawozdawczy kończący się w dniu przejęcia”. Przepisy te nie tylko rozstrzygają zagadnienia związane z sukcesją praw i obowiązków kasy przejmowanej przez bank przejmujący, ale również stanowią zabezpieczenie praw majątkowych członków kasy przejmowanej. Dlatego teza o naruszeniu przez art. 74c ust. 4 ustawy o skok art. 21 i art. 64 Konstytucji jest nieuzasadniona.

Prokurator Generalny nie zgodził się ponadto z zarzutem, że art. 74c ust. 4 ustawy o skok jest niezgodny z art. 32 Konstytucji, bo dyskryminuje kasy względem innych spółdzielni oraz względem banków.

7.25.3. W odniesieniu do zarzutów Prezydenta sformułowanych wobec art. 74c ust. 8 i 9 ustawy o skok, Prokurator Generalny przyjął, że zakwestionowane zostały dwa mechanizmy:

a) niewstrzymanie wykonania decyzji o likwidacji, przejęciu kasy albo przejęciu jej wybranych składników majątkowych lub zobowiązań przez inną kasę lub przez bank – w wypadku zaskarżenia decyzji Komisji Nadzoru Finansowego przez radę nadzorczą kasy, z zastrzeżeniem, że przed rozpatrzeniem skargi przez sąd administracyjny nie może być rozpoczęte zbywanie majątku kasy w likwidacji,

b) ograniczenie zakresu orzeczenia sądu administracyjnego, wydanego w związku z wniesieniem skargi przez radę nadzorczą kasy na decyzję Komisji Nadzoru Finansowego o przejęciu kasy albo o przejęciu jej wybranych praw majątkowych lub zobowiązań, polegające na możliwości wydania – w wypadku uznania skargi za zasadną – jedynie orzeczenia o wydaniu decyzji z naruszeniem prawa.

Prokurator Generalny wywiódł, że: „[A]rt. 74c ust. 8 ustawy [o skok], przynajmniej w aspekcie, w jakim różnicuje sytuację kas, w zależności od tego, jaki charakter ma podjęta przez KNF [Komisję Nadzoru Finansowego] decyzja, zdaje się być pozbawiony (...) racjonalnych podstaw. Innymi słowy, trudno znaleźć logiczne wytłumaczenie, dlaczego tylko w wypadku decyzji o likwidacji kasy wniesienie skargi do sądu administracyjnego wstrzymuje zbywanie majątku kasy”. Z kolei regulacja wynikająca z art. 74c ust. 9 ustawy o skok ograniczająca zakres orzeczenia sądu administracyjnego w odniesieniu do decyzji o przejęciu kasy lub jej składników majątkowych bądź zobowiązań, „jest w jakimś sensie racjonalna, ale tylko wówczas, gdy powiąże się ją z art. 74c ust. 8 ustawy [o skok]”. Skoro bowiem wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania zaskarżonej decyzji, a przede wszystkim nie wstrzymuje przejmowania kasy albo jej majątku lub zobowiązań, to ograniczenie w zakresie dopuszczalnych rozstrzygnięć sądu administracyjnego w sprawie skargi jest zrozumiałe. Uchylenie decyzji byłoby w takiej sytuacji niemożliwe lub przynajmniej utrudnione choćby ze względu na skutki w sferze obrotu finansowego i bezpieczeństwa tego obrotu.

Prokurator Generalny skonstatował, że skarga do sądu administracyjnego przewidziana w art. 74c ust. 8 i 9 ustawy o skok nie gwarantuje rzeczywistej i efektywnej ochrony prawa zrzeszania się i prawa do sądu, skoro nawet w wypadku uznania skargi za słuszną dopuszczalne jest jedynie stwierdzenie naruszenia prawa przez decyzję Komisji Nadzoru Finansowego, bez możliwości odwrócenia skutków takiej decyzji w tej sferze. Z tego powodu art. 74c ust. 8 i 9 ustawy o skok jest niezgodny z art. 2 i art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Dodatkowo art. 74c ust. 9 ustawy o skok został uznany przez Prokuratora Generalnego za niezgodny z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, z art. 77 ust. 2 oraz z art. 10 ust. 1 Konstytucji (z uzasadnieniem analogicznym jak w wypadku art. 45 ust. 1 Konstytucji).

7.25.4. Zaskarżony art. 74c ust. 11 ustawy o skok przewiduje, że w wypadku przejęcia wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy (przez inną kasę lub przez bank), zobowiązania pozostałe w kasie są zaspokajane z majątku tej kasy. Z kolei w myśl art. 74c ust. 12 ustawy o skok, przejęcie wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy nie wymaga zgody dłużników, wierzycieli oraz członków kasy, której prawa majątkowe lub zobowiązania są przedmiotem przejęcia.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, po pierwsze, ustawa różnicuje sytuację wierzycieli kasy, której wybrane prawa majątkowe lub wybrane zobowiązania podlegają przejęciu przez inną kasę lub bank, względem wierzycieli kasy przejętej „w całości” przez inną kasę lub bank. W świetle art. 74i ust. 2 ustawy o skok, z dniem przejęcia kasa albo bank krajowy wchodzi we wszystkie prawa i obowiązki kasy przejmowanej, zatem wierzyciele kasy

przejętej w „całości” stają się wierzycielami kasy przejmującej (banku krajowego „przejmującego”). Ponadto, zgodnie z art. 74i ust. 7 ustawy o skok, wierzycielom kasy przejętej „w całości” zagwarantowano zaspokojenie lub zabezpieczenie ich wierzytelności w pierwszej kolejności, przed dokonaniem wypłat członkom przejętej kasy.

Po drugie, w wypadku podjęcia przez Komisję Nadzoru Finansowego decyzji o przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy może dojść do istotnego pogorszenia sytuacji prawnej i faktycznej wierzycieli kasy, których wierzytelności nie są przedmiotem przejęcia, a ich zaspokojenie może nastąpić wyłącznie z majątku tej kasy. Wierzytelności „przejęte” będą natomiast zaspokojone z majątku kasy lub banku przejmującego, bo – jak wynika z art. 74i ust. 2 ustawy o skok – z dniem przejęcia kasa lub bank przejmujący stają się następcą prawnym w zakresie przejmowanych wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy. W odniesieniu do wierzytelności, które nie podlegają przejęciu, ustawodawca przewidział w art. 74i ust. 8 ustawy o skok mechanizm zabezpieczający wierzycieli. W wypadku gdy wskutek przejęcia wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań wartość przejmowanych praw majątkowych jest wyższa niż wartość przejmowanych zobowiązań, przejmujący (bank lub kasa) jest zobowiązany zapłacić nadwyżkę kasie, w stosunku do której podjęto decyzję o przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań. Pomimo to art. 74i ust. 8 ustawy o skok nie niweluje zróżnicowania sytuacji wierzycieli kas przejętych w całości oraz wierzycieli, których wierzytelności wobec kas nie zostały przejęte.

Po trzecie, zróżnicowanie ma miejsce również w grupie wierzycieli – członków kas, których wybrane prawa majątkowe lub wybrane zobowiązania zostały przejęte. Kryterium zróżnicowania jest typ podmiotu przejmującego. W wypadku przejęcia przez inną kasę ustawodawca rozstrzygnął, że przejęcie takie powinno obejmować wszystkie prawa majątkowe i zobowiązania wobec członka kasy oraz wartość jego prawa do funduszu udziałowego (art. 74c ust. 6 ustawy o skok). W wypadku gdy przejmującym jest bank, nie ma analogicznego unormowania, co znaczy, że możliwe jest przejęcie np. samych wierzytelności przysługujących kasie względem jej członka z pozostawieniem w majątku kasy zobowiązań wobec tego samego członka kasy.

Dlatego art. 74c ust. 11 i 12 w związku z art. 74c ust. 3, 4 i 6 ustawy o skok są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

7.25.5. Wnioskodawcy zakwestionowali art. 74c ust. 12 ustawy o skok w zakresie, w jakim przejęcie wybranych praw majątkowych kasy lub wybranych zobowiązań kasy nie wymaga zgody dłużników, wierzycieli oraz członków kasy.

Prokurator Generalny uznał zarzuty wnioskodawców. Ustawa o skok przewiduje mechanizmy służące zabezpieczeniu praw wierzycieli kasy, której wierzytelności lub zobowiązania podlegały przejęciu, jak również mechanizmy wykluczające taki wybór praw majątkowych lub zobowiązań kas podlegających przejęciu, aby wskutek tego przejęcia sytuacja kasy uległa pogorszeniu. Zakłada jednak różną intensywność ochrony praw majątkowych wierzycieli kasy, a rozstrzygnięcie co do zakwalifikowania poszczególnych wierzytelności do „przejęcia” pozostawiono swobodzie uznania Komisji Nadzoru Finansowego. Dlatego art. 74c ust. 12 ustawy o skok jest niezgodny z art. 2 i art. 7 Konstytucji. Prokurator Generalny nie podzielił natomiast twierdzenia wnioskodawców o niezgodności art. 74c ust. 12 ustawy o skok z art. 20, art. 32 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

7.25.6. Prokurator Generalny nie zgodził się, że art. 74c ust. 13 ustawy o skok jest niezgodny z art. 2 (w aspekcie zasady poprawnej legislacji) i art. 32 ust. 1 Konstytucji. W jego opinii, wynikający z zaskarżonego przepisu „nakaz odpowiedniego stosowania przepisu art. 5 ust. 3 i 4 ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, w przypadku przejęcia przez bank spółdzielczy kasy albo jej wybranych praw majątkowych lub zobowiązań, nie może być uznany za dopuszczający obejście przepisów o terytorialnych ograniczeniach działalności banków spółdzielczych”.

7.25.7. Wnioskodawcy zarzucili art. 74t ustawy o skok nadmierne ograniczenie swobody zbywania przez kasy wierzytelności pieniężnych z tytułu pożyczek i kredytów udzielonych członkom kas, koncentrując uwagę na zakazie zbywania wierzytelności funduszom sekurytyzacyjnym.

Prokurator Generalny nadmienił, że uprawnienie do zawierania umów o przeprowadzenie sekurytyzacji należy do szczególnych uprawnień banków (obok np. ustawowych przywilejów egzekucyjnych), które mogą przysługiwać instytucjom parbankowym tylko wtedy, gdy ustawa wyraźnie tak stanowi. Również w dotychczasowym stanie prawnym, przed wprowadzeniem do ustawy zaskarżonego przepisu, nie było podstawy prawnej do zawierania przez kasy umów o przeprowadzenie sekurytyzacji. Dlatego zaskarżony przepis nie narusza zasady społecznej gospodarki rynkowej oraz zasady wolności działalności gospodarczej i jest zgodny z art. 20 i art. 22 Konstytucji. Z tych samych względów nie narusza zasady ochrony własności i innych praw majątkowych, jest więc zgodny z art. 64 Konstytucji oraz z art. 2 Konstytucji (w aspekcie zasady subsydiarności).

W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 32 Konstytucji Prokurator Generalny wskazał, że zróżnicowanie pomiędzy kasami a bankami, jakie wprowadza zaskarżony przepis, jest uzasadnione przede wszystkim odmiennym sposobem zorganizowania obu porównywanych podmiotów.

7.26. W odniesieniu do art. 5 ust. 2 ustawy o BFG Prokurator Generalny zajął stanowisko, że uzasadnieniem zwolnienia z zakazu łączenia stanowisk banku korzystającego ze wsparcia Bankowego Funduszu Gwarancyjnego jest możliwość sprawowania kontroli właścicielskiej nad takim bankiem przez osobę zasiadającą zarówno w organach tego banku, jak i w organach Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Z tych względów art. 5 ust. 2 ustawy o BFG jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

7.27. Wnioskodawcy zaskarżyli art. 20g ustawy o BFG w zakresie, w jakim dotyczy nabywcy wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy. Unormowaniu temu zarzucono niezgodność z art. 20, art. 32 i art. 64 oraz z art. 2 Konstytucji (w aspekcie zasady sprawiedliwości, subsydiarności oraz zaufania obywateli do państwa i stanowionej przez nie prawa).

Zakwestionowane unormowanie przewiduje możliwość udzielania przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny wsparcia m.in. podmiotom przejmującym wybrane prawa majątkowe lub wybrane zobowiązania kasy. Wsparcie to może przybierać rozmaite formy. Z kolei art. 20j ustawy o BFG przewiduje, że z tytułu wsparcia, o którym mowa w art. 20g ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy o BFG, Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu przysługuje roszczenie w stosunku do kasy, wobec której Komisja Nadzoru Finansowego podjęła decyzję o przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań lub likwidacji, a w wypadku ogłoszenia upadłości kasy – do jej masy upadłości.

Prokurator Generalny stwierdził, że w odniesieniu do wierzytelności, które nie podlegają przejęciu, ustawodawca przewidział w art. 74i ust. 8 ustawy o skok mechanizm zabezpieczający wierzycieli, których wierzytelności nie zostały przejęte. Podstawowym celem działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego jest podejmowanie działań na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego, w szczególności przez zapewnienie funkcjonowania obowiązkowego systemu gwarantowania środków pieniężnych, udzielanie pomocy i wsparcia oraz udzielanie lub wykonywanie gwarancji rekapitalizacyjnej, na zasadach określonych w ustawie o BFG. Jakkolwiek więc działania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego mają różnorodny charakter, to nadrzędnym celem jest „zapewnienie ochrony, gromadzonych w bankach i kasach, środków finansowych, co jest też w istocie podstawowym uzasadnieniem wszelkich innych działań Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, takich jak udzielanie wsparcia bankom czy kasom przejmującym”.

Prokurator Generalny nie zgodził się z twierdzeniem wnioskodawców, że art. 20g ustawy o BFG jest niezgodny z art. 2, art. 20, art. 32 i art. 64 Konstytucji. „Zaskarżona regulacja wydaje się, w perspektywie przyjętej przez ustawodawcę możliwości przejęcia wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kas, rozwiązaniem logicznym i racjonalnym. Nie jest przy tym istotne to, że w ramach wsparcia udzielanego przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny, na podstawie art. 20g powołanej ustawy, następują przesunięcia środków finansowych, jakie pozostają w jego dyspozycji na ściśle wyodrębnionych, co do zasady, funduszach tworzonych przez banki i kasy”. Nie można też przyjąć, że art. 20g ustawy o BFG narusza art. 64 Konstytucji. Trudno byłoby bowiem wskazać precyzyjnie podmiot, którego prawa majątkowe są naruszone przez kwestionowaną regulację. Z pewnością nie jest nim kasa, której dotyczy przejęcie. Uiszczone przez nią składki na fundusz kas w Bankowym Funduszu Gwarancyjnym nie są bowiem świadczeniem pod tytułem zwrotnym.

W wypadku art. 20j ustawy o BFG Prokurator Generalny uznał natomiast, że regulacja ta, „obciążając kasę finansowymi kosztami wsparcia udzielonego podmiotowi, który przejął jej wybrane prawa majątkowe lub wybrane zobowiązania, niweczy (...) gwarancyjny efekt stosowania normy wyrażonej w art. 74i ust. 8 ustawy o skok, mocą której, jeżeli w przypadku przejęcia wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy wartość przejmowanych praw majątkowych jest wyższa niż wartość przejmowanych zobowiązań, podmiot przejmujący jest zobowiązany zapłacić nadwyżkę kasie, w stosunku do której podjęto decyzję o przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań”. Może to prowadzić do istotnego pogorszenia sytuacji finansowej kasy, której składniki majątkowe podlegały przejęciu, a nawet do niewypłacalności, co pozostawałoby w sprzeczności z założonymi celami instytucji przejęcia. Dlatego art. 20j ustawy o BFG jest niezgodny z art. 2, art. 20, art. 32 i art. 64 Konstytucji.

7.28. Wnioskodawcy zakwestionowali art. 38l pkt 1 ustawy o BFG w zakresie, w jakim z definicji deponenta wyłączył osoby pełniące funkcje kierowników oddziałów kas i ich zastępców. Według Prokuratora Generalnego, pominięcie kierowników i dyrektorów oddziałów kas oraz ich zastępców wśród podmiotów objętych gwarancjami Bankowego Funduszu Gwarancyjnego jest uzasadnione, ponieważ system gwarancji powinien odnosić się przede wszystkim do osób mających status deponenta (członków kas), które nie są w stanie w pełni ocenić sytuacji finansowej instytucji i związanego z tym ryzyka powierzenia jej swoich środków. Z tego względu zaskarżona regulacja nie narusza art. 2, art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

8. W piśmie z 19 marca 2015 r. Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do Ministra Finansów o ustosunkowanie się do zarzutów postawionych we wnioskach: grupy posłów z 27 lipca 2012 r., Prezydenta z 20 czerwca 2013 r., grupy senatorów z 15 lipca 2013 r. oraz grupy posłów z 23 lipca 2013 r.

8.1. Minister Finansów w piśmie z 29 kwietnia 2015 r. ustosunkował się do wniosków grupy posłów z 27 lipca 2012 r., Prezydenta z 20 czerwca 2013 r., grupy senatorów z 15 lipca 2013 r. oraz grupy posłów z 23 lipca 2013 r. Na wstępie podkreślił, że w sprawie toczącej się przed Trybunałem nie jest uczestnikiem postępowania i składa wyjaśnienia na podstawie art. 38 pkt 4 ustawy o TK.

8.2. Minister Finansów stwierdził, że dyrektywa bankowa nie ma zastosowania do kas, a „rozwiązywanie kolizji prawa wspólnotowego z ustawami krajowymi pozostaje w zasadzie poza zainteresowaniem Trybunału Konstytucyjnego”. Zastrzeżenia wnioskodawcy co do zgodności ustawy o skok z przepisami dyrektywy bankowej, a przez to z art. 9 i art. 91 ust. 3 Konstytucji są zatem nieuzasadnione.

8.3. Minister Finansów zwrócił uwagę, że od początku działalność kas rozwijała się bardzo dynamicznie. „Obrazują to następujące liczby: liczba członków kas z 85 tys. w roku 1995 wzrosła do ponad 1 mln 800 tys. w roku 2008. W roku 1995 udzielone przez kasy pożyczki wynosiły niewiele ponad 91 mln zł, natomiast w roku 2008 kasy udzieliły pożyczek na kwotę blisko 7 mld zł. Wartość depozytów złożonych w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych w roku 1995 wyniosła ok. 100 mln zł, a w roku 2008 przekroczyła kwotę 8 mld 600 mln zł. Średnia wartość depozytu w roku 1995 r. wynosiła niewiele ponad 1 tys. zł, średnia wartość kredytu ok. 980 zł, aby w roku 2008 osiągnąć kwoty odpowiednio: 4 600 zł i 3 730 zł. Zwiększała się również sieć placówek kas. W roku 1995 r. liczba kas wraz z oddziałami wynosiła 137, natomiast w roku 2008 w Polsce funkcjonowało już 1 757 placówek skok. Świadczyło to o prężnym działaniu kas, zarówno w pozyskiwaniu depozytów poprzez oferowanie korzystnego ich oprocentowania, jak i skutecznej akcji kredytowej”.

Funkcjonowanie sektora SKOK jako systemu zamkniętego, samofinansującego się, z wewnętrznym systemem nadzoru i wewnętrznym systemem regulacji norm ryzyka, nie stwarzało jednak – jak ocenił Minister Finansów – gwarancji bezpieczeństwa sektora. Działalność ogólnopolska części kas spowodowała zanik lokalnego charakteru tych instytucji. Zaczął pojawiać się problem tzw. złych długów. Dynamiczny rozwój usług finansowych świadczonych przez kasy powodował, że środki pieniężne zgromadzone na prowadzonych przez nie rachunkach były obciążane coraz większym ryzykiem kredytowym, rynkowym i operacyjnym.

Rozwojowi kas towarzyszyło zmniejszanie się liczby kas jako samodzielnych podmiotów. Przyjęte w systemie SKOK zasady restrukturyzacji sprowadzały się do polityki konsolidacji, polegającej głównie na przejmowaniu kas niezdolnych do samodzielnego działania przez inne kasy. W efekcie procesów konsolidacyjnych niektóre kasy pod względem posiadanych aktywów i depozytów stały się znacznie większe niż część banków spółdzielczych i komercyjnych. Tymczasem kolejne nowelizacje ustawy o skok z 1995 r. pomijały problematykę ustanowienia skutecznych instrumentów gwarantujących bezpieczeństwo środków powierzonych kasom.

8.4. W ocenie Ministra Finansów, ustanowienie nadzoru państwowego nad działalnością kas i Kasy Krajowej jest ograniczeniem swobody prowadzenia działalności gospodarczej, ale trzeba pamiętać, że „celem prawnym sprawowania nadzoru nad rynkiem finansowym jest zapewnienie zgodności działania instytucji finansowych z przepisami prawa regulującymi ten rynek, natomiast celami ekonomiczno-organizacyjnymi są, przede wszystkim, zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku finansowego, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości i zaufania do rynku finansowego, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku”.

Ze względu na bankowy charakter wykonywanych przez kasy czynności, w przekonaniu Ministra Finansów, nie budzi wątpliwości, że kasy powinny zostać poddane nadzorowi finansowemu zapewniającemu bezpieczeństwo depozytów – przemawia za tym ważny interes publiczny.

8.5. Zdaniem Ministra Finansów, przepisy ustawy o skok dotyczące restrukturyzacji kas powinny zostać ocenione w szerszym kontekście, uwzględniającym normy prawa Unii Europejskiej. Punktem odniesienia powinna być zwłaszcza dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012 (Dz. Urz. UE L 173 z 12.6.2014, s. 190). Minister Finansów wyraził pogląd, że zaskarżony art. 74c ustawy o skok przewiduje rozwiązania analogiczne do tych przewidzianych w przywołanej dyrektywie.

8.6. Zastosowanie art. 74c ustawy o skok stanowi ostatni element postępowania prowadzonego przez Komisję Nadzoru Finansowego. Podjęcie decyzji o przejęciu kasy, przejęciu jej wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań albo o likwidacji kasy musi być poprzedzone: a) powstaniem w kasie straty bilansowej, powodującej obniżenie wyrażonego procentowo stosunku funduszy własnych do wartości aktywów poniżej 1%, b) odmową Kasy Krajowej udzielenia kasie pomocy z funduszu stabilizacyjnego, w kwocie zapewniającej kasie utrzymanie wyrażonego procentowo stosunku funduszy własnych do wartości aktywów powyżej poziomu 1%, c) brakiem zgody innej kasy na przejęcie kasy lub brakiem możliwości przejęcia kasy przez inną kasę (decyzja o przejęciu kasy albo o przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy przez inną kasę

może zostać podjęta, jeżeli w wyniku przejęcia wyrażony procentowo stosunek funduszy własnych do wartości aktywów kasy przejmującej, po przejęciu kasy, albo jej wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań nie obniży się poniżej poziomu 1%). Swobodne uznanie Komisji Nadzoru Finansowego sprowadza się w tym wypadku do wyboru jednego z trzech wariantów decyzji o różnym ciężarze gatunkowym.

Decyzje podejmowane przez Komisję Nadzoru Finansowego na podstawie art. 74c ustawy o skok muszą być zgodne z celami nadzoru wyznaczonymi w art. 61 tej ustawy. Biorąc pod uwagę przedmiot decyzji Komisji Nadzoru Finansowego, określony w art. 74c ustawy o skok, decyzje te powinny zapewniać bezpieczeństwo środków pieniężnych gromadzonych w kasie oraz nie pogarszać stabilności finansowej kasy. Z jednej strony art. 61 ustawy o skok wyznacza bezwzględny nakaz dbania o bezpieczeństwo powierzonych kasie środków, z drugiej wskazuje, że nie można podejmować decyzji, która sama w sobie zdestabilizuje kasę.

Podsumowując, Minister Finansów uznał, że decyzja Komisji Nadzoru Finansowego o przejęciu kasy, przejęciu jej wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań albo o likwidacji kasy nie jest dowolna, gdyż jej zakres wyznaczają zarówno wymogi prawa określone w postaci przesłanek sformułowanych w ustawie o skok, celów nadzoru, ogólnych zasad postępowania administracyjnego i konstytucyjnej zasady proporcjonalności oraz ograniczenia prawne i ekonomiczne wynikające z warunków udzielania wsparcia procesów restrukturyzacji przez przejęcie kasy lub wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy. Według Ministra Finansów, zarzut niezgodności art. 74c ust. 4 ustawy o skok z art. 2 i art. 58 ust. 1 Konstytucji nie powinien zostać uwzględniony.

8.7. Zgodnie z zaskarżonym art. 74c ust. 8 i 9 ustawy o skok rada nadzorcza kasy, wobec której wydano decyzję, o której mowa w art. 74c ust. 3 i 4 ustawy o skok, może wnieść skargę do sądu administracyjnego w terminie 7 dni od daty jej doręczenia. Wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania decyzji, jednakże przed rozpatrzeniem skargi nie może być rozpoczęte zbywanie majątku kasy w likwidacji. W wypadku uznania skargi na decyzję o przejęciu kasy albo o przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy za zasadną, sąd orzeka o jej wydaniu z naruszeniem prawa.

Minister Finansów zwrócił uwagę, że istnieje możliwość fakultatywnego zawieszenia wykonania decyzji Komisji Nadzoru Finansowego w postępowaniu przed sądem administracyjnym. W razie wniesienia skargi na decyzję Komisji Nadzoru Finansowego, organ, który wydał decyzję, może wstrzymać, z urzędu lub na wniosek skarżącego, jej wykonanie w całości lub w części, chyba że zachodzą przesłanki, od których w postępowaniu administracyjnym jest uzależnione nadanie decyzji lub postanowieniu rygoru natychmiastowej wykonalności albo gdy ustawa szczególna wyłącza wstrzymanie jej wykonania. Po przekazaniu sądowi skargi sąd może na wniosek skarżącego wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania w całości lub w części aktu lub czynności, jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków, z wyjątkiem przepisów prawa miejscowego, które weszły w życie, chyba że ustawa szczególna wyłącza wstrzymanie ich wykonania. Odmowa wstrzymania wykonania aktu lub czynności przez organ nie pozbawia skarżącego prawa do złożenia tożsamego przedmiotowo wniosku do sądu, tj. o wstrzymanie wykonania decyzji. Możliwości te stanowią gwarancję procesową kas.

Ustawa o skok wyłączyła także możliwość stwierdzenia nieważności decyzji Komisji Nadzoru Finansowego. Minister Finansów stwierdził, że ze względu na nieodwracalne skutki, które wywołuje decyzja o przejęciu kasy lub jej likwidacji wydaje się, że stwierdzenie nieważności w ogóle nie byłoby możliwe. Z ekonomicznego punktu widzenia wstrzymanie wykonalności decyzji zaprzecza istocie przejęcia czy likwidacji kasy.

Minister Finansów skonstatował, że obowiązujące przepisy procedury administracyjnej i procedury sądowo-administracyjnej zapewniają stronie niezadowolonej z decyzji Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie przejęcia kasy albo jej wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań odpowiednie instrumenty pozwalające na merytoryczną weryfikację rozstrzygnięć Komisji Nadzoru Finansowego.

8.8. W opinii Ministra Finansów, decyzja Komisji Nadzoru Finansowego o przejęciu kasy albo o przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy nie ma charakteru dowolnego, ale dokonywana jest na podstawie sprecyzowanych ustawowo kryteriów prawnych. Jeśli kasa nie jest w stanie wypełnić warunków kontynuowania działalności, z uwzględnieniem wszystkich możliwych środków podejmowanych przez kasę, środków pomocowych przewidzianych ustawą o skok i ustawą o BFG oraz działań nadzorczych, Komisja Nadzoru Finansowego powinna podjąć decyzję o zaprzestaniu działalności lub likwidacji kasy. Ustawa o skok ustanawia także mechanizmy zabezpieczające prawa wierzycieli przejmowanej kasy.

Zgodnie z art. 74i ust. 8 ustawy o skok, jeżeli w wypadku przejęcia wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy wartość przejmowanych praw majątkowych jest wyższa niż wartość przejmowanych zobowiązań, przejmujący w terminie 14 dni od ustalenia tych wartości jest zobowiązany zapłacić nadwyżkę kasie, w stosunku do której podjęto decyzję o przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań. Minister Finansów zaznaczył, że uzyskane przez kasę na podstawie art. 74i ust. 8 ustawy o skok środki będą

wyższe niż kwoty, które zostałyby uzyskane z podobnej transakcji w postępowaniu upadłościowym, ze względu na zasady zaspokajania roszczeń w postępowaniu upadłościowym oraz obowiązek zaspokojenia kosztów prowadzenia tego postępowania w kategorii pierwszej. Co więcej, kasa uzyskuje płynne środki, które natychmiast może przeznaczyć na spłatę zobowiązań.

Analizując sytuację wierzycieli kasy, wobec której podjęto decyzję o przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań, Minister Finansów wyjaśnił, że „zewnątrzne finansowanie, niespójne z charakterem kas jako podmiotów działających na zasadzie samopomocy, stanowić będzie zasadniczo niewielki udział w strukturze zobowiązań kasy. Podstawowymi wierzycielami kasy będą jej członkowie, którzy zdeponowali w kasie swoje oszczędności. Środki zgromadzone przez nich w kasie podlegają zatem ochronie, jako środki gwarantowane na podstawie przepisów ustawy o BFG, do wysokości równowartości w złotych 100.000 euro, nawet w przypadku braku ich przejęcia przy przejęciu częściowym”.

Z kolei odnosząc się do art. 74c ust. 12 ustawy o skok, który wyłącza wymóg zgody dłużników, wierzycieli lub członków kasy na przejęcie kasy, Minister Finansów zaznaczył, że w postępowaniu przymusowej restrukturyzacji wyłączenie takiego wymogu jest obligatoryjne.

8.9. W przekonaniu Ministra Finansów, zasada, że osoby pełniące funkcje w organach BFG nie mogą pełnić funkcji w organach lub być pracownikami banków, kas lub Kasy Krajowej, z wyjątkiem organów tzw. banku przejmującego, jest zgodna z Konstytucją. Zapewnienie możliwości pełnienia funkcji w organach takiego banku służy ochronie środków publicznych. Przez nabycie lub objęcie akcji banku, BFG staje się akcjonariuszem tego banku, w związku z czym przysługują mu uprawnienia właścicielskie, w ramach których w szczególności może dążyć do posiadania wpływu na działalność banku. Rozciągnięcie zakazu łączenia funkcji na banki, których akcjonariuszem jest BFG, utrudniałoby możliwość realnego wykonywania uprawnień właścicielskich, a także nadzoru nad realizacją celu, dla którego akcje banku zostały nabyte lub objęte. Stanowiłoby to także ograniczenie uprawnień BFG ze sfery prywatnoprawnej i skutkowałoby pogorszeniem jego pozycji względem innych akcjonariuszy.

8.10. Wnioskodawca zaskarżył art. 20g i art. 20j ustawy o BFG, wyrażając wątpliwość co do możliwości udzielania wsparcia z funduszu kas bankowi, jako podmiotowi spoza sektora kas, który nie uczestniczy w tworzeniu funduszu kas, w szczególności jeżeli przejmuje jedynie wybrane składniki majątku i pozostawia kasę w położeniu trudniejszym niż przed przejęciem.

Minister Finansów uznał, że zasady podejmowania przez Komisję Nadzoru Finansowego decyzji o przejęciu wybranych praw majątkowych lub zobowiązań kasy, w tym cele nadzoru nad kasami oraz obowiązek uwzględniania przesłanek art. 74c ust. 4 ustawy o skok, stwarzają gwarancję, że decyzja Komisji Nadzoru Finansowego będzie uwzględniała potrzebę zapewnienia stabilności finansowej oraz bezpieczeństwa środków zgromadzonych w kasach. Zasady podejmowania decyzji przez Komisję Nadzoru Finansowego są określone ustawowo. Ponadto decyzja o przejęciu kasy przez bank krajowy stanowi ostatni, niekonieczny etap postępowania wobec kasy w trudnej sytuacji finansowej i może zostać podjęta jedynie, gdy sytuacja finansowa kasy jest bardzo trudna, kasa nie uzyskała wsparcia ze środków prywatnych i niemożliwe okazało się przejęcie przez inny podmiot z sektora kas. Co więcej, ustawa, w tym art. 74i ust. 8 ustawy o skok, ustanawia mechanizmy zabezpieczające prawa wierzycieli kas, której wybrane prawa i zobowiązania są przejmowane.

Minister Finansów zaznaczył, że przepisy ustawy o BFG, umożliwiają wsparcie każdego podmiotu przejmującego wybrane prawa majątkowe lub wybrane zobowiązania – zarówno kasie przejmującej, jak i bankowi krajowemu przejmującemu.

Minister Finansów poinformował ponadto, że wsparcie, o którym mowa w art. 20g ust. 2 ustawy o BFG, jest pomocą publiczną w rozumieniu w art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i może zostać udzielone przez BFG jedynie w wypadku uznania wsparcia przez Komisję Europejską za pomoc publiczną zgodną z rynkiem wewnętrznym. W związku z powyższym Rzeczpospolita Polska dokonała notyfikacji programu pomocowego obejmującego udzielanie wsparcia przez Fundusz w procesie restrukturyzacji kas. Decyzją z 18 lutego 2014 r. (znak: SA.37425(2013/N)) Komisja Europejska stwierdziła zgodność notyfikowanego programu z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jako przewidującego pomoc mającą na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego.

9. W piśmie z 19 marca 2015 r. Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego o ustosunkowanie się do zarzutów postawionych we wnioskach: grupy posłów z 27 lipca 2012 r., Prezydenta z 20 czerwca 2013 r., grupy senatorów z 15 lipca 2013 r. oraz grupy posłów z 23 lipca 2013 r.

Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego w piśmie z 30 kwietnia 2015 r. ustosunkował się do wniosków grupy posłów z 27 lipca 2012 r., Prezydenta z 20 czerwca 2013 r., grupy senatorów z 15 lipca 2013 r. oraz grupy posłów z 23 lipca 2013 r., a także przedstawił analizę prawno-ekonomiczną funkcjonowania systemu SKOK.

10. W piśmie z 19 marca 2015 r. Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do Prezesa Związku Banków Polskich o ustosunkowanie się do zarzutów postawionych we wnioskach: grupy posłów z 27 lipca 2012 r., Prezydenta z 20 czerwca 2013 r., grupy senatorów z 15 lipca 2013 r. oraz grupy posłów z 23 lipca 2013 r.

Prezes Związku Banków Polskich zajął stanowisko w piśmie z 6 maja 2015 r., zastrzegając, że jego odpowiedź odnosi się do kwestii związanych z merytorycznym zakresem działania Związku Banków Polskich.

10.1. W opinii Prezesa Związku Banków Polskich, stwierdzenie niezgodności art. 74c ustawy o skok może skutkować wznawianiem postępowań i uchylaniem ostatecznych decyzji Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie restrukturyzacji kas (przejmowania kas lub ich wybranych składników majątkowych przez inne kasy lub banki). W tym zakresie istnieje również ryzyko odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa oraz zwrotu środków finansowych dla BFG.

10.2. Według Prezesa Związku Banków Polskich, art. 74c ust. 4 ustawy o skok jest dostatecznie precyzyjny, a Komisja Nadzoru Finansowego, która podejmuje na jego podstawie decyzje dotyczące restrukturyzacji kas, musi dysponować pewnym zakresem uznania administracyjnego, ponieważ wymaga tego specyfika rynku finansowego. „KNF powinna być wyposażona w instrumenty pozwalające na elastyczne reagowanie na sytuację, w której kasa nie jest w stanie zapewnić bezpieczeństwa zgromadzonym środkom”. Należy przy tym pamiętać, że dopiero gdy nie jest możliwe przejęcie kasy przez inną kasę, Komisja Nadzoru Finansowego może podjąć decyzję w sprawie przejścia kasy (jej majątku lub zobowiązań) przez bank krajowy. W istocie instytucja przejścia kasy przez bank krajowy stanowi ostateczny instrument, którego celem jest zapobieżenie likwidacji kasy.

10.3. Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 74c ust. 4 ustawy o skok z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Prezes Związku Banków Polskich podkreślił, że „nadrzędnym celem dla ustawodawcy w zakresie regulacji dotyczącej możliwości przejścia kasy jest stabilność rynku finansowego oraz bezpieczeństwo środków zgromadzonych na rachunku kasy”. Skoro ustawodawca dopuszcza możliwość przejścia kasy przez inną kasę bądź bank krajowy, to znaczy, że wyżej stawia w hierarchii wartości ochronę środków pieniężnych zgromadzonych w przejmowanej kasie niż realizację przez członków tej kasy prawa do zrzeszania się w niej.

10.4. W przekonaniu Prezesa Związku Banków Polskich, celem art. 74c ust. 8 i 9 ustawy o skok jest zwiększenie gwarancji bezpieczeństwa deponentów kasy, która znajduje się w procesie restrukturyzacyjnym, zminimalizowanie ryzyka wydania wyroku sądu administracyjnego, który to mógłby wpłynąć na zaangażowanie kas oraz banków w proces restrukturyzacyjny.

Proces *resolution* zakłada preferowanie restrukturyzacji kas przez przejścia, gdyż restrukturyzacja podmiotów zagrożonych nastąpi wewnątrz systemu finansowego, bez zaangażowania środków publicznych. Nadrzędnym celem procesu *resolution* jest ochrona interesu publicznego, rozumianego jako zachowanie stabilności systemu finansowego, oraz ochrona finansów publicznych i ubezpieczonych wierzycieli (deponentów). Jak wynika więc z samej istoty procesu *resolution*, wymaga on odpowiednich narzędzi i szerszych uprawnień w zakresie ingerencji w prawa własności i prawa wierzycieli banków.

10.5. Prezes Związku Banków Polskich wyjaśnił, że procedura *resolution* uzasadnia rezygnację z typowych środków zaskarżania decyzji Komisji Nadzoru Finansowego do sądu administracyjnego. Zaskarżone regulacje spełniają test proporcjonalności, który zakłada, że środki zastosowane przez ustawodawcę muszą być w stanie doprowadzić do zamierzonych celów, muszą być niezbędne dla ochrony interesu publicznego, z którym są powiązane, ich efekty muszą pozostawać w proporcji do ciężarów nakładanych na podmiot prawa. Odstąpienie od kodeksowych zasad zaskarżania decyzji o przejściu SKOK służy realizacji zamierzonego celu ustawy, jakim jest przejście kasy przez bank – w dalszej kolejności służy to zapewnieniu bezpieczeństwa procesu restrukturyzacji i deponentów kas. Ograniczenia zaskarżania decyzji o przejściu kasy nie naruszają także praw i wolności obywatelskich. Przejęcie kasy nie prowadzi bowiem do naruszenia praw obywateli, jakie mieli oni wobec kasy jako jej klienci. Bank przejmujący wchodzi w prawa i obowiązki kasy, a jej depozyty są, także po przejściu, objęte ochroną przewidzianą przez przepisy ustawy o BFG.

10.6. Prezes Związku Banków Polskich odrzucił tezę o braku proporcji między przejmowanymi prawami majątkowymi a zobowiązaniami pozostałymi w kasie. Artykuł 74c ust. 11 ustawy o skok, będący konsekwencją przejścia wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy, nie może więc pozostawić wierzycieli pozostałej po przejściu kasy w sytuacji mniej korzystnej niż przed przejściem.

10.7. Decyzja Komisji Nadzoru Finansowego o przejściu kasy przez podmiot przejmujący nie wymaga zgody dłużników, wierzycieli oraz członków kasy przejmowanej (art. 74c ust. 12 ustawy o skok). Prezes Związku Banków Polskich nie zgodził się z zarzutem, że ustawodawca nie przewidział żadnych mechanizmów ochrony interesu wierzycieli kasy, z której majątku dokonywane jest przejście. Mając na względzie, że przejście zobowiązań zagrożonej niewypłacalnością kasy następuje przez podmiot wypłacalny, należy domniemywać zgody wierzycieli oraz członków kas. Ci ostatni będą mogli bowiem w dalszym ciągu korzystać z usług finansowych, podczas gdy alternatywą nieprzejścia kasy byłaby jej likwidacja.

10.8. Zdaniem Prezesa Związku Banków Polskich, kasy prowadzą działalność bankową i dlatego powinny podlegać nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego. Wprowadzenie nadzoru nad kasami przez Komisję Nadzoru Finansowego wzmocniło stabilność i bezpieczeństwo systemu finansowego, w tym systemu kas oraz bezpieczeństwa gromadzonych w kasach oszczędności ich członków.

10.9. Skoro ustawodawca zdecydował się na ustanowienie państwowego nadzoru finansowego nad działalnością kas, to nadzór ten nie może być sprawowany należycie bez uprawnienia nadzorczego, jakim jest uprawnienie KNF do nakazania kasie zmiany lub rozwiązania umowy agencyjnej z przedsiębiorcą. Powierzenie wykonywania niektórych (większości) czynności innemu podmiotowi, a nie wykonywanie ich przez kasę objętą nadzorem państwowym, nie może obniżyć standardu tego nadzoru. Uzasadnieniem utrzymania tego uprawnienia nadzorczego jest duża skala outsourcingu w kasach. Znacząca część podstawowej działalności wielu kas – w ocenie Prezesa Związku Banków Polskich – została wyprowadzona poza kasy.

10.10. Według Prezesa Związku Banków Polskich, wskazany w art. 71 ust. 1 ustawy o skok otwarty katalog środków nadzorczych nie przesądza o tym, że wszystkie wymienione w nim środki mogą zostać zastosowane zarówno w stosunku do kasy, jak i Kasy Krajowej. W zaskarżonym przepisie ustawodawca zdecydował się jedynie na wyliczenie zalecanych działań. Otwarty katalog zalecanych działań nie oznacza zatem upoważnienia do arbitralnego działania Komisji Nadzoru Finansowego, a jedynie umożliwia dobranie również innych, adekwatnych środków nadzorczych wobec kasy (Kasy Krajowej).

11. W piśmie z 23 marca 2015 r. Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do Zarządu Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej o ustosunkowanie się do zarzutów postawionych we wnioskach: grupy posłów z 27 lipca 2012 r., Prezydenta z 20 czerwca 2013 r., grupy senatorów z 15 lipca 2013 r. oraz grupy posłów z 23 lipca 2013 r.

Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa zajęła stanowisko w sprawie wniosków grupy posłów z 27 lipca 2012 r., Prezydenta z 20 czerwca 2013 r., grupy senatorów z 15 lipca 2013 r. oraz grupy posłów z 23 lipca 2013 r. w piśmie z 30 kwietnia 2015 r., przychylając się do postawionych tam zarzutów. Jej zdaniem wszystkie zaskarżone przez wnioskodawców przepisy budzą wątpliwości konstytucyjne.

II

Na rozprawę 29, 30 i 31 lipca 2015 r. stawili się przedstawiciele i pełnomocnicy wnioskodawców, Sejmu oraz Prokuratora Generalnego. Stawili się również, wezwani do udziału w postępowaniu przez Trybunał, przedstawiciele Ministra Finansów, Komisji Nadzoru Finansowego, Związku Banków Polskich oraz Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej.

Prokurator Generalny zmodyfikował stanowisko zajęte w piśmie procesowym z 23 grudnia 2013 r., wnosząc o umorzenie postępowania w stosunku do art. 24 ust. 3 pkt 4 i art. 46 ustawy o skok z 2009 r., ze względu na utratę mocy obowiązującej wymienionych przepisów. W pozostałym zakresie uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych, a następnie odpowiedzieli na pytania członków składu orzekającego. Po uzyskaniu odpowiedzi Trybunał Konstytucyjny uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną i zamknął rozprawę.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zagadnienia wstępne

1.1. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym zostało zainicjowane wnioskiem grupy posłów z 27 lipca 2012 r., w którym zostały zaskarżone przepisy ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 855; dalej: ustawa o skok z 2009 r.). Ustawa ta została następnie w znacznym zakresie znowelizowana ustawą z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 613; dalej: ustawa zmieniająca z 2013 r.), której przepisy stały się z kolei przedmiotem wniosku grupy senatorów z 15 lipca 2013 r. oraz grupy posłów z 23 lipca 2013 r. Ze względu na tożsamość przedmiotową, do łącznego rozpoznania w tym postępowaniu został przekazany również wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 20 czerwca 2013 r., w którym wnioskodawca zakwestionował przepisy ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1450; dalej: ustawa o skok) w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 2013 r.

1.2. Ustawa o skok normuje problematykę tworzenia, organizacji oraz funkcjonowania spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (dalej: kasy, SKOK). Zastąpiła ona ustawę z dnia 14 grudnia 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 1996 r. Nr 1, poz. 2, ze zm.; dalej: ustawa o skok z 1995 r.). SKOK są polskim odpowiednikiem istniejących na świecie związków kredytowych lub spółdzielni kredytowych (ang. *credit unions*). Według danych *World Council of Credit Unions* – organizacji zrzeszającej związki kredytowe, około 57 000 tego typu instytucji działa w 103 krajach świata, zrzeszając ponad 200 mln osób (por. www.woccu.org; dane z 2014 r.). Istotą takich organizacji jest idea samopomocy finansowej, polegająca na wzajemnym kredytowaniu się członków kasy ze zgromadzonych przez siebie w kasie środków pieniężnych, a także niezarobkowy charakter prowadzonej działalności wraz z wymogiem istnienia więzi społecznej pomiędzy członkami kasy (zob. np. A. Herbet, [w:] A. Herbet, Sz. Pawłowski, P. Zakrzewski, *Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 2 i n.).

O charakterze i konstrukcji prawnej kas pod rządami kolejnych poświęconych im ustaw Trybunał wypowiedział się w wyrokach z: 24 marca 2009 r., sygn. K 53/07, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 27; 12 stycznia 2012 r., sygn. Kp 10/09, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 4; 18 lutego 2014 r., sygn. U 2/12, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 12, dlatego w tej sprawie poprzestał na kilku uwagach porządkujących.

1.2.1. SKOK są spółdzielniami, do których w zakresie nieuregulowanym stosuje się ustawę z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2013 r. poz. 1443, ze zm.; dalej: prawo spółdzielcze). Kasy wykonują czynności depozytowo-kredytowe, a więc działalność, która została zarezerwowana tradycyjnie dla banków. Ustawa o skok przewiduje, że kasy obowiązkowo zrzeszają się w Krajowej Spółdzielczej Kasie Oszczędnościowo-Kredytowej (dalej: Kasa Krajowa), będącej spółdzielnią osób prawnych; przepisy ustawy o skok nie dopuszczają możliwości likwidacji Kasy Krajowej.

W zamyśle kasy powinny gromadzić oszczędności i dostarczać taniego, łatwo dostępnego kredytu osobom o skromnych dochodach, mających nikłe szanse na uzyskanie kredytu konsumpcyjnego. SKOK, będąc organizacją ludzi, a nie kapitału, miały wypełnić istniejącą lukę na rynku usług finansowych. Ograniczenie zasady powszechności członkostwa w SKOK do osób połączonych określoną w ustawie więzią społeczną było uzasadnione obniżeniem kosztów działania, w tym kosztów badania zdolności kredytowej osób ubiegających się o kredyt, minimalizacją ryzyka kredytowego i uproszczeniem działań zmierzających do odzyskania środków zaangażowanych w kredyty i pożyczki. Wymóg istnienia więzi między członkami był uznawany także za jeden z elementów przesądzających o specyfice ustrojowej kas, jako jednostek organizacyjnych typu zrzeszeniowego (korporacyjnego).

Jak jednak ustalił Trybunał w wyroku o sygn. U 2/12, „[w] ostatnich latach uległo to (...) znaczącej zmianie”, a ukierunkowanie kas na rozwój skali działalności i zaangażowanie w działalność konkurencyjną wobec banków spowodowały, że mimo ustawowych ograniczeń dotyczących możliwości przystępowania do kas, mają one w praktyce charakter otwarty. Zjawisko to zostało odnotowane również w piśmiennictwie, w którym rozszerzenie działalności SKOK było analizowane m.in. w kontekście zmiany „spółdzielczej tożsamości” kas oraz konsekwencji „procesu formalizacji” więzi członkowskiej (zob. np. W. Srokosz, *Instytucje parabankowe w Polsce*, Warszawa 2011, s. 116; A. Herbet, *op. cit.*, s. 13).

1.2.2. Reakcją ustawodawcy na taką sytuację były zmiany w przepisach dotyczących SKOK.

W ustawie o skok z 2009 r. zostały unormowane m.in.: relacje między kasami a Kasą Krajową, sposób ustalania współczynników bezpieczeństwa oraz zasady polityki kredytowo-lokacyjnej, w tym tzw. norm ostrożnościowych. Ustawa ta umożliwiła ponadto założenie kasy także niektórym osobom prawnym, uchyliła zakaz prowadzenia działalności zarobkowej przez kasy oraz, co w kontekście tej sprawy szczególnie istotne, objęła działalność kas oraz Kasy Krajowej publicznoprawnym nadzorem finansowym sprawowanym przez Komisję Nadzoru Finansowego (dalej: KNF). W ten sposób – uwzględniając, że kasy stały się *via facti* ważnym składnikiem całego systemu finansowego państwa – ustawodawca odszedł częściowo od dotychczasowego paradygmatu organizacji i funkcjonowania systemu SKOK, który w wyższym stopniu opierał się na autonomii i swobodzie działania właściwych podmiotowi prawa prywatnego. Ustawa o skok z 2009 r. została skierowana do Trybunału w trybie kontroli prewencyjnej, w wyniku czego zapadł wyrok TK z 12 stycznia 2012 r. (sygn. Kp 10/09), uznający częściową niezgodność ustawy o skok z 2009 r. z Konstytucją.

Ustawa o skok z 2009 r. wkrótce została poddana kolejnym korektom, spośród których na uwagę zasługuje przede wszystkim nowelizacja dokonana ustawą zmieniającą z 2013 r. Ustawodawca zdecydował się w niej m.in. na doprecyzowanie relacji między kasą a jej członkami, wprowadzenie odrębnego unormowania dotyczącego umów outsourcingowych zawieranych przez kasy, uregulowanie tajemnicy zawodowej, zmianę zasad tworzenia i gospodarowania funduszami własnymi kasy, w szczególności tzw. rezerwą płynną, uregulowanie obowiązków sprawozdawczych SKOK wobec KNF, sprecyzowanie zakresu czynności kontrolnych KNF, zakresu kompetencji zespołu inspekcyjnego i przebiegu czynności kontrolnych. Na podstawie tej nowelizacji dodano również

nowe rozdziały: 6a „Postępowanie naprawcze i zarząd komisaryczny”, 6b „Przejęcie, likwidacja i upadłość kas” oraz 6c „Przepisy karne”. Z kolei w ustawie z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz. U. z 2014 r. poz. 1866, ze zm.; dalej: ustawa o BFG) dodano nowy rozdział 4c „Obowiązkowy system gwarantowania spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych” (art. 38l-38zq).

Deklarowanym celem ustawy zmieniającej z 2013 r. było zwiększenie stabilności SKOK przez uregulowanie procesów restrukturyzacyjnych oraz określenie zasad utworzenia i funkcjonowania obowiązkowego systemu gwarantowania depozytów. Kompetencje nadzorcze KNF zostały wzmocnione przez wyposażenie jej w nowe instrumenty nadzoru, uprawnienie do rekomendowania dobrych praktyk ostrożnego i stabilnego zarządzania, modyfikację przepisów dotyczących postępowania naprawczego, upadłościowego oraz likwidacji kas, a także rozszerzenie obowiązku utrzymywania w Narodowym Banku Polskim przez kasy i Kasę Krajową rezerw obowiązkowych. Wskutek nowelizacji wszystkie środki pieniężne złożone w kasach zostały objęte ochroną Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (dalej: BFG). Wcześniej kasy miały własny system ochrony depozytów oparty na składkach wpłacanych przez kasy do firmy ubezpieczeniowej, będącej częścią spółdzielczej grupy.

1.2.3. Na marginesie należy nadmienić, że w praktyce na model ustrojowy związków kredytowych, ich organizację, zadania oraz relacje prawne z organami państwa sprawującymi nadzór nad rynkiem finansowym na gruncie danego porządku prawnego oddziałują rekomendacje (*Model Law for Credit Unions developed and recommended by World Council of Credit Unions*, 2011, zob. www.woccu.org/publications/modellaw) przygotowane przez Światową Radę Związków Kredytowych (ang. *The World Council of Credit Unions*); są one istotną inspiracją oraz instytucjonalnym punktem odniesienia całego ruchu *credit unions*.

Modelowe prawo przewiduje, że związki kredytowe są spółdzielczą instytucją finansową, kontrolowaną przez jej członków, którzy są jej ekonomicznymi właścicielami i zarazem korzystają z jej usług. Członków unii kredytowej łączy więzi, takie jak wspólna praca czy wspólnota wyznaniowa. Działają *non for profit* i są powoływane po to, aby istniała bezpieczna, dogodna dla członków instytucja, w której można oszczędzać pieniądze oraz otrzymać rozsądnie oprocentowane pożyczki i inne usługi finansowe. Związki kredytowe działają na zasadzie samopomocy – mają służyć swoim członkom, podczas gdy banki i inne komercyjne instytucje finansowe istnieją w celu generowania zysku dla akcjonariuszy. Każdy członek jest właścicielem związku kredytowego w takim samym stopniu i przysługuje mu równe prawo głosu na dorocznym zebraniu, bez względu na kwotę powierzonych depozytów. Osoby wchodzące w skład władz związków są wolontariuszami i wykonują swoje obowiązki, co do zasady, nieodpłatnie.

1.3. Pierwotny zakres zaskarżenia określony we wniosku grupy posłów z 27 lipca 2012 r. został zmodyfikowany w pismach procesowych wnioskodawcy z 7 września 2012 r. i 14 sierpnia 2013 r.

W piśmie z 7 września 2012 r. grupa posłów cofnęła zarzut niezgodności art. 64 ust. 3 ustawy o skok z 2009 r. z art. 93 Konstytucji. A w piśmie z 14 sierpnia 2013 r. cofnęła wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją: art. 12 ust. 4, art. 17, art. 18 ust. 5, art. 38 ust. 2, art. 69 ust. 9, art. 76, art. 78, art. 79, art. 80 ustawy o skok z 2009 r. W tym samym piśmie procesowym został cofnięty również zarzut naruszenia art. 44 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. z kilkoma wzorcami kontroli: art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Prawo cofnięcia wniosku przed rozpoczęciem rozprawy mieści się w granicach swobodnego uznania wnioskodawcy i jest jednym z przejawów zasady dyspozycyjności, na której opiera się postępowanie przed Trybunałem; jest ono dopuszczalne również w odniesieniu do pewnego zakresu zaskarżenia, tj. części wniosku (zob. art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK, oraz, zamiast wielu, postanowienie TK z 18 maja 2011 r., sygn. Kp 10/09, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 37). Dlatego – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – Trybunał umorzył postępowanie w zakresie wskazanym w pismach procesowych wnioskodawcy z 7 września 2012 r. i 14 sierpnia 2013 r.

1.4. Jedną ze wstępnych kwestii prawnych wymagających przesądzenia przez Trybunał była dopuszczalność merytorycznego rozpoznania sprawy ze względu na przesłanki określone w art. 32 ustawy o TK.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o TK, wniosek musi spełniać wymogi pisma procesowego, tzn. wyraźnie określać zarzut niezgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją (w tym precyzować przedmiot i zakres zaskarżenia), wskazywać odpowiednie wzorce kontroli oraz zawierać należycie sformułowane uzasadnienie zarzutów. Jak konsekwentnie przyjmuje Trybunał, „[c]iężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z [K]onstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie (...) Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. K 19/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 6, zob. również np. wyrok TK z 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 48/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 40). Ponadto Trybunał jest związany treścią oraz granicami

rozpatrywanego wniosku i nie może, wychodząc poza określone w nim granice, zastępować wnioskodawcy, korygując czy uzupełniając argumentację odnoszącą się do hierarchicznej zgodności prawa.

Uzasadnienie zarzutów nie może być traktowane powierzchownie i instrumentalnie, nie może mieć charakteru pozorowego. Argumentacja konstytucyjna bywa mniej lub bardziej przekonująca, może też ostatecznie okazać się nietrafna lub niekompletna, ale zawsze musi być weryfikowalna i możliwa do rozpoznania przez Trybunał. W szczególności uzasadnienie jest wadliwe wtedy, gdy zarzuty wobec zakwestionowanej regulacji, na tle danego wzorca kontroli, wykraczają poza kognicję Trybunału (zob. np. wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78). Z tego samego względu nie wystarcza sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności przepisu wraz z przytoczeniem literalnego brzmienia wzorca kontroli.

Wnioskodawca powinien wskazać precyzyjnie co najmniej jeden argument za naruszeniem określonych wzorców kontroli, który ma znaczenie konstytucyjne, to znaczy może być uwzględniony w toku kontroli konstytucyjności prawa. Trybunał wyjaśniał, że „[n]ie realizują omawianych wymagań uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań” (wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. K 35/11, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 61).

Trybunał oczywiście nie ogranicza się do analizy stanowisk uczestników postępowania, w tym może uwzględnić argumenty, które nie zostały powołane przez wnioskodawcę; w toku postępowania Trybunał bada wszystkie istotne okoliczności, dążąc do wszechstronnego wyjaśnienia sprawy. Nie przeczy to jednak temu, że pismo procesowe wnioskodawcy inicjujące postępowanie przed sądem konstytucyjnym musi spełniać przynajmniej minimalne wymogi formalne przewidziane prawem.

1.5. Trybunał stwierdził, że uzasadnienia wniosków grupy posłów z 27 lipca 2012 r., grupy senatorów z 15 lipca 2013 r. oraz grupy posłów z 23 lipca 2013 r. budzą istotne zastrzeżenia formalnoprawne. Każdy z wniosków jest obarczony podobnymi wadami, ponieważ motywy ich uzasadnień odwołują się do zbliżonych bądź identycznych wnioskowań oraz argumentów (wnioski grupy senatorów z 15 lipca 2013 r. i grupy posłów z 23 lipca 2013 r. są wręcz tożsame treściowo). Systemowy charakter nieprawidłowości, ich powtarzalność oraz rozległość pism procesowych przesądziły, że Trybunał postanowił odnieść się do nich w sposób generalny.

1.5.1. Wyraźnym i powracającym wątkiem argumentacji wnioskodawców była polemika z *ratio legis* zmian, którym został poddany system SKOK po wejściu w życie ustawy o skok z 2009 r. i ustawy zmieniającej z 2013 r. Wnioskodawcy kwestionowali „celowość”, „zasadność” oraz „racjonalność” odejścia od dotychczasowych rozwiązań prawnych, tj. ustawy o skok z 1995 r. Jako uzasadnienie niezgodności przepisów podawano np.: „brak społecznej potrzeby zmian”, „niepożądane” społeczne i gospodarcze skutki przekształceń kas, „bezzasadność” zmian legislacyjnych, „działanie na szkodę interesu członków kas”, „sprzeczność preferencji aksjologicznych” w normach prawnych, a także przyjmowanie przepisów „dysfunkcyjnych i sprzecznych z podstawowymi wskazaniami ekonomii”, niezgodnych z „aktualnym stanem wiedzy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych”, nieuzasadnionych na obecnym „etapie rozwoju SKOK” oraz wprowadzanych „bez racjonalnych przesłanek”. Wnioskodawcy odnotowywali również m.in., że przez lata „nie wystąpiły żadne zjawiska w działalności kas, które uzasadniałyby zwiększenie ich obowiązków” oraz „nie stwierdzono konieczności zmiany (...) zasad [nadzoru Kasy Krajowej nad kasami], nie doszło bowiem nigdy do upadłości spółdzielczej kasy lub do sytuacji, w której którykolwiek z członków kasy nie uzyskał zwrotu złożonych w niej depozytów”.

Odmierna wizja polityki stanowienia prawa przez ustawodawcę oraz własne sugestie co do optymalnego modelu organizacji systemu SKOK, innego niż obowiązujący, przeradzały się w postulaty *de lege ferenda* formułowane przez wnioskodawców, które – jeśli zostałyby zrealizowane – zniwelowałyby zarzucaną niekonstytucyjność bądź ją ograniczyły. Wnioskodawcy przedstawiali swoją propozycję ustroju, zadań i uprawnień SKOK, która w wyższym stopniu odwoływała się do prywatnoprawnej autonomii kas jako spółdzielni, a także akcentowała swobodę kształtowania organizacji i strategii funkcjonowania kas przez ich członków oraz organy statutowe.

W opisanym zakresie wnioskodawcy nie posłużyli się argumentacją, która mogłaby mieć znaczenie do oceny hierarchicznej zgodności norm prawnych i zostać uwzględniona przez Trybunał w toku kontroli konstytucyjności zaskarżonych przepisów.

1.5.2. Motywy zarzutów wnioskodawców były zdawkowe i lakoniczne. Uzasadnienie rzadko wykraczało poza przytoczenie literalnego brzmienia przepisów, ich omówienie oraz ogólną konstatację o niezgodności z określonym wzorcem kontroli. Z tego punktu widzenia było ono niedostateczne i nie mogło przesądzić o wzruszeniu domniemania konstytucyjności ustawy; często miało charakter pośredni i tylko domyślnie sugerowało niezgodność przepisów przez przywołanie cytatów z opinii eksperckich bądź piśmiennictwa. Przede wszystkim jednak zarzuty wnioskodawców nie zawierały argumentacji, która mogłaby mieć znaczenie konstytucyjne, a więc ważyć w toku kontroli hierarchicznej zgodności norm przed Trybunałem. Brak konstytucyjnego wymiaru argumentacji

wyłączał możliwość podjęcia analizy merytorycznej zarzutu, pomimo że *de nomine* wnioskodawcy określili zarówno przedmiot jak i podstawę kontroli.

1.5.3. Wnioskodawcy wielokrotnie akcentowali wszelkiego rodzaju niespójności horyzontalne występujące między aktami o tej samej mocy prawnej (np. między ustawą o skok a prawem spółdzielczym), jak też wewnętrzne sprzeczności występujące – ich zdaniem – w ustawie o skok z 2009 r. oraz ustawie zmieniającej z 2013 r. W tym kontekście Trybunał przypominał, że kontrola tzw. niezgodności poziomych w systemie prawa, o ile ze względu na swój charakter nie dają podstaw do sformułowania odrębnych zarzutów konstytucyjnych (np. dotyczących zasady poprawnej legislacji), wykracza poza jego kognicję i nie może doprowadzić do wydania orzeczenia co do *meritum*.

1.5.4. Wnioskodawcy przedstawiali racje także za pomocą argumentów, które nie miały charakteru prawnego, a ich nazbyt wartościujący wydźwięk powodował, że nie mogły zostać poddane analizie w postępowaniu przed Trybunałem. W ten sposób należało ocenić wszelkie uwagi wnioskodawców na temat zakwestionowanych przepisów, które sprowadzały się do stwierdzenia, że dana regulacja jest „szkodliwa”, jest „hamulcem rozwoju kas” czy „zmianą na gorsze”.

1.5.5. Liczne przepisy ustawy o skok z 2009 r. i ustawy zmieniającej z 2013 r. zostały zakwestionowane przez wnioskodawców, ponieważ ustawodawca nie przedstawił powodu ich ustanowienia ani nie wyjaśnił potrzeby modyfikacji dotychczasowego stanu prawnego. Wnioskodawcy odwoływali się do uzasadnienia projektów ustaw, założeń aktów wykonawczych, jak również materiałów z prac legislacyjnych w Sejmie i Senacie, w których nie udało się im jednak potwierdzić okoliczności lub intencji przemawiających za konstytucyjnością zaskarżonych przepisów. Dlatego doszli do przekonania, że przepisy te zostały uchwalone bez „racjonalnych przesłanek” i naruszyły m.in. art. 2 Konstytucji. W związku z tym Trybunał orzekł, że brak możliwości objaśnienia *ratio legis* stanowionego prawa na podstawie dokumentacji procesu ustawodawczego nie zwalnia wnioskodawców z obowiązku przedstawienia argumentacji za niezgodnością kwestionowanych przepisów z Konstytucją. Niezależnie od mogących wystąpić w praktyce trudności dowodowych, uzasadnienie zarzutów (ciężar dowodu) zawsze spoczywa na podmiocie inicjującym postępowanie.

1.5.6. Grupa posłów jako wzorzec kontroli wiele razy wskazała art. 9 oraz art. 91 ust. 3 Konstytucji, choć w uzasadnieniu wyjaśniała, że zaskarżone przepisy w istocie naruszają dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/48/WE z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe (Dz. Urz. UE L 177 z 30.06.2006, s. 1, ze zm.; dalej: dyrektywa bankowa). Niezgodność ustawy o skok z 2009 r. i ustawy zmieniającej z 2013 r. polegała – w ich ocenie – na tym, że Polska naruszyła obowiązek przestrzegania prawa unijnego oraz konstytucyjny nakaz zapewnienia „prymatu wewnętrznego prawa Unii Europejskiej w stosunku do ustaw krajowych”. Wynikało z tego, jak trafnie zauważył Marszałek Sejmu, że „uzasadnienie przedstawione przez grupę posłów wprost dotyczy wyłącznie zarzutu niezgodności z art. 2 dyrektywy bankowej (...), [zaś] [n]aruszenie art. 9 oraz art. 91 ust. 3 Konstytucji ma stanowić konsekwencję niezgodności przepisów ustawy z dyrektywą bankową”. Uwzględniając zatem faktyczny (docelowy), a nie deklarowany wzorzec kontroli, Trybunał stwierdził, że intencją wnioskodawcy było skonfrontowanie wybranych przepisów ustawy o skok z 2009 r. z aktem prawa pochodnego Unii Europejskiej. W tym zakresie wniosek był niedopuszczalny, gdyż wykraczał poza jurysdykcję Trybunału.

1.5.7. Zarzuty odwołujące się do naruszenia przez zaskarżone przepisy art. 7 Konstytucji, zasadniczo bez wyjątku, nawiązywały do tezy, że istnieje ryzyko lub znaczne prawdopodobieństwo, iż organy państwa (przede wszystkim KNF) będą naruszały obowiązujące prawo, działały ekstensywnie, przekraczały swoje kompetencje oraz nadużywały instytucji uznania administracyjnego na niekorzyść kas. W istocie zarzuty te miały charakter hipotetyczny, były spekulacją na temat intencji i przyszłych (spodziewanych przez wnioskodawców) zachowań organów działających w imieniu państwa, a mająca być ich konsekwencją niezgodność norm ustawowych miała charakter warunkowy – zależała od rzeczywistego podjęcia przez władzę publiczną działań sprzecznych z prawem (nielegalnych). Tak skonstruowane zaskarżenie, którego podstawy nie były ani weryfikowalne, ani możliwe do zakwalifikowania jako nielegalne w dniu orzekania przez sąd konstytucyjny, nie mogło być przedmiotem oceny Trybunału.

1.5.8. Wnioskodawcy sformułowali liczne zarzuty dyskryminacji kas względem pozostałych spółdzielni, banków oraz innych podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, w tym kredytowo-depozytową. W żadnym wypadku nie została jednak przedstawiona argumentacja, która wskazywałaby relewantne kryteria różnicujące podmioty (zasadność doboru tych kryteriów przez ustawodawcę) czy objaśniała istotę występujących między nimi podobieństw bądź różnic, z uwzględnieniem różnorodnych celów i charakteru prawnego instytucji. Wnioskodawcy ograniczyli się zasadniczo do stwierdzenia „gorszego traktowania” SKOK niż innych uczestników rynku kapitałowego lub innych spółdzielni (na temat podstawy i dopuszczalności zróżnicowania sytuacji prawnej spółdzielni

ze względu na cele ich działalności oraz konieczności wskazania przez wnioskodawcę doniosłych konstytucyjnie kryteriów różnicujących, zob. np. wyrok TK z 15 lipca 2009 r., sygn. K 64/07, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 110).

1.5.9. Podobnie, w wypadku zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady określoności przepisów wnioskodawcy w najlepszym razie zarysowali różne możliwości interpretacyjne zaskarżonych regulacji, nie wyjaśniając ani natury tych niezgodności, w tym ich kwalifikowanej postaci, ani ich nieusuwalnego charakteru wymagającego interwencji Trybunału. Wielokrotnie argumentacja wnioskodawców zakładała albo supozycję, że kompetencje organów państwa (np. KNF) będą wykorzystywane na szkodę SKOK, albo że literalne brzmienie ustawy o skok z 2009 r. i ustawy zmieniającej z 2013 r. jest wieloznaczne i nie sposób przewidzieć sposobu ich stosowania.

1.5.10. W tym stanie rzeczy Trybunał ograniczył zakres rozpoznania sprawy. Merytoryczna kontrola wniosków nie byłaby bowiem możliwa bez aktywnego zaangażowania Trybunału do rekonstrukcji i istotnego uzupełnienia poszczególnych zarzutów. Trybunał nie może zastępować wnioskodawcy i – niejako w jego imieniu – podejmować z urzędu działań zmierzających do skorygowania pisma procesowego, aby spełniało przynajmniej minimalne warunki określone ustawą o TK.

Każda z przedstawionych wcześniej wad uzasadnienia wniosków grupy posłów z 27 lipca 2012 r., grupy senatorów z 15 lipca 2013 r. oraz grupy posłów z 23 lipca 2013 r. pozwalała na zamknięcie postępowania ze względów formalnych w odniesieniu do odpowiedniego zakresu zaskarżenia. Dlatego niezależnie od tego, czy *in casu* wady te występowały samodzielnie, czy kumulowały się, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w części dotyczącej badania zgodności:

a) art. 7 ust. 1, 4, 5 i 6, art. 8 ust. 2 i 3, art. 9, art. 12 ust. 3, art. 19, art. 20, art. 21 ust. 1, art. 21 ust. 2 pkt 4, art. 22 ust. 1, art. 24 ust. 2, ust. 3 pkt 4 i ust. 4, art. 24 ust. 5 w związku z art. 24 ust. 6 i art. 93, art. 24 ust. 6, art. 25, art. 26 ust. 2, art. 30 ust. 2, art. 31 ust. 1 i 2, art. 32, art. 34, art. 36 ust. 1, art. 37 ust. 2 i 3, art. 41 ust. 2, art. 43, art. 44 ust. 1 (z art. 2 Konstytucji), art. 46 ust. 1, 2 i 3, art. 47, art. 48 ust. 2 i 3, art. 49 ust. 1, art. 51 ust. 1 i 2, art. 51 ust. 3 pkt 5, art. 52 ust. 2, art. 54 ust. 1, art. 55 ust. 4, art. 56 ust. 1, art. 57 ust. 1, art. 58, art. 62 ust. 1, art. 64 ust. 3, art. 68 ust. 2 i 3, art. 71 ust. 1, art. 71 ust. 4 pkt 1, art. 72, art. 73 ust. 1, art. 86, art. 87, art. 88, art. 89, art. 90, art. 91 ust. 1-3 ustawy o skok z 2009 r.,

b) art. 81 ust. 2 pkt 8 i art. 83 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330, ze zm.; dalej: u.r.),

c) art. 12 ust. 2 i art. 38-41 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 2013 r. poz. 908, ze zm.; dalej: ustawa o NBP),

d) art. 1 ust. 2 pkt 7 i art. 12 ust. 2a ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2015 r. poz. 614; dalej: u.n.r.f.),

e) art. 9a ust. 4, art. 38 ust. 4, art. 44 ust. 4, art. 49 ust. 4, art. 51 ust. 4a i 7, art. 55 ust. 1a i 1b, art. 63 ust. 2a, 2b i 3, art. 71, art. 71a, art. 72b, art. 73 ust. 1-3 i 7-9, art. 73a ust. 2, art. 74c ust. 3, 5, 6, 10, 13, 14, art. 74t ustawy o skok,

f) art. 1 pkt 39 lit. d, art. 1 pkt 41, art. 8 ustawy zmieniającej z 2013 r.,

g) art. 5 ust. 2, art. 20g, art. 20j, art. 38l pkt 1 ustawy o BFG.

1.5.11. Trybunał przyjął, że głównym i wystarczającym powodem umorzenia postępowania w zakresie dotyczącym wymienionych powyżej przepisów był brak uzasadnienia zarzutów przez wnioskodawców. Istotne wady pism procesowych inicjujących postępowanie mają charakter pierwotny względem innych przesłanek dopuszczalności wniosków i musiały zostać wskazane w pierwszej kolejności. Niemniej Trybunał odnotował również, że w zbiegu z brakiem uzasadnienia zarzutów pozostawał także zakaz kontroli przepisów nieobowiązujących w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 ustawy o TK – czy ze względu na ich uchylenie lub zasadniczą zmianę przez ustawodawcę przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał (art. 24 ust. 3 pkt 4, ust. 4 i 6, art. 46 ust. 1-3, art. 64 ust. 3, art. 71 ust. 1 i ust. 4 pkt 1, art. 73 ust. 1, art. 91 ust. 3 ustawy o skok z 2009 r. oraz art. 38 ust. 2 ustawy o NBP), czy z uwagi na tzw. wyczerpanie zakresu ich zastosowania w przeszłości, co dotyczyło przede wszystkim przepisów przejściowych i dostosowujących (art. 86, art. 87, art. 88, art. 89, art. 90, art. 91 ustawy o skok z 2009 r. oraz art. 8 ustawy zmieniającej z 2013 r.).

1.6. We wnioskach grupy senatorów z 15 lipca 2013 r. oraz grupy posłów z 23 lipca 2013 r. zostały zaskarżone przepisy ustawy zmieniającej z 2013 r. Natomiast we wniosku grupy posłów z 27 lipca 2012 r. jako przedmiot kontroli zostały wskazane przepisy ustawy o skok z 2009 r., które nowelizowały m.in. u.r., ustawę o NBP oraz u.n.r.f. Kontrola konstytucyjności przepisów zmieniających, które już weszły w życie i zmodyfikowały przepisy podstawowe (zmieniane) może występować w zasadzie jedynie wtedy, gdy jest kwestionowany tryb uchwalenia tych przepisów lub sposób wprowadzenia ich w życie (zob., zamiast wielu, wyroki TK z: 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26; 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 120). Z tego względu Trybunał uznał, że w sytuacji gdy zarzut wnioskodawcy dotyczył treści zaskarżonej regulacji,

przedmiotem kontroli będą przepisy ustawy o skok w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą z 2013 r. oraz przepisy ustaw szczegółowych wymienionych we wnioskach w brzmieniu nadanym przez przepisy zmieniające ustawy o skok z 2009 r.

1.7. W piśmie z 14 sierpnia 2013 r., składając wyjaśnienia w sprawie konsekwencji zmian w ustawie o skok z 2009 r., które weszły w życie już po wniesieniu do Trybunału wniosku z 27 lipca 2012 r., grupa posłów stwierdziła, że: „Podtrzymuje w całości zarzuty niezgodności z Konstytucją pozostałych objętych wnioskiem przepisów ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych wraz z ich uzasadnieniem, także w odniesieniu do brzmienia tych przepisów, nadanego ustawą z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw”.

Trybunał uznał, że intencją wnioskodawcy była zmiana przedmiotu zaskarżenia w tych wszystkich wypadkach, w których zakwestionowane przepisy ustawy o skok z 2009 r. zostały następnie znowelizowane przez ustawodawcę. Zmiana treści bądź brzmienia przedmiotu kontroli wymaga zawsze jednoznacznego potwierdzenia, że przedmiot postępowania przed Trybunałem nadal pozostaje prawo obowiązujące w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 ustawy o TK. Wnioskodawca nie przeprowadził takiego dowodu, zakładając zapewne, że można poprzestać na „podtrzymaniu” pierwotnych zarzutów (przedstawionych we wniosku z 27 lipca 2012 r.) oraz, jak się wydaje, przenieść na Trybunał obowiązek odpowiedniego dostosowania argumentacji i wzorców konstytucyjnych do zmienionego przez ustawodawcę przedmiotu kontroli. Trybunał ocenił taki zabieg procesowy jako niedopuszczalny, a przez to nieskuteczny. To znaczy, że w toku tego postępowania ocena dopuszczalności wniosku z 27 lipca 2012 r. była prowadzona z zachowaniem wszystkich rygorów kontroli konstytucyjności prawa, włącznie z analizą adekwatności podstawy kontroli i uzasadnienia zarzutów w takiej postaci, jaka została skierowana do Trybunału.

2. Analiza zgodności art. 60 ustawy o skok

2.1. We wniosku z 27 lipca 2012 r. grupa posłów wskazała, że art. 60 ustawy o skok w zakresie, w jakim przewiduje sprawowanie przez KNF nadzoru nad kasami, jest niezgodny z art. 2, art. 9, art. 20, art. 22, art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zaskarżony przepis stanowi, że: „Działalność kas i Kasy Krajowej podlega nadzorowi sprawowanemu przez Komisję Nadzoru Finansowego w zakresie i na zasadach określonych w niniejszej ustawie i w ustawie z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1149, z późn. zm.)”.

Jest to ogólne unormowanie przesądzające poddanie SKOK publicznoprawnemu nadzorowi finansowemu, wykonywanemu przez organ państwa właściwy w sprawach nadzoru nad rynkiem finansowym, tj. KNF. Rodzi ono obowiązek podporządkowania się kas i Kasy Krajowej czynnościom organu nadzorczego, działającego w granicach i na podstawie obowiązującego prawa, zaś dla KNF jest podstawową normą kompetencyjną, która wyznacza jej władczą pozycję w stosunkach prawnych z kasami i Kasą Krajową. Cele nadzoru oraz poszczególne środki działania KNF (instrumenty nadzoru finansowego) zostały określone w dalszych przepisach ustawy o skok.

2.2. W przekonaniu wnioskodawcy, art. 60 ustawy o skok w zakresie, w jakim przewiduje sprawowanie przez KNF nadzoru nad kasami, narusza zasadę subsydiarności wywodzoną z art. 2 Konstytucji, ponieważ ingeruje w sferę swobodnego działania obywateli oraz autonomię spółdzielni. Taka ingerencja byłaby dopuszczalna, gdyby była niezbędna do „uzyskania pożądaných skutków społecznych” i gdyby zmierzała do wywołania „pozytywnej zmiany stosunków społecznych”. Optymalnym mechanizmem prawnym, który gwarantowałby bezpieczeństwo działalności kas, zdaniem wnioskodawcy, byłoby „wprowadzenie nadzoru organu władzy publicznej – Komisji Nadzoru Finansowego – nad Kasą Krajową (nadzór II stopnia) oraz pozostawienie sprawowania nadzoru nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi Kasie Krajowej (nadzór I stopnia)”. Kasa Krajowa ma bowiem „wypracowane instrumenty, kadry z odpowiednim doświadczeniem oraz wypracowane standardy nadzorcze, natomiast nadzór II stopnia nad Kasą Krajową gwarantowałby zgodność z prawem nadzoru nad kasami, sprawowanego przez Kasę Krajową”. Z kolei nadzór KNF nad kasami, ze względu na rozbudowanie ich sieci, brak doświadczenia w nadzorowaniu organizacji i działalności kas, odmiennej od organizacji i działalności banków, oraz brak środków i dostatecznego czasu na przygotowanie zespołu wyspecjalizowanego w nadzorze nad tym segmentem rynku finansowego, nie będzie nadzorem efektywnym. Wnioskodawca zasugerował, że istnieje niebezpieczeństwo, że „nadzór KNF nad kasami będzie zmierzał do wymuszenia podporządkowania się kas standardom bankowym, nieprzystającym do ich specyfiki oraz będzie skutkowało stosowaniem wobec kas instrumentów nadzoru represyjnego w sytuacji braku konieczności takiej ingerencji”. Zwrócił również uwagę, że nie ma w tym wypadku konieczności ingerencji ustawodawczej polegającej na „odebraniu kompetencji nadzorczych

wobec kas Kasie Krajowej na rzecz organu władzy państwowej, bowiem w całej historii spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych nie odnotowano sytuacji aby członek kasy nie otrzymał zwrotu powierzonych kasie oszczędności albo aby spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa stała się niewypłacalna; zatem dotychczasowy spółdzielczy nadzór nad kasami był wystarczający”.

Wnioskodawca podniósł także, że art. 60 ustawy o skok w zakresie, w jakim przewiduje sprawowanie przez KNF nadzoru nad kasami, jest niezgodny z art. 9 i art. 91 ust. 3 Konstytucji, ponieważ kasy są wyłączone spod działania dyrektywy bankowej (tj. aktu prawa pochodnego UE). Przedmiotem tej dyrektywy jest m.in. związanie instytucji kredytowych różnego rodzaju obostrzeniami administracyjnymi, które mają na celu zwiększenie stabilności i bezpieczeństwa prowadzonej przez nie działalności. Według wnioskodawcy, skoro kasy nie są adresatem dyrektywy bankowej, to znaczy, że „ustawodawca europejski” uznał autonomiczny status kas jako spółdzielni i rozstrzygnięcie to wiąże także ustawodawstwo krajowe.

Kolejne zarzuty wobec art. 60 ustawy o skok były motywowane naruszeniem konstytucyjnej wolności działalności gospodarczej. Wnioskodawca uznał, że nadzór KNF nad SKOK nie jest konieczny, w szczególności nie ma powodu, aby zastępować nim spółdzielczego (wewnętrznego) systemu kontroli i nadzoru kas. Autonomia i niezależność spółdzielni od państwa są fundamentem społecznej gospodarki rynkowej. Odejście od tych zasad musi być motywowane ważnym interesem publicznym; stabilność dotychczasowej działalności kas oraz skuteczna ochrona depozytów za pomocą instrumentów stosowanych przez Kasę Krajową przekonują, że art. 60 ustawy o skok w zakresie, w jakim przewiduje sprawowanie przez KNF nadzoru nad kasami, narusza art. 20 i art. 22 Konstytucji.

W ocenie wnioskodawcy, art. 60 ustawy o skok w zakresie, w jakim przewiduje sprawowanie przez KNF nadzoru nad kasami, jest także sprzeczny z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Poddając zrzeczenie nadzorowi państwowemu, godzi bowiem w przysługującą zrzeczeniu swobodę działania oraz autonomię. Ingerencja w wolność zrzeszania kas oraz swobodę organizacji statutowej działalności SKOK – zdaniem wnioskodawcy – nie jest podyktowana ważnym interesem publicznym.

2.3. Trybunał stwierdził, że istotna część zarzutów wnioskodawcy była obarczona tymi samymi wadami prawnymi, które zostały ocenione w części III pkt 1.5 uzasadnienia. Argumentacja w odniesieniu do art. 9 i art. 91 ust. 3 Konstytucji miała charakter co najwyżej pośredni; docelową podstawą kontroli była natomiast dyrektywa bankowa, interpretowana przez wnioskodawcę przez pryzmat swoiście pojmowanych konsekwencji wnioskowania z przeciwności. Podobnie zarzuty odwołujące się do art. 2 Konstytucji przybrały ostatecznie postać polemiki z decyzją ustawodawcy oraz wniosków *de lege ferenda*. Tymczasem Trybunał nie jest władny, aby oceniać projekcje optymalnych – według wnioskodawcy – rozwiązań prawnych lub korygować cele polityki stanowienia prawa. W powyższym zakresie postępowanie zostało umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Pomimo umorzenia postępowania w stosunku do art. 2, art. 9 i art. 91 ust. 3 Konstytucji, pytanie, czy ustanowienie nadzoru KNF nie narusza autonomii działania i organizacji kas, znajdzie odpowiedź w ramach analizy dopuszczalnego zakresu ingerencji ustawodawcy w konstytucyjną wolność zrzeszania się i prowadzenia działalności gospodarczej przez kasy.

2.4. Wnioskodawca zaskarżył ogólną normę kompetencyjną, na podstawie której SKOK zostały poddane nadzorowi KNF. Zakwestionowana została zatem sama zasada podległości kas zintegrowanemu państwowemu nadzorowi finansowemu, zewnętrznemu w stosunku do systemu SKOK. To znaczy, że poza zakresem rozważań pozostała problematyka zgodności z normami konstytucyjnymi środków działania organu nadzorującego – ich przedmiot, skutki oraz intensywność ingerencji. Kwestie te są odrębnymi zagadnieniami konstytucyjnymi.

2.5. Wolność zrzeszania się została ujęta w Konstytucji nie tylko jako zasada ustrojowa państwa (art. 12 Konstytucji), ale również jako źródło praw podmiotowych, które podlegają ochronie konstytucyjnej (art. 58 ust. 1 Konstytucji). Jeszcze na gruncie poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych Trybunał wywiódł, że możliwość zrzeszania się ma na celu wspólne rozwijanie obywatelskiej aktywności społecznej, gospodarczej, kulturalnej, a także politycznej. Wspólny czynny udział obywateli w życiu społecznym może przybierać w konkretnych sytuacjach różną postać organizacyjną i realizować różne cele (zob. orzeczenie TK z 12 lutego 1991 r., sygn. K 6/90, OTK w 1991 r., poz. 1, s. 20).

Obowiązujące normy konstytucyjne określają wolność zrzeszania się w sposób ogólny, obejmując swym zakresem zastosowania szeroki katalog podmiotów, w pierwszej kolejności wymienionych wprost w Konstytucji, takich jak stowarzyszenia czy związki zawodowe, ale także inne dobrowolne organizacje. Trybunał łączy niezmienne wolność zrzeszania z funkcjami społeczeństwa obywatelskiego, które właśnie m.in. dzięki możliwości

samodzielnego tworzenia zrzeszeń zachowuje pewną niezależność od państwa i autonomię działania (zob. np. wyrok TK z 10 kwietnia 2002 r., sygn. K 26/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 18).

W wyroku TK z 12 stycznia 2012 r. (sygn. Kp 10/09) Trybunał uznał, że aby określony związek ludzi można było uznać za zrzeszenie, musi mieć on pewne niezbędne cechy. „I tak przede wszystkim musi to być struktura oparta na dobrowolnej przynależności, co wynika z istoty pojęcia wolności. Ponadto struktura ta musi zostać stworzona w celu realizacji wspólnie ustalonych zamierzeń, które będą osiąganymi za pomocą wybranych środków. Wreszcie członkowie danego zrzeszenia powinni przyjąć określony sposób podejmowania decyzji uznawanych za wspólne, który odpowiada pewnym minimalnym standardom demokracji” (*op. cit.*).

2.6. Trybunał wielokrotnie wypowiadał się na temat statusu prawnego spółdzielni z perspektywy konstytucyjnego prawa zrzeszania się. Orzeczenia te dotyczyły przede wszystkim spółdzielni mieszkaniowych.

Trybunał zwracał uwagę, że art. 58 znajduje się w części rozdziału II Konstytucji, która została opatrzona tytułem „Wolności i prawa polityczne”, co jednak nie przesądza wyłączenia spod konstytucyjnej ochrony zrzeszeń niemających ściśle „politycznego” charakteru. Istotą zrzeszania się jest bowiem wspólne rozwijanie różnych aspektów obywatelskiej aktywności, nie tylko politycznej, ale także kulturalnej czy gospodarczej. O tym, czy dana organizacja będzie korzystać z gwarancji wynikających z art. 58 Konstytucji, nie może decydować wyłącznie charakter prowadzonej przez nią działalności.

Dlatego spółdzielnie należy kwalifikować jako zrzeszenia, które – co do zasady – korzystają z gwarancji ustanowionych w art. 12 i art. 58 Konstytucji (zob. np. wyroki TK z: 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87; 15 lipca 2009 r., sygn. K 64/07; 12 stycznia 2012 r., sygn. Kp 10/09; 19 czerwca 2012 r., sygn. P 27/10, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 64). Gwarancje te działają zarówno „na zewnątrz” – w relacjach z państwem i innymi podmiotami, jak i „do wewnątrz” – w relacji pomiędzy spółdzielnią i jej członkami. Skutkuje to uznaniem spółdzielni mieszkaniowych za zrzeszenia samorządne (por. wyrok TK z 29 czerwca 2001 r., sygn. K 23/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 124), w wypadku których „[n]admierna ingerencja ustawowa w sprawy strukturalne spółdzielni narusza ich samodzielność i samorządność” (wyrok TK z 20 kwietnia 2005 r., sygn. K 42/02, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 38).

Konstytucja w art. 58 zapewnia także minimalny standard organizacji wewnętrznej zrzeszeń, które nie mogą zmienić się w instytucje krępujące swobodę jednostki bądź prowadzić działania na ich szkodę. W tym zakresie ustawodawca ma prawo wprowadzać rozwiązania, które temu przeciwdziałają.

2.7. W przywoływanym już wyroku z 12 stycznia 2012 r. (sygn. Kp 10/09) Trybunał potwierdził możliwość zastosowania art. 58 Konstytucji w stosunku do kas. Stanowisko to, mimo kolejnych nowelizacji przepisów określających podstawy prawne systemu SKOK, pozostaje aktualne.

Bez wątpienia kasy są szczególnymi spółdzielniami, mającymi specyficzny cel działalności, który pozwala traktować je także jako wyspecjalizowanych przedsiębiorców korzystających z wolności działalności gospodarczej. Ten rys ich charakterystyki nabrał znaczenia zwłaszcza w związku z niezamieszczeniem w ustawie o skok odpowiednika art. 3 ust. 2 ustawy o skok z 1995 r., który przewidywał nakaz prowadzenia działalności niezarobkowej przez kasy (z jednoczesnym utrzymaniem w nowej ustawie takiego nakazu wobec Kasy Krajowej – zob. art. 57 ust. 1 ustawy o skok). Pomimo takiego rozstrzygnięcia ustawodawcy, kasy nie utraciły swojej zrzeszeniowej tożsamości i nadal pozostają organizacjami samopomocy finansowej, służącymi wzajemnemu kredytowaniu się członków kas ze zgromadzonych przez nich środków pieniężnych (członkowie kasy są jednocześnie jej klientami). Dlatego *de lege lata* przynajmniej kierunkowo kasy dalej funkcjonują na zasadach *non for profit*; ich podstawowym celem jest działanie w interesie swoich członków, a nie maksymalizacja zysku i jego podział, o czym świadczą m.in. szczegółowe rozwiązania instytucjonalne zachowane w ustawie o skok, w tym zakaz podziału nadwyżki bilansowej między członków kasy (art. 26 ustawy o skok). Nie znaczy to także, że ustawa o skok wyłącza jakiegokolwiek korzyści gospodarcze członków kas lub uniemożliwia prowadzenie kasom działalności gospodarczej w taki sposób, aby przynosiła dochód (może to dotyczyć np. wzmocnienia podstaw kapitałowych kasy lub korzystniejszego oprocentowania wkładów członkowskich, tj. kapitałów wniesionych przez członków kasy).

Zważywszy powyższe uwagi, Trybunał uznał, że ewolucja rozwiązań ustawowych coraz silniej lokuje kasy w kategorii podmiotów gospodarczych prowadzących zwykłą komercyjną działalność depozytowo-kredytową oraz dodatkowe usługi finansowe, a praktyka działania kas dowodzi, że rozluźnieniu ulegają też wymagane ustawowo więzi społeczne między członkami kas. Wszystko to systematycznie upodabnia kasy do banków i pozbawia je cech typowych dla unii kredytowych. Nie pozostaje to bez wpływu również na zakres zastosowania gwarancji konstytucyjnych w stosunku do obecnego modelu kas, który został ukształtowany w ustawie o skok.

Trybunał potwierdził, że wyznaczenie granicy między jednostkami organizacyjnymi typu korporacyjnego, które podlegają ochronie mającej podstawę w wolności zrzeszania się, a tymi, które mogą powoływać się tylko

na wolność działalności gospodarczej, w praktyce następuje trudności. Już nawet w kategorii samych spółdzielni mogą istnieć podmioty mieszane, które zachowując zrzeszeniowy charakter są *de facto* zwykłymi organizacjami gospodarczymi. Powoduje to, że ocena, czy i w jakim zakresie dany podmiot może korzystać z gwarancji płynących z wolności zrzeszania się i zarazem wolności działalności gospodarczej, musi być dokonywana *a casu ad casum*, z uwzględnieniem dominujących cech konstrukcyjnych takiego podmiotu, jego celu działania oraz statusu prawnego. W konsekwencji możliwa jest kolizja konstytucyjnych wolności lub praw, które będą stosowane równocześnie do konkretnego zrzeszenia.

2.8. Zarówno wolność zrzeszania się (art. 58 ust. 1 Konstytucji), jak i wolność działalności gospodarczej (art. 20 i art. 22 Konstytucji) podlegają ograniczeniom, które pod warunkiem zachowania wymogów wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, mogą być ustanawiane w ustawach (zob. np. wyrok TK z 10 kwietnia 2002 r., sygn. K 26/00). Ograniczenia te nie mogą być arbitralne i należy je stosować z dużą dozą powściągliwości. Charakter obu wolności wymaga bowiem zachowania autonomii oraz swobody wyboru jednostki, która w ten sposób korzysta ze swoich konstytucyjnych uprawnień.

Odpowiednie obowiązki w tej mierze spoczywają też na organach państwa, włącznie z organami władzy ustawodawczej. Oprócz tego, że powinny one tworzyć warunki faktyczne i prawne do jak najpełniejszego i efektywnego realizowania konstytucyjnych wolności lub praw, wiąże je również nakaz aktywnego nadzoru oraz zinstytucjonalizowanego przeciwdziałania takim działaniom zrzeszeń, które są zagrożeniem dobra wspólnego, w tym stabilności i bezpieczeństwa finansów publicznych, oraz indywidualnych interesów ich członków. Na marginesie warto odnotować, że w wypadku wolności zrzeszania się wymóg nadzoru zrzeszeń przez organy władzy publicznej (także inne niż sądy) został przewidziany wprost w art. 58 ust. 3 Konstytucji (zob. też W. Sokolewicz, komentarz do art. 58, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 4, Warszawa 2005, s. 27).

2.9. Na dopuszczalny zakres ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw zrzeszenia mogą wpływać jego cele, przedmiot oraz charakter prawny działalności. Takie przejawy funkcjonowania zrzeszenia jak skala podejmowanej aktywności, wykonywanie zadań mających związek z potencjalnymi naruszeniami konstytucyjnych wolności lub praw swoich członków, funkcjonowanie w sferze życia społecznego, z którą wiążą się szczególne publicznoprawne obowiązki państwa (np. obowiązki zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli czy przeciwdziałania nieuczciwym praktykom rynkowym – art. 75 ust. 1, art. 76 Konstytucji), lub też wykonywanie funkcji z zakresu szeroko pojętej administracji publicznej uzasadniają nawet relatywnie intensywną ingerencję ustawodawcy w autonomię organizacyjną oraz funkcjonowanie danej korporacji. Uwagi te, *mutatis mutandis*, należy odnieść także do spółdzielni tworzących system SKOK.

2.10. Kolejnymi wzorcami kontroli art. 60 ustawy o skok, które zostały wskazane przez wnioskodawcę, były statuujące wolność działalności gospodarczej art. 20 i art. 22 Konstytucji.

Wolność działalności gospodarczej należy rozumieć zarówno jako wolność wyboru działalności gospodarczej, jak i wolność jej prowadzenia (por. wyrok TK z 7 czerwca 2005 r., sygn. K 23/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 62). Treść normatywną art. 22 Konstytucji trzeba odczytywać w kontekście art. 20 Konstytucji, ponieważ pierwszy z wymienionych przepisów nie proklamuje samoistnie zasady wolności działalności gospodarczej, lecz dotyczy konstytucyjnych wymogów jej ograniczenia (zob. wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 33).

W wyroku z 13 października 2010 r. (sygn. Kp 1/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 74) Trybunał przypominał, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej, określone w art. 22 Konstytucji, należy interpretować systemowo. Podlega ono regułom ogólnym, dotyczącym ograniczenia wszystkich wolności i praw konstytucyjnych. Przesłanki materialne tych ograniczeń normuje art. 31 ust. 3 Konstytucji, stanowiąc również, że „[o]graniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie”. Zatem do ograniczenia wolności działalności gospodarczej odnoszą się wspólne dla konstytucyjnych wolności i praw przesłanki: bezpieczeństwa publicznego, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia oraz moralności publicznej; ochrony wolności i praw innych osób, a także zawarte w powyższym przepisie: nakaz proporcjonalności i konieczności ograniczenia („tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie” dla ochrony wskazanych wyżej wartości) oraz zakaz naruszania istoty wolności i praw. Z kolei w szczególnej regulacji art. 22 Konstytucji zostały przewidziane: wymóg formalny ograniczenia wolności działalności gospodarczej, zgodnie z którym ograniczenie to jest dopuszczalne „tylko w drodze ustawy”, oraz dodatkowa przesłanka materialnoprawna wspomnianego ograniczenia: „tylko ze względu na ważny interes publiczny” (zob. też wyroki TK z: 26 marca 2007 r., sygn. K 29/06, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 30, oraz 8 lipca 2008 r., sygn. K 46/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 104).

W wyroku z 17 grudnia 2003 r. (sygn. SK 15/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 103) Trybunał wyjaśnił, że odwołanie się w art. 22 Konstytucji do kategorii „ważnego interesu publicznego” nie oznacza pozostawienia ustawodawcy swobody określania rodzaju chronionego interesu. Podczas ustalania znaczenia „ważnego interesu publicznego” muszą być brane pod uwagę inne regulacje konstytucyjne, a także hierarchia wartości wynikająca z zasady demokratycznego państwa prawnego. Do kategorii „interesu publicznego” należy zaliczyć także te wartości, które są wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Niezbędną przesłanką legalnego ograniczenia wolności działalności gospodarczej jest kwalifikowany rodzaj interesu publicznego. Konieczność limitowania tej wolności jest uzasadniona, o ile ustanawiane ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności, a więc: zastosowane środki prowadzą do zamierzonych celów, są niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane, skutki ograniczeń są proporcjonalne do ciężarów nakładanych na obywatela. Z zasady proporcjonalności wynika wymóg doboru takiego środka ograniczenia wolności lub praw, który służyłby osiągnięciu zamierzonego celu, z uwzględnieniem postulatu adekwatności. W pojęciu „ograniczenia koniecznego” zawiera się nie tylko materialnoprawne określenie treści ograniczenia, ale też dopuszczalność stosowania środków niezbędnych dla zapewnienia respektowania owego ograniczenia przez adresatów normy ograniczającej (zob. np. wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. K 35/11).

Usytuowanie art. 20 i art. 22 w rozdziale I Konstytucji przesądza, że wolność działalności gospodarczej jest nie tylko zasadą ustrojową, ale kształtuje także wymogi dotyczące prawa podmiotowego wynikającego z tej wolności (zob. wyrok TK z 13 października 2010 r., sygn. Kp 1/09).

2.11. Zgodnie z art. 20 Konstytucji, społeczna gospodarka rynkowa „stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”. W płaszczyźnie konstytucyjnoprawnej społeczna gospodarka rynkowa jest wyznaczona, 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. W ujęciu art. 20 Konstytucji społeczna gospodarka rynkowa stanowi więc nie tylko określony model ekonomiczny, ale także pożądaną przez ustrojodawcę obraz ładu społecznego.

Koncepcja społecznej gospodarki rynkowej zakłada, że państwo może ingerować w zależności od koniunktury lub recesji w stosunki gospodarcze, aby – po pierwsze – łagodzić skutki mechanizmów rynkowych w celu utrzymania równowagi makroekonomicznej, po drugie – programować i prognozować rozwój gospodarczy w skali makroekonomicznej, po trzecie – inspirować uczestników rynku do uwzględniania w swych działaniach także interesu państwowego, po czwarte – kreować działania równoważące rynek, a także pełnić funkcje ogólnospołeczne. Państwo może korygować prawa rynku w celu realizacji określonych potrzeb społecznych, niemożliwych do spełnienia przy swobodnym funkcjonowaniu praw rynkowych.

Interpretując art. 20 Konstytucji, należy uwzględnić jego związek z art. 1 („Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”) i art. 2 Konstytucji („Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”). Dyrektywy te powinny być podstawowym kryterium działania w przyjętym w Konstytucji modelu społecznej gospodarki rynkowej. Dlatego pojęcie „społecznej gospodarki rynkowej” zakłada również „przyjęcie współodpowiedzialności państwa za stan gospodarki w postaci wymogu podejmowania działań, których celem jest łagodzenie społecznych skutków funkcjonowania gospodarki rynkowej” (wyrok TK z 30 stycznia 2001 r., sygn. K 17/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 4).

Trybunał wielokrotnie wyjaśniał, że szerszy niż w wypadku innych wolności i praw konstytucyjnych, zwłaszcza wolności i praw osobistych i politycznych, zakres dopuszczalności ograniczeń wolności działalności gospodarczej wynika z odpowiedzialności państwa za funkcjonowanie wolnorynkowych mechanizmów gospodarczych, potrzeby uwzględniania interesów państwa lub społeczeństwa, a także z charakteru gospodarki w państwie współczesnym. Zdaniem Trybunału: „działalność gospodarcza, ze względu na jej charakter, a zwłaszcza na bliski związek zarówno z interesami innych osób, jak i interesem publicznym może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom w stopniu większym niż prawa i wolności o charakterze osobistym bądź politycznym. Istnieje w szczególności legitymowany interes państwa w stworzeniu takich ram prawnych obrotu gospodarczego, które pozwolą zminimalizować niekorzystne skutki mechanizmów wolnorynkowych, jeżeli skutki te ujawniają się w sferze, która nie może pozostać obojętna dla państwa ze względu na ochronę powszechnie uznawanych wartości” (wyrok TK z 8 kwietnia 1998 r., sygn. K 10/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 29).

2.12. Deklarowanym celem ustanowienia nadzoru KNF nad działalnością kas i Kasy Krajowej była istotna zmiana okoliczności faktycznych funkcjonowania systemu SKOK oraz zwiększenie zagrożeń bezpieczeństwa powierzonych kasom środków pieniężnych przez członków kas.

W uzasadnieniu projektu ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (druk nr 1876/VI kadencja Sejmu) wskazano, że: „Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe stały się w Polsce istotnym

elementem systemu finansowego. Dzisiaj mają ok. 1.900 tys. członków oraz aktywa przewyższające 8 mld złotych. Wzrostowi aktywów oraz zakresu działalności kas nie towarzyszyły zmiany w przepisach zmierzające do systemowego uregulowania zagadnień związanych z nadzorem nad działalnością finansową kas, relacji pomiędzy kasami i Krajową Spółdzielczą Kasą Oszczędnościowo-Kredytową, brak ustalenia współczynników bezpieczeństwa i wprowadzenia jasnych zasad polityki kredytowo-lokacyjnej. W rezultacie:

– nadzór nad bezpieczeństwem środków zgromadzonych w kasach pozostał nadzorem koleżeńskim, sprawowanym przez Kasę Krajową, przy oczywistym konflikcie interesów (spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe są udziałowcami instytucji nadzorującej);

– szereg kwestii dotyczących zobowiązań cywilnoprawnych SKOKów regulowany jest nawet nie na poziomie statutu KK [Kasy Krajowej], lecz w uchwałach Zarządu KK [Kasy Krajowej]”.

Dlatego w projekcie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych zostały przewidziane merytoryczne zmiany, zmierzające m.in. do ustanowienia publicznego nadzoru państwowego nad środkami zgromadzonymi w SKOK, przez „przesunięcie kompetencji nadzorczych, szczegółowych decyzji dotyczących limitów ryzyka oraz polityki inwestycyjnej a także uprawnień kompetencyjnych do decydowania o kryteriach kwalifikacyjnych członków niektórych organów kas i Kasy Krajowej z Kasy Krajowej do Komisji Nadzoru Finansowego”. Kasa Krajowa została natomiast pozostawiona jako instytucja zrzeszająca i kontrolująca kasy pod kątem zgodności z ustawą i zaleceniami nadzorczymi KNF, a także zabezpieczająca płynność finansową kas.

2.13. Na gruncie ustawy o skok z 1995 r. nadzór nad kasami w zakresie zgodności ich działalności z przepisami prawa i prawidłowo prowadzonej gospodarki finansowej sprawowała Kasa Krajowa. Kasa Krajowa była uprawniona do wstępu na teren nieruchomości, obiektu, lokalu lub ich części, gdzie była prowadzona działalność kasy, mogła także żądać pisemnych lub ustnych informacji i wyjaśnień oraz okazania dokumentów lub innych nośników informacji, jak również udostępnienia danych związanych z działalnością kasy, a organy kasy i jej pracownicy byli obowiązani do udzielania żądanych wyjaśnień i wszelkiej pomocy (art. 39 ustawy o skok z 1995 r.). Sama Kasa Krajowa nie podlegała natomiast nadzorowi żadnego organu władzy publicznej.

Charakter prawny nadzoru Kasy Krajowej budził wątpliwości prawne; spór dotyczył przede wszystkim tego, czy nadzór miał charakter publicznoprawny, czy ze względu na spółdzielczą genezę całego systemu SKOK, w tym będącej jego częścią Kasy Krajowej jako spółdzielni osób prawnych, był stosunkiem prywatnoprawnym (zob. np. wyroki SN z 16 stycznia 2008 r., sygn. akt IV CSK 462/07, Lex nr 368445 oraz 12 stycznia 2007 r., sygn. akt IV CSK 342/06, Lex nr 238969; W. Srokosz, *op. cit.*, s. 228 i n.; Sz. Pawłowski, [w:] A. Herbet, Sz. Pawłowski, P. Zakrzewski, *Spółdzielcze kasy...*, s. 76 i n.).

Kwestię tę jednoznacznie przecięła ustawa o skok, która poddała SKOK nadzorowi sprawowanemu przez wyspecjalizowany organ państwowy – KNF, zewnętrzny wobec kas i Kasy Krajowej, a więc od nich niezależny. Podstawą nadzoru wyznaczającą, z jednej strony, obowiązek podporządkowania się SKOK czynnościom nadzorczym, z drugiej zaś – kompetencję KNF do ingerencji w działalność nadzorowanego podmiotu, były przepisy prawa publicznego. Relacja łącząca SKOK i KNF wynikała z władczego podporządkowania podmiotu prawa prywatnego organowi władzy publicznej, który w granicach i na podstawie prawa miał prowadzić nadzór finansowy w imieniu państwa.

Na marginesie należy nadmienić, że brak państwowego nadzoru finansowego w rozwiązaniach przewidzianych w ustawie o skok z 1995 r. dotyczył nie tylko kas, ale całego systemu SKOK, włącznie z podmiotami powoływanymi do życia m.in. przez Kasę Krajową.

2.14. Postulat objęcia kas nadzorem publicznoprawnym był stale obecny w piśmiennictwie prawniczym. Znaczna część doktryny prawa wskazywała, że kasy nie są bankami, ale prowadzą działalność kredytowo-depozytową, która jest co do istoty tożsama z działalnością bankową i obarczona podobnym do działalności bankowej ryzykiem (zob. np. W. Srokosz, *op. cit.*, s. 228 i n.; R. Tupin, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 7 sierpnia 2001 r.*, sygn. II SA/Gd 1832/01, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” nr 10/2001, s. 11-12; A. Balcewicz, *Problemy prawne nadzoru Krajowej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” nr 10/2004, s. 26 i 31; H. Cioch, *Zarys prawa spółdzielczego*, Warszawa 2007, s. 132 i n.).

Przyjęcie konstrukcji państwowego nadzoru nad działalnością kas, nie przesądzając szczegółowego rozwiązania instytucjonalnego, sugerowały – przywoływane już wcześniej – postanowienia tzw. modelowego prawa dla unii kredytowych przygotowywane przez Światową Radę Związków Kredytowych (*Model Law for Credit Unions developed and recommended by World Council of Credit Unions*, 2011, part XI *Regulation and Supervision*, zob. www.woccu.org/publications/modellaw). W myśl tych rekomendacji, nadzór finansowy nad uniami kredytowymi

powinien być sprawowany przez niezależnego finansowego regulatora odpowiedzialnego przed organami władzy publicznej (rządem); nadzór powinien mieć państwowy (publicznoprawny) charakter.

Nadzór państwowy jest także częstym rozwiązaniem ustrojowym w innych krajach, w których unie kredytowe cieszą się popularnością (np. Irlandii, Wielkiej Brytanii, USA, Czechach, Łotwie, Węgrzech; por. publikację KNF pt. *Przegląd zasad i praktyk działania wybranych systemów unii kredytowych i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w Polsce*, Warszawa 2008, https://www.knf.gov.pl/Images/skoki_17.10.08_tcm75-9110.pdf; W. Srokosz, *op. cit.*, s. 231 i n.).

2.15. *Ratio legis* zaskarżonego art. 60 ustawy o skok odwołuje się zarówno do potrzeby ochrony interesu publicznego, jakim jest zachowanie stabilności instytucji kredytowo-depozytowych, którym zostały powierzone środki pieniężne o znacznej wartości przez liczną grupę osób (członków kas), jak również konieczność ochrony interesów indywidualnych konsumentów, którzy skorzystali z usług kas. Złożony charakter relacji prawnych między SKOK a osobami, które są zarazem i członkami kas, i ich klientami, spowodował, że ustawodawca nie tylko miał podstawy konstytucyjne, aby przyjąć odpowiednie regulacje ostrożnościowe oraz nadzorcze, ingerując w wewnętrzną sferę działalności i autonomię organizacyjną zrzeszenia, ale również ciążył na nim w tym zakresie obowiązek ustanowienia takich instytucji prawnych, które wzmocniłyby bezpieczeństwo środków pieniężnych zgromadzonych w kasach oraz przeciwdziałały negatywnym skutkom likwidacji kas dla całego systemu finansowego państwa.

Adekwatnie do celów, które chce osiągnąć ustawodawca, nadzór finansowy może obejmować fazę podejmowania działalności gospodarczej, jej wykonywania oraz zakończenia. Co do zasady jest to władcze wkroczenie w funkcjonowanie oraz organizację nadzorowanego podmiotu wraz z możliwością kontroli, wydawania zaleceń, a także podejmowania działań korygujących, jeśli taką możliwość przewidują przepisy prawne. W wyroku z 15 stycznia 2009 r. (sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3) Trybunał stwierdził, że: „[p]ojęcie nadzoru (...) jest przede wszystkim kategorią prawa administracyjnego (wywodzi się ono z terminologii nauk o organizacji i zarządzaniu). Najczęściej określenia «nadzór» używa się do sytuacji, w której organ jest wyposażony w środki oddziaływania na postępowanie podmiotów i jednostek nadzorowanych, nie może jednak wyřęczać tych organów w ich działalności. Uprawnienia nadzorcze obejmują prawo do kontroli oraz możliwość wiążącego wpływania na podmioty i jednostki nadzorowane. Uprawnienia organu nadzorującego można podzielić na środki oddziaływania merytorycznego (np. zawieszanie lub uchylanie rozstrzygnięć jednostek nadzorowanych) i środki nadzoru personalnego (np. prawo zawieszenia w czynnościach członków kierownictwa nadzorowanej jednostki). Organ może stosować tylko takie środki, w jakie wyposażył go ustawodawca, i tylko w celach określonych przez te przepisy” (zob. także wyrok TK z 7 grudnia 2005 r., sygn. Kp 3/05, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 131, wraz ze wskazanym tam orzecnictwem).

Trybunał uznał, że samo użycie przez ustawodawcę instytucji prawnej państwowego nadzoru finansowego nad działalnością kas i Kasy Krajowej w art. 60 ustawy o skok – co do zasady – było zabiegiem dopuszczalnym i nie miało znamion arbitralności. Nadzór państwowy jest typowym środkiem prawnym, za pomocą którego organy państwa realizują swoją publicznoprawną odpowiedzialność za należyte i zgodne z prawem funkcjonowanie określonych obszarów życia zbiorowego. Ustawodawca za pomocą pojęcia nadzoru włączył w tym wypadku agendy państwowe (tj. KNF) w sferę działania SKOK, zachowując przy tym istotę ich autonomii i samorządnego charakteru jako korporacyjnych osób prawnych. Innymi słowy, zastosował to pojęcie adekwatnie do jego prawnej charakterystyki, oceniając, że społeczne i ekonomiczne implikacje funkcjonowania SKOK wymagają ustawowej interwencji.

2.16. Zintegrowany nadzór finansowy nad systemem SKOK jest tylko jednym z możliwych modeli nadzoru finansowego. W Polsce na mocy ustawy instytucje depozytowo-kredytowe są objęte nadzorem sprawowanym przez jeden podmiot (KNF). Ale z konstytucyjnego punktu widzenia kompetencje nadzorcze teoretycznie mogłyby zostać podzielone także między kilka organów administracji publicznej czy w jakiejś części powierzone sądom (zob. szerzej W. Srokosz, *op. cit.*, s. 232 i n.). Zakres swobody ustawodawcy w sprawach prawno-organizacyjnych jest zatem względnie szeroki, a wpływ na wybór przez ustawodawcę optymalnego modelu nadzoru finansowego powinny mieć również argumenty pragmatyczne, nawiązujące do efektywnego i racjonalnego ułożenia relacji między władzą publiczną a nadzorowanymi podmiotami. Trybunał zasadniczo nie kontroluje politycznych decyzji ustawodawcy, które tego dotyczą.

2.17. Ustanowienie nadzoru finansowego KNF nad działalnością kas i Kasy Krajowej mieści się w kategorii „ważnego interesu publicznego”, który uzasadnia ustawowe ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Przede wszystkim państwowy nadzór finansowy pełni funkcje gwarancyjne dla samych członków kas, którzy powierzyli kasom swój kapitał. Bieżąca kontrola i wpływanie na czynności kas przez KNF ma na celu zwiększenie bezpieczeństwa zgromadzonych w nich środków.

Władza publiczna nie może zrzec się odpowiedzialności za ewentualne naruszanie praw podmiotów prawa prywatnego (członków kas, którzy są zarazem ich klientami) przez niezgodne z prawem bądź niegospodarne działania kas, zwłaszcza gdy skala prowadzonej przez nie działalności kredytowo-depozytowej osiągnęła rozmiary, które mogą generować nie tylko incydentalne nadużycia, ale tworzyć realne problemy społeczne w związku z utratą oszczędności przez liczną grupę ludzi. W ten sposób, ograniczając wolność gospodarczą i poddając ją interwencji państwa, ustawodawca chroni prawa i wolności innych osób.

Z drugiej strony, w związku z nadzorem finansowym sprawowanym przez organ państwowy, zewnętrzny i niezależny w stosunku do SKOK, członkowie kas powinni budować zaufanie, że ich oszczędności są co najmniej tak bezpieczne, jak byłyby bezpieczne w innych instytucjach kredytowych (np. w bankach). Społeczne zaufanie do SKOK przekłada się pośrednio także na zaufanie i wiarygodność całego systemu finansowego.

2.18. Oprócz ochrony konsumentów usług finansowych oferowanych przez SKOK, zadaniem instytucji państwowych jest regulacja rynku finansowego (lokacyjno-kredytowego), zapewnienie jego prawidłowego funkcjonowania, stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości (por. funkcje nadzoru finansowego KNF wskazane w art. 2 u.n.r.f.). Cel ten jest osiągany także przez nadzór finansowy i przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom w działalności kas i Kasy Krajowej, które współtworzą rynek finansowy. Zgodnie z art. 61 ustawy o skok, celem nadzoru nad kasami jest zapewnienie: stabilności finansowej kas; prawidłowości prowadzonej przez kasy działalności finansowej; bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych w kasach; zgodności działalności kas z przepisami ustawy o skok. Z kolei celem nadzoru nad Kasą Krajową jest zapewnienie: stabilności finansowej Kasy Krajowej; prawidłowości wykorzystania funduszu stabilizacyjnego oraz innych środków deponowanych przez kasy w Kasie Krajowej; zgodności działalności Kasy Krajowej z przepisami ustawy o skok.

Trybunał podkreślał, że działalność instytucji finansowych ma istotne znaczenie dla funkcjonowania gospodarki wolnorynkowej, obrotu gospodarczego i – w związku z tym – wymaga m.in. tzw. regulacji ostrożnościowych dotyczących różnych aspektów funkcjonowania tych instytucji, w tym wymagań kapitałowych, kadrowych i lokalowych, precyzyjnych wskaźników norm płynności finansowej, pokrycia funduszami własnymi aktywów, granic dopuszczalnego ryzyka w działalności kredytowej, stworzenia systemu nadzoru finansowego. Mimo że wypowiedzi te dotyczyły na ogół banków, poczynione tam ustalenia, *mutatis mutandis*, można odnieść również do kas, których działalność wykazuje cechy podobne do działalności kredytowo-depozytowej banków (zob. np. wyrok TK z 29 stycznia 2002 r., sygn. K 19/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 1; zob. również wyrok TK z 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 50).

Zagrożenie bezpieczeństwa gospodarki, którego postacią jest destabilizacja rynku finansowego, w tym również wywołana nieodpowiednią działalnością kas lub Kasy Krajowej, uzasadniało ograniczenie wolności działalności gospodarczej podmiotów tworzących system SKOK ze względu na konieczność ochrony porządku publicznego. Porządek publiczny należy w tym kontekście rozumieć jako organizację określonej dziedziny życia społecznego, w której podmioty prawa prywatnego (np. kasy) mają wprawdzie zagwarantowaną możliwość samorealizacji obranych przez siebie celów oraz względną niezależność wobec instytucji państwowych, ale są także poddane interwencji administracyjnej zapewniającej przynajmniej minimalny poziom interesu publicznego i ochronę dobra wspólnego.

2.19. Wnioskodawca sformułował zarzut, że ustawodawca wprowadził nadzór KNF nad działalnością SKOK w sytuacji, gdy nie wystąpiły jeszcze okoliczności faktyczne, które potwierdzałyby potrzebę zmiany dotychczasowego systemu nadzoru sprawowanego wyłącznie przez Kasę Krajową.

Trybunał stwierdził, że ustawodawca może podejmować działania, które przygotowują państwo na zagrożenia płynące z negatywnych zjawisk społecznych lub gospodarczych, co pozwala uniknąć ich w przyszłości, a co najmniej ograniczyć ich rozmiar. Zmiany w ustawie o skok (tj. ustanowienie nadzoru KNF) miały na celu zapobieżenie rozchwianiu systemu finansowego oraz wzmocnienie jego kontroli, a co za tym idzie zminimalizowanie zagrożeń porządku publicznego oraz praw i wolności innych osób. Motywy zmian miały podstawy faktyczne, nie były arbitralne oraz mieściły się w konstytucyjnie akceptowanym zakresie swobody regulacyjnej ustawodawcy.

2.20. Zważywszy powyższe uwagi, Trybunał uznał, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej oraz wolności zrzeszania się na skutek ustanowienia przez ustawodawcę państwowego nadzoru finansowego nad działalnością SKOK było podyktowane ważnym interesem publicznym, który przejawiał się m.in. potrzebą ochrony praw i wolności innych osób oraz porządku publicznego. Zarówno bezpieczeństwo środków pieniężnych (oszczędności) przekazanych kasom przez ich członków, jak i stabilność całego rynku usług finansowych, którego elementem są kasy i Kasa Krajowa, uzasadniały ingerencję ustawodawcy i poddanie SKOK publicznoprawnym relacjom z KNF. Dlatego art. 60 ustawy o skok spełniał także:

a) przesłankę przydatności – ponieważ według obecnego stanu wiedzy o funkcjonowaniu kas i Kasy Krajowej, w szczególności liczby członków kas, wysokości pozyskanego przez nie kapitału, naturze ich działalności, która co do istoty jest tożsama z działalnością kredytowo-depozytową banków, braku zewnętrznych mechanizmów kontrolnych i korygujących oraz występowania charakterystycznego dla tego rodzaju usług finansowych ryzyka, nadzór finansowy może być efektywnym środkiem prawnym o charakterze gwarancyjnym i stabilizacyjnym,

b) przesłankę konieczności – ponieważ instytucja prawna nadzoru finansowego, z której skorzystał ustawodawca, jest typowym środkiem ingerencji administracyjnej w relacjach między organem władzy publicznej a podmiotem względem organu nadzorującego niezależnym organizacyjnie i funkcjonalnie, którego aktywność jest zarazem doniosła społecznie oraz nie jest obojętna z perspektywy publicznoprawnej odpowiedzialności państwa za określoną dziedzinę życia zbiorowego,

c) przesłankę zakazu nadmiernej ingerencji – ponieważ efekty zaskarżonej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do nakładanych przez nią ciężarów, a ustanowione ograniczenia nie naruszają istoty konstytucyjnych wolności i praw – państwowy nadzór finansowy ingeruje w działalność oraz organizację kas i Kasy Krajowej, ale ani nie zmienia ich spółdzielczej natury, ani nie wyłącza ustrojowej autonomii; ograniczenia związane z samym zastosowaniem instytucji nadzoru KNF są adekwatne do rangi wartości konstytucyjnych, które nadzór chroni.

Jednocześnie Trybunał zastrzegł, że choć ustanowienie państwowego nadzoru finansowego nad działalnością SKOK *per se* nie narusza norm konstytucyjnych, to nie znaczy, że konkretne szczegółowe środki działania przewidziane w ustawie o skok (tj. czynności nadzorcze) spełniają automatycznie wymogi konstytucyjne. Każdy instrument prawny, którym w ramach nadzoru finansowego posługuje się KNF, powinien być oceniony odrębnie; nie istnieje prosta zależność między oceną konstytucyjności nadzoru KNF jako ogólnej kompetencji tego organu a konstytucyjnością poszczególnych prawnych form nadzoru.

2.21. Niezależnie od powyższego, objęcie kas państwowym nadzorem finansowym nie zdejmuje z ustawodawcy obowiązku zagwarantowania kasom adekwatnych do ich statusu i celów możliwości działania i świadczenia usług. Zmiany ustawowe nie powinny prowadzić do zahamowania rozwoju tego segmentu rynku kapitałowego, który także podlega ochronie konstytucyjnej. Czym innym jest poddanie systemu SKOK niezbędnej reglamentacji, nadzorowi finansowemu oraz aktywne korygowanie nieprawidłowości jego funkcjonowania przez agendy państwowe, czym innym zaś ustawienie go w pozycji uniemożliwiającej konkurencję z innymi instytucjami kredytowo-depozytowymi. Skoro ustawodawca nałożył na SKOK obowiązki i ograniczenia zasadniczo podobne do tych, które spoczywają np. na bankach, to powinien w odpowiedni sposób zadbać także o możliwość instytucjonalnego rozwoju kas oraz wypracowanie takiej ich formuły, która będzie budziła społeczne zaufanie oraz była atrakcyjna dla osób, które chcą angażować się w ruch spółdzielczy.

Dlatego Trybunał stwierdził, że na ustawodawcy ciążył konstytucyjny obowiązek zróżnicowania prawnych środków nadzoru stosowanych przez KNF wobec kas ze względu na ich rozmiar i zasięg aktywności kredytowo-depozytowej. Ustawa o skok *de lege lata* przewiduje środki nadzoru adekwatne do funkcjonowania przeważających obecnie dużych podmiotów, których pozycja na rynku usług finansowych jest znacząco odmienna od małych kas, prowadzących działalność o ograniczonym polu członkostwa, o silnych i pierwotnych względem zrzeszenia w SKOK więziach społecznych między członkami kasy. W stosunku do małych kas ustawodawca powinien zatem ograniczyć część istniejących środków nadzorczych, aby dostosować instrumenty prawne KNF do charakteru i specyfiki systemu SKOK oraz jego wewnętrznego zróżnicowania.

Potencjalne odrębności środków nadzoru nad małymi kasami nie ograniczają dalszego obowiązywania tych rozwiązań ustawowych, które zostały poddane kontroli w niniejszym postępowaniu i uznane za zgodne z Konstytucją w odniesieniu do wszystkich kas. Ustawodawca powinien jednak w przyszłości ustanowić regulacje wyjątkowe, które będą odpowiadać swoistości małych kas. Trybunał nie przesądza kryteriów, które należy przyjąć, aby racjonalnie wyodrębnić prawną kategorię „małych” kas. Możliwe są różne rozwiązania, akcentujące bądź czynnik kapitałowy w działalności kas, bądź czynnik korporacyjny, tj. liczbę członków kas. Ustawodawca może wybrać także rozwiązania pośrednie, będące kombinacją tych dwóch elementów. Rozstrzygnięcie prawodawcze powinno uwzględnić dynamiczną ewolucję systemu SKOK, w tym także umożliwiać tworzenie nowych kas, i nie może abstrahować od jego rzeczywistego kształtu. Ustawodawca dysponuje w tej materii pewną swobodą regulacyjną, przy czym musi zachować m.in. adekwatność między docelową formułą instytucjonalną nadzoru finansowego nad kasami a ich realnymi warunkami działania.

2.22. Podsumowując, Trybunał stwierdził, że art. 60 ustawy o skok w zakresie, w jakim nie ogranicza środków nadzoru KNF nad działalnością małych kas, jest niezgodny z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 58 ust. 1 Konstytucji.

2.23. Trybunał odroczył termin utraty mocy obowiązującej art. 60 ustawy o skok o 18 miesięcy. Jest to okres na dostosowanie zakwestionowanego przepisu do standardu konstytucyjnego. Trybunał zdecydował, że ciągłość nadzoru finansowego nad SKOK, a co za tym idzie zagwarantowanie bezpieczeństwa depozytów i stabilności systemu finansowego, jest wartością, która w tym wypadku musi pozostać nienaruszona. W tym czasie art. 60 ustawy o skok nadal zatem obowiązuje i powinien być stosowany (w tym przez KNF). Jeśli ustawodawca odpowiednio nie znowelizuje art. 60 ustawy o skok, upływ wskazanego przez Trybunał okresu spowoduje, że państwowy nadzór finansowy nad kasami i Kasą Krajową ustanie, ponieważ przepis określający podstawę kompetencji nadzorczych KNF nad systemem SKOK utraci moc obowiązującą. Zakresowa formuła wyroku odnosi się m.in. do konieczności zróżnicowania środków nadzoru oraz wyodrębnienia dwóch kategorii kas, co może zostać zrealizowane tylko przez odpowiednią interwencję ustawodawczą.

3. Analiza zgodności art. 10 ustawy o skok

3.1. We wniosku z 27 lipca 2012 r. grupa posłów uznała, że art. 10 ust. 1 ustawy o skok „w zakresie w jakim wymaga istnienia pomiędzy członkami kasy, będącymi osobami fizycznymi, istnienia więzi [o] charakterze zawodowym lub organizacyjnym”, jest niezgodny z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 ust. 2 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zakwestionowany przepis, włącznie z nieobjętym zaskarżeniem ustępem 2, stanowi, że: „1. Członkami kasy mogą być osoby fizyczne połączone więzią o charakterze zawodowym lub organizacyjnym, a w szczególności: 1) pracownicy zatrudnieni w jednym lub kilku zakładach pracy; 2) osoby należące do tej samej organizacji społecznej lub zawodowej. 2. Członkami kasy mogą być także – działające wśród członków, o których mowa w ust. 1 – organizacje pozarządowe w rozumieniu art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536, z późn. zm.), jednostki organizacyjne kościołów i związków wyznaniowych posiadające osobowość prawną, spółdzielnie, związki zawodowe oraz wspólnoty mieszkaniowe”.

Z kolei zgodnie z art. 11 ustawy o skok, „[u]stanie więzi, o której mowa w art. 10, stanowi przyczynę wykreślenia członka kasy, chyba że statut stanowi inaczej”.

3.2. Według wnioskodawcy, art. 10 ust. 1 ustawy o skok w zakresie, w jakim wymaga, aby między członkami kasy, będącymi osobami fizycznymi, istniała więź o charakterze zawodowym lub organizacyjnym, jest niezgodny z zasadą subsydiarności i zasadą poprawnej legislacji wywodzonymi z art. 2 Konstytucji, ponieważ „[o]graniczenie swobody przystępowania do spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych poprzez wprowadzenie obowiązku istnienia opisanej wyżej więzi nie jest konieczne, ani uzasadnione”. Wnioskodawca wyjaśnił, że w panujących warunkach konkurencji na rynku usług finansowych, gdy przesłanką rozwoju instytucji kredytowych jest ich integracja oraz dywersyfikacja grona deponentów i kredytobiorców, „wymaganie istnienia wspólnej więzi między członkami spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej nie tylko utraciło swoje pozytywne znaczenie dla stabilności finansowej kas, ale przeciwnie staje się hamulcem ich rozwoju”.

Zdaniem wnioskodawcy, art. 10 ust. 1 ustawy o skok jest niezgodny także z art. 20 i art. 22 Konstytucji, ponieważ niezasadnie ogranicza swobodę „spółdzielczego współdziałania członków spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej, w tym korzystających z jej usług przedsiębiorców”. Uzasadnienia nie ma ponadto ograniczenie możliwości założenia kasy tylko przez zamknięte grono osób połączonych więzią o charakterze zawodowym lub organizacyjnym. Wnioskodawca podkreślił, że art. 10 ust. 1 ustawy o skok wyklucza zarazem możliwość przystępowania do kasy osób, które nie są połączone taką więzią z dotychczasowymi członkami kasy, przez co SKOK mogą świadczyć usługi kredytowo-depozytowe tylko dla części potencjalnych klientów. Celowość utrzymania w ustawie o skok wymogu określonych więzi między członkami kasy – w ocenie wnioskodawcy – straciła na znaczeniu w momencie, gdy ustawodawca wprowadził państwowy nadzór finansowy nad kasami. W związku z tą administracyjną uciążliwością kasy powinny, niejako w zamian, mieć szersze możliwości działania, w tym dogodniejszy dostęp do nowych klientów.

Wnioskodawca stwierdził, że art. 10 ust. 1 ustawy o skok jest niezgodny z art. 32 ust. 2 Konstytucji, gdyż stawia kasy oraz osoby zamierzające skorzystać z ich usług „w pozycji istotnie gorszej niż banki spółdzielcze i inne banki oraz ich klientów, a także w pozycji istotnie gorszej niż wszystkie inne spółdzielnie i ich członków”.

Wreszcie art. 10 ust. 1 ustawy o skok – w przekonaniu wnioskodawcy – jest niezgodny z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Spółdzielnia jest szczególnym zrzeszeniem, którego organizacja musi uwzględniać naczelną zasadę otwartego członkostwa. Ograniczenie wolności przystępowania do kas przez narzucenie warunku, że członków zrzeszenia musi łączyć więź o charakterze zawodowym lub organizacyjnym (tzn. wyłączenie zasady otwartego członkostwa), jest ograniczeniem wolności zrzeszania się, które nie jest

konieczne w demokratycznym państwie prawnym i nie zmierza do zapewnienia ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ustawodawca nie powinien być wkraczać w autonomię spółdzielni i narzucać jej warunków członkostwa.

3.3. Trybunał uznał, że część zarzutów sformułowanych w stosunku do art. 10 ust. 1 ustawy o skok nie może zostać rozpatrzona merytorycznie. Z powodów, które Trybunał omówił szerzej w części III, pkt 1.5 uzasadnienia, postępowanie zostało częściowo umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W szczególności argumentacja odwołująca się do art. 2 Konstytucji stała się ostatecznie polemiką z decyzją ustawodawcy oraz postulatem *de lege ferenda*. Z kolei nawiązanie do art. 32 ust. 2 Konstytucji nie pozwalało zrekonstruować choćby w minimalnym stopniu podstawy twierdzenia wnioskodawcy – przede wszystkim nie zostały wskazane kryteria wyodrębnienia podmiotów podobnych.

Niezależnie od tego, zarzuty wnioskodawcy dotyczące naruszenia autonomii spółdzielni zostały rozważone w toku analizy art. 10 ust. 1 ustawy o skok w kontekście wolności zrzeszania się i wolności działalności gospodarczej.

3.4. Artykuł 10 ustawy o skok określa jeden z warunków członkostwa w kasie. Przepis dotyczy wszystkich osób, które ubiegają się o członkostwo, w szczególności ma zastosowanie do założycieli kasy oraz osób, które chcą do niej przystąpić, i z wyjątkiem sytuacji wskazanej w art. 11 ustawy o skok – przesądza, że przesłanka istnienia określonej więzi między członkami kasy ma charakter trwały (nie może ustać w trakcie członkostwa w kasie). Wyjątkowym unormowaniem jest art. 74g ustawy o skok, który wyłącza stosowanie przywołanych powyżej art. 10 i art. 11 ustawy o skok w wypadku podjęcia przez KNF decyzji o połączeniu kas, przejęciu kasy albo przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy. W zakresie nieuregulowanym w art. 10 ustawy o skok do nabycia członkostwa w kasie mają zastosowanie przepisy prawa spółdzielczego (m.in. art. 15 i n. w związku z art. 2 ustawy o skok).

Artykuł 10 ust. 1 ustawy o skok jest powtórzeniem poprzednio obowiązującego art. 6 ustawy o skok z 1995 r. Novum normatywnym jest natomiast obowiązujący obecnie ust. 2 art. 10 ustawy o skok, który poszerza katalog podmiotów mogących być członkami kas o wymienione w ustawie podmioty zbiorowe, działające wśród członków kas będących osobami fizycznymi, które są połączone więzią zawodową lub organizacyjną (chodzi o wymienione w ustawie o skok: organizacje pozarządowe, jednostki organizacyjne kościołów i związków wyznaniowych mające osobowość prawną, spółdzielnie, związki zawodowe oraz wspólnoty mieszkaniowe).

3.5. Ani ustawa o skok, ani poprzednio obowiązująca ustawa o skok z 1995 r. nie definiowały wprost pojęcia „więź o charakterze zawodowym lub organizacyjnym”. Wiadomo jednak, że konieczność istnienia takich więzi została przewidziana w stosunku do „pracowników zatrudnionych w jednym lub kilku zakładach pracy” oraz „osób należących do tej samej organizacji społecznej lub zawodowej” (art. 10 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o skok). Jest to – jak podkreśla się w piśmiennictwie – stosunkowo wąskie ujęcie, które wynika z założeń dotyczących funkcji unii kredytowych jako samorządnych organizacji samopomocowych, które kierują swoje usługi finansowe do relatywnie niewielkiej liczby osób żyjących i pracujących na ściśle określonym obszarze lub w bliskich relacjach społecznych, religijnych bądź zawodowych (w tzw. zamkniętych środowiskach); w takich warunkach członkowie kas najczęściej znają się, a przynajmniej nie są dla siebie całkiem anonimowi. Ustawodawca ma względnie szeroką swobodę regulowania charakteru i intensywności związków między członkami kas – jest to jeden z elementów, za pomocą którego determinuje się zadania i pozycję kas na rynku usług finansowych. Istotne jest także to, że więź między członkami kasy musi wynikać z innej okoliczności niż sama przynależność do niej albo zamiar takiej przynależności (zob. np. A. Jedliński, *Członkostwo w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej*, Warszawa 2002, s. 65 i n.; P. Zakrzewski, [w:] A. Herbet, Sz. Pawłowski, P. Zakrzewski, *Spółdzielcze kasy...*, s. 133 i n.). Istnienie więzi, o których mowa w ustawie, jest weryfikowane przez sąd rejestrowy na etapie tworzenia kasy.

Zamknięty krąg osób, które ze względu na istnienie określonej więzi między nimi mogą zostać członkami unii kredytowej, jest określany niekiedy jako „pole członkostwa” (ang. *field of membership*).

3.6. Trybunał przyjął, że wymóg istnienia wspólnych więzi społecznych między członkami kas odróżnia je – z jednej strony – od innych instytucji finansowych, z drugiej zaś – od innych spółdzielni. Wprawdzie dynamiczny rozwój kas spowodował, że powstały SKOK o zasięgu ogólnopolskim, a więzi między członkami kas w wielu wypadkach przybrały jedynie formalny wymiar, jednak nie można pomijać, że prawne uwarunkowanie członkostwa w kasach ma racjonalne podstawy i nie jest arbitralną decyzją ustawodawcy.

Zaskarżony art. 10 ust. 1 ustawy o skok ma przede wszystkim funkcję ochronną i jak szereg innych przepisów ustawy o skok odwołuje się do konsekwencji spółdzielczego oraz samopomocowego charakteru kas. Założenie

o samopomocowym charakterze kas i wzajemnym kredytowaniu się ich członków ze zgromadzonego kapitału oczywiście może zostać w przyszłości odrzucone lub zmodyfikowane przez ustawodawcę, który jest władny uchwalić przepisy przewidujące odmienny paradygmat organizacji i funkcjonowania SKOK, np. zbliżający ich status do instytucji bankowych nastawionych na generowanie zysku i świadczących usługi finansowe bez podmiotowych ograniczeń. *De lege lata* jednak kasy prowadzą działalność wyłącznie na rzecz swoich członków, których musi łączyć wspólna więź społeczna, przez co tworzą oni swego rodzaju obywatelską wspólnotę. Więzy między członkami kasy mają wpływać na obniżenie kosztów jej działalności oraz zwiększać bezpieczeństwo finansowe kasy. Zamysł ten, przy właściwie stosowanej regulacji ograniczającej pole członkostwa, nie jest bezpodstawny. Dzięki obniżeniu kosztów działalności za pomocą takich właśnie odformalizowanych, „miękkich” mechanizmów nawiązujących do różnego rodzaju społecznych więzi między członkami kasy, którzy są jednocześnie jej klientami, kasa może oferować tańsze pożyczki i korzystnie oprocentowane lokaty.

Trybunał miał świadomość idealizacyjnego charakteru powyższych założeń, które powodowały ustawodawcą, i dawał temu wyraz w swoich wcześniejszych orzeczeniach. Wskazywał w nich m.in., że: „[k]asy miały funkcjonować jako instytucje wzajemnego finansowania (kredytu wzajemnego) członków, a ograniczenie zasady powszechności członkostwa w spółdzielni do osób połączonych określoną w ustawie więzią było uzasadnione celem w postaci zmniejszenia kosztów działania, w tym kosztów badania zdolności kredytowej osób ubiegających się o kredyt, minimalizacji ryzyka kredytowego i uproszczenia działań zmierzających do odzyskania, w przewidzianych terminach, środków zaangażowanych w kredyty i pożyczki. W ostatnich latach uległo to jednak znaczącej zmianie (...). [U]kierunkowanie kas na rozwój skali działalności i zaangażowanie w działalność konkurencyjną wobec banków spowodowały, że kasy zamiast koncentrować się na działaniach mających na celu zaspokajanie potrzeb swoich członków, zaczęły poszukiwać członków, których interesy mogłyby zaspokoić. W efekcie spowodowało to sytuację, w której pomimo ustawowych ograniczeń dotyczących możliwości przystępowania do kas, mają one w praktyce charakter otwarty, m.in. przez liberalizację warunków formalnych” (wyrok TK z 18 lutego 2014 r., sygn. U 2/12).

Obecna praktyka działania kas nie osłabia jednak wniosku, że ustawodawca jest konstytucyjnie legitymizowany, aby dążyć do wykreowania takiego ustroju kas, który będzie uwzględniał pierwotną ideę SKOK jako organizacji samopomocowych, niemających celów komercyjnych, o limitowanym polu członkostwa oraz funkcjonujących na zasadach samorządnych i autonomicznego zrzeszenia także dzięki bezpośredniemu zaangażowaniu swoich członków. Takie podejście znaczy, że w konsekwencji musi dojść do ograniczenia kręgu klientów kasy, ponieważ nie wszyscy potencjalni konsumenci usług finansowych SKOK będą spełniali warunek istnienia określonych więzi społecznych. Taka ingerencja ustawodawcy w wolność zrzeszania się w SKOK mieści się jednak w dopuszczalnych ramach konstytucyjnych.

W tym kontekście Trybunał nie podzielił także obaw wnioskodawcy, że utrzymanie warunku więzi o charakterze zawodowym lub organizacyjnym między członkami kas jest sprzeczne z art. 20 i art. 22 Konstytucji. Podmiotowe ograniczenie wolności działalności gospodarczej kas odpowiada modelowi ustrojowemu kas, który został przyjęty w polskim systemie prawnym, i niewątpliwie może spełniać pozytywne funkcje ochronne – jest przydatne do osiągnięcia założonego celu i nie jest nadmiernie uciążliwe, aczkolwiek bez wątpienia zmienia warunki prowadzenia działalności gospodarczej przez kasy. W szczególności ustanowienie państwowego nadzoru finansowego nad systemem SKOK nie ma w tym wypadku ważącego znaczenia. Czym innym są publicznoprawne zewnętrzne mechanizmy kontroli i korygowania bieżącej działalności kas przez KNF, choćby nawet miały ostatecznie ten sam zamysł, tzn. bezpieczeństwo kapitału członków kas i stabilność systemu SKOK, czym innym zaś takie ułożenie wewnętrznych relacji między członkami kasy i jej organizacji, aby wesprzeć bezpieczną realizację celów kasy i ochronę indywidualnych interesów jej członków. Instrumenty te działają niezależnie od siebie, a ich jednoczesne obowiązywanie ani nie wyklucza się, ani nie jest irracjonalne. Natomiast odpowiedź na pytanie, czy jest zasadne, aby w warunkach, gdy działalność kas podlega nadzorowi KNF, utrzymywać nadal obostrzenia odnośnie do członkostwa w kasie, w istocie nie należy do Trybunału. Jest to zagadnienie z zakresu polityki stanowienia prawa, którą – w granicach norm konstytucyjnych – prowadzi ustawodawca, realizując założone strategie gospodarcze i społeczne. Jak już wspomniano, teoretycznie możliwe są różne modele ustrojowe kas, i każdy z nich, pod pewnymi warunkami, może spełniać wymogi konstytucyjne.

3.7. Dostrzegając rozdźwięk między obowiązującym stanem prawnym a praktyką działania kas, Trybunał podtrzymał także swój pogląd, wyrażony m.in. w wyroku z 12 stycznia 2012 r. (sygn. Kp 10/09), że więzi między członkami kasy muszą istnieć realnie; nie mogą sprowadzać się „do wypełnienia deklaracji o przystąpieniu do kasy” (zob. też podobnie wyrok TK z 24 marca 2009 r., sygn. K 53/07). Dlatego wymóg ten nie może być traktowany jako przejaw jedynie zdroworozsądkowej reguły, że organizacja kas powinna sprzyjać ostrożnemu i bezpiecznemu zarządzaniu środkami pieniężnymi, którą ewentualnie można zastąpić lub zrekomensować inną

instytucją prawną, mającą podobne cele (np. nadzorem finansowym państwa). Istnienie więzi między członkami kasy ma głębszy wymiar i wykracza poza ich koincydencje dla wolności działalności gospodarczej kas czy nawet wolności zrzeszania się w nich. Ich źródeł należy upatrywać w pierwotnych cechach unii kredytowych, czyli aksjologii funkcjonowania kas, która jest charakterystyczna dla modelu przyjętego w Polsce, wyrastających z idei samopomocy finansowej, wzajemnego wspierania się przez osoby tworzące zrzeszenie, kształtowania postaw obywatelskich oraz dbałości o sprawy wspólne (por. też A. Herbet, *op. cit.*, s. 3). Z tej perspektywy forma prawna spółdzielni stanowi tylko środek realizacji tych idei, zaś ustawodawca jest uprawniony, aby idee te akcentować w przepisach kreujących podstawy prawne członkostwa, organizacji i działania kas.

3.8. Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał stwierdził, że art. 10 ust. 1 ustawy o skok jest zgodny z art. 20, art. 22 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4. Analiza zgodności art. 53 ust. 2 i 3 ustawy o skok

4.1. We wniosku z 27 lipca 2012 r. grupa posłów uznała, że wątpliwości konstytucyjne budzi zespół przepisów, które przewidują zatwierdzenie statutu oraz zmian statutu Kasy Krajowej przez KNF. Według wnioskodawcy art. 53 ust. 2 i 3 ustawy o skok jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 20, art. 22, art. 32 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zgodnie z zaskarżonym przepisem: „2. Zmiana statutu Kasy Krajowej wymaga zatwierdzenia przez Komisję Nadzoru Finansowego. 3. Komisja Nadzoru Finansowego odmawia zatwierdzenia zmiany statutu Kasy Krajowej, jeżeli zmiana ta mogłaby prowadzić do naruszenia przepisów prawa, bezpieczeństwa środków gromadzonych w kasach lub bezpieczeństwa lokat kas gromadzonych przez Kasę Krajową”.

4.2. W przekonaniu wnioskodawcy, art. 53 ust. 2 i 3 ustawy o skok, dotyczący obowiązku zatwierdzenia zmiany statutu Kasy Krajowej przez KNF, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji (z zasadami minimalizacji ingerencji prawodawczej oraz zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa), ponieważ każda zmiana statutu Kasy Krajowej wymaga zatwierdzenia przez KNF. Przepis wyłącza możliwość dokonywania zmian w statucie przez członków Kasy Krajowej bez zgody KNF, „pozwalając przy tym na dowolną odmowę zatwierdzenia przez KNF zmiany statutu Kasy Krajowej”. Ingerencja ustawodawcy została uznana przez wnioskodawcę za nadmierną i nieuzasadnioną – nie było „społecznej potrzeby zmiany poprzedniej regulacji”, gdy zmiany statutu Kasy Krajowej były oceniane przez sąd rejestrowy.

W opinii wnioskodawcy, zakwestionowany przepis pozostawił KNF zbyt szeroki margines ingerencji w sprawy wewnętrzne Kasy Krajowej. Po pierwsze, KNF ma zatwierdzać wszystkie zmiany statutu Kasy Krajowej, po drugie zaś – „przesłanką odmowy jest nie tylko niezgodność postanowienia statutu z prawem, ale także sytuacja, w której zmiana taka mogłaby tylko prowadzić do takiego naruszenia”. Podobnie przesłanką odmowy zatwierdzenia statutu może być samo zagrożenie bezpieczeństwa środków gromadzonych w kasie lub Kasie Krajowej. Budzi to – zdaniem wnioskodawcy – wątpliwości w świetle art. 7 Konstytucji.

Kolejny zarzut wysunięty wobec art. 53 ust. 2 i 3 ustawy o skok odnosił się do wolności prowadzenia działalności gospodarczej przez Kasę Krajową. W przekonaniu wnioskodawcy, zaskarżony przepis radykalnie ograniczył swobodę działalności gospodarczej Kasy Krajowej, czyniąc to bez żadnego uzasadnienia. Możliwość kształtowania statutu przez Kasę Krajową, stosownie do zmieniającego się otoczenia rynkowego, prawnego i społecznego, warunków konkurencji, rozwoju technicznego i ekonomicznego, jest chroniona przez art. 20 i art. 22 Konstytucji. „[Z]ahamowanie swobody dokonywania zmian umowy założycielskiej Kasy Krajowej stanowi istotną przeszkodę w jej rozwoju i sprostaniu przez nią wymaganiami konkurencji na rynku, godzi więc w istotę wolności gospodarowania; nie znajduje zaś uzasadnienia w konieczności ochrony ważnego interesu publicznego”.

Artykuł 53 ust. 2 i 3 ustawy o skok jest niezgodny z art. 32 Konstytucji, ponieważ dyskryminuje Kasę Krajową względem innych spółdzielni i banków; jedynie Kasa Krajowa (nie licząc kas) musi mieć zatwierdzane zmiany statutu przez KNF.

Wnioskodawca stwierdził również, że art. 53 ust. 2 i 3 ustawy o skok jest niezgodny z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenie autonomii wewnętrznej Kasy Krajowej, tj. swobody kształtowania umowy założycielskiej przez członków spółdzielni, godzi w wolność zrzeszania się Kasy Krajowej. Nadmiernym ograniczeniem wolności zrzeszania się jest poddanie kontroli każdej zmiany statutu Kasy Krajowej przez KNF, niezależnie od jej wpływu na bezpieczeństwo finansowe systemu SKOK.

4.3. Wnioskodawca przedstawił dwa odrębne problemy prawne, które – jego zdaniem – wynikają z art. 53 ust. 2 i 3 ustawy o skok. Pierwszy można sprowadzić do wątpliwości, czy regulacja przewidująca zatwierdzenie

zmiany statutu Kasy Krajowej jest dopuszczalnym środkiem nadzoru KNF, w szczególności czy nie ogranicza nadmiernie wolności zrzeszania się oraz możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez Kasę Krajową. Drugim problemem jest pytanie o zakres przedmiotowy kontroli zmiany statutu Kasy Krajowej przez KNF.

Trybunał przyjął, że adekwatnymi wzorcami kontroli są w tym kontekście art. 20, art. 22 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Postępowanie w stosunku do zarzutów odwołujących się do pozostałych przepisów Konstytucji wskazanych przez wnioskodawcę zostało umorzone z powodów opisanych wcześniej w części III, pkt 1.5 uzasadnienia – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Co do istoty jednak argumenty podniesione przez wnioskodawcę z perspektywy art. 2 i art. 7 Konstytucji, które nawiązywały do problematyki ingerencji ustawodawcy w autonomię organizacyjną spółdzielni, zostały omówione podczas analizy zgodności zaskarżonych przepisów z art. 20, art. 22 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4.4. Zgodnie z art. 2 prawa spółdzielczego w związku z art. 2 ustawy o skok Kasa Krajowa prowadzi działalność na podstawie ustaw oraz zarejestrowanego statutu. Zasada ta jest, *mutatis mutandis*, odpowiednikiem ogólnej normy z art. 35 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.; dalej: k.c.), w myśl której: „Powstanie, ustrój i ustanie osób prawnych określają właściwe przepisy; w wypadkach i w zakresie w przepisach tych przewidzianych organizację i sposób działania osoby prawnej reguluje także jej statut”.

W piśmiennictwie toczy się dyskusja na temat charakteru prawnego statutu spółdzielni, z pewną przewagą stanowiska optującego za jego umownym rodowodem jako wielostronnej umowy obligacyjnej między założycielami spółdzielni (zob., zamiast wielu, A. Herbet, *op. cit.*, s. 82 i n., oraz przywołaną tam literaturę przedmiotu). Niezależnie jednak od rozstrzygnięcia tego teoretycznego dylematu, jest bezsporne, że statut stanowi podstawę funkcjonowania i ustroju spółdzielni oraz jest wyznacznikiem zasadniczych stosunków prawnych powstających w jej ramach. Innymi słowy, statut pełni funkcję kreacyjną (tzw. umowy założycielskiej), organizacyjną i zobowiązaniową.

Zakres i treść obligatoryjnych oraz fakultatywnych postanowień statutu Kasy Krajowej wyznaczają przepisy prawa spółdzielczego oraz ustawy o skok (zob. np. art. 5 § 1 prawa spółdzielczego w związku z art. 2 ustawy o skok oraz art. 53 ust. 1 ustawy o skok). Pośród nich znajdują się także te, które są istotne z perspektywy zadań KNF, tzn. postanowienia odnoszące się do gospodarki finansowej Kasy Krajowej. Chodzi m.in. o regulacje dotyczące: wysokości wpisu, wysokości jednego udziału oraz minimalnej liczby udziałów, które jest obowiązany zadeklarować członek Kasy Krajowej (art. 45 ust. 2 ustawy o skok), zasad gospodarowania funduszami Kasy Krajowej (art. 54 ust. 2 ustawy o skok), szczegółowych zasad tworzenia funduszu stabilizacyjnego Kasy Krajowej i jego przeznaczenia (art. 55 ust. 2 ustawy o skok), zasad funkcjonowania kontroli wewnętrznej oraz szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Kasie Krajowej (art. 53 ust. 1 ustawy o skok).

4.5. Przez zmianę statutu Kasy Krajowej należy rozumieć modyfikację jej pierwotnego tekstu. Zmiana statutu spółdzielni wymaga uchwały walnego zgromadzenia podjętej większością 2/3 głosów. Zarząd jest obowiązany uchwałę o zmianie statutu zgłosić w ciągu trzydziestu dni od daty jej podjęcia do sądu rejestrowego, załączając dwa odpisy protokołu walnego zgromadzenia. Zmiana statutu nie wywołuje skutków prawnych przed jej wpisaniem do Krajowego Rejestru Sądowego (art. 12a prawa spółdzielczego w związku z art. 2 ustawy o skok).

Niezależnie od kontroli sprawowanej przez sąd rejestrowy, zmiana statutu Kasy Krajowej wymaga zatwierdzenia przez KNF, który odmawia tego, jeżeli zmiana prowadzi do naruszenia przepisów prawa, bezpieczeństwa gromadzonych w kasie środków lub bezpieczeństwa lokat kas gromadzonych przez Kasę Krajową (art. 53 ust. 2 i 3 ustawy o skok). Rozstrzygnięcia KNF zapadają w formie decyzji administracyjnej, która może być zaskarżona zgodnie z zasadami procedury administracyjnej (w postępowaniu przed KNF stronie niezadowolonej z decyzji przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy; odpowiednie zastosowanie ma art. 127 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.; dalej: k.p.a.).

4.6. Jak już wspomniano, KNF odmawia zatwierdzenia zmiany statutu, jeżeli zmiana ta mogłaby prowadzić do „naruszenia przepisów prawa, bezpieczeństwa środków gromadzonych w kasach lub bezpieczeństwa lokat kas gromadzonych przez Kasę Krajową”.

Przesłanka „naruszenia przepisów prawa” jest pragmatycznie jasna. Chodzi o takie postanowienia zmiany statutu, które są niezgodne z przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Ze względu na to, że odmowa zatwierdzenia zmiany statutu Kasy Krajowej jest ograniczeniem konstytucyjnych wolności, jej przesłanki powinny być interpretowane wąsko.

W wypadku Kasy Krajowej, KNF bada, czy zmiana statutu „mogłaby prowadzić do naruszenia (...) bezpieczeństwa środków gromadzonych w kasach lub bezpieczeństwa lokat kas gromadzonych przez Kasę Krajową”

(art. 53 ust. 3 ustawy o skok). Ustawodawca założył trafnie, że mogą wystąpić sytuacje, gdy zamierzona lub prowadzona działalność Kasy Krajowej będzie wprawdzie legalna, lecz nie będzie gwarantować bezpieczeństwa zgromadzonych środków. Chodzi zatem o ekonomiczną ocenę planów inwestycyjnych, finansowych oraz płynących z nich szans i zagrożeń oszczędności członków kas, środków przekazanych do Kasy Krajowej oraz stabilności finansowej całego systemu SKOK. Prawdopodobność (legalność) oceny KNF podlega kontroli sądów administracyjnych.

Trybunał zgodził się w tym kontekście ze stanowiskiem Marszałka Sejmu, że ze względu na złożoność materii, jaką są mechanizmy działania rynków finansowych, ustawodawca może być zmuszony do stosowania pojęć ogólnych, umożliwiających organowi nadzoru efektywne wykonywanie jego funkcji. Zasadne jest także zapewnienie KNF pewnego zakresu swobodnego uznania administracyjnego (pozostającego pod kontrolą sądów administracyjnych), pozwalającego na elastyczne reagowanie na zjawiska zachodzące na dynamicznym i zmiennym ze swej natury rynku usług finansowych. Część uprawnień KNF ma swego rodzaju charakter prognostyczny, odwołuje się do „zamierzonej działalności” lub możliwości zaistnienia określonych negatywnych zachowań Kasy Krajowej. Nie znaczy to jednak, że organ nadzoru może poprzestać na odnotowaniu jedynie ryzyka wystąpienia sytuacji potencjalnie negatywnych, kierując się supozycjami bądź intuicją – KNF musi wykazać bezpośrednie i realne zagrożenie naruszeń prawa lub bezpieczeństwa środków zdeponowanych w SKOK spowodowane postanowieniami statutu Kasy Krajowej oraz starannie swoją ocenę uzasadnić.

4.7. Trybunał uznał, że art. 53 ust. 2 i 3 ustawy o skok przyznaje KNF środek nadzoru, który wprawdzie ogranicza wolność działalności gospodarczej, ale jest to jednak ograniczenie konstytucyjnie dopuszczalne, motywowane przede wszystkim znaczeniem postanowień statutowych dla bezpieczeństwa finansowego SKOK oraz ochrony praw i wolności członków kas oraz kas jako takich (w relacjach z Kasą Krajową). Statut Kasy Krajowej określa wiele ważnych elementów wpływających na gospodarkę finansową SKOK oraz sytuację ekonomiczną członków kas (zob. wcześniej). Dlatego ustawodawca objął materię statutową nadzorem KNF, zakładając, że powinna być przedmiotem zainteresowania państwowego nadzoru finansowego, jeszcze zanim zacznie wywoływać skutki prawne, tj. przed wejściem w życie statutu lub zmiany statutu. Forma prawna działania KNF gwarantuje w tym wypadku weryfikację rozstrzygnięcia i ocen organu nadzoru przed sądami administracyjnymi; podmiot niezadowolony z decyzji administracyjnej KNF może chronić swoje interesy prawne na zasadach ogólnych.

Ustanowienie kontroli zmiany statutu Kasy Krajowej przez KNF było zatem efektywnym i racjonalnym środkiem działania, adekwatnym do funkcji prawnej statutu i doniosłości jego treści dla stosunków wewnętrznych i zewnętrznych spółdzielni, a co za tym idzie było także środkiem przydatnym i koniecznym do zrealizowania założonego celu prawodawczego. Nie mogło być także ocenione jako nadmiernie uciążliwe z punktu widzenia SKOK – mieściło się w typowym instrumentarium organu państwa odpowiedzialnego za publicznoprawny nadzór nad rynkiem finansowym (zob. np. art. 34 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, Dz. U. z 2015 r. poz. 128, dalej: prawo bankowe, dotyczący zatwierdzenia przez KNF statutu banku i zezwolenia KNF na zmianę statutu banku). Z kolei uprzednia kontrola zmiany statutu przez KNF ma tę zaletę, że za jej pomocą można skutecznie zapobiegać negatywnym zjawiskom i eliminować zagrożenia porządku prawnego oraz bezpieczeństwa rynków finansowych, zanim wywołają skutki prawne.

4.8. Zakres kontroli sprawowanej przez KNF obejmuje całokształt postanowień zmiany statutu Kasy Krajowej relewantnych z punktu widzenia wskazanych w art. 53 ust. 3 ustawy o skok wartości. Trybunał skonstatował, że zarzuty wnioskodawcy sugerujące, że KNF nie powinien kontrolować całej zmiany statutu Kasy Krajowej, ale jej wybrane aspekty związane z – mówiąc w pewnym uproszczeniu – gospodarką finansową SKOK i bezpieczeństwem zgromadzonego w nich kapitału, opierają się na swoistym nieporozumieniu.

KNF analizuje cały dokument (zmianę statutu) i według kryteriów wskazanych w ustawie, odwołujących się do możliwości naruszenia przez działalność Kasy Krajowej przepisów prawa lub bezpieczeństwa gromadzonych środków, ocenia poszczególne postanowienia statutowe. W tym sensie KNF ostatecznie może władczo wpłynąć na kształt statutu tylko w tych punktach, które godzą w ustawowe kryteria oceny, będące punktem odniesienia analizy. Takie podejście jest zbieżne z właściwością rzeczową KNF, która jest organem wyspecjalizowanym i merytorycznie kompetentnym jedynie w sprawach nadzoru nad rynkiem finansowym. Nietrafne jest natomiast stanowisko wnioskodawcy, że KNF powinien kontrolować materiał wstępnie wyselekcjonowany przez – jak się wydaje – samą Kasę Krajową, nominalnie dotyczący gospodarki finansowej Kasy Krajowej oraz bezpieczeństwa powierzonych jej środków, ale z wyłączeniem innych zagadnień uregulowanych w zmianie statutu. Należy przyjąć, że to jednak KNF jako organ państwowego nadzoru finansowego musi decydować, które regulacje zmiany statutu są istotne z perspektywy jego ustawowych obowiązków, w szczególności które wpływają na działalność finansową SKOK wprost, a które pośrednio, np. przez zmianę interpretacji, dyrektywy kolizyjne czy kontekst normatywny.

4.9. Trybunał uznał, że Kasa Krajowa nie korzysta z ochrony prawnej wynikającej z konstytucyjnej wolności zrzeszania się.

Kasa Krajowa jest spółdzielnią osób prawnych, jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną i ustawowo zdefiniowane zadania związane z funkcjonowaniem systemu SKOK. Zrzesza ona kasy na zasadach obligatoryjności i wyłączności. Zgodnie z art. 41 ust. 2 ustawy o skok: „Kasy zrzeszają się w Kasie Krajowej. Członkami Kasy Krajowej są wyłącznie kasy”.

Celem działalności Kasy Krajowej jest zapewnienie stabilności finansowej kas, a w szczególności udzielanie kasom wsparcia finansowego ze środków funduszu stabilizacyjnego, oraz sprawowanie kontroli nad kasami dla zapewnienia bezpieczeństwa zgromadzonych w nich oszczędności oraz zgodności działalności kas z przepisami prawa. Jednocześnie Kasa Krajowa wykonuje wobec swoich członków funkcje związku rewizyjnego oraz świadczy na ich rzecz usługi (zob. art. 42 i n. ustawy o skok).

Podstawą prawną wyodrębnienia i funkcjonowania Kasy Krajowej jest ustawa o skok. Kasa Krajowa nie może zostać zniesiona, przekształcona w inną jednostkę organizacyjną czy podzielona, jak również nie można ogłosić jej upadłości, zmodyfikować statusu prawnego i celów ustrojowych bez zmiany ustawy. Istnienie Kasy Krajowej jest konieczne prawnie tak długo, jak długo działa chociaż jedna kasa, która podlega w niej zrzeszeniu.

W piśmiennictwie odnotowuje się, że z chwilą wpisu do rejestru przedsiębiorców między Kasą Krajową a nowo utworzoną kasą powstaje *ex lege* (na mocy art. 41 ust. 2 ustawy o skok) dwustronnie zobowiązujący stosunek prawny, którego treścią jest zawarcie umowy o przystąpienie do Kasy Krajowej. Członkostwo w Kasie Krajowej następuje na podstawie umowy przystąpienia – przyjęcia. Obligatoryjność zrzeszenia się kasy w Kasie Krajowej oraz obowiązek przyjęcia przez Kasę Krajową kasy stanowią wyjątki od charakterystycznej dla prawa spółdzielczego zasady dobrowolności członkostwa w spółdzielni (zob. A. Herbet, *op. cit.*, s. 275-276, i przywołane tam piśmiennictwo).

Zważywszy powyższe uwagi, Trybunał ocenił, że art. 53 ust. 2 i 3 ustawy o skok, dotyczący Kasy Krajowej, nie może zostać poddany analizie z perspektywy wolności zrzeszania się, ponieważ przedmiot ochrony art. 58 ust. 1 Konstytucji nie obejmuje statusu prawnego podmiotu, który zrzesza swoich członków na mocy ustawy, na zasadzie przynależności przymusowej i koniecznej. Pozycja ustrojowa Kasy Krajowej wykracza w tym wypadku nawet poza charakterystykę organizacji monopolistycznej, jaką był np. Polski Związek Działkowców (zob. wyrok TK z 11 lipca 2012 r., sygn. K 8/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 78) – *de lege lata* nie jest możliwe funkcjonowanie żadnej kasy niezrzeszonej w Kasie Krajowej. W konsekwencji Trybunał uznał, że art. 53 ust. 2 i 3 ustawy o skok nie jest niezgodny z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4.10. Podsumowując, Trybunał stwierdził, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej na skutek zatwierdzenia zmiany statutu Kasy Krajowej przez KNF było podyktowane ważnym interesem publicznym, który przejawiał się m.in. potrzebą ochrony praw i wolności innych osób oraz bezpieczeństwem systemu SKOK. Dlatego Trybunał orzekł, że art. 53 ust. 2 i 3 ustawy o skok jest zgodny z art. 20 i art. 22 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5. Analiza zgodności art. 21 ust. 3 i art. 51 ust. 4 ustawy o skok

5.1. We wniosku z 27 lipca 2012 r. grupa posłów zaskarżyła przepisy dotyczące zgody KNF na powołanie prezesa zarządu kasy i członka zarządu Kasy Krajowej, tj. art. 21 ust. 3 i art. 51 ust. 4 ustawy o skok, z art. 2, art. 7, art. 9, art. 20, art. 22, art. 32, art. 42 ust. 3, art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 91 ust. 3 Konstytucji (przy czym art. 20, art. 22 i art. 32 Konstytucji zostały wskazane jako wzorce kontroli art. 51 ust. 4 ustawy o skok w piśmie wnioskodawcy z 7 września 2012 r.).

Zgodnie z art. 21 ust. 3 ustawy o skok: „Komisja Nadzoru Finansowego może odmówić wyrażenia zgody na powołanie osoby, o której mowa w ust. 1 [prezesa zarządu kasy], jeżeli: 1) jest prowadzone przeciwko niej postępowanie karne lub postępowanie w sprawie o przestępstwo skarbowe; 2) była ona prawomocnie skazana za przestępstwo inne niż określone w ust. 2 pkt 1 [przestępstwo umyślne lub przestępstwo skarbowe, z wyłączeniem przestępstw ściganych z oskarżenia prywatnego]”.

Z kolei w myśl art. 51 ust. 4 ustawy o skok: „Komisja Nadzoru Finansowego może odmówić wyrażenia zgody na powołanie członka zarządu Kasy Krajowej, jeżeli: 1) jest prowadzone przeciwko niemu postępowanie karne lub postępowanie w sprawie o przestępstwo skarbowe; 2) był on prawomocnie skazany za przestępstwo inne niż określone w ust. 3 pkt 1 [przestępstwo umyślne lub przestępstwo skarbowe]”.

5.2. Zdaniem wnioskodawcy, art. 21 ust. 3 i art. 51 ust. 4 ustawy o skok są niezgodne z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami subsydiarności, zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa

oraz poprawnej legislacji. Grupa posłów stwierdziła, że w trakcie postępowania legislacyjnego nie przedstawiono żadnych okoliczności, które uzasadniałyby tak głęboką ingerencję ustawodawcy w swobodę kształtowania składu osobowego organów spółdzielni. Zaskarżone przepisy umożliwiły organowi władzy publicznej „swobodne odmawianie prawa do wykonywania funkcji prezesa zarządu kasy wobec każdej osoby, w stosunku do której zostaną postawione jakiegokolwiek zarzuty (...)”. Brak sprecyzowania rodzajów czynów, które mogą uzasadniać odmowę powołania na stanowisko w spółdzielni rażąco narusza zasadę poprawnej legislacji.

Według wnioskodawcy, art. 21 ust. 3 i art. 51 ust. 4 ustawy o skok naruszają art. 7 Konstytucji, ponieważ nie wyznaczają granic działania KNF, która może podejmować decyzje uznaniowo i nadużywać swojej pozycji.

Podobnie art. 21 ust. 3 i art. 51 ust. 4 ustawy o skok są niezgodne z art. 9 i art. 91 ust. 3 Konstytucji, ponieważ wbrew dyrektywie bankowej nakazują KNF stosować środek nadzoru wobec kas, podczas gdy kasy tej dyrektywie nie podlegają.

Wnioskodawca stwierdził, że zakwestionowane przepisy naruszyły art. 20 i art. 22 Konstytucji, gdyż nadmiernie i arbitralnie wkroczyły w sferę autonomii organizacyjnej spółdzielni i stanowią zbędne ograniczenie wolności działalności gospodarczej. Ustawa o skok nie realizuje w tym zakresie żadnej wartości konstytucyjnej godnej ochrony.

Z kolei art. 32 Konstytucji został naruszony dlatego, że art. 21 ust. 3 ustawy o skok dyskryminuje kasy względem innych spółdzielni, w których członkowie korzystają z całkowitej swobody powoływania prezesa zarządu spółdzielni.

W przekonaniu wnioskodawcy, zakwestionowane przepisy naruszają także zasadę domniemania niewinności wywodzoną z art. 42 ust. 3 Konstytucji, gdyż wprowadzają możliwość zastosowania przez organ władzy publicznej sankcji wobec obywatela, który nie naruszył prawa, a jedynie zostały mu postawione zarzuty, które mogą następnie nie znaleźć potwierdzenia w toku postępowania, „albo wobec którego został wniesiony prywatny akt oskarżenia, nawet jeśli obywatel ten zostanie następnie uniewinniony”. Pełnienie funkcji prezesa zarządu kasy jest zadaniem, które wymaga wieloletniego przygotowania, niezbędnej wiedzy i doświadczenia, a także zaufania członków spółdzielni; powołanie do pełnienia tej funkcji jest w wielu wypadkach ukoronowaniem kariery zawodowej kandydata. Odmowa zgody na pełnienie tej funkcji ma doniosłe znaczenie dla sytuacji życiowej kandydata.

Artykuł 21 ust. 3 i art. 51 ust. 4 ustawy o skok naruszają wreszcie art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ ograniczają swobodę kształtowania stosunków wewnętrznych zrzeszenia przez jego członków.

5.3. Trybunał uznał, że we wniosku z 27 lipca 2012 r. zostały sformułowane dwa zarzuty wobec art. 21 ust. 3 oraz art. 51 ust. 4 ustawy o skok. Pierwszy dotyczy naruszenia zasady domniemania niewinności (art. 42 ust. 3 Konstytucji), drugi – naruszenia zasady autonomii organizacyjnej kas i Kasy Krajowej, co wnioskodawca powiązał z konstytucyjnymi wolnościami zrzeszania się i działalności gospodarczej (art. 20, art. 22, art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji). Choć zarzuty zostały skierowane przeciwko dwóm odrębnym przepisom (art. 21 ust. 3 i art. 51 ust. 4), w istocie została zakwestionowana jedna regulacja merytoryczna. Oba przepisy określają warunki powoływania prezesa zarządu kasy oraz trzech członków zarządu Kasy Krajowej, w tym jej prezesa.

W stosunku do pozostałych zarzutów wysuniętych przez wnioskodawcę postępowanie zostało umorzone z powodów opisanych wcześniej w części III, pkt 1.5 uzasadnienia – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

5.4. Zaskarżone art. 21 ust. 3 oraz art. 51 ust. 4 ustawy o skok są wzorowane na art. 22b ust. 5 prawa bankowego. Przepisy te zapewniają wpływ KNF na wybór prezesa zarządu kasy oraz trzech członków zarządu Kasy Krajowej, w tym jej prezesa (zob. art. 51 ust. 1 ustawy o skok), uzależniając powołanie na te funkcje przez radę nadzorczą od zgody państwowego organu nadzoru finansowego. KNF wydaje w tej sprawie decyzje administracyjne (zob. art. 11 oraz art. 12 ust. 2a u.n.r.f.).

Artykuł 21 ust. 3 oraz art. 51 ust. 4 ustawy o skok wymieniają fakultatywne przesłanki odmowy wyrażenia zgody przez KNF na powołanie prezesa zarządu kasy lub członków zarządu Kasy Krajowej. KNF dysponuje w tym zakresie pewnym luzem decyzyjnym, a jej decyzja ma charakter uznaniowy.

KNF może odmówić wyrażenia zgody na powołanie danej osoby na stanowisko prezesa zarządu kasy ze względu na prowadzenie przeciwko kandydatowi postępowania karnego lub postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe. Chodzi o postępowanie prowadzone przeciwko osobie kandydata (w fazie *in personam*), a nie w sprawie, w której jest on potencjalnym podejrzanym. Wskazana przesłanka ziści się dopiero wówczas, kiedy kandydat, po przedstawieniu zarzutów, ma w postępowaniu karnym lub karnoskarbowym formalny status podejrzanego (zob. art. 313 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.). W piśmiennictwie odnotowuje się, że zakres normowania przepisu został ujęty

szeroko – teoretycznie obejmuje także postępowanie w sprawach ściganych z oskarżenia prywatnego lub o przestępstwa nieumyślne (zob. np. A. Herbet, *op. cit.*, s. 193 i n.).

Drugą przyczyną odmowy wyrażenia przez KNF zgody na powołanie danej osoby na stanowisko prezesa zarządu kasy może być prawomocne skazanie za przestępstwo inne niż prowadzące do obligatoryjnej dyskwalifikacji kandydata, tj. przestępstwo umyślne lub przestępstwo skarbowe (zob. art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy o skok). Chodzi zatem o skazanie za przestępstwo nieumyślne oraz przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia prywatnego. Przeciwno kandydatowi powinien zapaść prawomocny wyrok skazujący, od którego nie przysługują mu zwyczajne środki zaskarżenia.

Co do istoty analogiczne rozwiązania zostały przyjęte w odniesieniu do Kasy Krajowej (zob. art. 51 ust. 4 ustawy o skok).

5.5. Zgodnie z art. 42 ust. 3 Konstytucji: „Każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu”. W nauce zwrócono uwagę, że unormowanie to jest przejawem konstytucjonalizacji zasad prawa karnego, od dawna uznanych przez doktrynę i prawo międzynarodowe za kardynalne prawa człowieka. Domniemanie niewinności podniesione do rangi zasady konstytucyjnej jest jednym z istotnych elementów wyznaczających pozycję jednostki w społeczeństwie oraz wobec władzy, gwarantując mu odpowiednie traktowanie w sytuacji podejrzenia o popełnienie przestępstwa. Domniemanie to ściśle wiąże się w myśl art. 30 Konstytucji z ochroną godności i wolności człowieka, traktowanych jako dobra przyrodzone i niezbywalne.

Zasada domniemanie niewinności ma zastosowanie nie tylko w ramach procesu karnego *sensu stricto* i dotyczy m.in. różnego rodzaju postępowań dyscyplinarnych czy szerzej – represyjnych. Zasady ujęte w art. 42 Konstytucji w postępowaniu dyscyplinarnym stosowane są jednak odpowiednio, a nie wprost, ponieważ nie można pomijać tego, że ich zasadniczą rolą jest stworzenie oskarżonemu gwarancji w toku procesu karnego; w innego rodzaju postępowaniach represyjnych stosowanie zasady domniemanie niewinności (czy zasady *nullum crimen sine lege*) musi doznawać pewnych modyfikacji. W ogóle nie można natomiast odnosić art. 42 ust. 3 Konstytucji do procedur ustawowych, których celem nie jest ustalanie naganności zachowania ludzkiego i wymierzanie represji. Taka właśnie sytuacja występuje na gruncie art. 21 ust. 3 i art. 51 ust. 4 ustawy o skok.

5.6. KNF została wyposażona w różnego rodzaju środki działania służące nadzorowi nad rynkiem finansowym, które są adekwatne do realizacji jej ustawowych celów. Wśród nich znajdują się również instrumenty polityki personalnej, takie jak np. możliwość odmowy wyrażenia zgody na powołanie danej osoby do pełnienia funkcji w organach kasy lub Kasy Krajowej. Dlatego do obowiązków KNF należy weryfikacja osób pretendujących do kluczowych stanowisk w kasie i Kasie Krajowej oraz akceptowanie takich kandydatów, którzy dają najlepszą rękojmię prawidłowego wykonywania oczekujących ich zadań. W wielu wypadkach KNF musi dokonywać selekcji kandydatów w celu ustalenia optymalnego składu zarządu. Odrzucenie przez KNF kandydatury określonej osoby, z jakiegokolwiek przyczyny by nastąpiło, nie może być więc traktowane jako jej represjonowanie czy wymierzanie jej „sankcji” w rozumieniu art. 42 ust. 3 Konstytucji.

Kompetencje KNF określone w art. 21 ust. 3 oraz art. 51 ust. 4 ustawy o skok nie są równoznaczne z przyznaniem jej prawa stosowania wobec kandydatów sankcji karnych, czy jakiegokolwiek innej formy represji. Ich celem nie jest napiętnowanie konkretnych osób, lecz stworzenie gwarancji prawidłowego funkcjonowania systemu SKOK, co leży w interesie państwa i wszystkich jego obywateli. Trybunał stwierdził, że zasada domniemanie niewinności nie obejmuje problematyki nadzoru finansowego w analizowanym powyżej kontekście (zob. też analogiczne ustalenia w stosunku do powoływania członków zarządu banku – wyrok TK z 29 stycznia 2002 r., sygn. K 19/01; zob. także postanowienie TK z 21 listopada 2000 r., sygn. K 4/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 299).

Jak już wielokrotnie podkreślano, działalność instytucji finansowych, w tym kas i Kasy Krajowej, ma istotne znaczenie dla funkcjonowania gospodarki oraz praw i wolności innych osób (konsumentów usług finansowych), dlatego wymaga starannej regulacji prawnej, zwłaszcza gdy chodzi o proces tworzenia tych instytucji. Tak zwane normy ostrożnościowe wobec kas i Kasy Krajowej dotyczą różnych aspektów ich aktywności. Zakwestionowane przez grupę posłów przepisy są elementem takiej właśnie szerszej regulacji prawnej służącej zapewnieniu właściwego poziomu merytorycznego i etycznego kadry zarządzającej SKOK (zob. też np. art. 18 ust. 1 i 4, art. 21 ust. 2, art. 51 ust. 2 i 3 ustawy o skok). Mają one zapobiec włączeniu do władz kasy lub Kasy Krajowej osób, na których ciąży choćby podejrzenie popełnienia czynu podlegającego odpowiedzialności karnej lub karnej skarbowej. Przedmiot działalności SKOK i ryzyko, jakie jest z nią związane, wykluczają możliwość traktowania problematyki kryteriów doboru kadry zarządzającej wyłącznie w kategoriach wewnętrznych (prywatnych) spraw spółdzielni.

5.7. W wyroku z 29 stycznia 2002 r. (sygn. K 19/01), analizując zbliżoną regulację prawną dotyczącą powoływania członków zarządu banku, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że automatyczne odrzucanie przez KNF kandydatów, przeciwko którym toczy się postępowanie karne lub karne skarbowe, a zatem przypisanie ujemnych konsekwencji samemu wszczęciu postępowania przeciwko określonej osobie, nie jest nieproporcjonalne czy „zbyt surowe”. Artykuł 21 ust. 3 i art. 51 ust. 4 ustawy o skok nie są przeszkodą w objęciu stanowiska po zakończeniu postępowania, oczywiście, jeśli osoba kandydująca nie zostanie skazana prawomocnym wyrokiem. Dolegliwość polega więc na czasowym ograniczeniu możliwości wykonywania bardzo ściśle określonej funkcji, do której pełnienia ustawodawca wymaga szczególnych kwalifikacji.

Trybunał zwrócił uwagę, że: „[S]tanowisko członka zarządu jest szczególnym miejscem pracy ze względu na doniosłość decyzji podejmowanych przez zarząd banku i poważną odpowiedzialność, jaka im towarzyszy. Nie można też pomijać faktu, że zajmowanie tego stanowiska wiąże się z osiąganiem wysokich dochodów. Dopuszczenie określonej osoby do takiej funkcji jest wyrazem pewnej nobilitacji społecznej, uznania dla jej walorów profesjonalnych i moralnych, nieskazitelności charakteru. Z punktu widzenia tych wymagań tak samo należy ocenić osobę, która była karana za przestępstwo umyślne (...), jak i osobę, przeciwko której toczy się postępowanie karne lub karne skarbowe (...). Zaistnienie każdej z tych sytuacji uzasadnia tezę, że kandydat nie spełnia kryteriów dopuszczenia do wskazanych stanowisk, przy czym – teza ta wynika wyłącznie z zaistnienia obiektywnych faktów, jest oderwana od ocen prawno-karnych, a zwłaszcza – na pewno nie ma nic wspólnego z przełamaniem zasady domniemania niewinności. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, należałoby w tym przypadku mówić raczej o odmowie pozytywnego wyróżnienia osób kandydujących na stanowiska w zarządzie banku, aniżeli o ich represjonowaniu. Ustawodawca słusznie przyjął, że osoby wobec których toczy się postępowanie karne lub karne skarbowe nie powinny być powoływane do sprawowania funkcji zajmujących bardzo wysoką pozycję w hierarchii wszystkich zawodów i związanych ze szczególnym prestiżem społecznym” (*ibidem*).

Przywołany pogląd Trybunału, *mutatis mutandis*, jest aktualny także w odniesieniu do powoływania osób na funkcje w organach kasy i Kasy Krajowej.

5.8. Zważywszy powyższe uwagi, Trybunał orzekł, że art. 21 ust. 3 i art. 51 ust. 4 ustawy o skok nie są niezgodne z art. 42 ust. 3 Konstytucji. Zakres zastosowania zasady domniemania niewinności nie może być ujmowany tak szeroko, aby krępowała ona dobór osób powoływanych na odpowiedzialne, cieszące się dużym prestiżem, stanowiska w instytucjach zaufania społecznego, takich jak kasy lub Kasa Krajowa.

5.9. *Ratio legis* rozwiązania uzależniającego wybór prezesa zarządu kasy i członków Kasy Krajowej od zgody KNF było związane z potrzebą zagwarantowania odpowiedniego poziomu wiarygodności osób powoływanych w skład organów kasy i Kasy Krajowej. Jest to zagadnienie o dużej doniosłości z uwagi na szczególną funkcję kas jako instytucji depozytowo-kredytowych oraz faktyczny wpływ osób zarządzających kasą oraz Kasą Krajową na działalność tych podmiotów. W tym znaczeniu, podobnie jak szereg innych przepisów ustanawiających środki nadzoru KNF, art. 21 ust. 3 oraz art. 51 ust. 4 ustawy o skok ingerują w autonomię organizacyjną oraz swobodę działania spółdzielni w celu zagwarantowania realizacji ważnych interesów publicznych – wiarygodności i zaufania do systemu SKOK i rynku finansowego w ogólności oraz praw członków kas, zwłaszcza osób, które powierzyły kasom swoje oszczędności pod tytułem zwrotnym. Ingerencja ta mieści się w zakresie swobody regulacyjnej ustawodawcy, który w ten sposób starał się przeciwdziałać negatywnym zjawiskom gospodarczym i społecznym.

Dlatego Trybunał uznał – z analogicznym uzasadnieniem do wcześniejszych analiz dotyczących środków nadzoru stosowanych przez KNF oraz dopuszczalności ustanowienia państwowego nadzoru finansowego nad działalnością SKOK *per se* – że art. 21 ust. 3 ustawy o skok jest zgodny z art. 20, art. 22 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, zaś art. 51 ust. 4 ustawy o skok jest zgodny z art. 20 i art. 22 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nieadekwatność art. 58 ust. 1 Konstytucji w odniesieniu do problematyki Kasy Krajowej wynika z tego, że podmiot ten nie jest objęty ochroną wynikającą z konstytucyjnej wolności zrzeszania się (zob. część III, pkt 4.9 uzasadnienia).

6. Analiza zgodności art. 74c ust. 4 ustawy o skok

6.1. We wniosku z 20 czerwca 2013 r. Prezydent wskazał, że art. 74c ust. 4 ustawy o skok jest niezgodny z art. 2 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zaskarżony przepis stanowi, że: „W przypadku braku zgody innej kasy na przejęcie kasy lub braku możliwości przejęcia kasy przez inną kasę, Komisja Nadzoru Finansowego uwzględniając potrzebę ochrony stabilności rynku finansowego i bezpieczeństwa środków zgromadzonych na rachunkach kasy może podjąć decyzję o przejęciu

kasy albo o przejściu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy przez bank krajowy, za jego zgodą albo decyzję o likwidacji kasy”.

Zgodnie z art. 1a pkt 4 ustawy o skok w związku z art. 4 ust. 1 pkt 1 prawa bankowego, bank krajowy to bank mający siedzibę na terenie Rzeczypospolitej Polskiej.

6.2. Wnioskodawca stwierdził, że art. 74c ust. 4 ustawy o skok odpowiada standardom określonym w dokumentach dotyczących procedury *resolution*, obejmującej systemy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji finansowych, i w swym zamyśle ma na celu zapewnienie stabilności szeroko pojętego systemu bankowego oraz ochronę deponentów. „Jest ona skutecznym i efektywnym instrumentem w przypadku problemów związanych z niestabilnością finansową lub niewypłacalnością instytucji bankowych”. Pomimo to jednak, że zaskarżony przepis służy realizacji interesu publicznego i słuszych interesów obywateli, zdaniem wnioskodawcy, narusza normy konstytucyjne i nie uwzględnia specyfiki ustrojowej systemu SKOK.

Prezydent postawił dwa odrębne zarzuty konstytucyjne.

Po pierwsze, uznał, że ze względu na to, że ustawodawca wkracza w sferę funkcjonowania podmiotu mającego formę spółdzielni niezbędne jest precyzyjne określenie zakresu uprawnień KNF. Zaskarżony przepis pozostawia KNF szerokie dyskrecyjne kompetencje wobec kas. W szczególności: „Warunkiem decyzji o przejściu kasy albo o przejściu wybranych praw lub zobowiązań majątkowych kasy, przejściu tylko wybranych praw albo tylko wybranych zobowiązań przez bank krajowy albo decyzji o likwidacji kasy nie jest (...) obowiązek stwierdzenia braku możliwości zastosowania innej procedury postępowania dla uporządkowania sytuacji finansowej kasy. Zawarte w przepisach poprzedzających rozdział 6b [ustawy o skok] regulacje przewidujące procedury naprawcze i zarząd komisaryczny, w przypadku straty bilansowej lub jej ryzyka, niebezpieczeństwa niewypłacalności lub zagrożenia utraty płynności płatniczej, nie muszą być wcześniej zastosowane”. Ponadto KNF ma swobodę wyboru jednego ze wskazanych wcześniej środków prawnych, tj. może zdecydować o przejściu całej kasy, przejściu części jej praw lub zobowiązań albo zlikwidować kasę. Każdy z przewidzianych prawem środków może służyć osiągnięciu określonych celów publicznych, przy czym to, który z nich zostanie zastosowany, w całości zostało scedowane na organ nadzoru finansowego.

Po drugie, wnioskodawca zwrócił uwagę na tryb podejmowana przez KNF decyzji w sprawie przejścia kasy albo przejścia wybranych praw majątkowych lub zobowiązań kasy przez bank krajowy. Gwarancje formalne mają istotne znaczenie m.in. ze względu na zasadniczo niewzruszalny charakter decyzji KNF o przejściu kasy lub jej składników majątkowych (zob. art. 74c ust. 8 ustawy o skok). Decyzje takie mogą być podejmowane jednoosobowo (upoważnienie dla Przewodniczącego KNF, jego zastępcy lub pracownika KNF) albo kolegialnie w formie uchwały KNF; możliwe jest udzielanie dalszych pełnomocnictw pracownikom Urzędu KNF. Odstąpienie od kolegialnego trybu podejmowania decyzji przez KNF jest limitowane prawnie (zob. art. 12 ust. 2 u.n.r.f.). KNF podejmuje decyzje administracyjne w formie uchwały, zwykłą większością głosów w głosowaniu jawnym, w obecności co najmniej czterech osób wchodzących w jej skład, w tym Przewodniczącego lub jego zastępcy. W razie równej liczby głosów rozstrzyga głos Przewodniczącego (podczas jego nieobecności – głos zastępcy Przewodniczącego upoważnionego do kierowania pracami KNF). W takim właśnie trybie podejmowane są m.in. decyzje w sprawie uchylecia zezwolenia na utworzenie banku i o likwidacji banku, a także przejścia banku przez inny bank lub połączenia banków (art. 12 ust. 2 pkt 1 lit. t i u u.n.r.f.), oraz decyzje dotyczące kas wskazane wprost w u.n.r.f. Istotą tej regulacji jest zapewnienie wnikliwego rozpatrzenia sprawy.

Wnioskodawca stwierdził, że w wypadku art. 74c ust. 4 ustawy o skok sposób określenia wymogów proceduralnych jest istotny, ponieważ:

- a) decyzja KNF wywołuje skutki prawne dla bytu kasy, tj. może prowadzić do jej likwidacji,
- b) decyzja o przejściu kasy albo jej praw majątkowych lub zobowiązań jest niewzruszalna,
- c) ustawodawca ingeruje w sferę funkcjonowania SKOK, które nie są typowymi organizacjami gospodarczymi nastawionymi na zysk.

Dlatego, według wnioskodawcy, „[N]ie znajduje uzasadnienia pominięcie przez ustawodawcę w katalogu określonym w art. 12 ust. 2a ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym decyzji KNF dotyczących przejścia kasy, przejścia praw lub zobowiązań kasy albo likwidacji kasy”. Decyzje administracyjne, o których mowa w art. 74c ust. 4 ustawy o skok, powinny być objęte trybem określonym w art. 11 ust. 2 i 3 u.n.r.f.

Jako wzorce kontroli art. 74c ust. 4 ustawy o skok zostały wskazane zasady poprawnej legislacji i określoności prawa wywodzone z art. 2 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W przekonaniu wnioskodawcy, zaskarżony przepis jest nieprecyzyjny, ponieważ nie odwołuje się do „kryterium konieczności” zastosowania środka prawnego mniej uciążliwego dla kasy niż jej przejście lub likwidacja. „[G]dy ten sam cel może być realizowany różnymi sposobami, należy w pierwszej kolejności posłużyć się instrumentami mniej dolegliwymi dla adresata”. Ponadto KNF dysponuje w tym wypadku szerokim zakresem uznaniowości,

co potęguje niewłaściwa procedura podejmowania decyzji, tzn. brak wymogu kolegialności działania KNF. Kasy, ich organy i członkowie powinni mieć „jasność co do środków ingerencji władzy publicznej, które w danej sytuacji mogą być zastosowane”.

Wnioskodawca wyraził wątpliwość, czy art. 74c ust. 4 ustawy o skok jest niezbędny do ochrony interesu publicznego i czy nie narusza wolności zrzeszania się w spółdzielni. Jak podkreślił: „Przyznanie przez ustawodawcę swobody KNF w wyborze instrumentu prawnego – przejęcie kasy w całości przez bank, przejęcie wybranych praw lub zobowiązań majątkowych przez bank albo likwidacja kasy – oznacza, że podmiot ten w danym stanie faktycznym może zastosować każdy z przyznanych mu środków prawnych. Nie zostały bowiem określone kryteria warunkujące przejęcie całej kasy albo wybranych praw majątkowych lub zobowiązań. Możliwe jest przy tym przejęcie wyłącznie samych praw majątkowych. Takie rozwiązanie prowadzić może do naruszenia proporcji pomiędzy ciężarami nakładanymi na adresatów a zamierzonymi przez ustawodawcę celami”.

6.3. Zarzuty wnioskodawcy wymagają odtworzenia procedury przejęcia kasy bądź jej wybranych praw majątkowych lub zobowiązań przez bank krajowy. Zastosowanie art. 74c ust. 4 ustawy o skok jest bowiem tylko jednym z etapów postępowania prowadzonego przez KNF.

Co do zasady, jeżeli strata bilansowa kasy spowoduje obniżenie wyrażonego procentowo stosunku funduszy własnych do wartości aktywów poniżej 1%, zarząd kasy ma obowiązek niezwłocznie poinformować o tym KNF, BFG i Kasę Krajową. Należy jednak zauważyć, że zanim dojdzie do takiej sytuacji, już samo powstanie w kasie straty bilansowej (niezależnie od jej wysokości) lub powstanie „niebezpieczeństwa niewypłacalności lub zagrożenia utraty płynności płatniczej” nakłada na zarząd kasy obowiązek przygotowania, a następnie wdrożenia programu postępowania naprawczego (zob. art. 72a ustawy o skok), w celu zrównoważenia finansów kasy. Nieprzekazanie programu naprawczego do KNF lub groźba zaprzestania spłacania zobowiązań przez kasę otwierają w dalszej kolejności drogę do ustanowienia zarządcy komisarycznego (art. 73 ust. 1 ustawy o skok). Znaczy to, że – wbrew twierdzeniu wnioskodawcy – art. 74c ust. 4 ustawy o skok znajdzie zastosowanie dopiero wówczas, gdy mimo wdrożenia przez zarząd kasy lub zarządcę komisarycznego programu postępowania naprawczego, jej sytuacja finansowa będzie ulegała dalszemu pogorszeniu, aż do osiągnięcia ustawowego współczynnika. Zaskarżony art. 74c ust. 4 ustawy o skok ustanawia zatem kolejny, obok kuratora i zarządcy komisarycznego, środek sanacji kas, który może zostać użyty przez KNF, gdy instrumenty mniej intensywnie ingerujące w działalność kasy nie przyniosą dostatecznego rezultatu, a sytuacja finansowa kasy – mimo prób jej uzdrowienia w ramach programu postępowania naprawczego – przybierze postać kwalifikowaną, tj. strata bilansowa kasy rozumiana jako stosunek funduszy własnych do wartości aktywów obniży się poniżej 1% (zob. też np. P. Zakrzewski, *op. cit.*, s. 430-431).

Ponadto – jak już częściowo wspomniano – podjęcie decyzji o przejęciu kasy, przejęciu jej wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań przez bank krajowy albo decyzji o likwidacji kasy w każdym wypadku musi być poprzedzone:

a) powstaniem w kasie straty bilansowej, powodującej obniżenie wyrażonego procentowo stosunku funduszy własnych do wartości aktywów poniżej 1% (art. 74c ust. 1 ustawy o skok),

b) odmową Kasy Krajowej udzielenia kasie pomocy z funduszu stabilizacyjnego, w kwocie zapewniającej kasie utrzymanie wyrażonego procentowo stosunku funduszy własnych do wartości aktywów powyżej poziomu 1% (art. 74c ust. 2 ustawy o skok),

c) brakiem zgody innej kasy na przejęcie kasy lub brakiem możliwości przejęcia kasy przez inną kasę (decyzja o przejęciu kasy albo o przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy przez inną kasę może zostać podjęta, jeżeli w wyniku przejęcia wyrażony procentowo stosunek funduszy własnych do wartości aktywów kasy przejmującej, po przejęciu kasy, albo jej wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań nie obniży się poniżej poziomu 1%) – art. 74c ust. 3 ustawy o skok.

Decyzja administracyjna, o której mowa w art. 74c ust. 4 ustawy o skok, jest zatem uwarunkowana m.in. brakiem zgody kasy na przejęcie kasy będącej w złej sytuacji finansowej lub brakiem możliwości przejęcia takiej kasy przez inną kasę. Decyzja ta jest obwarowana także zobiektywizowanym (nieobjętym swobodą uznania KNF) kryterium ilościowym, jakim jest obniżenie wyrażonego procentowo stosunku funduszy własnych do wartości aktywów poniżej 1%. Wydając decyzję o przejęciu, KNF musi działać w granicach i na podstawie prawa. W myśl art. 74c ust. 4 ustawy o skok, KNF jest obowiązana uwzględniać „potrzebę ochrony stabilności rynku finansowego i bezpieczeństwa środków zgromadzonych na rachunkach kasy”. Nie bez znaczenia są również przepisy wyznaczające ogólne cele nadzoru finansowego nad kasami, które nakazują KNF podejmowanie tylko takich działań, które będą służyły: stabilności finansowej kas, prawidłowości prowadzonej przez kasy działalności finansowej, bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych w kasach, zgodności działalności kas z przepisami ustawy (zob. art. 61 ustawy o skok).

KNF jako organ państwa wyspecjalizowany w sprawach nadzoru nad rynkami finansowymi i ponoszący za ten obszar odpowiedzialność publicznoprawną, realizuje swoje kompetencje z założeniem pewnej miary uznania administracyjnego, ale nie znaczy to, że jest w swych działaniach wolna od ograniczeń prawnych i może rozstrzygać problemy restrukturyzacji kas arbitralnie. Natura przekształceń instytucjonalnych rynku usług finansowych wymaga, aby KNF dysponowała względnie elastycznymi środkami prawnymi i mogła adekwatnie i przede wszystkim szybko (bez zwłoki) reagować na negatywne zjawiska wpływające na kondycję ekonomiczną danego podmiotu, ponieważ jego sytuacja może przełożyć się także na bezpieczeństwo depozytów oraz równowagę i wiarygodność całego systemu finansowego. KNF ma obowiązek szczegółowo zbadać stan faktyczny, utrwalić przesłanki i wyniki postępowania dowodowego, a także starannie uzasadnić swoją decyzję. Cała procedura, mimo że w jej przebieg są wpisane uznaniowe kompetencje KNF, ani na moment nie traci charakteru postępowania administracyjnego.

6.4. W tym kontekście jeszcze raz należy podkreślić, że art. 74c ust. 4 ustawy o skok ma zastosowanie, gdy – po pierwsze – strata bilansowa kasy przybrała znaczny rozmiar (ma postać kwalifikowaną), po drugie – Kasa Krajowa odmówiła kasie pomocy z funduszu stabilizacyjnego, i po trzecie – inne kasy nie wyraziły zgody na przejście kasy, jej wybranych praw majątkowych albo zobowiązań. Naprawa kondycji finansowej kasy nie może zatem odbyć się w ramach systemu SKOK. Dopiero wówczas KNF podejmuje decyzję o przejściu kasy (jej wybranych praw majątkowych lub zobowiązań) przez bank krajowy, o ile oczywiście wyrazi on zainteresowanie taką operacją (*verba legis*: „za jego [banku] zgodą”). Alternatywą jest likwidacja kasy, a więc rozwiązanie najdalej idące, które nie tylko definitywnie kończy byt kasy jako spółdzielni, ale również poddaje jej wszystkie stosunki prawne regułom spółdzielczej upadłości.

Wnioskodawca krytycznie ocenia art. 74c ust. 4 ustawy o skok, gdyż – według jego opinii – KNF może działać dyskrecjonalnie, w tym arbitralnie określać sposób przejścia kasy przez bank krajowy (tj. wskazać, że zostanie przejęta cała kasa albo zostaną przejęte jej wybrane prawa majątkowe lub zobowiązania). Trybunał uznał, że zarzut ten opiera się na swoistym nieporozumieniu. Podjęcie procesu przejścia kasy następuje w sytuacji, gdy jej ekonomiczna wartość jest nieznaczna. Rozstrzygając, które z praw majątkowych lub zobowiązań kasy mogą zostać przejęte, KNF musi uwzględniać warunki rynkowe, modyfikowane ewentualnie przez wsparcie finansowe BFG (zob. art. 20g ust. 2 pkt 4 ustawy o BFG). Faktycznie zatem to nie KNF, lecz podmioty oferujące przejście proponują przejmowany zakres praw majątkowych lub zobowiązań. KNF musi natomiast kontrolować, czy warunki te są akceptowalne z perspektywy celu restrukturyzacji kasy oraz regulujących ten proces ustawowych przesłanek. Decyzja KNF nie może zostać jednak podjęta bez zgody banku krajowego na merytoryczne warunki przejścia.

6.5. Przejście kasy lub jej wybranych praw majątkowych lub zobowiązań przez bank krajowy jest ostatecznością. Jak trafnie wywiódł Marszałek Sejmu, ustawodawca wskazał organowi nadzoru nie tylko sekwencję czynności, ale nadto kryteria, jakimi ten musi kierować się, rozstrzygając dany przypadek (decyzja musi zapewnić m.in. ochronę stabilności rynku finansowego i bezpieczeństwo zgromadzonych na rachunkach kasy środków). KNF powinna uwzględnić dodatkowo zakres zgody banku przejmującego oraz decyzję BFG o udzieleniu wsparcia finansowego podmiotowi przejmującemu (art. 74c ust. 5 ustawy o skok).

Jeśli możliwe było przejście całej kasy, to z dniem przejścia bank krajowy przejmujący wchodzi we wszystkie prawa i obowiązki kasy przejmowanej. W wypadku przejścia wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań, następstwo prawne ogranicza się do tych praw i zobowiązań (art. 74i ust. 2 ustawy o skok).

Jednym z założeń procesu *resolution*, na którym wzorowano się w toku prac legislacyjnych nad art. 74c ustawy o skok, jest to, że to właściciele, a nie podatnicy, mają ponieść koszty błędnego zarządzania instytucją finansową (zob. art. 31 i n. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiającej ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniającej dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012; Dz. Urz. UE L 173 z 12.6.2014, s. 190; dalej: dyrektywa 2014/59/UE); fundusze własne przejmowanej kasy przeznacza się w pierwszej kolejności na pokrycie jej strat bilansowych (art. 74i ust. 6 ustawy o skok). W art. 74i ust. 7 ustawy o skok została ustalona kolejność zaspokajania roszczeń. Po zaspokojeniu lub zabezpieczeniu wierzycieli przejętej kasy z jej majątku bank krajowy przejmujący dokonuje wypłat członkom przejętej kasy z jej pozostałego majątku w proporcji do funduszu udziałowego przejmowanej kasy.

Ustawodawca zabezpieczył także prawa wierzycieli, które nie zostały przejęte (jako wybrane zobowiązania kasy), przed pogorszeniem wartości ekonomicznej kasy po przejściu. Zgodnie bowiem z art. 74i ust. 8 ustawy

o skok: „Jeżeli w przypadku przejścia wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy wartość przejmowanych praw majątkowych ustalonych zgodnie z ust. 1 jest wyższa niż wartość przejmowanych zobowiązań, przejmujący w terminie 14 dni od ustalenia wartości zgodnie z ust. 1 jest zobowiązany zapłacić nadwyżkę kasie, w stosunku do której podjęto decyzję o przejściu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań”. Z kolei w myśl art. 20j ustawy o BFG, z tytułu wsparcia finansowego udzielonego podmiotowi przejmującemu BFG przysługuje roszczenie do kasy. Dlatego nie można zgodzić się z twierdzeniem wnioskodawcy, że przepisy ustawy o skok nie przewidują obowiązku zachowania określonej proporcji między przejmowanymi prawami majątkowymi a zobowiązaniami pozostałymi w kasie.

Proces przejmowania wybranych praw majątkowych lub zobowiązań kasy ma na celu nie tylko bezpieczeństwo oszczędności zgromadzonych w kasie, lecz również zagwarantowanie stabilności systemu finansowego. Są to dwie wartości, które – stosownie do okoliczności faktycznych każdego wypadku, a więc realnych możliwości, które determinuje stan finansowy kasy oraz gotowość instytucji finansowych do włączenia się w procesy przejścia – KNF musi miarkować i w możliwie wysokim stopniu urzeczywistniać w swoich decyzjach. W praktyce może to znaczyć, że incydentalnie relatywną przewagę zyska ochrona interesu publicznego (równowaga rynku finansowego) przed ochroną interesów indywidualnych. Możliwa jest również sytuacja odwrotna. KNF musi podejmować decyzje w warunkach, które są niemożliwe do precyzyjnego ustawowego skatalogowania. W tym sensie uznanie administracyjne KNF ma służyć jak najlepszemu zrealizowaniu celów ustawy.

6.6. Trybunał jeszcze raz zaznaczył, że art. 74c ust. 4 ustawy o skok reguluje sytuację, w której i kasy, i KNF, i bank krajowy przejmujący muszą działać w nadzwyczajnych okolicznościach. Istotą procedury przejścia kasy, jej praw majątkowych lub zobowiązań przez bank krajowy jest ochrona środków pieniężnych członków kasy, gdy organy zarządzające kasą doprowadziły do tego, że nie jest ona zdolna zapewnić bezpieczeństwa zgromadzonym oszczędnościom i nie jest w stanie funkcjonować na rynku depozytowo-kredytowym (stosunek aktywów do funduszy własnych jest zbyt niski). Pośrednio wpływa to na stabilność systemu SKOK oraz godzi w zaufanie do całego rynku usług finansowych. Państwowy organ nadzoru finansowego nie może w takich warunkach pozostawać bezczynny – powinien przeciwdziałać aktualnym i potencjalnym zagrożeniom, korzystając także z instrumentów ingerujących w wolność zrzeszania się w spółdzielni.

Procedura unormowana w art. 74c ust. 4 ustawy o skok zakłada gradację czynności KNF, co nawiązuje do zasady proporcjonalności (przejście kasy, jej wybranych praw majątkowych lub zobowiązań przez bank krajowy następuje, gdy program postępowania naprawczego się nie powiódł, i zanim doszło do upadłości kasy), a częściowo uznaniowe kompetencje KNF mają racjonalne uzasadnienie ze względu na przedmiot nadzoru, który cechuje dynamika, zmienność oraz konieczność szybkiej adaptacji państwowego regulatora do nowych zjawisk na rynku usług finansowych. Kazyistyka ustawowa jest w tej mierze nie tylko trudna do opracowania, ale w praktyce może być także przeciwnie skuteczna. Dlatego art. 74c ust. 4 ustawy o skok jest zgodny z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przewidziany w tym przepisie środek działania KNF jest nie tylko przydatny z perspektywy celów państwowego nadzoru finansowego, ale także – biorąc pod uwagę kondycję finansową kasy oraz związane z tym implikacje dla interesu publicznego i praw innych podmiotów – wskazany oraz adekwatny do zagrożeń, jakie mogą wystąpić w skali makro (dla stabilności rynku finansowego) i skali mikro (dla bezpieczeństwa oszczędności klientów kas). Z konstytucyjnego punktu widzenia rozwiązanie przewidziane w art. 74c ust. 4 ustawy o skok jest dopuszczalne i mieści się w zakresie swobody regulacyjnej ustawodawcy.

6.7. Trybunał uznał ponadto, że zarzuty wnioskodawcy nawiązujące do naruszenia zasady określoności prawa *de facto* skonsumowały się w argumentacji dotyczącej zakresu uznania KNF. Analizowane przez wnioskodawcę przepisy, zwłaszcza art. 74c ust. 4 ustawy o skok, są jasne i precyzyjne (ich wykładnia nie nastręczała trudności także wnioskodawcy), tyle tylko, że uprawniały KNF do podejmowania decyzji w sposób w pewnej mierze dyskrejonalny, co budziło zastrzeżenia. Dlatego Trybunał przyjął, że art. 2 Konstytucji nie był w tym wypadku adekwatnym wzorcem kontroli konstytucyjności art. 74c ust. 4 ustawy o skok.

6.8. Zdaniem wnioskodawcy, art. 74c ust. 4 ustawy o skok jest niezgodny z art. 2 Konstytucji (wywodzonymi z tego przepisu zasadami poprawnej legislacji i określoności przepisów prawa), ponieważ nie gwarantuje wnikliwego podjęcia decyzji przez KNF; organ nadzoru powinien wydawać decyzje administracyjne w drodze uchwały – kolegialnie, a nie jednoosobowo (np. przez Przewodniczącego KNF lub jego zastępcę).

Trybunał stwierdził, że – niezależnie od merytorycznej oceny zarzutu wnioskodawcy – art. 74c ust. 4 ustawy o skok nie określa procedury wydawania decyzji administracyjnych przez KNF oraz nie odnosi się do zagadnień ustrojowych dotyczących rozdziału kompetencji i upoważnień do reprezentowania tego organu w procedurze administracyjnej. Problematykę tę normuje wyczerpująco u.n.r.f., która – istotnie – dekoncentruje uprawnienia

do działań mieszczących się w zakresie właściwości KNF, w tym do wydawania rozstrzygnięć co do istoty sprawy (zob. art. 12 w związku z art. 11 u.n.r.f.). W takim razie wnioskodawca powinien był jednak uczynić przedmiotem zaskarżenia nie art. 74c ust. 4 ustawy o skok, który dotyczy całkiem innych kwestii, ale odpowiednią regulację merytoryczną odnoszącą się do spraw proceduralnych. Dlatego Trybunał orzekł, że zarzuty wnioskodawcy nie wykazują związku treściowego między zaskarżonym przepisem ustawy o skok a art. 2 Konstytucji i w tym znaczeniu są nieadekwatne.

7. Analiza zgodności art. 74c ust. 8 i 9 ustawy o skok

7.1. We wniosku z 20 czerwca 2013 r. Prezydent wywiódł, że art. 74c ust. 8 i 9 ustawy o skok jest niezgodny z art. 2 i art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W myśl art. 74c ust. 8 ustawy o skok: „Od decyzji, o której mowa w ust. 3 i 4 [decyzji KNF o przejęciu kasy albo o przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy przez inną kasę lub bank krajowy], rada nadzorcza kasy może wnieść skargę do sądu administracyjnego w terminie 7 dni od daty jej doręczenia. Wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania decyzji, jednakże przed rozpatrzeniem skargi nie może być rozpoczęte zbywanie majątku kasy w likwidacji. Przepisu art. 127 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego nie stosuje się [wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez KNF]”.

Natomiast art. 74c ust. 9 ustawy o skok stanowi, że: „W przypadku uznania skargi na decyzję o przejęciu kasy albo o przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy za zasadną, sąd orzeka o jej wydaniu z naruszeniem prawa. Przepisu art. 145 § 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, 1101 i 1529) nie stosuje się [tj. przepisów dotyczących uchylecia lub stwierdzenia nieważności decyzji]”.

7.2. Wnioskodawca odnotował, że zaskarżone przepisy są istotnym odstępstwem od zasad ogólnych postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Na mocy art. 74c ust. 8 ustawy o skok wniesienie skargi do sądu administracyjnego nie wstrzymuje wykonania decyzji o przejęciu kasy albo o przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy (z wyjątkiem decyzji o likwidacji kasy), zaś zgodnie z art. 74c ust. 9 ustawy o skok – sąd administracyjny jest ograniczony do orzekania o wydaniu decyzji z naruszeniem prawa. Zawęża to zakres kognicji sądu administracyjnego, a co za tym idzie narusza konstytucyjne prawo do sądu. Skarżący nie będzie mógł doprowadzić do wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwej decyzji KNF o przejęciu kasy albo o przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy; takie ograniczenie nie dotyczy decyzji o likwidacji kasy, która realizuje ten sam cel.

Zdaniem wnioskodawcy, art. 74c ust. 8 i 9 ustawy o skok ogranicza skuteczną ochronę interesów prawnych kas w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym. Ponadto różnicuje „instytucje prawne przejęcia kasy (przejęcia określonych praw lub zobowiązań majątkowych) i likwidacji kasy, które mają realizować ten sam cel”. Możliwość naprawienia wadliwej (błędnej) decyzji organu nadzoru istnieje tylko w wypadku decyzji o likwidacji kasy. W razie przejęcia kasy albo jej wybranych praw lub zobowiązań możliwe jest wyłącznie dochodzenie roszczeń odszkodowawczych, bo decyzja naruszająca prawo pozostaje w mocy.

Jako wzorce kontroli wnioskodawca wskazał zasadę poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji oraz art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (prawo do sądu). Wyjaśnił, że zasada poprawnej legislacji, która jest bezpośrednio związana z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, obejmuje także „wymóg odpowiedniości wprowadzanych ograniczeń do zamierzonych przez ustawodawcę celów, które ma zrealizować ustawa”. W tym kontekście wątpliwości wnioskodawcy wzbudziło rozróżnienie skutków decyzji KNF w zależności od tego, czy dotyczyła ona przejęcia kasy (praw majątkowych lub zobowiązań kasy), czy jej likwidacji. W szczególności ustawodawca powinien był przewidzieć zakaz zbywania majątku kasy także w wypadku decyzji o przejęciu, analogicznie jak to uczynił w stosunku do decyzji KNF o likwidacji kasy oraz w odniesieniu do przejęcia banku przez inny bank w art. 147 ust. 3 prawa bankowego.

W opinii wnioskodawcy: „Prawodawca w [art. 74c] ust. 8 różnicuje sytuację kas, w zależności od treści decyzji organu nadzoru zapewniając ochronę przed zbywaniem majątku kasy do czasu rozpatrzenia skargi, w przypadku decyzji o likwidacji kasy. W przypadku zasadności skargi, gdy nastąpiło przejęcie kasy albo przejęcie wybranych praw majątkowych lub zobowiązań, sąd stwierdza wyłącznie naruszenie prawa. Jeżeli przejęcie kasy w całości lub w części oraz jej likwidacja miałyby służyć temu samemu celowi, mieszczącemu się w ramach założeń procedury *resolution*, przyjęte zróżnicowanie budzi wątpliwości. Postawić należy pytanie, czy możliwe jest osiągnięcie celu zamierzonego przez ustawodawcę bez stosowania środka przewidzianego w art. 74c ust. 8, tj. zbywania majątku kasy przed rozpatrzeniem skargi. Wprowadzenie przez ustawodawcę w [art. 74c] ust. 9 ograniczenia

kompetencji sądu połączone z dopuszczeniem zbywania majątku kasy przed rozpatrzeniem skargi, w przypadku przejęcia kasy albo jej praw majątkowych lub zobowiązań może budzić wątpliwości co do zgodności z art. 45 ust. 1 Konstytucji w zakresie możliwości uzyskania wyroku co do meritum sprawy”.

7.3. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wielokrotnie wypowiadał się na temat zasady określoności przepisów prawa, zajmując stanowisko, że omawiana zasada jest funkcjonalnie związana z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa (por. wyroki TK z: 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 103; 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138; 13 września 2011 r., sygn. P 33/09, OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 71; 29 lipca 2014 r., sygn. P 49/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 79). Zasady te nakazują, aby przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Precyzja przepisu powinna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, aby ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Trybunał podkreślał, że określoność przepisów ma szczególnie doniosłe znaczenie w sferze praw i wolności.

Żeby ocenić zgodność sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji, istotne są trzy założenia. Po pierwsze – każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie – przepis powinien być na tyle precyzyjny, aby były zapewnione jego jednolita wykładnia i jednolite stosowanie. Po trzecie – przepis powinien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw (por. wyroki TK z: 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217; 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06; 3 grudnia 2013 r., sygn. P 40/12, OTK ZU nr 9/A/2013, poz. 133).

W celu uznania niekonstytucyjności zaskarżonej regulacji nie wystarcza abstrakcyjne stwierdzenie nieokreśloności tekstu prawa. Nieprecyzyjne brzmienie lub niejasna treść przepisu nie w każdym wypadku uzasadniają wyeliminowanie go z obrotu prawnego w wyniku orzeczenia Trybunału. Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności czy nieprecyzyjności powinno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany wtedy, gdy inne metody usuwania wątpliwości dotyczących treści przepisu w drodze wykładni okażą się niewystarczające. Dopiero jeżeli dana regulacja prawna okazuje się niejasna w sposób kwalifikowany, uzasadnia to orzeczenie jej niekonstytucyjności ze względu na naruszenie zasady poprawnej legislacji, w niektórych wypadkach wzmocnionej przez przepisy konstytucyjne ustalające szczególne wymagania co do określoności przepisów prawnych w niektórych gałęziach prawa czy w odniesieniu do niektórych zagadnień, takich jak prawo karne, prawo daninowe czy ograniczenia praw i wolności gwarantowanych konstytucyjnie.

7.4. Z kolei zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia swojej sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Przepis ten wyraża jedno z fundamentalnych praw demokratycznego państwa prawnego – prawo do sądu, które gwarantuje każdemu obronę jego interesów przed niezawisłym organem kierującym się wyłącznie obowiązującym w państwie prawem (zob. np. wyrok TK z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, prawo do sądu obejmuje w szczególności: 1) prawo do uruchomienia postępowania sądowego, 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnie z zasadami sprawiedliwości, jawności i dwuinstancyjności, 3) prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia w rozsądnym terminie, 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów sądowych (zob. wyroki TK z: 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108; 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50; 20 września 2006 r., sygn. SK 63/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 108). Warunkiem podstawowym i koniecznym umożliwienia jednostce realizacji prawa wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji jest zapewnienie jej dostępu do sądu, rozumianego jako możliwość uruchomienia stosownej procedury jurysdykcyjnej. Dopiero po przekroczeniu tego progu, doniosłości nabierają pozostałe elementy składowe prawa do sądu (zob. wyroki TK z: 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06; 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 113). Analizowany przepis obejmuje zatem prawo do sądu w ujęciu formalnym (dostępność drogi sądowej w ogóle) i materialnym (możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej).

Konstytucja wprowadza domniemanie drogi sądowej, wobec czego wszelkie ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki muszą mieć podstawę prawną i są dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie wartości konstytucyjnej kolidującej z prawem do sądu nie jest możliwe w inny sposób (zob. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97; 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36; 8 listopada 2001 r., sygn. P 6/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 248).

7.5. Zakwestionowany art. 74c ust. 8 i 9 ustawy o skok został dodany poprawką Senatu (zob. pkt 17 lit. a i b uchwały Senatu z 4 kwietnia 2013 r.; druk sejmowy nr 1239/VII kadencja). Uzasadnienie tej zmiany było następujące: „Poprawka nr 17 wprowadza regulację, zgodnie z którą w przypadku gdy skarga na decyzję Komisji Nadzoru Finansowego o przejęciu kasy albo o przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy uznana zostanie za zasadną, sąd administracyjny będzie mógł orzec jedynie, iż była wydana z naruszeniem prawa. Senat opowiadając się za tą poprawką przychylił się do poglądu, iż we wskazanej sytuacji zasadne jest wprowadzenie tak zwanego «procesu *resolution*»”. *Ratio* poprawki, w podobnym duchu, było omawiane także w toku postępowania legislacyjnego w Sejmie (zob. np. wypowiedzi przedstawiciela Ministerstwa Finansów podczas prac sejmowej Komisji Finansów Publicznych (nr 160) w dniu 16 kwietnia 2013 r.).

Procedura *resolution*, której podstawy prawne normuje obecnie – przywoływana już wcześniej – dyrektywa 2014/59/UE (państwa członkowskie były obowiązane przyjąć stosowne przepisy wdrażające dyrektywę do 31 grudnia 2014 r.), przewiduje, że celem działań naprawczych, restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych jest m.in.:

a) zapewnienie ciągłości funkcji krytycznych (tj. – mówiąc w pewnym uproszczeniu – działań lub usług, których zaprzestanie mogłoby prowadzić do zaburzeń usług kluczowych dla gospodarki lub mogłoby zakłócić stabilność finansową ze względu na wielkość instytucji lub grupy lub ich udział w rynku oraz wzajemne powiązania wewnętrzne lub zewnętrzne),

b) uniknięcie znaczących negatywnych skutków dla stabilności finansowej, w szczególności przez zapobiegnięcie efektowi domina, w tym w infrastrukturach rynkowych, oraz przez utrzymanie dyscypliny rynkowej,

c) ochrona finansów publicznych przez ograniczenie do minimum polegania na nadzwyczajnym publicznym wsparciu finansowym,

d) ochrona środków finansowych i aktywów należących do klientów.

Ważnym elementem procesu *resolution* jest szybkość przeprowadzenia sanacji instytucji finansowej lub przesądzenie jej nowego statusu prawnego. Jest to element różnicujący to postępowanie od restrukturyzacji przedsiębiorstw niebędących instytucjami finansowymi. Zakłada się, że nawet wypłacalne instytucje finansowe (np. banki) mogą szybko stać się niewypłacalne, gdy zaufanie do nich, ze względu na rzeczywiste lub domniemane trudności, zostanie podważone. Ogólne procedury upadłościowe dotyczące przedsiębiorców nie uwzględniają faktu, że instytucje finansowe, w przeciwieństwie do przedsiębiorstw produkcyjnych czy usługowych, mogą być narażone na nagłą utratę zaufania (tzw. *run* na banki) oraz inne konsekwencje ogólnosystemowego zagrożenia stabilności finansowej. Środki prawne, które będą powodowały – pośrednio lub bezpośrednio – stan „zawieszenia” procesu *resolution*, będą działały *de facto* przeciwko całemu procesowi sanacji lub uporządkowanej likwidacji instytucji finansowej. Dlatego dyrektywa 2014/59/UE, przewidując co do istoty prawo zaskarżania decyzji i poszanowanie praw osób trzecich, wymaga, aby złożenie odwołania nie prowadziło automatycznie do zawieszenia skutków decyzji, a postępowanie sądowe uwzględniało cele restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowej.

7.6. Zaskarżony art. 74c ust. 8 i 9 ustawy o skok stanowi, że skargę od decyzji KNF o przejęciu kasy albo o przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy przejmowanej może wnieść rada nadzorcza kasy. Może to uczynić w terminie 7 dni od daty doręczenia decyzji. Skargę wniesioną po upływie tego terminu sąd odrzuci (art. 58 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.; dalej: p.p.s.a.). Wniesiona w terminie skarga nie wstrzymuje wykonania decyzji (nie ma skutku suspensywnego) – art. 61 § 2 pkt 1 i § 3 p.p.s.a. nie ma w tym wypadku zastosowania. Artykuł 74c ust. 8 ustawy o skok stanowi tylko, że przed rozpoznaniem skargi nie może być rozpoczęte zbywanie masy majątkowej kasy w likwidacji; możliwe jest natomiast przejmowanie wybranych praw majątkowych bądź wybranych zobowiązań przez podmiot przejmujący. Znaczy to, że zainicjowany decyzją KNF proces przejęcia jest kontynuowany, mimo wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Uznanie przez sąd administracyjny skargi na decyzję o przejęciu kasy lub przejęciu jej wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań za zasadną może doprowadzić tylko do orzeczenia o wydaniu tej decyzji z naruszeniem prawa, ale nie może doprowadzić do jej uchylecia, gdyby sąd administracyjny stwierdził np. naruszenie prawa materialnego albo innych naruszeń prawa (art. 145 § 1 pkt 1 i 2 p.p.s.a. nie stosuje się).

Podobne regulacje prawne (obowiązujące w przeszłości lub obowiązujące obecnie), które zakładają wzmocnioną trwałość decyzji administracyjnych oraz ograniczają możliwość orzekania przez sąd administracyjny niektórych skutków prawnych naruszeń prawa, zostały przewidziane także w innych ustawach. Zostało to podyktowane ważnym interesem publicznym lub swoistymi uwarunkowaniami faktycznymi (np. gdy decyzja administracyjna wywołała nieodwracalne skutki prawne lub uruchomiła określone procesy gospodarcze doniosłe społecznie). Warto wspomnieć np. o: art. 31 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach

przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 687, ze zm.), art. 9ac ust. 2 i 3 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 1594, ze zm.), art. 36 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz. U. z 2010 r. Nr 26, poz. 133, ze zm.), art. 13 ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz. U. Nr 42, poz. 340, ze zm.), art. 36 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz. U. z 2014 r. poz. 1501, ze zm.), art. 58 ust. 6 i 7 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 880, ze zm.), art. 15 ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 966, ze zm.), art. 30d ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2014 r. poz. 1649, ze zm.).

Odpowiednik art. 74c ust. 8 i 9 ustawy o skok znajduje się także w art. 147 § 3 prawa bankowego. Decyzja KNF dotycząca przejścia banku przez inny bank za zgodą banku przejmującego ma moc ostatecznej decyzji administracyjnej i podlega natychmiastowemu wykonaniu. Od takiej decyzji rada nadzorcza banku może wnieść skargę do sądu administracyjnego w terminie 7 dni od daty doręczenia decyzji. Wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania decyzji, jednakże przed rozpatrzeniem skargi nie może być rozpoczęte przejście majątku banku przez bank przejmujący. Podobnie nie stosuje się art. 127 § 3 k.p.a., a więc została wyłączona możliwość złożenia wniosku do KNF o ponowne rozpatrzenie sprawy. Prawo bankowe nie przewiduje możliwości przejścia wyodrębnionych praw majątkowych lub zobowiązań banku przez inny bank.

7.7. Trybunał uznał, że zarzut naruszenia prawa do sądu powinien zostać uściślony. Zaskarżone przepisy nie wykluczają bowiem wdania się przez radę nadzorczą kasy w spór sądowy i w tym sensie niezasadne są te uwagi, z których można byłoby wnosić, że kasa pozostaje bez ochrony sądowej lub że nie może uzyskać merytorycznego rozstrzygnięcia w swojej sprawie. Istotnie natomiast, art. 74c ust. 9 ustawy o skok wyłącza część skutków uwzględnienia przez sąd administracyjny skargi na decyzję administracyjną, które zostały przewidziane w ogólnym postępowaniu sądowoadministracyjnym. Nie ma przede wszystkim możliwości wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwej decyzji KNF i wywołanych przez nią konsekwencji prawnych (np. przez uchylenie lub stwierdzenie nieważności decyzji), co najczęściej jest równoznaczne z niemożnością uzyskania przez skarżącego satysfakcjonującego go wyroku.

Trzeba także nadmienić, że w odniesieniu do likwidacji kasy ustawa o skok nie wprowadziła modyfikacji postępowania sądowoadministracyjnego. Sąd administracyjny, uznając skargę na decyzję KNF o likwidacji kasy za zasadną, będzie mógł uchylić ją w całości albo w części bądź stwierdzić jej nieważność. W razie podjęcia decyzji o likwidacji kasy, swego rodzaju odwrócenie tego procesu jest więc możliwe, zwłaszcza że do czasu rozstrzygnięcia sądowego zbywanie majątku likwidowanej kasy nie może się rozpocząć (art. 74c ust. 8 ustawy o skok).

7.8. Trybunał ustalił, że wyłączenie możliwości stwierdzenia nieważności decyzji KNF albo jej uchylenia przez sąd administracyjny (art. 74c ust. 9 ustawy o skok) miało na celu usprawnienie przejścia kasy (przejścia części jej majątku) przez bank krajowy oraz zagwarantowanie nieodwracalności tego procesu, a przez to pewności sytuacji prawnej i ekonomicznej banku *pro futuro*. Mechanizm ten miał zachęcić banki do angażowania się w restrukturyzację podmiotów, których adekwatność kapitałowa była nieakceptowalna z punktu widzenia równowagi finansowej systemu SKOK oraz bezpieczeństwa zgromadzonych w kasie środków pieniężnych. Taki sposób działania zakładał, że restrukturyzacja podmiotów zagrożonych nastąpiłaby – co do zasady – wewnątrz systemu finansowego, wpływając pozytywnie na jego stabilność, oraz pozwoliłaby uniknąć zaangażowania środków publicznych.

Uchwalając art. 74c ust. 8 i 9 ustawy o skok, ustawodawca dał pierwszeństwo racjom przemawiającym za zapewnieniem szybkości, funkcjonalności procesu restrukturyzacyjnego oraz w pierwszej kolejności obciążeniu kosztami błędnego zarządzania kasą właścicieli kas (ich członków). Do kosztów tych należy zaliczyć także możliwość utraty praw korporacyjnych (członkostwa w spółdzielni) na skutek przejścia kasy przez bank krajowy. W wyniku przejścia kasy depozyty jej członków podlegałyby natomiast ochronie, w tym przez możliwość różnego rodzaju wsparcia finansowego przez BFG.

W konsekwencji ustawodawca przyjął rozwiązanie, które przewidywało, że w wypadku restrukturyzacji kas uchylenie decyzji KNF albo stwierdzenie jej nieważności będzie wyłączone. Przyjęcie zwykłej procedury kontrolnej rodziłoby bowiem zbyt dotkliwe skutki dla procesu przejścia oraz stawiało pod znakiem zapytania restrukturyzację kasy z udziałem banków krajowych.

7.9. Zróżnicowanie sytuacji kasy przejmowanej w całości przez bank krajowy oraz sytuacji kasy przejmowanej przez bank tylko w części – tzn. w odniesieniu do wybranych praw majątkowych lub zobowiązań kasy można uznać za uzasadnione i dopuszczalne konstytucyjnie. Ustawodawca założył, że efektywność środków prawnych musi w tym wypadku korespondować z sytuacją ekonomiczną kasy. Skoro – po pierwsze – kondycja finansowa kasy realnie zagraża kontynuowaniu przez nią działalności kredytowo-depozytowej oraz bezpieczeństwu oszczędności jej członków, po drugie – kasa nie uzyskała wsparcia ani Kasy Krajowej, ani innego podmiotu systemu SKOK (np. nie przejęła jej któraś z rentownych kas), po trzecie – zły stan finansów kasy jest zagrożeniem dla całego rynku finansowego, godząc w jego stabilność oraz wiarygodność, a przez to w bezpieczeństwo i porządek publiczny, po czwarte – kolejnym krokiem może być tylko likwidacja (upadłość) kasy, a więc definitywne zakończenie przez nią bytu prawnego, to zaangażowanie banków krajowych w proces restrukturyzacji kas jest działaniem pożądanym. Należy jednak pamiętać, że warunkiem takiego zaangażowania zawsze jest zgoda banku przejmującego, co znaczy, że ustawodawca – działając racjonalnie – musiał zdecydować się na ustanowienie w systemie prawa takich regulacji, które byłyby dla banków przynajmniej w minimalnym stopniu atrakcyjne. Taką funkcję miała pełnić m.in. szybkość postępowania, nieodwracalność skutków oraz pewność sytuacji banku krajowego po przejęciu wybranych składników majątkowych kasy.

Sugestia wnioskodawcy, że podobnie jak przy likwidacji kasy przepisy powinny umożliwiać wstrzymanie wykonania decyzji KNF o przejęciu kasy, jej wybranych praw majątkowych lub zobowiązań, nie jest pozbawiona racjonalnych przesłanek. Wychodzi jednak z odmiennych założeń i inaczej rozkłada priorytety, które legły u podstaw restrukturyzacji zagrożonych upadłością kas. Tymczasem ustawodawca wybrał inne rozwiązanie, które także mieści się w granicach jego swobody prawodawczej, jako podmiotu odpowiedzialnego za prowadzenie polityki społeczno-gospodarczej państwa.

Z tego samego powodu nie można zgodzić się, że faktyczne skutki zaskarżonego przepisu i istota wprowadzonych w nim ograniczeń proceduralnych nie odpowiadają deklarowanym celom ustawodawcy, czego – w opinii wnioskodawcy – wymaga zasada poprawnej legislacji wywodzona z art. 2 Konstytucji. Bez wątplenia art. 74c ust. 8 i 9 ustawy o skok wpisuje się w nadzwyczajny charakter całego procesu sanacji i uporządkowanej likwidacji kas. Ustanawia również ograniczenia konstytucyjnego prawa do sądu. Najbardziej prawdopodobną alternatywą w tym wypadku – jak już kilkakrotnie wspomniano – jest jednak tylko likwidacja (upadłość) kasy, która znalazła się w niemożliwej do naprawienia w ramach autonomii jednostek systemu SKOK kondycji finansowej, ze wszelkimi konsekwencjami dla praw korporacyjnych i majątkowych członków kasy oraz roszczeń innych wierzycieli, a także dla rynku finansowego *per se*.

7.10. Orzeczenie o stwierdzeniu niezgodności z prawem od innych typów orzeczeń sądu administracyjnego odróżnia to, że po jego wydaniu decyzja administracyjna pozostaje w mocy i wiąże. Takie orzeczenie otwiera jednak skarżącemu drogę do dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa za bezprawne działanie organu władzy publicznej (zob. np. art. 74i ust. 9 ustawy o skok oraz art. 417 § 1 i art. 417¹ § 2 zdanie drugie k.c.).

7.11. Modyfikacja ogólnego postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego zawsze musi być traktowana jako wyjątek; regulacje te pełnią funkcje gwarancyjne, godząc w modelowy sposób sprzeczne interesy uczestników postępowania. W pewnych okolicznościach ustawodawca może jednak, chroniąc doniosłe konstytucyjnie interesy publiczne lub interesy indywidualne jednostki, wprowadzić pewne odstępstwa. Zwłaszcza gdy u ich podstaw leżą wartości istotne dla dobra wspólnego, a ograniczenia praw i wolności obywateli nie są nadmierne.

7.12. Zważywszy powyższe uwagi, Trybunał orzekł, że art. 74c ust. 8 i 9 ustawy o skok jest zgodny z art. 2 i art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

8. Analiza zgodności art. 74c ust. 11 i 12 w związku z art. 74c ust. 3, 4 i 6 ustawy o skok

8.1. We wniosku z 20 czerwca 2013 r. Prezydent podniósł, że art. 74c ust. 11 i 12 w związku z art. 74c ust. 3, 4 i 6 ustawy o skok jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Zgodnie z art. 74c ust. 11 ustawy o skok: „W przypadku przejęcia wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy zobowiązania pozostałe w kasie zaspokajane są z majątku tej kasy”.

Z kolei w myśl art. 74c ust. 12 ustawy o skok: „Przejęcie wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy nie wymaga zgody dłużników, wierzycieli oraz członków kasy, której prawa majątkowe lub zobowiązania są przedmiotem przejęcia”.

Wnioskodawca wskazał także przepisy zaskarżone związkowo z art. 74c ust. 11 i 12 ustawy o skok, tj. art. 74c ust. 3, 4 i 6 ustawy o skok. Stanowią one, że:

„3. W przypadku gdy Kasa Krajowa odmówi udzielenia pomocy z funduszu stabilizacyjnego, o której mowa w ust. 2 [pomocy z funduszu stabilizacyjnego dla kasy], Komisja Nadzoru Finansowego może podjąć decyzję o przejęciu kasy albo o przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy przez inną kasę, za zgodą kasy przejmującej. Decyzja o przejęciu kasy albo o przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy przez inną kasę może zostać podjęta przez Komisję Nadzoru Finansowego, jeżeli w wyniku przejęcia wyrażony procentowo stosunek funduszy własnych do wartości aktywów kasy przejmującej po przejęciu kasy albo po przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy nie obniży się poniżej poziomu określonego w ust. 1 [wyrażonego procentowo stosunku funduszy własnych do wartości aktywów poniżej 1%].

4. W przypadku braku zgody innej kasy na przejęcie kasy lub braku możliwości przejęcia kasy przez inną kasę, Komisja Nadzoru Finansowego uwzględniając potrzebę ochrony stabilności rynku finansowego i bezpieczeństwa środków zgromadzonych na rachunkach kasy może podjąć decyzję o przejęciu kasy albo o przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy przez bank krajowy, za jego zgodą albo decyzję o likwidacji kasy.

(...)

6. W przypadku decyzji o przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy przez inną kasę przejęcie powinno obejmować wszystkie prawa majątkowe i zobowiązania wobec członka kasy oraz wartość jego prawa do funduszu udziałowego”.

8.2. Wnioskodawca wysunął wobec art. 74c ust. 11 i 12 ustawy o skok zarzuty trojakiemu rodzajowi. Po pierwsze, uznał, że w wypadku decyzji KNF o częściowym przejęciu kasy (przejęciu wybranych praw majątkowych lub zobowiązań kasy) zaskarżony przepis nie określa zasad i kryteriów doboru składników majątkowych lub zobowiązań przejmowanej kasy. Po drugie, nie przewiduje obowiązku „zachowania określonej proporcji między przejmowanymi prawami majątkowymi a zobowiązaniami pozostałymi w kasie”. Po trzecie wreszcie, ustawa o skok nie zawiera regulacji chroniących wierzycieli kasy, z której majątku jest dokonywane przejęcie.

Pominięcie zasad i kryteriów doboru praw majątkowych lub zobowiązań kasy podlegających przejęciu umożliwia KNF znaczną swobodę działania. „KNF może bowiem zdecydować o przejęciu samych wybranych praw majątkowych kasy, zarazem uszczuplając jej majątek, jak i w taki sposób dobrać składniki majątkowe kasy oraz jej zobowiązania do przejęcia, że pozostałe aktywa nie pokryją nawet w części pozostałych w kasie zobowiązań. Takie działanie może doprowadzić do nieproporcjonalnego zmniejszenia majątku kasy względem obciążających ją zobowiązań lub skutkować upadłością i likwidacją kasy prowadząc zarazem, ze względu na regulację zawartą w art. 74c ust. 11, do pogorszenia sytuacji prawnej jej wierzycieli, w tym członków kas, w stosunku do roszczeń, które nie podlegają zaspokojeniu z Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (...)”. Ustawodawca stworzył zatem mechanizm umożliwiający osłabienie ochrony praw majątkowych zwłaszcza wierzycieli innych niż członkowie kas.

Według wnioskodawcy, art. 74c ust. 11 i 12 ustawy o skok może prowadzić do zróżnicowania sytuacji prawnej wierzycieli kasy. „Lepsza będzie sytuacja prawna wierzycieli kasy, która zostanie przejęta w całości”. Podmiot przejmujący, zgodnie z art. 74i ust. 2 ustawy o skok, wchodzi wówczas we wszystkie prawa i obowiązki kasy przejmowanej, a zaspokojenie lub zabezpieczenie wierzycieli przejętej kasy ma priorytet (art. 74i ust. 7 ustawy o skok). Dalsze zróżnicowanie sytuacji prawnej wierzycieli kasy, w tym jej członków, może być uzależnione od tego, czy przejmującym wybrane prawa majątkowe kasy lub wybrane zobowiązania będzie inna kasa czy bank krajowy. W myśl art. 74c ust. 6 ustawy o skok, tylko w wypadku decyzji o przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy przez inną kasę przejęcie powinno obejmować wszystkie prawa majątkowe i zobowiązania wobec członka kasy. Z kolei w wypadku przejmowania wybranych praw majątkowych czy zobowiązań kasy przez bank krajowy sytuacja członka kasy jest mniej korzystna. Zdaniem wnioskodawcy: „Bank może (...) przejąć same wierzytelności kasy, np. w postaci roszczenia względem członka kasy w postaci wymagalnego kredytu czy spłaty raty kredytowej, nie przejmując natomiast zobowiązań kasy względem tego członka w postaci wniesionych depozytów, jak również środków wniesionych tytułem udziałów”.

Ponadto, w ocenie wnioskodawcy, przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania znoszą przewidziane w systemie prawnym konstrukcje umożliwiające ochronę wierzyciela w razie niewypłacalności dłużnika.

8.3. Tematyka ochrony praw majątkowych spółdzielni była przedmiotem orzecznictwa Trybunału, które ukształtowało się przede wszystkim na przykładzie spółdzielni mieszkaniowych (por. np. cytowane wcześniej wyroki TK w sprawach o sygn. K 64/07, sygn. K 33/00, sygn. K 5/01 oraz sygn. P 27/10, a także wyrok TK z 17 grudnia 2008 r., sygn. P 16/08, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 181). Uogólniając poglądy Trybunału, można wskazać, że spółdzielnia jako osoba prawna typu korporacyjnego, której majątek jest prywatną własnością jej członków, korzysta z konstytucyjnie zagwarantowanych wolności i praw, w tym zwłaszcza z ochrony własności

i innych praw majątkowych (art. 64 Konstytucji). Na tle Konstytucji nie ma podstaw do różnicowania konstytucyjnego statusu i przyznawanej ochrony w zależności od tego, czy własność należy do osoby fizycznej, czy osoby prawnej; ochronie konstytucyjnej podlegają także prawa obligacyjne spółdzielni.

W judykaturze przyjmuje się, że art. 64 ust. 1 Konstytucji wyraża prawo podmiotowe, które obejmuje wolność nabywania mienia, jego zachowania i dysponowania nim (zob. np. wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5). Spośród tych trzech uprawnień szczególne znaczenie należy przypisać możliwości dysponowania (rozporządzania) przedmiotem własności. Klasyczna, wywodząca się jeszcze z prawa rzymskiego, koncepcja własności zakłada bowiem, że właściciel może swobodnie przenieść swoje prawo na inną osobę (*ius disponendi*), i to zarówno aktem *inter vivos*, jak i *mortis causa*. Uprawnienie do rozporządzania oznacza również możliwość swobodnego zachowania własności określonej rzeczy przez jej właściciela, dopóki jest to zgodne z jego wolą.

Prawo własności, choć stanowi najpełniejsze z praw majątkowych, może podlegać ograniczeniom (por. wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3; podobnie zob. wyroki TK z: 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; 3 października 2000 r., sygn. K 33/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 188). W piśmiennictwie zwraca się ponadto uwagę, że prawo własności należy do grupy praw ekonomicznych, które podlegają słabszej ochronie niż prawa osobiste czy polityczne (zob. L. Garlicki, uwagi do art. 64 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2002, s. 17). Także prawo własności przysługujące spółdzielni mieszkaniowej może zatem podlegać ograniczeniu, jeżeli spełnione są warunki określone w art. 64 ust. 3 Konstytucji, tj. tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

Z kolei art. 64 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, że: „Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”, pozostaje w ścisłym związku z ogólną regulacją równości podmiotów wobec prawa (zob. np. wyrok TK z 28 października 2003 r., sygn. P 3/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 82). Istotą art. 64 ust. 2 Konstytucji jest podkreślenie, że: „(...) ochrona własności i innych praw majątkowych nie może być różnicowana z uwagi na charakter podmiotu danego prawa. (...) Wyalienowanie od elementów podmiotowych ma zapewnić obiektywizację nakazu zapewnienia równej ochrony własności (innych praw majątkowych)” (sygn. P 3/03; zob. też wyrok TK z 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 25). Dyrektywę równej ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych należy odnosić zarówno do sfery pozytywnych, jak i negatywnych obowiązków ustawodawcy, związanych z realizacją norm art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji. Gwarancjami konstytucyjnymi – jak już wspomniano – są objęte również prawa majątkowe o charakterze obligacyjnym (zob. wyrok TK z 26 lutego 2003 r., sygn. K 30/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 16).

8.4. Problematyka przejęcia kasy, która wykazała stratę bilansową powodującą obniżenie wyrażonego procentowo stosunku funduszy własnych do wartości aktywów poniżej 1%, została rozwinięta w części III, pkt 6 i 7 uzasadnienia. Trybunał uznał, że poczynione tam ustalenia są aktualne i ważące także w odniesieniu do oceny konstytucyjności art. 74c ust. 11 i 12 ustawy o skok.

Należy przypomnieć, że do przejęcia wybranych praw majątkowych lub zobowiązań kasy przez inną kasę albo bank krajowy może dojść wtedy, gdy kasa wykazuje kwalifikowaną stratę bilansową (art. 74c ust. 1 ustawy o skok). W pierwszej kolejności pomocy takiej kasie powinna udzielić Kasa Krajowa z funduszu stabilizacyjnego; minimalna kwota pomocy ma zapewnić kasie utrzymanie wyrażonego procentowo stosunku funduszy własnych do wartości aktywów powyżej ustawowego poziomu, a więc umożliwić zrównoważenie jej gospodarki finansowej. Jeśli Kasa Krajowa odmówi udzielenia pomocy zagrożonej upadłością kasie, KNF może podjąć decyzję o jej przejęciu, przy czym ustawa o skok również w tym wypadku przewiduje określoną sekwencję czynności.

Po pierwsze, preferowanym przez ustawodawcę rozwiązaniem jest przejęcie kasy przez inną kasę, co pozwala na restrukturyzację nierentownej kasy w ramach systemu SKOK – członkowie kasy nabywają prawa korporacyjne (członkowskie) w kasie przejmującej (zob. art. 74g ustawy o skok, który wyłącza w takiej sytuacji wymóg istnienia więzi o charakterze zawodowym lub organizacyjnym między członkami kasy), a z dniem przejęcia podmiot przejmujący wchodzi we wszystkie prawa i obowiązki kasy przejmowanej (art. 74i ust. 2 ustawy o skok). Jeżeli kasa przejmuje wybrane prawa majątkowe lub zobowiązania innej kasy, „przejęcie powinno obejmować wszystkie prawa majątkowe i zobowiązania wobec członka kasy oraz wartość jego prawa do funduszu udziałowego” (art. 74c ust. 6 ustawy o skok). Decyzja o przejęciu kasy (ewentualnie o przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy) przez inną kasę może zostać podjęta przez KNF tylko wtedy, gdy w wyniku przejęcia wyrażony procentowo stosunek funduszy własnych do wartości aktywów kasy przejmującej po przejęciu kasy albo po przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy nie obniży się poniżej 1%.

Po drugie, dopiero w dalszej kolejności, jeśli żadna kasa nie zgodzi się na przejęcie kasy lub takie przejęcie nie jest dopuszczalne, KNF jest upoważniona do podjęcia decyzji o przejęciu kasy albo jej wybranych praw

majątkowych lub zobowiązań przez bank krajowy (w tym bank spółdzielczy). Bank przejmujący musi wyrazić zgodę na takie przejęcie. Znaczy to, że zaangażowanie banków w proces restrukturyzacji kas jest ostatecznością, może do niego dojść po spełnieniu licznych dodatkowych zastrzeżeń i warunków. Ponadto KNF, mimo że jej decyzja o przejęciu kasy jest fakultatywna i oparta na konstrukcji prawnej uznania administracyjnego (*verba legis*: „[KNF] może podjąć decyzję”) musi kierować się ustawowymi przesłankami procesu restrukturyzacji kas oraz pryncypiami swojej funkcji ustrojowej. Zgodnie z art. 74c ust. 4 ustawy o skok, KNF może podjąć decyzję o przejęciu kasy albo o przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy przez bank krajowy, za jego zgodą, „uwzględniając potrzebę ochrony stabilności rynku finansowego i bezpieczeństwa środków zgromadzonych na rachunkach kasy”.

8.5. Należy również odnotować, że podejmując decyzję o przejęciu wybranych praw majątkowych kasy lub jej zobowiązań, KNF musi uwzględnić zakres zgody przejmującego (art. 74c ust. 5 ustawy o skok) oraz decyzję BFG o udzieleniu wsparcia finansowego podmiotowi przejmującemu. Uwarunkowanie to nie zostało docenione przez wnioskodawcę.

Jak już wspomniano, ekonomiczna wartość kasy poddanej przekształceniom w trybie określonym w art. 74c ustawy o skok jest nieznacząca. Trudności finansowe kasy nie zachęcają instytucji rynku finansowego do angażowania się w jej restrukturyzację. Podejmując decyzję o przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy, KNF nie może dowolnie kreować oferty dla potencjalnych podmiotów przejmujących, ale przede wszystkim reaguje na sygnały i propozycje, które są do niej kierowane z rynku. Jej zadaniem jest zweryfikowanie ofert, ocena ich skutków, analiza dopuszczalności przejęcia z perspektywy ustawowych przesłanek oraz nadzór całego procesu. Z tego punktu widzenia niezasadne jest oczekiwanie wnioskodawcy, że kasa przejmowana w całości zawsze powinna być traktowana w taki sam sposób jak kasa, która jest przejmowana w części (tj. gdy są przejmowane jej wybrane prawa majątkowe lub zobowiązania), a co za tym idzie członkowie tych kas powinni mieć zagwarantowany ustawowo jednakowy zakres ochrony ich praw majątkowych. Trzeba zważyć, że KNF najczęściej nie stoi wobec wyboru, czy zezwolić na przejęcie kasy w całości, czy w części, bądź czy przejęcie kasy ma zostać dokonane przez inną kasę, czy przez bank krajowy. Nadzwyczajny charakter sytuacji finansowej kas oraz swego rodzaju etapowość kolejnych czynności sanacyjnych kasy nadzorowanych przez KNF powodują, że przejęcie może zostać dokonane w ściśle określonych okolicznościach, gdy inne opcje naprawcze nie powiodły się, gdy żaden podmiot przejmujący nie przystał na dotychczasowe warunki oraz gdy KNF nie dysponuje alternatywnymi możliwościami wyboru sposobu restrukturyzacji kasy.

Trybunał uznał, że proces przejmowania wybranych praw majątkowych lub zobowiązań kasy został ukształtowany w zgodzie z nakazem ochrony prawa własności i innych praw majątkowych. Jeśli możliwe było przejęcie całej kasy, to z dniem przejęcia kasa albo bank krajowy przejmujący wchodził we wszystkie prawa i obowiązki kasy przejmowanej. W przypadku przejęcia wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań, następstwo prawne ograniczało się do tych praw i zobowiązań. Zatem to właściciele kasy (jej członkowie), a nie podatnicy, ponosili w pierwszej kolejności koszty błędnego zarządzania instytucją finansową; fundusze własne przejmowanej kasy były przeznaczane na pokrycie jej strat bilansowych (art. 74i ust. 6 ustawy o skok). Artykuł 74i ust. 7 ustawy o skok ustalił kolejność zaspokajania roszczeń. Po zaspokojeniu lub zabezpieczeniu wierzycieli przejętej kasy z jej majątku, kasa albo bank krajowy przejmujący dokonywali wypłat członkom przejętej kasy z jej pozostałego majątku w proporcji do funduszu udziałowego przejmowanej kasy.

8.6. Wnioskodawca podniósł zarzut, że art. 74c ust. 11 i 12 w związku z art. 74c ust. 3, 4 i 6 ustawy o skok nie przewiduje obowiązku zachowania określonej proporcji między przejmowanymi prawami majątkowymi a zobowiązaniami pozostałymi w kasie – nie ma ograniczeń chroniących wierzycieli kasy, z której majątku dokonywane jest przejęcie.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na art. 74i ust. 8 ustawy o skok. Zgodnie z jego brzmieniem: „Jeżeli w przypadku przejęcia wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy wartość przejmowanych praw majątkowych ustalonych zgodnie z ust. 1 [przejęcie kasy rozlicza się i ujmuje w księgach rachunkowych kasy albo banku krajowego przejmującego na podstawie sprawozdania finansowego sporządzonego na dzień przejęcia] jest wyższa niż wartość przejmowanych zobowiązań, przejmujący w terminie 14 dni od ustalenia wartości zgodnie z ust. 1 jest zobowiązany zapłacić nadwyżkę kasie, w stosunku do której podjęto decyzję o przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań”.

Ustawa o skok przewiduje również sytuację odwrotną, gdy wartość przejmowanych praw majątkowych jest niższa niż wartość przejmowanych zobowiązań kasy. Interes podmiotu przejmującego jest chroniony, ponieważ BFG może podjąć decyzję o udzieleniu dotacji na pokrycie różnicy między wartością przejmowanych lub nabywanych praw majątkowych a przejmowanymi zobowiązaniami z tytułu środków gwarantowanych na rachunkach

deponentów kasy do wysokości łącznej maksymalnej kwoty z tytułu gwarancji w kasie, liczonej jako suma środków gwarantowanych na rachunkach deponentów kasy, w której stwierdzono niebezpieczeństwo niewypłacalności (art. 74c ust. 5 ustawy o skok w związku z art. 20g ust. 2 pkt 4 ustawy o BFG).

Wbrew twierdzeniu wnioskodawcy, ustawodawca zabezpieczył wierzycieli, których prawa nie zostały przejęte (jako wybrane zobowiązania kasy), przed pogorszeniem wartości ekonomicznej kasy po przejęciu. Z tej perspektywy niezasadna jest także teza wnioskodawcy, że ustawa o skok nie przewiduje obowiązku zachowania określonej proporcji między przejmowanymi prawami majątkowymi a zobowiązaniami pozostałymi w kasie. Przywołane art. 74c ust. 5 i art. 74i ust. 8 ustawy o skok zawierają mechanizm przeciwdziałający przejmowaniu tylko praw majątkowych bez adekwatnych zobowiązań czy wręcz przejmowaniu praw majątkowych pod tytułem darmym.

8.7. Trybunał dostrzegł, że możliwość przejęcia wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy przez zewnętrzne instytucje finansowe nie sprzyja zachowaniu w całości funkcjonujących SKOK i nie eliminuje groźby ich upadku w postaci ukształtowanej po przejęciu. Mimo ustanowienia przez ustawodawcę mechanizmów przeciwdziałających przejmowaniu aktywów kasy bez jednoczesnego przejęcia jej zobowiązań o odpowiedniej wartości, pojawia się także ryzyko pozostawienia kasy, jej członków i wierzycieli z prawami majątkowymi „gorszej jakości” oraz zobowiązaniami rokującymi niższe prawdopodobieństwo spłaty. W takiej sytuacji KNF ma obowiązek prowadzić rozsądną politykę sanacyjną, miarkować racje wszystkich zainteresowanych stron, uwzględniając, że wartości, którymi ma kierować się w praktyce państwowy organ nadzoru finansowego (tj. przede wszystkim stabilnością rynku finansowego oraz bezpieczeństwem środków zgromadzonych na rachunkach kasy), odnoszą się zarówno do podmiotu przejmującego, jak i do kasy, która ma zostać przejęta, oraz jej członków i innych wierzycieli. Wszystkie te podmioty, w granicach przewidzianych przez przepisy i adekwatnie do swojej sytuacji faktycznej, korzystają z ochrony prawnej.

Odnotowane powyżej niekorzystne konsekwencje analizowanych przepisów nie przesądza jednak ich niezgodności z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Trybunał przypomniał, że ustawodawca projektował art. 74c ust. 11 i 12 ustawy o skok jako regulację dla kas w złej sytuacji finansowej, których upadłość mogła zostać powstrzymana tylko przez ingerencję podmiotów zewnętrznych (instytucji finansowych). U źródeł zaskarżonego przepisu leżały dobra doniosłe konstytucyjnie, w tym konieczność podtrzymania wiarygodności i stabilności całego rynku finansowego.

8.8. Decyzja KNF o przejęciu kasy lub wybranych praw majątkowych bądź wybranych zobowiązań kasy przez podmiot przejmujący nie wymaga zgody dłużników, wierzycieli oraz członków kasy przejmowanej (zob. art. 74c ust. 12 ustawy o skok). Zdaniem wnioskodawcy, mniej kontrowersyjne jest przeniesienie na inny podmiot wiarygodności bez zgody dłużnika (zob. art. 509 k.c.). Bardziej złożony jest natomiast wypadek przejęcia długu przez inny podmiot bez zgody wierzyciela, któremu może nie być obojętne, kto jest jego dłużnikiem (zob. art. 519 k.c.), aczkolwiek warto nadmienić, że przejęcie zobowiązań zagrożonej niewypłacalnością kasy następuje w tym wypadku przez podmiot wypłacalny (kasę, bank krajowy).

Trybunał stwierdził, że art. 74c ust. 12 ustawy o skok nie narusza art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Rozwiązanie to nawiązuje do dyrektyw procedury *resolution* i stoją za nim te same argumenty co za wprowadzeniem do systemu prawnego całego procesu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji kas (zob. część III, pkt 6 i 7 uzasadnienia).

Możliwość przejęcia wybranych praw majątkowych lub zobowiązań kasy bez uzyskania zgody dłużników, wierzycieli i członków kasy jest wynikiem wyważenia przez ustawodawcę ochrony interesu wspólnego, w tym zagwarantowania stabilności systemu finansowego oraz ochrony depozytów, z indywidualnymi interesami podmiotów, które w wyniku przejęcia wybranych praw majątkowych kasy mogą znaleźć się w mniej korzystnej sytuacji. Takie rozstrzygnięcie konfliktu wartości, których w podobnym stopniu nie można zrealizować równocześnie, mieści się – w ocenie Trybunału – w zakresie swobody regulacyjnej ustawodawcy. Po pierwsze, alternatywą dla przejęcia jest likwidacja kasy, która wykazuje kwalifikowaną stratę bilansową. Po drugie, szybkość i efektywność procesu *resolution* są warunkami, które mogą przesądzić o skuteczności przejęcia. Po trzecie, proces przejmowania wybranych praw majątkowych lub zobowiązań ma na celu nie tylko zapewnienie bezpieczeństwa oszczędności gromadzonych w kasie, lecz również – jak już kilkakrotnie wspomniano – zagwarantowanie stabilności systemu finansowego.

Trzeba także – co do zasady – zgodzić się z Ministrem Finansów, że: „Analizując sytuację wierzycieli kasy, wobec której podjęto decyzję o przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań nie można zapominać, że zewnętrzne finansowanie, niespójne z charakterem kas jako podmiotów działających na zasadzie samopomocy, stanowić będzie zasadniczo niewielki udział w strukturze zobowiązań kasy. Podstawowymi wierzycielami kasy będą jej członkowie, którzy zdeponowali w kasie swoje oszczędności. Środki zgromadzone

przez nich w kasie podlegają zatem ochronie, jako środki gwarantowane na podstawie przepisów ustawy o BFG, do wysokości równowartości w złotych 100.000 euro, nawet w przypadku braku ich przejęcia przy przejęciu częściowym. Co więcej, sytuacja deponentów, którzy zgromadzili w kasie środki w wysokości przekraczającej limit ochrony gwarancyjnej może ulec poprawie w wyniku przejęcia częściowego, gdy część ich depozytu pozostanie w kasie przejmowanej, a część zostanie przejęta dojdzie do faktycznego «podwojenia» kwoty gwarancji, gdyż ich środki będą gwarantowane do wysokości 100.000 euro zarówno w kasie przejmowanej, jak i w podmiocie przejmującym”.

8.9. Podsumowując, art. 74c ust. 11 i 12 w związku z art. 74c ust. 3, 4 i 6 ustawy o skok jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

9. Analiza zgodności art. 13 ustawy zmieniającej z 2013 r. oraz art. 93 ustawy o skok

9.1. We wniosku z 27 lipca 2012 r. grupa posłów wskazała, że art. 93 ustawy o skok jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, ponieważ ustanawia zbyt krótką *vacatio legis*. Taki sam zarzut został postawiony we wnioskach grupy senatorów z 15 lipca 2013 r. i grupy posłów z 23 lipca 2013 r., w których został zaskarżony art. 13 ustawy zmieniającej z 2013 r.

Zgodnie z art. 93 ustawy o skok: „Ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 24 ust. 5, który wchodzi w życie po upływie 18 miesięcy od dnia ogłoszenia, art. 24 ust. 6, który wchodzi w życie po upływie 9 miesięcy od dnia ogłoszenia, art. 83 pkt 1 i 2, które wchodzi w życie po upływie 18 miesięcy od dnia ogłoszenia”.

Artykuł 13 ustawy zmieniającej z 2013 r. przewidywał, że: „Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem:

- 1) art. 1 pkt 11 lit. b-h, które wchodzi w życie po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia;
- 2) art. 1 pkt 18 oraz pkt 24 w zakresie dodawanego art. 61b, które wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2014 r.;
- 3) art. 4 pkt 4 lit. b oraz pkt 16 w zakresie dodawanych art. 38l-38zg i art. 38zj-38zq, które wchodzi w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia;
- 4) art. 5 pkt 1, który wchodzi w życie z dniem 28 stycznia 2014 r.”.

Ustawa o skok została ogłoszona w Dzienniku Ustaw z 26 lipca 2012 r., zaś ustawa zmieniająca z 2013 r. w Dzienniku Ustaw z 28 maja 2013 r.

9.2. Zdaniem wnioskodawcy, *vacatio legis* ustawy o skok była zbyt krótka. Ustawa o skok wprowadziła głębokie zmiany w każdej sferze organizacji i działalności kas i Kasy Krajowej; jest to „ustawa systemowa”, która wymagała znacznie dłuższego okresu wdrożenia niż sześciomiesięczny. Spełnienie obowiązków nałożonych przez ustawę o skok na kasy i Kasę Krajową było niemożliwe do zrealizowania lub utrudnione.

Podobne zastrzeżenia zostały sformułowane w stosunku do art. 13 ustawy zmieniającej z 2013 r. (brak odpowiedniej *vacatio legis*).

9.3. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że ustawodawca powinien – co do zasady – zapewniać adresatom norm prawnych odpowiednio długi czas na przystosowanie się do zmienionych regulacji i na bezpieczne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania. Wymaganie zachowania odpowiedniej *vacatio legis* należy odnosić nie tylko do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, ale także do możliwości zapoznania się z nowym prawem i możliwości adaptacyjnych. Trybunał wymaga, aby prawodawca wyznaczał odpowiednio długie okresy wchodzenia w życie nowych przepisów. Ma to stwarzać ich adresatom realną gwarancję przygotowania się do realizacji wprowadzanych postanowień. Jeżeli nie zachodzą sytuacje nadzwyczajne, to okres „spoczywania” aktu normatywnego powinien być dostatecznie długi przede wszystkim w wypadku regulowania nowych materii prawnych (zob. wyroki TK z: 3 października 2001 r., sygn. K 27/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 209; 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32; 17 grudnia 2008 r., sygn. P 16/08; 30 czerwca 2009 r., sygn. K 14/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 87).

Minimalny standard *vacatio legis* wyznacza ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172, ze zm.; dalej: ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych). Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych). Od tej zasady podstawowej ustawa przewiduje wyjątki. W myśl jej art. 4 ust. 2, w uzasadnionych wypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego

wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Wyznaczanie przez prawodawcę odpowiedniej *vacatio legis* ma służyć budowaniu zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). Z tego względu podstawowym celem ustanowienia tego okresu jest umożliwienie adresatowi norm prawnych zapoznanie się z nowymi regulacjami oraz dostosowanie do zmieniającego się stanu prawnego. Pozwala to na odpowiednie rozeznanie własnej sytuacji oraz zaplanowanie działań z uwzględnieniem wszystkich związanych z tym skutków prawnych. Chodzi zatem o wyeliminowanie sytuacji, w której wprowadzane bądź zmieniane uregulowania zaskakują ich adresatów. Dzieje się tak wówczas, kiedy nie są oni w stanie zdecydować o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa, a zarazem znajomości konsekwencji prawnych, jakie postępowanie to może za sobą pociągnąć (por. m.in. wyroki TK z: 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09; 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 16).

Ocena, czy prawodawca posłużył się odpowiednim okresem spoczynku ustawy, dokonywana jest zawsze w odniesieniu do całokształtu okoliczności wyznaczających sytuację normatywną adresatów prawa. W szczególności dotyczy przedmiotu i treści unormowań przewidzianych w nowych przepisach oraz tego, jak dalece różnią się one od unormowań dotychczasowych.

„Odpowiedniość” długości *vacatio legis* należy rozpatrywać w związku z możliwością pokierowania przez adresatów norm prawnych – po ogłoszeniu nowych przepisów – swoimi sprawami w sposób uwzględniający treść nowej regulacji. Wśród czynników decydujących o długości *vacatio legis* można odnaleźć w szczególności stopień ingerencji prawodawcy w dotychczasową sytuację prawną adresatów wprowadzanych unormowań oraz okoliczność, czy umożliwiono im zapoznanie się z ich treścią (por. orzeczenie TK z 11 września 1995 r., sygn. P 1/95, OTK ZU nr 1/1995, poz. 3, oraz wyroki TK z: 25 marca 2003 r., sygn. U 10/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 23; 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8; 15 lipca 2009 r., sygn. K 64/07; 20 stycznia 2010 r., sygn. Kp 6/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 3; 8 maja 2012 r., sygn. K 7/10, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 48 oraz 15 lipca 2013 r., sygn. K 7/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 76).

9.4. Ustanowiony przez art. 93 ustawy o skok podstawowy okres *vacatio legis* był dłuższy (3 miesiące) od standardowego (14 dni). Część przepisów ustawy o skok weszła w życie w terminach późniejszych – po 9 miesiącach (art. 24 ust. 6; kolejna zmiana tego przepisu została dokonana na mocy art. 1 pkt 11 lit. g ustawy zmieniającej z 2013 r. i weszła w życie 29 maja 2014 r.) lub 18 miesiącach (art. 24 ust. 5 i art. 83 pkt 1 i 2) od dnia ogłoszenia ustawy. Jak już wspomniano, ustawa o skok została uchwalona 5 listopada 2009 r., została jednak ogłoszona dopiero 26 lipca 2012 r. Wydłużenie okresu pomiędzy uchwaleniem ustawy a jej ogłoszeniem było spowodowane prewencyjną kontrolą konstytucyjności części jej przepisów (zob. wyrok TK z 12 stycznia 2012 r., sygn. Kp 10/09).

W tzw. okresie dostosowawczym ustawodawca przewidział dodatkowe terminy przekształceń w systemie SKOK, których bieg był liczony od dnia wejścia w życie ustawy. Kasy i Kasa Krajowa musiały np. w ciągu 9 miesięcy wystąpić o zatwierdzenie statutu, a audyt zewnętrzny przeprowadzić w terminie 3 miesięcy (art. 86 ust. 1, art. 87, zob. także art. 88 i art. 91 ustawy o skok oraz art. 11 ust. 13 ustawy zmieniającej z 2013 r.).

Wymóg odpowiedniej *vacatio legis* ma znaczenie ochronne dla adresatów norm prawnych. Ma gwarantować przewidywalność działalności prawodawczej, a tym samym zapewniać bezpieczeństwo prawne jednostki, które jest jednym z podstawowych elementów zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Główną funkcją *vacatio legis* jest umożliwienie adresatom norm prawnych zapoznanie się z nowymi regulacjami oraz dostosowanie się do zmieniającego się stanu prawnego. Trybunał zgodził się ze stanowiskami Prokuratora Generalnego i Marszałka Sejmu, że wnioskodawca nie wyjaśnił, na czym w istocie miałyby polegać podejmowane przez kasy czynności dostosowawcze, których wykonanie nie było możliwe w okresie 3, 9 oraz 18 miesięcy. Wnioskodawca nie dowiódł także tezy, że zasadniczy okres trzymiesięczny „spoczywania” ustawy jest nieodpowiedni i zaskakuje adresatów zmian w systemie SKOK. Dlatego Trybunał orzekł, że art. 93 ustawy o skok jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

9.5. Ustawa zmieniająca z 2013 r. weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Ustaw (tj. 12 czerwca 2013 r.), jednak jej niektóre przepisy weszły w życie w terminie późniejszym. Zmiany art. 24 ustawy o skok, z wyjątkiem nadania nowego brzmienia art. 24 ust. 2 ustawy o skok, weszły w życie 29 maja 2014 r. Uregulowanie na nowo kwestii opłaty za sprawowanie nadzoru (uchylenie art. 46 i dodanie art. 61b ustawy o skok) nastąpiło od 1 stycznia 2014 r., przy czym obciążenie kas wpłatą z tytułu nadzoru stało się możliwe dopiero po wejściu w życie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów określającego termin uiszczania, wysokość i sposób obliczania wpłat oraz sposób i termin rozliczania należności z tytułu wpłat (zob. rozporządzenie Prezesa Rady

Ministrów z dnia 22 sierpnia 2014 r. w sprawie wpłat na finansowanie kosztów nadzoru nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi oraz Krajową Spółdzielczą Kasą Oszczędnościowo-Kredytową; Dz. U. poz. 1212; rozporządzenie weszło w życie 26 września 2014 r.). W tych sprawach kasy uzyskały zatem czas na dostosowanie swojej działalności do nowych regulacji, który przekraczał podstawowy okres *vacatio legis*. Z kolei art. 4 ust. 2a i 3, art. 38l-38zg i art. 38zj-38zq ustawy o BFG, które wprowadzają obowiązkowy system gwarantowania depozytów kas, weszły w życie dopiero po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy zmieniającej z 2013 r. (tj. 29 listopada 2013 r.). Artykuł 38 ust. 2 i 3 ustawy o NBP wszedł w życie 28 stycznia 2014 r.

Ponadto art. 8-12 ustawy zmieniającej z 2013 r., które zawierały normy dostosowawcze, wprowadziły okresy, liczone od dnia wejścia w życie tej ustawy, w których adresaci norm mieli podjąć stosowne działania, aby spełnić wymagania nakładane przez przepisy ustawy zmieniającej z 2013 r. Na przykład w ciągu 12 miesięcy od 12 czerwca 2013 r. kasy miały dostosować swoją działalność w zakresie powierzania przedsiębiorcy (zagranicznemu) wykonywanie czynności kas do wymogów wynikających z art. 9a-9d ustawy o skok z 2009 r. (np. uzyskać zezwolenie KNF, jeśli czynności kas zostały powierzone przedsiębiorcy zagranicznemu niemającemu stałego miejsca zamieszkania lub nieposiadającemu siedziby na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej). Sześciomiesięczny okres dostosowawczy przewidywały art. 9 ust. 1, art. 11 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2013 r. (zob. też art. 13 pkt 3 ustawy zmieniającej z 2013 r.). Artykuł 10 ustawy zmieniającej z 2013 r. przewidywał natomiast utrzymanie w mocy dotychczasowych aktów wykonawczych, zasad i metodyki opracowanych przez radę nadzorczą Kasy Krajowej, do czasu wejścia w życie nowych aktów oraz przepisów wykonawczych. Powyższe regulacje pozwoliły na stopniowe przystosowanie systemu SKOK do nowych warunków funkcjonowania.

Badanie konstytucyjności wprowadzenia w życie nowych przepisów powinno polegać na materialnym określeniu, jaka *vacatio legis* jest odpowiednia do ich treści i charakteru. Założeniem wyjściowym jest uznanie adekwatności okresu czternastodniowego, jako przewidzianego ogólnie przez ustawodawcę. Ocena „odpowiedniości” *vacatio legis* zależy też jednak od innych zasad i wartości konstytucyjnych odnoszących się do danej regulacji prawnej. Argument ważnego interesu publicznego może – wyjątkowo – uzasadniać ograniczenie lub nawet rezygnację z ustanowienia *vacatio legis*. W wypadku podmiotów prowadzących działalność gospodarczą należy również pamiętać, że ochrona ich interesów prawnych, w tym tzw. interesów w toku, nie może być utożsamiana z gwarancją niezmienności prawa. Dlatego Trybunał uznał, że ustanowienie w art. 13 ustawy zmieniającej z 2013 r. standardowej *vacatio legis* wobec całej ustawy z jednoczesnym wydłużeniem tego okresu wobec niektórych przepisów do 12 miesięcy oraz zastosowanie przepisów dostosowujących, które dodatkowo przewidywały odpowiedni czas na adaptację kas i Kasy Krajowej do nowej regulacji, spełnia odpowiedni standard konstytucyjny.

W związku z powyższym Trybunał orzekł, że art. 13 ustawy zmieniającej z 2013 r. jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Zbigniewa Cieślaka
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 31 lipca 2015 r., sygn. akt K 41/12

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 31 lipca 2015 r. o sygn. K 41/12.

Obowiązek zgłoszenia zdania odrębnego znajduje podstawę w siedmiu zasadniczych kierunkach jego uzasadnienia:

1. Poza wszelką dyskusją jest to, że państwo i jego organy mają obowiązek reagować na zagrożenia dobra wspólnego, a tym bardziej na naruszenia tego dobra. Ma jednak reagować w sposób adekwatny do wyzwań i potrzeb wynikających z materii regulacji. W każdej sytuacji organy władz publicznych muszą jednak dołożyć wszelkiej staranności w tworzeniu prawa i jego stosowaniu oraz monitorowaniu zmieniających się stanów faktycznych, wychodząc przede wszystkim z założenia zgodności projektowanej regulacji z Konstytucją.

2. Zakres zaskarżenia we wnioskach grupy posłów i senatorów w istocie swojej dotyczy całościowego i zasadniczego zakwestionowania koncepcji uregulowania przez ustawodawcę statusu prawnego, struktury organizacji i struktury funkcjonowania, przedmiotu działania kas spółdzielczych oraz ich miejsca w systemie

instytucji finansowych, a także zakresu środków i form kontroli, profilu nadzoru i oddziaływania nadzorczego państwa nad ich działaniem.

3. W rzeczywistości prawdziwą osią sporu wnioskodawców z ustawodawcą, rozstrzyganego z perspektywy przytoczonych przez wnioskodawców wzorców konstytucyjnych, jest „normatywne oprzyrządowanie konsekwencji” zróżnicowanego rozumienia specyfiki kas spółdzielczych. To rozumienie dokonuje się w bardzo szerokim przedziale, co pokazała rozprawa, od zanegowania tej specyfiki i zrównania w istocie kas spółdzielczych z bankami do swoistego idealizowania statusu kas spółdzielczych.

4. Szerokość zaskarżenia nakazuje traktowanie sumy przywołanych wzorców konstytucyjnych, jak i katalogu konstytucyjnie zakwestionowanych przepisów ustaw, systemowo, tzn. z uwzględnieniem treściowych i funkcjonalnych relacji między nimi. W związku z tym nie mogą zaakceptować rozstrzygnięcia Trybunału w sprawie umorzenia postępowania kontroli konstytucyjności przepisów w stosunku do zdecydowanej większości tych przepisów wskazanych we wnioskach z powodu niezadowalającego stopnia uzasadnienia. Jednocześnie należy podkreślić, że jest to w istocie centralnym motywem zgłoszenia niniejszego zdania odrębnego, warunkującym niejako możliwość podniesienia w ramach jego uzasadnienia również merytorycznych zarzutów przeciwko zakwestionowanym przez wnioskodawców przepisom ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1450; dalej: ustawa o skok) oraz ustawy z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 613).

W mojej ocenie, rygorystyczne podejście do wymogu przedstawienia przez wnioskodawcę argumentów za słusnością postawionego zarzutu niekonstytucyjności (art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK) zaprezentowane w wyroku Trybunału o sygn. K 41/12 jest niespójne z ustrojową funkcją Trybunału, celami postępowania w sprawie hierarchicznej zgodności norm (por. E. Łętowska, J. Królikowski, A. Łyszkowska, J. Sokólska-Warchoł, *Zasada skargowości – wątpliwości i uwarunkowania na tle acquis constitutionnel*, [w:] *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia a ich praktyczna realizacja*, red. K. Budziło, Warszawa 2010, s. 116-117) oraz tymi przepisami ustawy o TK, które odnoszą się do ciężaru dowodu w procedurze kontrolnej. W tym kontekście należy pamiętać, że postępowanie przed Trybunałem ma na celu optymalizowanie postulatu zgodności z Konstytucją całego systemu prawnego, a zatem jest prowadzone przede wszystkim w interesie publicznym. Organ ten został powołany do orzekania o zgodności zakwestionowanej normy z podstawą kontroli, a nie tylko (czy przede wszystkim) o zasadności indywidualnych żądań uczestników postępowania (zob. K. Wojtyczek, *Ciężar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” nr 1/2004, s. 18). Bezwzględny cel postępowania przed Trybunałem jest wydanie w pełni poprawnego rozstrzygnięcia, niezależnie od postawy i „zręczności” uczestników postępowania w uzasadnianiu swoich tez o niezgodności zaskarżonych unormowań (zob. *ibidem*). Tym samym argument za umorzeniem postępowania użyty przez Trybunał w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 41/12, według którego „[m]otywy zarzutów wnioskodawców były zdawkowe i lakoniczne”, jest niewystarczający.

W świetle art. 19 ust. 1 ustawy o TK, Trybunał powinien zbadać wszystkie istotne okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy. Dodatkowo, zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o TK, organ ten nie jest związany wnioskami dowodowymi uczestników postępowania i może z urzędu dopuścić dowody, jakie uzna za celowe dla wyjaśnienia sprawy. Ponadto dysponuje istotnym uprawnieniem procesowym będącym konsekwencją art. 34 ust. 1 ustawy o TK ustanawiającego obowiązek uczestników postępowania składania Trybunałowi wszelkich wyjaśnień dotyczących sprawy oraz zgłaszania dowodów potrzebnych do jej wyczerpującego wyjaśnienia. W przepisach ustawy o TK nie uregulowano *expressis verbis* ciężaru dowodu w znaczeniu formalnym, a zatem nie wskazano na konieczność udowodnienia danej tezy przez tego uczestnika postępowania, który ją wysunął pod rygorem jej odrzucenia (zob. K. Wojtyczek, *op. cit.*, s. 15 i 18). Wiąże się to z okolicznością, że przedmiotem badania Trybunału nie jest zasadność złożonego do niego wniosku, ale kwestia zgodności zaskarżonej normy z wzorcem kontroli. W związku z tym ustawodawca przewidział aktywną rolę tego organu w badaniu praworządności działań prawodawczych; nie może on poprzestać na ocenie argumentów i dowodów przedstawionych przez uczestników postępowania, lecz powinien z urzędu uwzględnić wszystkie potrzebne dowody i rozważyć wszystkie argumenty istotne z punktu widzenia rozstrzygnięcia sprawy (zob. K. Wojtyczek, *op. cit.*, s. 18 i 19). W tym kontekście można przytoczyć też regułę w postaci *iura novit curia* – Trybunał zna treść kontrolowanych norm oraz norm odniesienia i w konsekwencji powinien ustalić relację między nimi (zob. K. Wojtyczek, *op. cit.*, s. 19).

Na tle sprawy o sygn. K 41/12 kolejnym istotnym motywem przemawiającym za złagodzeniem podejścia do obowiązku wyczerpującego uzasadnienia zarzutów zawartych we wniosku inicjującym postępowanie przed Trybunałem jest to, że zakwestionowane unormowania wprowadzają, zdaniem wnioskodawcy, ograniczenia

konstytucyjnych praw i wolności. Tymczasem podstawowym celem w demokratycznym państwie prawnym jest zapewnienie ochrony praw człowieka, a ingerencja w te prawa jest dopuszczalna na zasadzie wyjątku (por. art. 31 ust. 3 Konstytucji). Wobec tego w zestawieniu dwóch konkurujących ze sobą celów, z jednej strony konieczności weryfikacji podejrzenia naruszenia praw i wolności człowieka i obywatela oraz, z drugiej, zapewnienia ścisłego przestrzegania przepisów procedury odnoszących się do wymogów formalnych wniosku o wszczęcie postępowania przed Trybunałem, należy przyznać pierwszeństwo realizacji wartości składających się na demokratyczne państwo prawne, nawet kosztem osiągnięcia wartości procesowych.

5. Umorzenie w sprawie większości zakwestionowanych przepisów, w stopniu decydującym wpłynęło na błędną koncepcję rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie, głównie przez „punktowe”, wybiórcze potraktowanie elementów przedmiotu kontroli, co sprawiło, że rozstrzygający sprawę Trybunał stracił perspektywę badania tego, co najważniejsze pod względem systemowych relacji między normami i właściwej oceny spójności systemowej regulacji. W efekcie struktura merytoryczna wyroku została niejako sprofilowana kazuistycznie i przypomina „dostrzeganie drzew i niezauważanie lasu”. Takie postępowanie Trybunału jest ewidentne zwłaszcza na tle kontrolowanego art. 60 ustawy o skok. W związku z tym przepisem stwierdził on mianowicie, że „[u]stawodawca za pomocą pojęcia nadzoru włączył w tym wypadku agendy państwowe (tj. KNF) w sferę działania SKOK, zachowując przy tym istotę ich autonomii i samorządnego charakteru jako korporacyjnych osób prawnych. Innymi słowy, zastosował to pojęcie adekwatnie do jego prawnej charakterystyki, oceniając, że społeczne i ekonomiczne implikacje funkcjonowania SKOK wymagają ustawowej interwencji”. Swoiście „wybiórcze” potraktowanie art. 60 ustawy o skok, jak to uczynił Trybunał w wyroku o sygn. K 41/12, jest natomiast niedopuszczalne w perspektywie oceny zgodności instytucji prawnej nadzoru Komisji Nadzoru Finansowego (dalej: KNF) nad działalnością SKOK z zasadą proporcjonalnej ingerencji prawodawczej w wolność działalności gospodarczej i wolność zrzeszania się. Zgodnie z zakwestionowanym przepisem bowiem, „[d]ziałalność kas i Kasy Krajowej podlega nadzorowi sprawowanemu przez Komisję Nadzoru Finansowego w zakresie i na zasadach określonych w niniejszej ustawie [ustawy o skok – przyp. Z.C.] i w ustawie z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1149, z późn. zm.)”. Wspomnianą przez Trybunał w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 41/12 kwestię zachowania „istoty autonomii i samorządnego charakteru” SKOK można przekonująco ocenić nie przez odniesienie się wyłącznie do treści normatywnej art. 60 ustawy o skok, ale dopiero z uwzględnieniem całokształtu przepisów przewidujących konkretne środki nadzorcze przydane do dyspozycji KNF, co implikuje wspomniany wymóg wzięcia pod uwagę „systemowych relacji między normami”. Stopień samodzielności podmiotu podlegającego nadzorowi jest funkcją treści i zakresu stosowania instrumentów nadzoru, a więc nie może być w żadnej mierze wyznaczony tylko na tle ogólnej normy kompetencyjnej zawartej w art. 60 ustawy o skok. W konsekwencji ta okoliczność uniemożliwia dokonanie oceny zgodności tego przepisu, jako wyizolowanego spośród pozostałych przepisów ustawy o skok dotyczących nadzoru, z zasadą proporcjonalności ingerencji ustawodawczej. Warunkiem prawidłowości wyniku kontroli w tym zakresie jest bowiem właśnie uwzględnienie systemowych związków między normami.

6. Również dopiero szersze spojrzenie na przedmiot kontroli w sprawie o sygn. K 41/12 pozwoliłoby stwierdzić, że doszło do naruszenia reguły, zgodnie z którą ustawodawca, tworząc nową regulację prawną w zakresie materii kontrolowanej ustawy, bezwzględnie powinien przestrzegać reguły stanowienia jasnego, racjonalnego i spójnego systemowo prawa, wyznaczonego standardami przyzwoitej legislacji. W sposób jednoznaczny powinien rozstrzygać konflikty wartości, zasad wynikających z art. 2 Konstytucji, zasady subsydiarności, ochrony i wspierania wolności i praw obywateli, godząc je z dyrektywami wynikającymi z treści normatywnej art. 1 Konstytucji (niepowołany przez wnioskodawców i po raz kolejny stracony z pola widzenia przez Trybunał). W ramach kwestionowanej ustawy o skok można byłoby wskazać na liczne, poważne i niemożliwe do utrzymania naruszenia tych standardów przez ustawodawcę.

7. Dodatkowo podczas rozprawy w sprawie o sygn. K 41/12 uczestnicy postępowania zasygnalizowali występowanie co najmniej prawdopodobnych stanów dysfunkcji wynikających z treści norm prawnych i działań organów państwowych. Tym samym także skutki faktyczne zaskarżonych przez wnioskodawców przepisów mogły stanowić argumenty na rzecz ich niekonstytucyjności, a który to stan niezgodności, nieakceptowalny w demokratycznym państwie prawnym z punktu widzenia wymogów dobra wspólnego, mógł zostać usunięty przez Trybunał. Nie skorzystał on jednak z tej szansy, w imię poszanowania przez wnioskodawcę wymogu odpowiedniego „uzasadnienia postawionego zarzutu” (art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK).

Z podanych wyżej względów czułem się zobligowany do zgłoszenia zdania odrębnego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 31 lipca 2015 r. o sygn. K 41/12.

Zdanie odrębne

sędzi TK Marii Gintowt-Jankowicz
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 31 lipca 2015 r., sygn. akt K 41/12

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 31 lipca 2015 r. o sygn. K 41/12. Uważam, że w wyroku tym Trybunał:

1) niezasadnie umorzył przeważającą część zaskarżenia ze względu na brak uzasadnienia, albowiem w odniesieniu do zdecydowanej większości zarzutów wnioskodawcy przedstawili uzasadnienie wystarczające do rozpoznania sprawy;

2) uchylił się od rozpoznania skutecznie przedstawionych zarzutów, które zmierzały do uzyskania odpowiedzi na zasadnicze pytanie: czy ustawodawca przekroczył konstytucyjnie określone granice swobody ingerowania w działalność prywatnych podmiotów, jakimi są spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe oraz Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa (dalej: Kasa Krajowa);

3) ocenił zasadę objęcia państwowym nadzorem finansowym systemu spółdzielczych kas, pomijając wszelką analizę środków tego nadzoru (zakreślonego najszerzej – jako nadzór prewencyjny, sprawozdawczy i represyjny), podczas gdy tylko całościowe ujęcie tych środków obrazuje rzeczywisty zakres nadzoru i jednoznacznie dowodzi nieproporcjonalnej ingerencji w konstytucyjną wolność zrzeszania się oraz wolność działalności gospodarczej nadzorowanych podmiotów;

4) ważąc konkurujące wartości, nie uwzględnił istotnego znaczenia konstytucyjnych gwarancji praw spółdzielczych kas, ich członków oraz wierzycieli, każdorazowo dając pierwszeństwo bliżej niesprecyzowanym wartościom, jakimi są stabilność systemu finansowego oraz interesy banków.

1. Przedmiotem kontroli w sprawie o sygn. K 41/12 były przepisy ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1450, ze zm.; dalej: ustawa o kasach). Sprawa ta obejmowała trzy bardzo obszerne wnioski parlamentarzystów (dwa wnioski posłów i jeden senatorów), a także – stosunkowo wąski – wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W wyroku z 31 lipca 2015 r. Trybunał Konstytucyjny w całości rozpatrzył tylko ten ostatni wniosek. Pozostałe wnioski zostały merytorycznie rozpoznane jedynie w szcążkowym zakresie. W konsekwencji ponad 90% zaskarżenia w sprawie zostało umorzone.

Trybunał przyjął, że głównym i wystarczającym powodem umorzenia postępowania w zakresie ponad kilkudziesięciu zarzutów przedstawionych przez wnioskodawców był brak uzasadnienia, a zatem brak formalny wniosków. Uważam, że rozstrzygnięcie to nie znajduje oparcia w obowiązującym prawie i pozostaje w rażącej sprzeczności z wieloletnią praktyką orzecniczą Trybunału.

Rzetelna analiza argumentacji przedstawionej we wnioskach parlamentarzystów jednoznacznie wskazuje na to, że w przypadku zdecydowanej większości umorzonych zarzutów można było ustalić, na czym – zdaniem wnioskodawców – polegać ma naruszenie powołanych przepisów Konstytucji. Z rekonstrukcją tych zarzutów i ich uzasadnienia nie mieli trudności uczestnicy postępowania (Marszałek Sejmu i Prokurator Generalny). Tym samym wnioski parlamentarzystów spełniały wymagania formalne przewidziane w art. 32 ust. 1 ustawy o TK.

W razie zastrzeżeń co do argumentacji przedstawionej we wnioskach, nic nie stało na przeszkodzie, aby wnioskodawców dopytać o wątpliwe kwestie na rozprawie, co też w niniejszej sprawie miało miejsce. Tytułem przykładu można wskazać, że na rozprawie dużo pytań i uwagi poświęcono przepisowi przewidującemu obowiązek zatwierdzenia przez Komisję Nadzoru Finansowego (dalej: KNF) wzorców umów zawieranych pomiędzy spółdzielczymi kasami a Kasą Krajową (zaskarżony art. 44 ust. 4 ustawy o kasach). Wnioskodawcy wyjaśnili i sprecyzowali zarzuty dotyczące tego przepisu. Nie znalazło to jednak odzwierciedlenia ani w rozstrzygnięciu Trybunału (postępowanie w tej części zostało umorzone ze względu na brak uzasadnienia), ani w pisemnym uzasadnieniu wyroku, które wyjątkowo lakonicznie opisuje przebieg trzydniowej rozprawy.

Nie ulega zatem wątpliwości, że Trybunał umorzył postępowanie w przeważającej części nie dlatego, iż wnioskodawcy nie przedstawili uzasadnienia postawionych zarzutów, lecz z uwagi na to, że Trybunał uznał to uzasadnienie za nieprzekonujące. Tymczasem podczas kontroli formalnych wymagań wniosku nie jest zadaniem Trybunału ocena, czy przedstawione przez wnioskodawców argumenty są przekonujące, a powołane na ich poparcie dowody rozstrzygają o zasadności postawionych zarzutów. Jeżeli bowiem wnioskodawca, choćby nawet w sposób nieudolny lub nieprzekonujący, ale jednak wskazuje argumenty na poparcie swoich tez, to wniosek spełnia wymagania formalne dotyczące uzasadnienia. Dopiero podczas rozpoznania merytorycznego, kontrolując zgodność zaskarżonych przepisów z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi, Trybunał ocenia zasadność

przedstawionej przez wnioskodawcę argumentacji. Trybunał nie może wówczas ograniczać się do analizy stanowisk uczestników postępowania, lecz – jak nakazuje prawo – powinien zbadać wszelkie istotne okoliczności sprawy (art. 19 ustawy o TK). Nie jest rolą wnioskodawcy zastępowanie Trybunału w formułowaniu kompletnej argumentacji konstytucyjnej.

Nawet gdyby przyjąć argumenty Trybunału, powołane jako przemawiające za umorzeniem, to trudno wyjaśnić, dlaczego Trybunał rozpoznał merytorycznie zarzuty, które zostały uzasadnione nie inaczej niż liczne zarzuty, co do których postępowanie zostało umorzone ze względu na brak uzasadnienia. Trybunał nie działał w niniejszej sprawie konsekwentnie, co rodzi zarzut (co najmniej) selektywności w orzekaniu. Przykładem takiej selektywnej kontroli jest merytoryczna ocena art. 21 ust. 3 ustawy o kasach, który określa przesłanki upoważniające KNF do odmówienia zgody na powołanie prezesa zarządu spółdzielczej kasy (tzw. przesłanki fakultatywne), z jednoczesnym umorzeniem postępowania co do zaskarżonego art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o kasach, który określa jedną z przesłanek obligujących KNF do odmówienia takiej zgody. Trybunał postąpił tak, mimo że przedstawione przez wnioskodawców uzasadnienie niekonstytucyjności obu tych regulacji opierało się na analogicznych argumentach i było równie obszerne.

2. Powyższe uwagi nie wyczerpują zastrzeżeń co do sposobu procedowania przez Trybunał w sprawie o sygn. K 41/12.

Nie wymaga szerszego uzasadnienia, że wszechstronne i wnikliwe rozpoznanie sprawy mającej za przedmiot dziesiątki przepisów, konfrontowanych z licznymi wzorcami konstytucyjnymi, jest procesem złożonym, wymagającym, czasochłonnym i znacznie trudniejszym, niż rozpoznanie sprawy o węższym zaskarżeniu. A zatem trudno wyjaśnić, dlaczego Trybunał, własną decyzją, podjętą z uwagi na „tożsamość przedmiotową” spraw, zdecydował o łącznym rozpoznaniu czterech tak obszernych wniosków. W ten sposób Trybunał uczynił ciężący na nim obowiązek wszechstronnego rozpoznania sprawy szczególnie trudnym. Wyzwania tego Trybunał jednak nie podjął, skoro następnie umorzył przeważającą część zaskarżenia.

Uważam, że decyzja o łącznym rozpoznaniu wszystkich wniosków – niezależnie od innych możliwych skutków – zobowiązała Trybunał do rekonstrukcji całości zaskarżenia i, w powiązaniu z wzorcami kontroli, zidentyfikowania istoty problemów konstytucyjnych, przedstawionych Trybunałowi do rozstrzygnięcia. Suma szczegółowych zarzutów prowadzi do identyfikacji następujących problemów:

Po pierwsze, oceny zgodności z Konstytucją zakresu i środków bezpośredniej ingerencji ustawowej w funkcjonowanie spółdzielczych kas oraz Kasy Krajowej, a także ingerencji w prawa majątkowe członków kas.

Po drugie, oceny zgodności z Konstytucją zakresu i środków nadzoru, w jakie została wyposażona Komisja Nadzoru Finansowego wobec spółdzielczych kas i Kasy Krajowej.

Po trzecie, oceny zgodności z Konstytucją środków ochrony prawnej przysługujących spółdzielczym kasom, ich członkom i wierzycielom przed skutkami decyzji nadzorczych.

W konsekwencji zadaniem Trybunału w sprawie o sygn. K 41/12 było rozpoznanie zasadniczego zarzutu przekroczenia przez ustawodawcę konstytucyjnie określonych granic swobody regulacyjnej w odniesieniu do systemu spółdzielczych kas i ich członków w trzech wymienionych obszarach. Umarzając postępowanie w odniesieniu do ponad 90% zaskarżenia (i to w sposób przedstawiony powyżej), Trybunał w istocie uchylił się od obowiązku rozpatrzenia skutecznie przedstawionych zarzutów. Budzi to mój sprzeciw tym bardziej, że liczne z kilkudziesięciu zarzutów, postawionych przez wnioskodawców, wskazują na zasadnicze wątpliwości konstytucyjne. Dotyczą podstawowych kwestii, które uniemożliwiają lub znacznie utrudniają prawidłowe funkcjonowanie spółdzielczych kas oraz Kasy Krajowej. Oceny tych problemów przez Trybunał oczekiwało ponad 2 miliony członków spółdzielczych kas dotkniętych bezprecedensową ingerencją ustawodawcy w ich konstytucyjnie chronione prawa.

3. Kontrolując konstytucyjność art. 60 ustawy o kasach, Trybunał podkreślił, że oceniał tylko samą zasadę poddania spółdzielczych kas i Kasy Krajowej nadzorowi państwowemu sprawowanemu przez Komisję Nadzoru Finansowego, w oderwaniu od środków nadzoru, ich charakteru, skutków i intensywności ingerencji, które to kwestie Trybunał uznał za „odrębne zagadnienia konstytucyjne” (cz. III, pkt 2.4 uzasadnienia). Również poszczególne (nieliczne) rozpoznane środki nadzoru Trybunał ocenił w oderwaniu od pozostałych zaskarżonych regulacji nadzorczych.

Trybunał nie podjął trudu analizy całokształtu środków nadzoru przysługujących KNF, mimo że zdecydowana większość z nich została zaskarżona przez wnioskodawców. Tymczasem w każdym przypadku ustanowienia nadzoru o jego charakterze świadczą środki nadzoru. Dopiero spojrzenie na ich całokształt pozwala na ustalenie rzeczywistego zakresu nadzoru, a co za tym idzie przeprowadzenie rzetelnego testu proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Wynik tego testu jednoznacznie wskazuje, że ingerencja ustawowa w konstytucyjnie chronione

prawa spółdzielczych kas i Kasy Krajowej jest nadmierna. Ustawa o kasach przewiduje bowiem całą gamę możliwych środków nadzoru. Mają one charakter nie tylko prewencyjny, lecz także sprawozdawczy i represyjny. Obejmują fazę podejmowania działalności przez spółdzielcze kasy, jej wykonywania oraz zakończenia. KNF wyposażona jest w środki oddziaływania merytorycznego i personalnego. Trudno o pełniejszy zakres nadzoru.

Zarazem uzasadnienie wyroku Trybunału w części dotyczącej art. 60 ustawy o kasach nie jest spójne. Z jednej strony Trybunał wskazał, że oceniał tylko samo poddanie spółdzielczych kas nadzorowi państwowemu (zob. cz. III, pkt 2.4 i 2.20 uzasadnienia), z drugiej jednak strony rozważania konstytucyjne zakończył konstatacją, że obecnie przewidziane środki nadzoru są „adekwatne do funkcjonowania dużych podmiotów”, a w przypadku „kas małych” należy ograniczyć część istniejących środków nadzorczych (cz. III, pkt 2.21 uzasadnienia). Trudno zrozumieć, jak Trybunał mógł dojść do tych wniosków, skoro nie oceniał całokształtu środków nadzoru. Trybunał nie wskazał również konstytucyjnych podstaw istnienia obowiązku ustawodawcy miarkowania środków nadzoru w zależności od wielkości spółdzielczej kasy. Co więcej, rozróżnienie przez Trybunał kas „małych” i „dużych” nie znalazło odzwierciedlenia przy ocenie rozpatrzonych środków nadzoru nad spółdzielczymi kasami. Za każdym razem Trybunał uznawał, że kontrolowane rozwiązanie uzasadnia troska o stabilność sektora finansowego, mimo iż funkcjonowanie znacznej części spółdzielczych kas (które Trybunał określił jako „małe”) nie ma istotnego wpływu na ten sektor, co potwierdzają dokumenty urzędowe oraz przebieg rozprawy.

Zgadzam się z Trybunałem, że pojęcie nadzoru jest wieloznaczne. W orzecznictwie konstytucyjnym trafnie podkreśla się jednak, że najczęściej określenie „nadzór” używa się do sytuacji, „w której organ jest wyposażony w środki oddziaływania na postępowanie podmiotów i jednostek nadzorowanych, nie może jednak wyręczać tych organów w ich działalności” (wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3, cz. III, pkt A.2.1.1 uzasadnienia). Tymczasem przewidziane w ustawie o kasach środki bezpośredniej ingerencji ustawowej oraz nadzoru nad niektórymi dziedzinami funkcjonowania spółdzielczych kas i Kasy Krajowej (np. w zakresie gospodarki finansowej) są tak daleko idące i szczegółowe, że nie pozostawiają im niezbędnej swobody działania. Wiele z licznych środków nadzoru represyjnego pozwala na ograniczenie (np. ustanowienie kuratora) lub całkowite wyłączenie działalności organów kas i Kasy Krajowej (np. ustanowienie zarządu komisarycznego) na rzecz osoby wybranej przez organ nadzoru, który działa na podstawie przesłanek zapewniających mu szeroką swobodę decyzyjną (np. „powstanie groźby zaprzestania spłacania zobowiązań przez kasę” – art. 73 ust. 1 ustawy o kasach). Mimo bezprecedensowej ingerencji z wykorzystaniem najszerzej zakreślonych środków nadzoru w działalność spółdzielni (spółdzielczych kas i Kasy Krajowej), a więc podmiotów prawa prywatnego, ustawa o kasach nie formułuje kryteriów nadzoru (jak np. legalność, rzetelność). Określa jedynie cele nadzoru, w tym tak ogólne, jak „zapewnienie stabilności finansowej kas” (zob. art. 61 ustawy o kasach).

Nie można również tracić z pola widzenia, że przewidziane środki nadzoru mogą powodować trudności w prawidłowym funkcjonowaniu spółdzielczych kas i Kasy Krajowej. Trudności te mogą być skutkiem nie tylko licznych środków nadzoru represyjnego, lecz także – z pozoru zdecydowanie bardziej łagodnych – obowiązków sprawozdawczych kas. Już sam art. 62c ustawy o kasach wskazuje – na dodatek tylko „w szczególności” – 20 różnych rodzajów danych, które każda spółdzielcza kasa obowiązana jest regularnie przekazywać KNF, a także 21 rodzajów danych, które organowi nadzoru przekazywać ma Kasa Krajowa. Kolejne kilkanaście rodzajów danych sprawozdawczych dodaje rozporządzenie wykonawcze do tego przepisu. Różnego rodzaju sprawozdania i dane spółdzielcze kasy obowiązane są przekazywać także Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu (art. 62b ustawy o kasach). Całokształt obowiązków sprawozdawczych, którymi obciążone zostały spółdzielcze kasy i Kasa Krajowa, nadmiernie krępuje swobodę ich działania, utrudniając konkurencję z innymi podmiotami. Spełnienie tych obowiązków wymaga trudu organizacyjnego, czasowego i finansowego, co *per se* może przyczyniać się do kłopotów finansowych podmiotów nadzorowanych, a w konsekwencji również ich likwidacji, czemu przeciwdziałać miało ustanowienie nadzoru finansowego.

Oceniając dopuszczalność poddania spółdzielczych kas nadzorowi finansowemu oraz wybrane środki prawne tego nadzoru, Trybunał nie przywiązał dostatecznej wagi do tego, że nadzorowane są podmioty prywatne o charakterze zrzeszenia, które prowadzą działalność *not-for-profit*. Kasy są spółdzielniami, a zatem ich członkowie korzystają z wolności zrzeszania się (art. 58 ust. 1 Konstytucji), czego nie wyklucza prowadzenie przez nie działalności gospodarczej. Jednocześnie system spółdzielczych kas stanowi istotny element społecznej gospodarki rynkowej, która jest podstawą ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej (art. 20 Konstytucji). Zasadniczym celem kas jest zaspokajanie potrzeb oszczędnościowych i kredytowych zrzeszonych członków na szczególnych – bo niekomercyjnych – zasadach. Kasy stanowią rzeczywistą alternatywę dla licznego grona osób, których nie stać na korzystanie z usług banków. Zasadnicza różnica między spółdzielczą kasą a bankiem sprowadza się do tego, że w kasie nadwyżka bilansowa jest przeznaczona na zwiększenie funduszu zasobowego i w części można z niej uzupełnić fundusz udziałowy, czyli fundusz własny kasy (art. 26 ustawy o kasach). Inaczej niż akcjonariusze banku, członkowie kas, mimo że są ich właścicielami, nie partycypują w nadwyżce

finansowej. Nie otrzymują indywidualnych wypłat, takich jak dywidendy. Z uwagi na powyższe, spółdzielczość oszczędnościowo-kredytowa, będąca sprawdzoną na całym świecie formą zaspokajania potrzeb finansowych ekonomicznie „słabszych” jednostek, nie powinna być dezintegrowana i eliminowana przez rozwiązania prawne, które ingerując w jej istotę, upodabniają kasy do działalności *stricte* komercyjnej, tj. bankowej.

Poddanie spółdzielczych kas i Kasy Krajowej nadzorowi sprawowanemu przez KNF, która jest organem wyspecjalizowanym w nadzorze bankowym, spowodowało konieczność podporządkowania się przez te spółdzielnie standardom wzorowanym na bankowych, nieuwzględniających ich specyfiki organizacyjno-prawnej. Co więcej, mimo szczególnego charakteru spółdzielczych kas i ich ochrony konstytucyjnej, ingerencja ustawowa oraz nadzorcza w samorządność kas jest niejednokrotnie zdecydowanie dalej idąca niż w przypadku banków. Widoczne jest to na tle omówionego poniżej art. 74c ustawy o kasach, a także licznych regulacji ingerujących w autonomię organizacyjną i personalną spółdzielczych kas, które nie są znane prawu bankowemu (zob. np. zaskarżone art. 19-21 ustawy o kasach). Jest to trudne do wyjaśnienia tym bardziej, że spółdzielcze kasy były już wcześniej poddane nadzorowi – sprawowanemu przez Kasę Krajową.

Uważam za oczywiste, że zaskarżone przepisy naruszyły spójność systemu nadzoru nad spółdzielczymi kasami oraz istotną rolę Kasy Krajowej w tym systemie. Doszło do rozerwania ściśle ze sobą powiązanych i dotychczas trafnie połączonych w Kasie Krajowej funkcji stabilizacji finansowej kas i nadzoru nad nimi. Nadzór Kasy Krajowej został zniesiony, a jej rola ograniczona do kontrolowania kas na podstawie metodyki narzuconej przez KNF. W ten sposób Kasa Krajowa pozbawiona została efektywnych środków umożliwiających wpływanie na działalność kas, a zatem również na zapewnianie ich stabilności finansowej, co jednak nadal stanowi jej obowiązek ustawowy (art. 42 ustawy o kasach). Ponadto dodany na skutek zmian ustawowych art. 55 ust. 1a ustawy o kasach przewiduje, że Bankowy Fundusz Gwarancyjny może żądać przekazania mu przez Kasę Krajową środków funduszu stabilizacyjnego „bezwrotnie i nieodpłatnie”. Jeżeli to nastąpi, Kasa Krajowa może nie być w stanie pomóc spółdzielczym kasom w razie wystąpienia trudności finansowych, co z kolei może skutkować podjęciem przez KNF decyzji o przejęciu kasy lub jej wybranych praw przez banki, a także decyzji o likwidacji kasy (art. 74c ust. 2-4 ustawy o kasach), czemu pierwotnie ustanowienie funduszu stabilizacyjnego miało przeciwdziałać.

Należy podkreślić, że poddając spółdzielcze kasy i Kasę Krajową tak daleko idącym środkom nadzoru, przy których stosowaniu KNF ma znaczną swobodę decyzyjną, ustawodawca powinien był zrównoważyć ingerencję w konstytucyjnie chronione prawa tych podmiotów, przyznaniem im odpowiednich środków ochrony prawnej przed wadliwymi decyzjami nadzorczymi. Tymczasem liczne decyzje nadzorcze KNF mają charakter bezwzględnie obowiązujący. Niezależnie od okoliczności konkretnej sprawy obligatoryjnie nadaje się im rygor natychmiastowej wykonalności (np. w sprawie ograniczenia zakresu działalności spółdzielczej kasy lub Kasy Krajowej, zawieszenia działalności kasy, odwołania likwidatora kasy – art. 71a ustawy o kasach). Niejednokrotnie uniemożliwia to odwrócenie skutków rozstrzygnięć podjętych z naruszeniem prawa. Ustawodawca przewidział także liczne ograniczenia sądowej kontroli decyzji nadzorczych, co obrazuje poddany analizie poniżej art. 74c ust. 8 i 9 ustawy o kasach.

4. Wśród ocenionych przez Trybunał środków bezpośredniej ingerencji ustawowej i nadzoru nad działalnością spółdzielczych kas, na szczególną uwagę zasługuje art. 74c ustawy o kasach. Z trudnych do zrozumienia przyczyn Trybunał rozpoznał tylko najwęższe z zaskarżeń dotyczących tego przepisu (tj. przedstawione przez Prezydenta), uznając wszystkie kontrolowane ustępy art. 74c ustawy o kasach za zgodne z Konstytucją. W przeciwieństwie do Trybunału uważam, że przepis ten nie tylko przewiduje nieproporcjonalne i wadliwe konstrukcyjnie rozwiązania prawne, lecz także w sposób niedozwolony narusza konstytucyjnie chronione prawa majątkowe kas, ich członków oraz wierzycieli.

Poważnymi uchybieniami konstytucyjnymi dotknięty jest art. 74c ust. 4 ustawy o kasach. Przepis ten stanowi podstawę prawną do wydania przez KNF decyzji o przejęciu przez bank spółdzielczej kasy w całości albo jej „wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań” albo decyzji o likwidacji kasy. Art. 74c ust. 4 ustawy o kasach, mimo że pozwala na najdalej idącą ingerencję w sferę funkcjonowania podmiotu prywatnego (spółdzielni), albowiem zmierzającą do ustania jego bytu, przyznaje KNF bardzo szeroki zakres swobody decyzyjnej. Nie jest bowiem konieczne uprzednie zastosowanie mniej inwazyjnej, niż przewidziana w tym przepisie, procedury postępowania dla uporządkowania sytuacji finansowej spółdzielczej kasy (np. w postaci określonego zalecenia). Ustawa nie zawiera efektywnych gwarancji sekwencyjności (gradacji) stosowania środków nadzoru przez KNF. Zarazem organ nadzoru ma znaczną swobodę wyboru jednego ze środków nadzorczych wskazanych w art. 74c ust. 4 ustawy o kasach, tj. przejęcia całej kasy, części jej praw lub zobowiązań albo likwidacji kasy. Podstawowym kryterium decyzyjnym jest bowiem ogólna dyrektywa „uwzględniania potrzeby ochrony stabilności rynku finansowego i bezpieczeństwa środków zgromadzonych na rachunkach kasy”. Tak skonstruowany środek prawny jest oczywiście nieproporcjonalny.

Nie sposób nie zgodzić się z wnioskodawcami, że w szczególności prawo do swobodnego wybierania przez banki w porozumieniu z KNF tylko „wybranych praw majątkowych” lub „wybranych zobowiązań” spółdzielczych kas, na dodatek niezależnie od woli dłużników, wierzycieli i członków kasy (art. 74c ust. 12 ustawy o kasach), rażąco narusza konstytucyjnie chronione prawa majątkowe (art. 64 Konstytucji) zarówno samych kas, ich członków, jak i wierzycieli, a także wolność zrzeszania się (art. 58 ust. 1 Konstytucji). Powszechnie przyjmuje się, że zaskarżona konstrukcja prawna pozwala bankom na wybieranie przysłowiowych „rodzynek z ciasta”. Nade wszystko jest ona wadliwa konstrukcyjnie i stanowi zaprzeczenie idei, która miała ją usprawiedliwiać, tj. uzdrawiania sytuacji finansowej kas.

Po pierwsze, zaskarżone rozwiązanie stanowi przejaw nieuzasadnionego uprzywilejowania przejmujących banków kosztem spółdzielczych kas. Skutkuje pozostawieniem kasy, jej członków i wierzycieli z gorszymi jakościowo prawami majątkowymi i zobowiązaniami, które rokuje niższe prawdopodobieństwo spłaty. Tym samym nie sprzyja zachowaniu w całości funkcjonujących przedsiębiorstw, lecz przeciwnie – dopuszcza ich upadek, który nieuchronnie będzie skutkiem przejścia na bank „najlepszych” praw i zobowiązań spółdzielczej kasy.

Po drugie, przyznane KNF uprawnienie do wydania decyzji o przejściu wybranych praw majątkowych lub zobowiązań spółdzielczej kasy, może być wykorzystywane do szybszego likwidowania kas. Zaskarżone przepisy nie określają bowiem ani zasad, ani kryteriów doboru przejmowanych składników majątkowych lub zobowiązań kas, co podczas rozprawy potwierdził Przewodniczący KNF. Nie przewidują również obowiązku zachowania określonej proporcji między przejmowanymi prawami majątkowymi a pozostałymi w kasie zobowiązaniami.

Po trzecie, należy mieć na uwadze, że działalność gospodarcza prowadzona przez spółdzielcze kasy zasadniczo różni się od działalności prowadzonej przez banki, czyli podmioty komercyjne. Ta różnica powoduje, że nie jest dopuszczalne przekształcanie spółdzielni w spółki handlowe ani ich przejmowanie przez spółki, a jedyny wyjątek dotyczy spółdzielni pracy i budzi liczne zastrzeżenia konstytucyjne związane z ochroną praw członków przekształcanej spółdzielni, które Trybunał szeroko przedstawił w wyroku z 16 czerwca 2015 r. o sygn. K 25/12 (OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 82). Trafnie w literaturze podkreśla się, że komercyjny sektor bankowy nie powinien być „budowany” na podstawie aktywów finansowych spółdzielczych kas, które powstały z wkładów ich członków (tak P. Zakrzewski, *uwagi do art. 74c [w:] A. Herbet, S. Pawłowski, P. Zakrzewski, Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe. Komentarz*, Warszawa 2014, nb 5).

Po czwarte, nawet regulacja znacznie bardziej rozbudowanego systemu bankowego nie przewiduje możliwości przejścia wyodrębnionych praw majątkowych lub zobowiązań banku przez inny bank. Bank przejmujący wchodzi zawsze we wszystkie prawa i obowiązki banku przejmowanego, a zaspokojenie lub zabezpieczenie wierzycieli banku przejętego ma charakter priorytetowy (zob. art. 149 i art. 151 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, Dz. U. z 2015 r. poz. 128; dalej: prawo bankowe). A zatem już *prima facie* można stwierdzić, że skoro tego typu rozwiązanie nie jest niezbędne dla ochrony stabilności finansowej sektora bankowego, to tym bardziej nie jest ono niezbędne dla ochrony stabilności finansowej systemu spółdzielczych kas.

Ustawodawca, upoważniając w art. 74c ustawy o kasach Komisję Nadzoru Finansowego do podejmowania decyzji, które zmierzają do zakończenia bytu spółdzielczej kasy, powinien był zapewnić kasom, ich członkom i wierzycielom efektywne środki ochrony prawnej przed skutkami wadliwych decyzji nadzorczych. Tymczasem stało się wprost przeciwnie. Przysługujące w takich wypadkach standardowe środki ochrony prawnej nie zostały wzmocnione, lecz zostały wyłączone. W art. 74c ust. 8 i 9 ustawy o kasach przewidziano rozwiązania, które stanowią złudzenie prawa do sądu i w konsekwencji co najwyżej pozór ochrony prawnej.

Art. 74c ust. 8 ustawy o kasach przewiduje, że tylko rada nadzorcza spółdzielczej kasy może zaskarżyć do sądu administracyjnego decyzję KNF o przejściu spółdzielczej kasy, jej wybranego majątku lub likwidacji kasy. Na dodatek przewidziany został termin tylko 7 dni na wniesienie skargi, podczas gdy standardowy termin wynosi 30 dni (zob. art. 53 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.). Przepis ten realizuje prawo do sądu tylko formalnie, tj. jako prawo do uruchomienia procedury sądowej, a już nie materialnie, tj. jako prawo do uzyskania rozstrzygnięcia zapewniającego ochronę prawną. Zaskarżona decyzja KNF ma bowiem charakter bezwzględnie wiążący i jest wykonalna od chwili podjęcia. Art. 74c ust. 8 ustawy o kasach przewiduje, że przed rozpatrzeniem skargi nie może być rozpoczęte zbywanie majątku spółdzielczej kasy, ale dotyczy to tylko sytuacji, gdy kasa jest likwidowana, a nie przejmowana (czy w całości, czy w części). Rozróżnienie to nie jest racjonalnie uzasadnione, albowiem trafnie podkreślił Prezydent, iż zakaz zbywania majątku byłby szczególnie potrzebny właśnie w przypadku wydania decyzji o przejściu kasy lub jej wybranych praw lub zobowiązań, gdzie ryzyko nadużyć jest największe.

Niewzruszalny charakter decyzji o przejściu przez bank spółdzielczej kasy lub jej praw majątkowych potwierdza art. 74c ust. 9 ustawy o kasach. Na mocy tego przepisu sąd administracyjny, w razie uznania skargi na decyzję KNF za zasadną, może orzec tylko i wyłącznie o jej wydaniu z naruszeniem prawa. Nie może ani uchylić decyzji, ani stwierdzić jej nieważności, czyli wydać orzeczeń, które zapewniłyby skarżącemu rzeczywistą ochronę

prawną. Przepisy o przejmowaniu spółdzielczych kas wyznaczyły sądowi rolę notariusza, który odnotowuje naruszenie prawa, co jednak niczego w procesie przejścia kasy zmienić nie może. Decyzja administracyjna pozostaje bowiem w mocy i wiążę. Dopuszczalna w takiej sytuacji możliwość żądania odszkodowania od państwa powinna stanowić ostateczność, a nie urastać do rangi zasady. W świetle przewidzianej w art. 7 Konstytucji zasady legalizmu, organy władzy publicznej nie mogą, w zależności od doraźnych potrzeb, dokonywać wyboru zachowania bardziej opłacalnego, tj. albo przestrzegać prawa, albo postępować bezprawnie i wypłacać odszkodowanie. Przewidziane rozwiązanie jest również trudne do pogodzenia z zasadami ekonomiki wymiaru sprawiedliwości, albowiem dla uzyskania odszkodowania od państwa konieczne jest wszczęcie kolejnego postępowania sądowego. Co więcej, art. 74i ust. 9 ustawy o kasach ogranicza wysokość takiego odszkodowania.

Nie można również tracić z pola widzenia, że w świetle zaskarżonych przepisów niezgodna z prawem decyzja KNF o przejściu kasy lub części jej majątku wywołuje pełnię skutków, niezależnie od tego, czy proces przejmowania się zakończył, czy też trwa i jego skutki mogłyby zostać odwrócone. Decyzja KNF jest niewzruszalna nawet wtedy, gdy sytuacja przejmowanej kasy nie ma żadnego wpływu na stabilność rynku finansowego. Wstrzymanie jej wykonania jest wykluczone niezależnie od rozmiaru kasy i zakresu jej działania. Trybunał nie uznał takiego rozwiązania nawet za częściowo niekonstytucyjne, mimo że oceniając art. 60 ustawy o kasach, stwierdził, iż ustawodawca ma obowiązek miarkowania środków ingerencji i nadzoru w zależności od wielkości kasy. Wprost przeciwnie, Trybunał uznał, że w każdym wypadku za zaskarżonym rozwiązaniem przemawia generalny argument, że „zły stan finansów kasy jest zagrożeniem dla całego rynku finansowego, godząc w jego stabilność oraz wiarygodność, a przez to w bezpieczeństwo i porządek publiczny” (cz. III, pkt 7.9 uzasadnienia). Analizując uzasadnienie wyroku w tej części nie mogę pozbyć się wrażenia, że dla Trybunału w istocie wzorcem kontroli nie była Konstytucja, lecz znana prawu unijnemu modelowa procedura *resolution*, która znajduje zastosowanie do bardzo rozbudowanego sektora bankowego, a nie dużo skromniejszego systemu spółdzielczych kas (według informacji uzyskanych podczas rozprawy udział tego ostatniego w rynku kredytowym w Polsce wynosi zaledwie ok. 1%).

W rzeczywistości jednym *ratio* przemawiającym za przyjęciem art. 74c ust. 8 i 9 ustawy o kasach była dbałość o interesy banków. W przeciwieństwie do praw spółdzielczych kas, ich członków i wierzycieli, interesy banków są w pełni zabezpieczone, niezależnie od tego, czy decyzja KNF o przejściu została wydana zgodnie z prawem, czy też prawo naruszała. Należy podkreślić, że w prawie bankowym nie ma podobnych regulacji. Sąd administracyjny, uznając skargę na decyzję o przejściu banku przez inny bank za zasadną, może uchylić decyzję bądź stwierdzić jej nieważność. Art. 147 § 3 prawa bankowego przewiduje, że wniesienie skargi na decyzję o przejściu banku przez inny bank nie wstrzymuje wykonania decyzji, jednakże zakazuje rozpoczynania przejmowania majątku banku. Zdaniem Trybunału, za uprzywilejowaniem banków kosztem spółdzielczych kas przemawia „pewność sytuacji prawnej i ekonomicznej banków *pro futuro*” (zob. cz. III, pkt 7.8 uzasadnienia). Trafny jest jednak pogląd, że zestawienie art. 74c ust. 8 i 9 ustawy o kasach z art. 147 § 3 prawa bankowego prowadzi do wniosku, że „kasy zostały poddane dyskryminującej regulacji, niemającej oparcia w wartościach konstytucyjnych” (tak P. Zakrzewski, *op. cit.*, nb 18). Nie można bowiem uznać, że interesy banków bezwzględnie przeważają nad konstytucyjnie gwarantowanymi prawami majątkowymi jednostek: wierzycieli i członków spółdzielczych kas, którzy niejednokrotnie są najsłabszymi uczestnikami obrotu.

* * *

Podsumowując, uważam, że ustawodawca, w obliczu możliwych nieprawidłowości funkcjonowania niektórych spółdzielczych kas, powinien był, uwzględnivszy istotę formy organizacyjno-prawnej, jaką jest spółdzielnia, wzmocnić instrumenty kontroli wewnętrznej w kasach. A zatem kontroli sprawowanej przez osoby najbardziej zainteresowane prawidłowym funkcjonowaniem kas, czyli ich członków, działających samodzielnie i/lub przez właściwe organy. Tymczasem ustawodawca poddał spółdzielcze kasy nieproporcjonalnym środkom bezpośredniej ingerencji ustawowej oraz nadzorowi zewnętrznemu, który jest charakterystyczny dla działalności banków, czyli podmiotów komercyjnych. Niestety również Trybunał, oceniając zaskarżone przepisy ograniczył się do postrzegania kas jako podmiotów gospodarczych, pomijając to, że stanowią zrzeszenie osób, które najczęściej nie mają alternatywnych źródeł zaspokajania swoich potrzeb oszczędnościowo-kredytowych. W konsekwencji Trybunał stracił z pola widzenia osoby bezpośrednio zainteresowane rozstrzygnięciem w niniejszej sprawie, czyli członków spółdzielczych kas, którzy są ich właścicielami.

Z powyższych względów czułam się zobligowana do złożenia zdania odrębnego.

Zdanie odrębne

sędzi TK Teresy Liszcz

do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 31 lipca 2015 r., sygn. akt K 41/12

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) składam niniejszym zdanie odrębne do części I, pkt 1-8 wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 lipca 2015 r. w sprawie o sygn. K 41/12 oraz do zawartego w nim postanowienia o umorzeniu postępowania. Moim zdaniem, wszystkie przepisy ocenione merytorycznie przez Trybunał Konstytucyjny w części I, pkt 1-8 wyroku należało uznać za niezgodne z Konstytucją. Przede wszystkim jednak uważam, że Trybunał Konstytucyjny nadmiernie ograniczył zakres merytorycznego rozpatrzenia zarzutów, umarzając postępowanie co do zdecydowanej ich większości (głównie z tego powodu, że nie zostały dostatecznie uzasadnione) i uchylając się w ten sposób od oceny konstytucyjności znacznej części przepisów zakwestionowanych przez wnioskodawców – grupy posłów i senatorów.

UZASADNIENIE

1. Zaczęę nietypowo – od kwestii umorzenia. Uważam, że podjęta przez Trybunał Konstytucyjny decyzja o umorzeniu postępowania w zakresie niemal wszystkich zarzutów podniesionych we wnioskach grup posłów i senatorów, w większości z powodu braku dostatecznego ich uzasadnienia, nie została poprzedzona dostatecznie wnikliwą ich analizą i jest nadmiernie rygorystyczna, zwłaszcza w porównaniu z traktowaniem – uzasadnionych na podobnym poziomie – zrzutów w wielu innych sprawach. Trzeba też zwrócić uwagę na niekonsekwencję Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie, wyrażającą się między innymi w tym, że zdarzają się przypadki, gdy z dwóch zakwestionowanych przepisów, co do których zarzuty były niemal identycznie uzasadnione, jeden został poddany merytorycznej ocenie, a co do drugiego postępowanie zostało umorzone z powodu braku wystarczającego uzasadnienia. Dotyczy to na przykład art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1450; dalej: u.s.k.o.k.), o którego konstytucyjności Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął w pkt 4 wyroku, i art. 21 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 u.s.k.o.k., co do których postępowanie zostało umorzone.

Należy też podnieść, że w obydwu wnioskach parlamentarzystów zakwestionowany został przede wszystkim w całości model nadzoru, także prewencyjnego, sprawowanego przez Komisję Nadzoru Finansowego (dalej: KNF) nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi (dalej: s.k.o.k.), jako nadmiernie rygorystyczny i naruszający zasadę autonomii spółdzielni. Przy minimum dobrej woli możliwa do zrekonstruowania była istota wątpliwości konstytucyjnych we wszystkich kwestiach będących przedmiotem zarzutów, mających z reguły istotny wymiar konstytucyjny. Świadczą o tym przedstawione w sprawie stanowiska Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego, zawierające merytoryczną ocenę (często krytyczną) większości przepisów zakwestionowanych we wnioskach. Nie twierdzą przy tym, że wszystkie zarzuty były trafne i uzasadnione, ale z perspektywy prawie 9 lat orzekania w Trybunale Konstytucyjnym mogą stwierdzić, że rzadko zdarzają się wnioski zawierające w pełni poprawne sformułowanie zarzutów i ich wyczerpujące uzasadnienie. A jednak Trybunał Konstytucyjny często rekonstruuje zarzuty, stosując zasadę *falsa demonstratio non nocet*, i przyjmuje je do merytorycznego rozpoznania – mimo wątego niekiedy uzasadnienia – słusznie uznając, że w postępowaniu przed nim chodzi nie o prywatny interes wnioskodawcy (skarżącego), lecz o wyeliminowanie z systemu prawa przepisów, które okażą się niezgodne z Konstytucją, oraz pamiętając o treści art. 19 ustawy o TK, zobowiązującego Trybunał Konstytucyjny do wszechstronnego wyjaśnienia sprawy. W tej sprawie Trybunał Konstytucyjny okazał się natomiast wyjątkowo rygorystyczny.

Moim zdaniem, na merytoryczne rozpoznanie zasługiwały w szczególności zarzuty odnoszące się do art. 7 (głównie ust. 1, 4 i 5), art. 8 ust. 2 i 3, art. 10 (w tym w związku z art. 60), art. 20, art. 21 ust. 2 pkt 4 oraz art. 71 i art. 72 u.s.k.o.k., dotyczące ograniczeń w tworzeniu SKOK i kształtowaniu ich statutów, obsadzania organów oraz instrumentów nadzoru KNF nad s.k.o.k. i Kasą Krajową.

2. Przechodząc do oceny merytorycznej zakwestionowanych przepisów, w opozycji do rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego, zaczęę od art. 7 u.s.k.o.k., mimo że Trybunał Konstytucyjny nie poddał go merytorycznej kontroli. Przepis ten, po pierwsze, uzależnia utworzenie kasy od uzyskania zezwolenia KNF (ust. 1) i jednocześnie zobowiązuje Komisję do odmowy wydania zezwolenia w określonych w nim przypadkach (ust. 5), mających częściowo ocenny charakter, a po drugie, nadaje KNF kompetencję w zakresie zatwierdzenia statutu kasy (ust. 4). Treść art. 7 uzupełnia – również niepoddany merytorycznej ocenie – art. 8 ust. 2 i 3 u.s.k.o.k.,

wymagający zatwierdzenia przez KNF (każdej) zmiany statutu, ze wskazaniem przesłanek, także o charakterze ocennym, odmowy zatwierdzenia.

Regulacje te nadmiernie i bez dostatecznego uzasadnienia ograniczają gwarantowane prawo jednostek do zrzeszania się, w tym wypadku w formie spółdzielni, ustanowione w art. 58 ust. 1 i ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji, w myśl którego „Każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się”, a zakazane są tylko „zrzeszenia, których cel lub działalność są sprzeczne z Konstytucją lub ustawą” (o odmowie rejestracji lub zakazie działania takiego zrzeszenia orzeka sąd). Trybunał Konstytucyjny kwalifikuje spółdzielnie, w tym s.k.o.k., jako dobrowolne zrzeszenia korzystające z gwarancji art. 58 Konstytucji (zob. wyrok z 15 lipca 2009 r., sygn. K 64/07, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 110).

Nie istnieją żadne przesłanki natury konstytucyjnej, które uzasadniałyby uzależnienie utworzenia zrzeszenia, jakim jest s.k.o.k., od uprzedniego zezwolenia KNF czy innego organu. Ograniczenia takie nie spełniają testu proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Kasy, jako spółdzielnie, podlegają rejestracji w sądzie rejestrowym i to ten sąd, a nie organ o charakterze pozasądowym, powinien w postępowaniu rejestrowym badać zgodność z prawem aktu założycielskiego kasy i jej statutu. Wymaganie zatwierdzenia statutu i jego zmiany przez KNF narusza również zasady autonomii i samorządności spółdzielni, wynikające z ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2013 r. poz. 1443, ze zm.) oraz przyjęte przez międzynarodowy ruch spółdzielczy.

Na identyczną ocenę zasługują, moim zdaniem, przepisy: art. 20 u.s.k.o.k., ograniczający liczbę członków zarządu kasy, oraz art. 21 ust. 2 pkt 4, dotyczący kompetencji KNF w zakresie personalnej obsady zarządu kasy. Wskazane wyżej rozwiązania prawne powielają – w stosunku do Kasy Krajowej – art. 51 ust. 1, 3 i 4 oraz art. 53 ust. 2 i 3 u.s.k.o.k. i one też są, moim zdaniem, niezgodne z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.1. Nadmierne ograniczenia prawa do zrzeszania się w kasach wynikają, moim zdaniem, również z art. 10 ust. 1 u.s.k.o.k., uznanego w wyroku (część I, pkt 2) za zgodny z Konstytucją. Przepis ten stanowi, że członkami kasy mogą być (tylko – T.L.) osoby fizyczne połączone więzią o charakterze zawodowym lub organizacyjnym, a w szczególności pracownicy zatrudnieni w jednym lub kilku zakładach pracy lub osoby należące do tej samej organizacji społecznej lub zawodowej. Pragnę podkreślić, że – inaczej niż wnioskodawcy – nie kwestionuję wyrażonej w nim zasady, że s.k.o.k. mają tworzyć tylko osoby, między którymi istnieje jakaś więź społeczna, pierwotna w stosunku do więzi wynikającej z członkostwa w kasie (tak powołany wyrok o sygn. K 64/07). Ten warunek zrzeszania się w kasach spółdzielczych jest bowiem przesłanką (uzasadnieniem) szczególnego traktowania tych kas w stosunku do innych instytucji finansowych. Nieproporcjonalnego (niezgodnego z art. 31 ust. 3 Konstytucji) ograniczenia prawa do zrzeszania się upatruję natomiast – podobnie jak stwierdziła to w trakcie rozprawy pełnomocniczka grupy posłów wnioskodawców – w tym, że art. 10 ust. 1 u.s.k.o.k. zbyt wąsko ujmuje pojęcie tej więzi, sprowadzając je tylko do więzi o charakterze zawodowym lub organizacyjnym. Uniemożliwia to utworzenie kasy spółdzielczej na przykład mieszkańcom małej miejscowości lub osiedla w większym mieście, połączonym realną więzią sąsiedzką, a także wstąpienie do kasy członków rodzin osób połączonych więzią zawodową lub organizacyjną. W obecnej praktyce ograniczenia te obchodzone są przez tworzenie stowarzyszeń, których głównym, jeśli nie jedynym, rzeczywistym celem powstania jest umożliwienie wszystkim osobom, które się do niego „zapiszą”, wstąpienia do kasy, jako połączonym więzią organizacyjną, co wypacza ideę kas spółdzielczych.

2.2. Brak spójnej koncepcji kas spółdzielczych w u.s.k.o.k. przejawia się szczególnie jaskrawo, gdy rozpatrujemy treść art. 10 ust. 1 w kontekście art. 60. Warunek, że kasę spółdzielczą mogą utworzyć i należeć do niej tylko osoby wcześniej powiązane pewną realną więzią społeczną, jest swoistą alternatywą państwowego nadzoru nad kasą. Zakłada się bowiem, że wspólnota interesów (zawodowych lub innych), osobista znajomość wielu członków i wynikające stąd zaufanie sprawiają, iż nie jest konieczny zewnętrzny nadzór nad ich funkcjonowaniem, a w każdym razie, że ten nadzór nie powinien być tak ścisły, jak w przypadku innych instytucji finansowych, nieopartych na takich więziach społecznych członków czy też udziałowców. Tymczasem art. 60 u.s.k.o.k. ustanawia nadzór nad działalnością kas i Kasy Krajowej przez państwową instytucję, jaką jest KNF, na zasadach określonych w u.s.k.o.k. oraz w ustawie z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2015 r. poz. 614, ze zm.; dalej: ustawa nadzorcza), który jest – co do zasady – tożsamy z nadzorem sprawowanym przez KNF nad bankami, a w niektórych aspektach nawet bardziej od niego rygorystyczny (np. według art. 147 § 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, Dz. U. z 2015 r. poz. 128, ze zm., inaczej niż w art. 74c ust. 8 u.s.k.o.k., w razie zaskarżenia do sądu decyzji KNF o przejęciu banku do czasu rozstrzygnięcia sądowego nie może się rozpocząć przejęcie majątku przejmowanego banku; ponadto sąd, uznając skargę na przejęcie banku przez inny bank za zasadną, może uchylić tę decyzję, bądź stwierdzić jej nieważność, co nie jest możliwe w odniesieniu do wadliwej decyzji KNF o przejęciu s.k.o.k. przez bank, co do której sąd – zgodnie z art. 74c ust. 9 u.s.k.o.k. – może tylko stwierdzić, że została wydana z naruszeniem prawa). Z tego powodu uważam, że art. 60 w związku z art. 10 ust. 1 u.s.k.o.k. jest niezgodny co najmniej z art. 58 ust. 1 (zasadą wolności zrzeszania się) w związku

z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Z tych samych względów, uważam za niezgodne z tymi wzorcami konstytucyjnymi zaskarżone przepisy ustanawiające poszczególne instrumenty tego nadzoru.

2.3. Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 60 u.s.k.o.k. jest niezgodny z Konstytucją (z art. 58 ust. 1 oraz art. 22 w związku z art. 31 ust. 3) w zakresie, w jakim nie ogranicza środków nadzoru KNF nad działalnością „małych kas”. Wyrok w tym punkcie jest dla mnie niezrozumiały. Jak bowiem określić zakres, w którym przepis ten został uznany za niekonstytucyjny, skoro nie określono, które kasy są „małe”? W szczególności, czy, i w jakiej części, straci on moc obowiązującą po upływie terminu 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku, zakreślonego w punkcie II sentencji wyroku? Moim zdaniem, po upływie tego terminu przepis będzie nadal obowiązywał w dotychczasowym kształcie, a przede wszystkim nadal będą obowiązywać wszystkie przewidziane w ustawie środki nadzoru KNF w odniesieniu do wszystkich kas i Kasy Krajowej, uznane wszak za zgodne z Konstytucją, i to bez żadnej relatywizacji ze względu na wielkość kasy. Z wyroku Trybunału Konstytucyjnego wynika tylko postulat pod adresem ustawodawcy, aby – według swego uznania – zróżnicował niektóre środki nadzoru nad kasami, ograniczając je w stosunku do kas, które określi jako „małe”. Trybunał Konstytucyjny stwierdził przy tym w uzasadnieniu (cz. III, pkt 2.21), że „Potencjalne odrębności środków nadzoru nad małymi kasami nie ograniczają dalszego obowiązywania tych rozwiązań ustawowych, które zostały poddane kontroli w niniejszym postępowaniu i uznane za zgodne z Konstytucją” (czyli – w istocie – wszystkich). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca powinien jednak w przyszłości ustanowić regulacje wyjątkowe, które będą odpowiadać swoistości małych kas. Muszę dodać, że trudno mi wyobrazić sobie owe „regulacje wyjątkowe”, które miałyby ograniczać środki nadzoru nad małymi kasami w sytuacji obowiązywania wobec nich nawet wszystkich środków nadzoru określonych w przepisach zakwestionowanych w niniejszej sprawie.

2.4. Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodne z Konstytucją zaskarżone przez wszystkich wnioskodawców przepisy art. 74c ust. 4, 8 i 9 oraz ust. 11 w związku z ust. 3, 4 i 6 u.s.k.o.k., dotyczące tzw. *process resolution*, czyli szybkiej i sprawnej restrukturyzacji lub likwidacji kas, w których wystąpiła strata bilansowa powodująca obniżenie do poziomu poniżej 1% stosunku funduszy własnych do wartości aktywów.

Zgodnie z art. 74c ust. 4 u.s.k.o.k., jeżeli wystąpi taka strata bilansowa, Kasa Krajowa odmówi udzielenia odpowiedniej pomocy z funduszu stabilizacyjnego i brak jest możliwości przejęcia kasy przez inną kasę za jej zgodą, KNF może podjąć decyzję o przejęciu kasy albo o przejęciu wybranych praw majątkowych lub zobowiązań kasy przez bank krajowy (za jego zgodą) albo decyzję o likwidacji kasy.

Jak słusznie podkreśla w swoim wniosku Prezydent RP, przepis ten daje bardzo szeroki zakres swobody decyzyjnej KNF w stosunku do kasy będącej spółdzielnią, pod pewnymi względami nawet szerszy niż w stosunku do banku znajdującego się w podobnej sytuacji finansowej. Przesłanką podjęcia przez KNF jednej z decyzji, o których mowa w art. 74c ust. 1-4 u.s.k.o.k. jest tylko jeden wskaźnik finansowy – określona wyżej strata bilansowa. Komisja ma swobodę wyboru jednego ze środków wskazanych w art. 74c ust. 4 u.s.k.o.k. Nie ma przy tym obowiązku uprzedniego zastosowania jednej z procedur naprawczych ani ustanowienia zarządu komisarycznego, które są przewidziane w przepisach rozdziału 6b u.s.k.o.k. na wypadek straty bilansowej lub jej ryzyka lub zagrożeń utratą płynności finansowej kasy.

Szczególnie niebezpieczna dla kas i ich członków jest, moim zdaniem, dopuszczona w ust. 4 art. 74c u.s.k.o.k. możliwość wydania decyzji o przejęciu przez bank krajowy tylko wybranych praw majątkowych (nie wiadomo według jakich kryteriów wyboru), której prawo bankowe nie dopuszcza wobec banków. W takiej sytuacji kasa musi pokryć straty z pozostałego majątku kasy (art. 74c ust. 11 u.s.k.o.k.), co może doprowadzić do jej upadłości. Przy tym, zgodnie z art. 74c ust. 12 u.s.k.o.k., przejęcie wybranych praw majątkowych lub zobowiązań kasy nie wymaga zgody dłużników, wierzycieli ani członków kasy, której prawa lub zobowiązania są przedmiotem przejęcia.

Należy podkreślić, że decyzje, o których wyżej mowa, może podejmować jednoosobowo – na podstawie upoważnienia KNF – jej Przewodniczący lub jego zastępca, a nawet – działający w charakterze pełnomocnika – pracownik urzędu KNF, gdyż nie zostały one wymienione w art. 12 ust. 2 ustawy nadzorczej, w katalogu decyzji, które mogą być podejmowane tylko kolegialnie. Warto dodać, że analogiczne decyzje w stosunku do banków KNF może podejmować wyłącznie kolegialnie.

W świetle powyższego, moim zdaniem, nie ulega wątpliwości, że art. 74c ust. 4 u.s.k.o.k. jest niezgodny z zasadą wolności zrzeszania się, wyrażoną w art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Z kolei art. 74c ust. 8 i 9 u.s.k.o.k. nadmiernie, niezgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczają prawo kas do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Wprawdzie stanowią one, że od decyzji KNF o przejęciu kasy albo przejęciu jej wybranych praw majątkowych lub zobowiązań oraz od decyzji o likwidacji kasy, jej rada nadzorcza, w terminie 7 dni od daty doręczenia decyzji (należy zwrócić uwagę na wyjątkowo krótki termin!), może wnieść skargę do sądu administracyjnego, jednakże decyzja ta w istocie jest niewzruszalna. Sąd nie jest bowiem władny

uchylić jej ani nawet stwierdzić jej nieważności. Może tylko orzec, że została ona wydana z naruszeniem prawa (co może być podstawą dochodzenia odszkodowania za szkodę wynikłą z wadliwej decyzji). Wniesienie skargi do sądu – inaczej niż w odniesieniu do banków – nie wstrzymuje wykonania decyzji. Przed rozstrzygnięciem sądu nie może być jedynie rozpoczęte zbywanie majątku kasy w likwidacji. Ograniczenie możliwości ochrony kasy w postępowaniu sądowym zbiega się w tym rozwiązaniu z pozbawieniem sądu swobody orzekania.

Należy zwrócić uwagę, że sprzeczna z prawem decyzja KNF o przejęciu wybranych praw majątkowych lub zobowiązań nie podlega uchynieniu ani stwierdzeniu nieważności także wtedy, gdy nie wywołuje nieodwracalnych skutków.

3. Zakwestionowane we wnioskach, restrykcyjne, środki nadzoru KNF nad s.k.o.k. uzasadniane są przez organy państwowe koniecznością ochrony stabilności systemu kas spółdzielczych i tym samym stabilności całego rynku finansowego oraz bezpieczeństwa depozytów członków (będących jednocześnie klientami) kas. W sprzeczności z tymi, niewątpliwie ważkimi, deklaracjami pozostają wypowiedzi niektórych wysoko postawionych funkcjonariuszy państwowych o kasach, w tym Ministra Finansów, który publicznie nazwał je „piramidą finansową”. Tego rodzaju wypowiedzi mogą powodować gwałtowny odpływ środków z kas i ich załamanie się. Tymczasem warto pamiętać, że ani w Polsce, ani na świecie nie ma banku, który nie upadłby, gdyby wszyscy klienci postanowili w krótkim czasie wycofać swoje depozyty.

Należy podkreślić, że rygorystyczne wymagania wobec kas, zwłaszcza co do ich płynności finansowej, mogą doprowadzić albo do ich upadku, albo do upodobnienia się do banków również pod względem warunków udzielania pożyczek i kredytów. W obu wypadkach może to sprawić, że ich obecni członkowie, i jednocześnie klienci, nie mając wymaganej zdolności kredytowej, będą zmuszeni zaciągać pożyczki w różnych firmach pożyczkowych, które już obecnie doprowadzają wielu swoich klientów, znajdujących się w przymusowej sytuacji, do – nie tylko ekonomicznej – ruiny.

Z tych względów złożenie zdania odrębnego uznałam za konieczne.

Zdanie odrębne

Sędziego TK Mirosława Granata
do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 31 lipca 2015 r., sygn. akt K 41/12

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do uzasadnienia wyroku, do umorzenia postępowania w zakresie art. 7 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1450; dalej: ustawa o skok), do oceny konstytucyjności art. 74c ust. 4, art. 74c ust. 8 i 9 oraz art. 74c ust. 11 i 12 ustawy o skok, a także do postanowienia o umorzeniu postępowania pozostałych zaskarżonych ustępów art. 74c ustawy o skok. Moje zdanie odrębne uzasadniam w sposób następujący.

I

1. Argumentacja Trybunału dotycząca umorzenia kontroli szeregu kwestionowanych przepisów ustawy o skok nie jest przekonująca. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że uzasadnienia wniosków grupy posłów z 27 lipca 2012 r., grupy senatorów z 15 lipca 2013 r. oraz grupy posłów z 23 lipca 2013 r. budzą istotne zastrzeżenia formalnoprawne. Uznał też, że wnioskodawcy nie posłużyli się argumentacją, która mogłaby mieć znaczenie do oceny hierarchicznej zgodności norm prawnych i zostać uwzględniona przez Trybunał w toku kontroli konstytucyjności zaskarżonych przepisów. W związku z tym Trybunał ograniczył zakres rozpoznania sprawy. W ocenie Trybunału kontrola wniosków nie byłaby możliwa bez aktywnego zaangażowania się sądu konstytucyjnego do rekonstrukcji i istotnego uzupełnienia poszczególnych zarzutów. Trybunał nie może zastępować wnioskodawcy i podejmować z urzędu działań zmierzających do skorygowania pisma procesowego, tak aby spełniało przynajmniej minimalne warunki określone ustawą o TK.

W mojej ocenie dane rozumowanie jest nieprawidłowe, gdyż w niniejszej sprawie Trybunał nie musiał korygować pism procesowych. Zawierały one bowiem wszystkie wymagane prawem elementy formalne, od których zależało zainicjowanie postępowania.

2. Uważam, że umorzenie kontroli części skarżonych przepisów ma charakter arbitralny i nie znajduje uzasadnienia we właściwych podstawach prawnych. Wnioskodawca (grupa posłów), zarówno we wniosku pisemnym,

jak i w toku rozprawy, przytoczył argumentację uzasadniającą zarzuty wobec szeregu przepisów, w odniesieniu do których Trybunał postępowanie umorzył. Niewłaściwe jest więc twierdzenie, że jeśli podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem błędnie lub niewłaściwie wskazuje argumenty na poparcie swoich racji, to takie postępowanie należy umorzyć. Uważam, że takie podejście mija się z celem postępowania przed Trybunałem i jego rolą stania na straży hierarchicznej zgodności prawa.

Art. 32 ust. 1 ustawy o TK jest przepisem proceduralnym. Określa on warunki, jakim w procedurze kontroli prawa musi odpowiadać pismo procesowe, aby wywołać skutek prawny w postaci wszczęcia postępowania. Istota zarzutu wskazana w takim piśmie musi odzwierciedlać relację między zakwestionowaną regulacją a podstawą kontroli. Polega to na uzasadnieniu twierdzenia, że konkretny akt normatywny pozostaje w konkretnej relacji do wzorca jako niezgodny z nim (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciniński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, s. 113-114; Z. Czeszejko-Sochacki, *Procesowe granice kognicji Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych*, red. M. Kudej, Katowice 1999).

Na zakres argumentacji wnioskodawcy w sprawie zainicjowanej w trybie kontroli abstrakcyjnej przez podmioty legitymowane ogólnie ma wpływ to, że wszczęcie tego rodzaju kontroli następuje w oderwaniu od konkretnych przejawów stosowania danego aktu prawnego. Normy są tu podważane jako niekonstytucyjne na podstawie ogólnego przekonania o ich niezgodności z aktem wyższego rzędu. Podczas kontroli abstrakcyjnej nie trzeba wykazywać interesu prawnego we wszczęciu takiej kontroli. Podmiot uprawniony nie musi więc wskazywać, jakie jego konstytucyjne wolności i prawa zostały naruszone kwestionowanymi przepisami. Wnioskodawca nie musiał też wykazywać przesłanki funkcjonalnej, od istnienia której zależy przyjęcie sprawy do rozpoznania przez TK.

3. Rozpatrywanie treści art. 32 i art. 19 ustawy o TK prowadzi do konkluzji, że wniosek powinien zawierać uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie, ale te dowody nie wiążą Trybunału. Trybunał nie jest związany argumentacją wskazaną przez inicjatora postępowania, która miała miejsce – jak dowodzę w dalszym toku zdania odrębnego – w wypadku szeregu zakwestionowanych przepisów, wobec których Trybunał postępowanie umorzył. Zgodnie natomiast z art. 19 ust. 1 ustawy o TK, Trybunał w toku postępowania powinien zbadać wszystkie istotne okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy. Trybunał nie jest przy tym związany wnioskami dowodowymi uczestników postępowania i może z urzędu dopuścić dowody, jakie uzna za celowe dla wyjaśnienia sprawy (ust. 2). Uwaga ta dotyczy problematyki granic związania TK wnioskiem inicjującym kontrolę konstytucyjności prawa. Z wyroku TK z 12 kwietnia 2000 r. (sygn. K 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87) wynika, że granice orzekania mają wyłącznie przedmiotowy charakter.

W doktrynie prawa konstytucyjnego wyróżnia się podstawowe sposoby rozumienia pojęcia związania Trybunału zakresem zaskarżenia (zob. K. Wojtyczek, *Zasada skargowości w procedurze kontroli norm przed polskim Trybunałem Konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” nr 1/2003, s. 26). Pierwsze podejście zakłada, że granice kontroli wyznaczają wyłącznie normy poddane kontroli. Drugie rozumienie polega na tym, że granice zaskarżenia wyznaczają zarówno norma kontrolowana, jak i norma wskazana jako wzorzec kontroli. W takim wypadku Trybunał powinien ograniczyć się tylko do orzekania o zgodności albo niezgodności między normami wskazanymi przez inicjatora kontroli. Ostatnie podejście zakłada, że granice związania wnioskiem wyznaczają norma kontrolowana, norma stanowiąca podstawę kontroli oraz argumenty powołane w celu wykazania niezgodności między tymi normami. Trybunał nie może w tym wypadku powołać argumentów niewskazanych przez inicjatora kontroli. Przedmiotem kontroli jest wówczas kwestia zasadności wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej. W niniejszej sprawie Trybunał przyjął stanowisko trzecie, które wyraźnie ograniczyło jego kognicję.

Uważam, że przyjęcie takiego podejścia nie jest zasadne, gdyż występuje przeciw istocie kontroli konstytucyjności prawa.

4. O ile uzasadnione było umorzenie kontroli wobec skarżonych przepisów, które w ogóle nie zawierają uzasadnienia zarzutów i dowodów na ich poparcie, o tyle w wypadku, gdy wnioskodawca powołał określone argumenty, Trybunał nie był władny uznać, że nie zostały spełnione przesłanki art. 32 ust. 1 ustawy o TK. Jeżeli bowiem wnioskodawca, nawet w sposób nieudolny czy nieprzekonujący wskazuje racje na poparcie swoich tez, sprawa powinna być rozpoznana merytorycznie. Wadliwość argumentacji wnioskodawcy może świadczyć o braku zasadności podnoszonych twierdzeń i niemożności przełamania domniemania konstytucyjności aktu prawnego, o czym wspomina Trybunał w uzasadnieniu, stwierdzając, że: „Motywy zarzutów wnioskodawców były zdawkowe i lakoniczne. Uzasadnienie rzadko wykraczało poza przytoczenie literalnego brzmienia przepisów, ich omówienie oraz ogólną konstatację o niezgodności z określonym wzorcem kontroli. Z tego punktu widzenia było ono niedostateczne i nie mogło przesądzić o wzruszeniu domniemania konstytucyjności ustawy” (cz. III, pkt 1.5.2 uzasadnienia wyroku).

W takiej sytuacji TK powinien orzec o zgodności kwestionowanego przepisu z Konstytucją z braku podstaw do odmiennej oceny. Z tego względu stwierdzam, jak to już podkreślałem w innych wypowiedziach, że istnieje

różnica między sytuacją, w której wnioskodawca nie podaje argumentów za poparciem swoich tez lub nie uzasadnia ich, a sytuacją, w której te argumenty podaje, ale są one w ocenie TK niewłaściwe. W pierwszym wypadku możemy mówić o niedopuszczalności orzekania. W drugim orzekać należy, a TK zgodnie z zasadą dyspozycyjności nie jest związany dowodami wnioskodawcy i musi dochować staranności, by wszechstronnie sprawę zbadać. W razie wątpliwości co do możliwości orzekania należy przyjąć, że sprawa powinna być rozpatrzona merytorycznie.

Zgadzam się zatem, że należało umorzyć kontrolę przepisów, wobec których wnioskodawca w ogóle nie podał argumentów za ich niekonstytucyjnością. Tym bardziej dotyczy to przepisów, które utraciły moc lub wobec których zarzuty zostały wycofane. W stosunku natomiast do przepisów, wobec których zarzuty były uargumentowane, TK powinien zarzuty te rozpatrzeć merytorycznie, nawet jeśli argumenty były niezadowalające. Trybunał nie może w takiej sytuacji konstatować, że zarzuty wnioskodawców *en general* były „zdawkowe i lakoniczne”, i w ten sposób uchylać się od konieczności orzekania.

5. Jednym z dłużej analizowanych wątków rozprawy przed Trybunałem były zarzuty wobec art. 7 ust. 1, 4, 5 i 6 ustawy o skok. Przepis ten ma kluczowe znaczenie dla oceny konstytucyjności w zasadzie całej regulacji instytucji kas skok. W szczególności ustawa wymaga zezwolenia KNF na utworzenie kasy (ust. 1), zaś ust. 5 dotyczy przesłanek odmowy wydania zezwolenia na utworzenie kasy przez KNF. W toku rozprawy przedstawiciel wnioskodawcy uzasadnił zarzuty stawiane tej regulacji, z punktu widzenia art. 2, art. 7, art. 9, art. 20, art. 22, art. 32 ust. 2, art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 91 ust. 3 Konstytucji. Nie mogę więc zgodzić się, że zarzuty wobec tego kluczowego przepisu ustawy nie zostały uzasadnione i miały zostać nieuzasadnione z punktu widzenia każdego z tych wzorców (por. punkt 1.5.10 lit. a uzasadnienia wyroku). Tak nie jest.

Skutkiem arbitralności TK co do zakresu umorzenia kontroli w niniejszym postępowaniu jest to, że bardzo trudne lub zgoła – moim zdaniem – niemożliwe do utrzymania jest uzasadnienie pkt 1 sentencji niniejszego wyroku, dotyczącego zakresowej niekonstytucyjności art. 60 ustawy o skok na gruncie zasady wynikającej z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 58 ust. 1 Konstytucji. Jak bowiem można uzasadnić myśl TK o zróżnicowaniu zakresu środków nadzoru ze strony KNF wobec działalności części kas („małych kas”), jeśli nie sięga się do analizy konstytucyjności art. 7 ustawy o skok, jako jednego z podstawowych przepisów dotyczących środków nadzoru? Trybunał sam stwierdza, że „każdy instrument prawny, którym w ramach nadzoru finansowego posługuje się KNF, powinien być oceniony odrębnie: nie istnieje prosta zależność między oceną konstytucyjności nadzoru KNF jako ogólnej kompetencji tego organu a konstytucyjnością poszczególnych prawnych form nadzoru” (cz. III, pkt 2.20 uzasadnienia), ale z tego twierdzenia nie wyciągnął dalszych wniosków. Przyczyną tego jest zapewne nieuzasadnione umorzenie postępowania w zakresie art. 7 ust. 1, 4, 5 i 6 ustawy o skok.

6. Z powodu rzekomego braku wystarczającej argumentacji Trybunał umorzył postępowanie (por. punkt 1.5.10 lit. c uzasadnienia wyroku) także w zakresie oceny zgodności:

– art. 74c ust. 5 ustawy o skok (nakaz uwzględnienia przez KNF zakresu zgody podmiotu przejmującego) w zakresie, w jakim przewiduje możliwość przejścia wybranych praw majątkowych kasy lub wybranych zobowiązań kasy przez bank krajowy, z art. 2, art. 7, art. 21, art. 32, art. 64, art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Powodem umorzenia postępowania był brak uzasadnienia zarzutów przez wnioskodawcę, z czym trudno się zgodzić. Przepis ten powinien zostać poddany ocenie z zasadami określoności i poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji), ponieważ nie dookreśla, w jakim zakresie KNF jest związany propozycją banku krajowego i w jakim zakresie może uwzględnić zakres zgody przejmującego, a także w jakim zakresie ma znaczenie decyzja BFG o udzieleniu lub nieudzieleniu wsparcia finansowego przejmującemu bankowi w formie, o której mowa w art. 20g ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz. U. z 2014 r. poz. 1866, ze zm.; dalej: ustawa o BFG). Ponadto wskazane kwestie mają podstawowy związek z art. 74c ust. 4 oraz ust. 8 i 9 ustawy o skok, które Trybunał ocenił merytorycznie;

– oceny zgodności art. 74c ust. 8 i 9 ustawy o skok z art. 10 ust. 1, art. 32, art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2, art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, a także z art. 118 w związku z art. 119 Konstytucji. Trybunał dokonał oceny kwestionowanych przepisów jedynie z art. 45 ust. 1 i art. 2 Konstytucji;

– oceny zgodności art. 74c ust. 10 ustawy o skok w zakresie, w jakim przewiduje możliwość przejścia wybranych praw majątkowych kasy lub wybranych zobowiązań kasy przez bank krajowy, z powodu rzekomego braku uzasadnienia zarzutów przez wnioskodawcę. Po merytorycznym rozpoznaniu zarzutów co do zasad ustanawiania zarządcy komisarycznego dla kasy, wobec której wydano decyzję o przejściu jej niektórych wierzytelności i zobowiązań bankowi krajowemu, Trybunał powinien uznać je za niezasadne i orzec o zgodności kwestionowanego przepisu z art. 2, art. 7, art. 21, art. 32, art. 64, art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wbrew twierdzeniom wnioskodawcy ustawodawca nie wprowadził zasady obligatoryjnego, tj. niezależnie od sytuacji

kasy, odbierania prawa zarządzania kasą i prowadzenia jej spraw powołanym do tego organom – zarządowi i radzie nadzorczej. Obowiązują precyzyjne przepisy określające, kiedy KNF może i powinna podjąć decyzję o ustanowieniu zarządu komisarycznego nad kasą znajdującą się na krawędzi upadłości (por. art. 74k ust. 1 ustawy o skok), oraz wskazujące, że KNF może podjąć powyższą decyzję w odpowiednim czasie także z własnej inicjatywy, nawet jeśli nie nastąpi wymagane ustawą powiadomienie przez zarząd kasy lub jej likwidatora KNF o wystąpieniu odpowiedniej przesłanki (art. 74k ust. 3 ustawy o skok);

– art. 74c ust. 12 ustawy o skok w zakresie, w jakim przejęcie wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy nie wymaga zgody dłużników, wierzycieli oraz członków kasy, z art. 2, art. 7, art. 20, art. 32, art. 64 ust. 3, art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał dokonał oceny kwestionowanego przepisu jedynie z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Powodem umorzenia postępowania w przeważającej części zarzutów był brak ich uzasadnienia przez wnioskodawcę, z czym trudno się zgodzić;

– art. 74c ust. 13 ustawy o skok w zakresie, w jakim w razie przejęcia przez krajowy bank spółdzielczy wybranych praw majątkowych kasy lub wybranych zobowiązań kasy nakazuje odpowiednie stosowanie art. 5 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (Dz. U. z 2014 r. poz. 109, ze zm.), a także art. 74c ust. 14 ustawy o skok w zakresie, w jakim w razie przejęcia przez krajowy bank spółdzielczy wybranych praw majątkowych kasy lub wybranych zobowiązań kasy nakazuje odpowiednie stosowanie art. 100 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2013 r. poz. 1443 ze zm.; dalej: prawo spółdzielcze). Oba przepisy zostały zaskarżone jako niezgodne z art. 2, art. 7, art. 21, art. 32, art. 64, art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, zaś powodem umorzenia postępowania był ponownie rzekomy brak uzasadnienia zarzutów przez wnioskodawcę.

II

Uzasadnieniem zgodności z Konstytucją art. 74c ustawy o skok jest podstawowy argument Trybunału dotyczący odwołania się do procesu *resolution*, do realizacji celów, które przy jego wprowadzeniu przyświecały ustawodawcy europejskiemu, oraz do konieczności zachowania celów i instrumentów *resolution* także w wypadku zagrożenia upadłością spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Ten sposób argumentacji Trybunału nie jest przekonujący z uwagi na treść przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiającej ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniającej dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012 (Dz. U. UE L 173 z 12.06.2014, s. 190; dalej: dyrektywa 2014/59/UE).

Przede wszystkim dyrektywa 2014/59/UE oraz przewidziane w niej cele i instrumenty *resolution* nie mają zastosowania do kas skok. Dyrektywa ta dotyczy mających siedzibę na terytorium Unii „instytucji” (art. 1 ust. 1 lit. a dyrektywy 2014/59/UE), przez które należy rozumieć instytucje kredytowe i firmy inwestycyjne (art. 2 ust. 1 pkt 23 dyrektywy 2014/59/UE). Z uwagi na wyraźne brzmienie tej dyrektywy, spod definicji „instytucji kredytowej” wyłączono w Polsce spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe i Bank Gospodarstwa Krajowego jako podmioty, o których mowa w art. 2 ust. 5 dyrektywy 2013/36/UE (art. 2 ust. 1 pkt 2 dyrektywy 2014/59/UE). Z kolei mająca zastosowanie do kas skok dyrektywa 2001/24/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 kwietnia 2001 r. w sprawie reorganizacji i likwidacji instytucji kredytowych (Dz. U. UE L 125 z 5.05.2001, s. 15) stanowi jedynie, że w przypadku braku środków służących reorganizacji (*reorganisation*) lub gdy środki te zawiodły, przeżywające trudności instytucje kredytowe muszą zostać zlikwidowane (*winding up*) (motyw 14 dyrektywy 2001/24/WE), jednak dyrektywa nie wymienia ani konkretnych środków reorganizacji, ani instrumentów likwidacji, pozostawiając te zagadnienia instytucjom przewidzianym przez prawo krajowe.

Trybunał bezkrytycznie przyjmuje argument o zasadności analogicznego stosowania do kas skok przewidzianych w dyrektywie 2014/59/UE celów i instrumentów procesu *resolution*. Jednak dyrektywa ta została przyjęta dla dużych podmiotów, których niewypłacalność może mieć wpływ na zintegrowane i połączone rynki finansowe w Unii, określanymi jako instytucje działające w skali transgranicznej, których upadłość może zdestabilizować rynki finansowe również w innych państwach członkowskich (motyw 3 dyrektywy 2014/59/UE). Dyrektywa 2014/59/UE ma więc znajdować zastosowanie do dużych instytucji kredytowych i finansowych, o działalności transgranicznej europejskiej i światowej, i to tylko wtedy, gdy grożąca takiemu podmiotowi upadłość zagraża rynkowi w skali krajowej lub europejskiej. Skuteczny system *resolution* wprowadzony w prawie państw członkowskich powinien umożliwiać restrukturyzację i uporządkowaną likwidację dużych instytucji i instytucji o znaczeniu systemowym (*systemic institutions*) w sposób niezagrażający stabilności finansowej (motyw 67 dyrektywy 2014/59/UE). Z przepisu dyrektywy wynika, że celem wprowadzenia środków *resolution* jest utrzymanie tzw. funkcji krytycznych.

Zostały one w dyrektywie wyraźnie zdefiniowane jako działania, usługi lub operacje, których zaprzestanie mogłoby prowadzić w jednym państwie lub większej liczbie państw członkowskich do zaburzeń w usługach kluczowych dla całej gospodarki lub mogłoby zakłócić stabilność finansową ze względu na wielkość instytucji lub grupy instytucji lub ze względu na ich udział w rynku, wzajemne powiązania zewnętrzne i wewnętrzne, złożoność lub działalność transgraniczną oraz substytucyjność wzajemną (art. 2 ust. 1 pkt 35 dyrektywy 2014/59/UE).

Tymczasem ani wielkość kas, ani ich znaczenie nie uzasadniają co do zasady stosowania do nich rozwiązań przygotowanych wyraźnie dla minimalizowania zagrożenia braku stabilności rynku finansowego w związku z upadłością dużych instytucji. Według informacji podanych przez polski organ nadzoru, pod koniec 2014 r. wartość aktywów 50 działających w Polsce skok wyniosła ogółem 0,74% wartości aktywów polskiego sektora finansowego, podczas gdy wartość aktywów 38 banków komercyjnych – ponad 63%, a wartość aktywów banków spółdzielczych – ok. 4,7% (*Sprawozdanie z działalności Komisji Nadzoru Finansowego w 2014 roku*, s. 17, dostępne na stronie internetowej Komisji https://www.knf.gov.pl/o_nas/urzed_komisji/sprawozdanie_z_dzialalnosci/index.html). Czy możliwe skutki upadłości jednej z kas skok uzasadniają wprowadzenie szczególnych (wyjątkowych) instytucji, które zostały przewidziane i skonstruowane dla dużych instytucji kredytowych? Nawet gdyby kasy nie zostały wyraźnie wyłączone spod zakresu stosowania dyrektywy 2014/59/UE, ustawodawca polski byłby zobowiązany wziąć pod uwagę wskazówki w niej zawarte. Podczas wprowadzania i stosowania środków *resolution* należy przecież brać pod uwagę szczególne cechy formy prawnej danej instytucji, do której dyrektywa ma potencjalne zastosowanie (motyw 49 dyrektywy 2014/59/UE). Organy krajowe powinny uwzględnić charakter działalności danej instytucji, jej strukturę udziałową, formę prawną, profil ryzyka, wielkość, status prawny, powiązania z innymi instytucjami i z systemem finansowym oraz stopień złożoności działalności instytucji, prowadzenie przez nią działalności inwestycyjnej (motyw 14 dyrektywy 2014/59/UE). Te przesłanki nie przemawiają przeciwko konieczności analogicznego stosowania mechanizmu *resolution* wobec podmiotów o wielkości odpowiadającej wielkości kas skok.

Co więcej, dyrektywa 2014/59/UE zakłada proporcjonalność stosowania wyjątkowych instrumentów procesu *resolution* nawet wobec dużych instytucji kredytowych. Każda instytucja będąca na progu upadłości powinna być zasadniczo likwidowana na zasadach ogólnych, czyli w ramach standardowego postępowania upadłościowego uregulowanego przepisami krajowymi. Państwa członkowskie mają zapewnić, by właściwe organy podejmowały działania w ramach instrumentów *resolution* tylko wtedy, gdy są one w interesie publicznym, tzn. gdy są one konieczne do osiągnięcia jednego z celów dyrektywy, proporcjonalne do tych celów, a likwidacja w ramach standardowej upadłości nie umożliwiłaby osiągnięcia tych celów w takim samym stopniu (art. 32 ust. 5 dyrektywy 2014/59/UE). Dyrektywa ta zawiera dalsze wskazówki w tej kwestii. Dopiero jeśli upadłość (dużej) instytucji zagrażałaby stabilności finansowej w skali krajowej lub europejskiej i zakłócałaby wykonywanie funkcji krytycznych (wyżej zdefiniowanych), wówczas interes publiczny może (ale nie musi) przemawiać za postawieniem tej instytucji w stan *resolution* zamiast w stan upadłości (motyw 45 dyrektywy 2014/59/UE). Wyraźnie wskazano, że jeżeli problem występuje w pojedynczej instytucji i nie ma wpływu na pozostałą część systemu finansowego, ani też nie grozi destabilizacją rynku finansowego w związku z wrażliwym otoczeniem, nie należy sięgać do instrumentów *resolution* (motyw 7 dyrektywy 2014/59/UE). Zanim zostaną zastosowane jakiegokolwiek narzędzia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, należy zawsze rozważyć likwidację instytucji będącej na progu upadłości w ramach standardowego postępowania upadłościowego (motyw 46 dyrektywy 2014/59/UE). Upadłość likwidacyjna danej instytucji powinna grozić istotnym negatywnym wpływem na rynki finansowe, inne instytucje lub na gospodarkę w szerszym ujęciu (motyw 14 dyrektywy 2014/59/UE). Ustawodawca unijny, czyli twórca procesu *resolution* wskazuje również, że powinno się go przeprowadzać jedynie wtedy, gdy jest to niezbędne z punktu widzenia interesu publicznego (motyw 13 dyrektywy 2014/59/UE), a instrumenty *resolution* powinny być stosowane wyłącznie wtedy, gdy jest to konieczne do osiągnięcia celu stabilności finansowej leżącego w interesie ogólnym (motyw 49 dyrektywy 2014/59/UE).

III

1. Nie podzielam stanowiska Trybunału, że uzasadnione konstytucyjnie jest pozbawienie możliwości uzyskania wyroku sądu administracyjnego stwierdzającego nieważność lub uchylającego decyzję KNF, podejmowaną na podstawie art. 74c ust. 4 ustawy o skok, o przejęciu „całej” nierentownej kasy przez inną kasę lub bank krajowy bądź o przejęciu przez te podmioty wybranych praw majątkowych i zobowiązań kasy (por. cz. III pkt 7.11 uzasadnienia wyroku). Nie zgadzam się tym samym z kierunkiem argumentacji zaprezentowanym w uzasadnieniu wyroku.

Nie budzi przy tym moich wątpliwości brak możliwości ponownego rozpoznania sprawy przez KNF zgodnie z art. 127 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r.

poz. 267, ze zm.; dalej: k.p.a.). Po pierwsze, to zagadnienie z zakresu postępowania administracyjnego nie jest objęte wzorcem konstytucyjnego prawa do sądu. Po drugie, rozwiązanie to jest proporcjonalne z uwagi na postulat szybkości postępowania w razie zbliżającej się niewypłacalności instytucji kredytowej. Poza tym nie pozbawia ono prawa do sądu, a przez skrócenie instancyjnego postępowania administracyjnego doprowadza wręcz do szybszego dojścia do etapu skargi do sądu administracyjnego na decyzję KNF. W porównaniu z nim dalsze regulacje wprowadzone w art. 74c ust. 8 i 9 ustawy o skok przekraczają już gwarancje konstytucyjne.

W konsekwencji obowiązywania art. 74c ust. 9 ustawy o skok, w przypadku uznania przez sąd administracyjny za zasadną skargi na decyzję KNF o przejęciu przez inny podmiot całej kasy lub na decyzję o przejęciu wybranych praw majątkowych i zobowiązań kasy, sąd administracyjny musi utrzymać w mocy zaskarżoną decyzję i może jedynie orzec o jej wydaniu z naruszeniem prawa. Warto na przykład wskazać, że wadliwość decyzji KNF może polegać nawet na tak rażącym pogwałceniu prawa jak wydanie decyzji o przejęciu kasy lub jej składników majątkowych w sytuacji, gdy nie zostały spełnione kryteria art. 74c ust. 1 ustawy o skok, tj. gdy strata bilansowa kasy nie spowodowała obniżenia stosunku funduszy własnych do wartości aktywów poniżej 1%. Logicznym uzupełnieniem powyższego zakazu wzruszania decyzji KNF przez sąd jest ta część art. 74c ust. 8 ustawy o skok, która stanowi, że wniesienie skargi do sądu administracyjnego nie wstrzymuje wykonania decyzji KNF o przejęciu całej kasy lub jej wybranych praw i zobowiązań przez inną kasę lub przez bank krajowy. Skoro sąd administracyjny i tak nie będzie mógł wyeliminować decyzji z obrotu, ustawodawca nie widzi przeszkód, by nawet przed rozpoznaniem skargi możliwe było rozpoczęcie przejmowania kasy lub jej wybranych praw i zobowiązań, zgodnie z treścią zaskarżonej decyzji.

2. W mojej ocenie, ustawodawca, kierując się wartościami istotnymi dla dobra wspólnego i pragnąc chronić doniosłe interesy publiczne, wprowadził nadmierne ograniczenie praw i wolności obywateli przez pozbawienie możliwości uzyskania wyroku sądu administracyjnego stwierdzającego nieważność lub uchylającego decyzję KNF o przejęciu „całej” kasy lub jej „części”. W powyższym zakresie oba przepisy nadmiernie naruszają konstytucyjne prawo do sądu i zawężają zakres kognicji sądu administracyjnego. Ograniczają skuteczną ochronę interesów prawnych członków zrzeszonych w przejmowanej kasie, w których interesie występuje rada nadzorcza, a w wypadku przejmowania wybranych praw majątkowych i zobowiązań kasy – interesów zarówno członków, których prawa i zobowiązania są przejmowane, jak i członków, których prawa i zobowiązania pozostają w kasie (nie są przejmowane przez inną kasę lub bank krajowy).

Kwestionowane przepisy naruszają prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) w aspekcie prawa do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sądowego, a przez to naruszają również zasadę poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji). Prawo do sądu gwarantuje każdemu obronę jego interesów przed niezawisłym sądem. Prawo do sądu obejmuje w szczególności prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sądowego, które zapewni – w razie zasadności powództwa lub skargi – odpowiednią ochronę interesów występującej o nie jednostki. Sam Trybunał zauważył, że niemożność wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwej decyzji KNF i wywołanych nią konsekwencji prawnych jest najczęściej równoważne z niemożnością uzyskania przez skarżącego satysfakcjonującego wyroku sądowego (por. cz. III pkt 7.7 uzasadnienia wyroku). Jest to tym bardziej dotkliwe, że decyzja KNF nie wymaga zgody członków-właścicieli nierentownej kasy, a także pozostałych dłużników i wierzycieli kasy, której prawa majątkowe lub zobowiązania są przedmiotem przejęcia (art. 74c ust. 12 ustawy o skok).

3. Trybunał nie dostrzegł, że prawo do efektywnego zaskarżenia instrumentu *resolution* wynika także z przepisów i celów dyrektywy 2014/59/UE i że w związku z tym powinno zostać zapewnione także wtedy, gdy ustawodawca podejmuje instrumenty analogiczne do *resolution* i odwołuje się do celów tego procesu. Każde państwo członkowskie ma zapewnić prawo akcjonariuszy, wierzycieli i osób trzecich do zaskarżenia czynności przeniesienia aktywów, praw lub zobowiązań instytucji upadającej poddanej instrumentowi *resolution* (art. 66 ust. 6 dyrektywy 2014/59/UE). Dyrektywa nie narusza praw podstawowych i jest zgodna z Kartą praw podstawowych UE, zwłaszcza z prawem do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu oraz z prawem do obrony (motyw 130 dyrektywy 2014/59/UE). Państwa członkowskie zapewniają więc, aby każda osoba, której dotyczy decyzja o zastosowaniu środka w zakresie zarządzania kryzysowego miała prawo odwołać się od tej decyzji do sądu (art. 85 ust. 3 dyrektywy 2014/59/UE). Zgodnie z art. 47 Karty, zainteresowane strony mają mieć zapewnione prawo dostępu do bezstronnego sądu oraz do skutecznego środka prawnego w związku z działaniami, które ich dotyczą. Od decyzji podjętych przez organy prowadzące restrukturyzację i uporządkowaną likwidację powinno przysługiwać prawo do odwołania (*a right of appeal*) (motyw 88 dyrektywy 2014/59/UE).

4. Wskazywana przez Trybunał możliwość dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa za wadliwą decyzję KNF w toku kolejnego procesu, tym razem przed sądem cywilnym, nie stanowi moim zdaniem wystarczającej

adekwatnej drogi sądowej. Ustawa o skok nie zawiera bowiem w tym zakresie wystarczającego mechanizmu zaspokojenia interesów osób dotkniętych skutkami wadliwej decyzji KNF utrzymanej w mocy.

Trybunał poprzestał na wskazaniu, że mimo ograniczenia prawa do rozstrzygnięcia sądowego możliwe jest pełne skompensowanie ewentualnych szkód i strat członków skok w drodze dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa za bezprawne działanie KNF jako organu władzy publicznej na podstawie art. 417 § 1 i art. 417¹ § 2 zdanie drugie ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121, ze zm.; dalej: k.c.). Jednak Trybunał nie zauważa, że efektywność tej drogi sądowej nie jest niewątpliwa. Nie została jednoznacznie rozwiązana kwestia, kto jest poszkodowanym w procesie odszkodowawczym (zgodnie z art. 74c ust. 9 i art. 74i ust. 9 ustawy o skok) i kto może występować z powództwem odszkodowawczym przeciwko Skarbowi Państwa – czy tylko rada nadzorcza skok, czy też (samodzielnie) członkowie skok będący jej dłużnikami lub wierzycielami? Czy niezgodną z prawem decyzję KNF może zaskarżyć podmiot przejmujący, jeśli np. KNF nie uwzględni proponowanego zakresu przejęcia albo gdy wystąpią inne istotne okoliczności?

Ponadto należy brać pod uwagę realia i warunki postępowania cywilnego ze skargi o odszkodowanie za wydanie decyzji KNF z naruszeniem prawa, zwłaszcza te związane z wyznaczaniem adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy doznaną szkodą a wydaniem wadliwej decyzji oraz z ustalaniem zakresu doznanej szkody będącej wynikiem działania szkodzącego. Stwierdzone przez sąd administracyjny nieprawidłowości będą dotyczyć wadliwości występujących w dniu wydania decyzji (zasada *tempus regit actum*). Nie wszystkie działania KNF i banku przejmującego (podjęte po wydaniu decyzji KNF, a przed wydaniem wyroku przez sąd administracyjny, a także już po stwierdzeniu wydania decyzji z naruszeniem prawa) będą mogły być kompensowane z uwagi na naturalne ograniczenia wynikające z zasad i przesłanek dochodzenia przed sądem naprawienia szkody.

Trybunał nie bierze również pod uwagę, że ustawodawca limituje wysokość należnego odszkodowania. Pomijając dość niejasne brzmienie art. 74i ust. 9 ustawy o skok, z jego treści niewątpliwie wynika wola ustawodawcy do limitowania odszkodowania należnego przeciwko przejmującemu bankowi, ale od Skarbu Państwa. Zgodnie z tym przepisem, gdy przejęcie całej kasy albo przejęcie wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy jest przyczyną szkody dochodzonej na zasadach ogólnych, poszkodowany nie może żądać naprawienia poniesionej szkody przez zapłatę kwoty wyższej niż różnica między kwotą, która zostałaby uzyskana w wypadku wydania przez sąd postanowienia o ogłoszeniu upadłości kasy obejmującej likwidację majątku dłużnika, a kwotą uzyskaną w wyniku zaspokojenia wierzytelności lub wartością udziałów ustaloną w sprawozdaniu finansowym na dzień przejęcia. Trudno uznać ten przepis za właściwą formę implementacji – uwzględnianych przez Trybunał – celów dyrektywy 2014/59/UE, wedle której w celu ochrony właścicieli i wierzycieli, którzy nie zostali przejęci wraz ze zbywanymi aktywami zagrożonego podmiotu, powinni oni w ramach likwidacji lub likwidacji upadłościowej być uprawnieni do otrzymania odszkodowania co najmniej w wysokości nie niższej od kwoty, którą szacunkowo uzyskaliby, jeśli cała instytucja zostałaby poddana likwidacji w ramach upadłości (motyw 50 dyrektywy 2014/59/UE).

Pozostaje również istotne pytanie: dlaczego odpowiedzialność Skarbu Państwa za wadliwą decyzję KNF odnośnie przejęcia kasy skok jest w ogóle limitowana, skoro takiego ograniczenia nie przewidują przepisy dotyczące stwierdzania wadliwości decyzji KNF o przejęciu nierentownego banku przez inny bank (art. 147 i nast. ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, Dz. U. z 2015 r. poz. 128 ze zm.; dalej: prawo bankowe), choć są to podmioty zazwyczaj „większe” niż przeciętna kasa skok?

Trybunał nie uwzględnił również możliwych problemów dowodowych w dochodzeniu odszkodowania. Poszczególni członkowie kasy nie otrzymują bowiem indywidualnej informacji o przejęciu ich zobowiązań lub o przejęciu kasy przez bank krajowy. Art. 74j ust. 6 ustawy o skok przewiduje, że kasa, w stosunku do której podjęto decyzję o przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań, na wniosek banku przejmującego niezwłocznie zamieszcza na swojej stronie internetowej lub w swojej siedzibie i placówkach, ale nie przez indywidualne powiadomienie, powiadomienie dłużników i wierzycieli przejmowanych praw majątkowych lub zobowiązań o przejęciu, którego nieindywidualny charakter podkreśla użycie pojęcia „ogłoszenia”. Ustawodawca powinien był uwzględnić, że dłużnikami i wierzycielami są z założenia członkowie skok jako właściciele (udziałowcy) spółdzielni.

Tak istotne kwestie jak restrukturyzacja kasy w postaci przejęcia kasy przez inny podmiot i przejęcie wybranych praw majątkowych lub zobowiązań kasy powinny być przedmiotem indywidualnego powiadomienia zainteresowanych członków skok. W wyroku z 16 czerwca 2015 r. (sygn. K 25/12, niepubl.) Trybunał uznał zawiadomienie członków spółdzielni pracy przez ogłoszenie o zamiarze podjęcia uchwały o przekształceniu spółdzielni w spółkę (art. 203n § 3 prawa spółdzielczego) za niezgodny z art. 2 i art. 58 ust. 1 Konstytucji, ponieważ zawiadomienie członków spółdzielni przez ogłoszenie, a nie w sposób indywidualny, nie gwarantuje, że przekazywana informacja dotrze do adresata i to w odpowiednim czasie. Uwagi Trybunału mają pełne zastosowanie także w niniejszej sprawie, w której instytucja przejęcia wybranych praw i zobowiązań kasy jest kwestionowana z punktu widzenia

naruszenia art. 2 i art. 58 ust. 1 Konstytucji. W konsekwencji członkowie skok, jak członkowie przekształcanej spółdzielni pracy, mogą zostać pozbawieni możliwości zapoznania się z istotnymi dla nich informacjami i wykonywania swoich praw, co godzi w konstytucyjną wolność zrzeszania się.

5. Podając uzasadnienie zgodności art. 74c ust. 8 i 9 ustawy o skok z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Trybunał wychodzi z założenia, że tylko bezpośrednie zaangażowanie się jednego z banków (w razie braku innej chętniej kasy skok) w restrukturyzację nierentownej kasy stanowi sposób ratowania kasy w sposób nieangażujący środków publicznych. Przedstawiona przez Trybunał argumentacja pozwala wyprowadzić wniosek, że Trybunał przyjął, iż przejście całej kasy lub wybranych praw majątkowych kasy następuje ze środków własnych banku. W cz. III pkt 7.8 uzasadnienia wyroku Trybunał wskazuje na konieczność usprawnienia procesu przejmowania kasy (lub części jej majątku) przez zagwarantowanie nieodwracalności tego procesu. Nieodwołalność służyć ma przede wszystkim pewności sytuacji prawnej i ekonomicznej banku przejmującego (analogicznie innej przejmującej kasy). Dalej czytamy, że jest ona wyrazem podstawowego założenia Trybunału, że kwestionowana regulacja o zaangażowaniu się innej instytucji kredytowej realizuje model restrukturyzacji zagrożonych podmiotów „wewnątrz systemu finansowego”, co pozwala „uniknąć zaangażowania środków publicznych” w bezpośrednie ratowanie konkretnych kas. Skoro tak, to zaangażowanie środków prywatnych zamiast państwowych w ratowanie kasy uzasadnia przyznanie, w interesie podmiotu przejmującego, nadzwyczajnej gwarancji nieodwracalności decyzji o przejściu kasy lub jej „części”.

Trybunał w swojej argumentacji pomija istotny fakt, że istnieje system gwarantowania depozytów członków kas, oparty na środkach co do zasady niepublicznych, zgromadzonych w ramach funduszu gwarancyjnego kas w Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Istnieją również dość zróżnicowane i liczne procedury finansowego wsparcia ze środków zgromadzonych w BFG zarówno restrukturyzacji (naprawy) kas, jak i ich uporządkowanej likwidacji. Do tego dostępne są wciąż środki gromadzone w Kasie Krajowej SKOK w ramach funduszu stabilizacyjnego Kasy Krajowej. W praktyce proces zaangażowania się wypłacalnych kas i banków w uporządkowaną likwidację nierentownej kasy znajdującej się w złej kondycji finansowej jest najefektywniej stymulowany udziałem środków finansowych, w przeważającej mierze środków niepublicznych, zgromadzonych z opłat wnoszonych przez kasy i banki w Bankowym Funduszu Gwarancyjnym.

O dostępności środków BFG dla kas skok świadczy faktyczna działalność BFG. Spośród 51 działających kas poddanych nadzorowi KNF (wraz z Kasą Krajową SKOK) pod koniec 2014 r. aż 42 kasy objęte zostały programem postępowania naprawczego wszczynanego w razie powstania straty bilansowej lub groźby jej powstania, w ramach których udzielana jest kasom pomoc finansowa ze środków Kasy Krajowej i BFG. Działalność dwóch kas została zawieszona z ustanowieniem zarządcy komisarycznego, co stanowiło wstęp do ogłoszenia ich upadłości po zrealizowaniu przez zarządców zadania wypłaty deponentom tych kas środków gwarantowanych przez BFG. Dwie inne kasy zostały w 2014 r. przejęte w całości przez dwa banki (por. *Sprawozdanie z działalności Komisji Nadzoru Finansowego w 2014 roku*, s. 18-20).

Dostępność wymienionych bodźców ekonomicznych pozwala obalić argument o konieczności dodatkowego zachęcania instytucji kredytowych wprowadzeniem nadzwyczajnych rozwiązań w postaci nieodwołalności decyzji KNF o przejściu kasy lub jej części, jak również wskazanych wyżej ograniczeń dochodzenia odszkodowania należnego od Skarbu Państwa.

6. Kwestionowana nieodwołalność decyzji KNF o przejściu kasy w całości lub części przez inny podmiot jest przeprowadzona niekonsekwentnie, gdyż ustawodawca nie wprowadził wyżej wymienionych nadzwyczajnych rozwiązań w wypadku likwidacji kasy. Decyzja KNF o likwidacji kasy pozostaje poza zakresem stosowania art. 74c ust. 9 ustawy o skok i wynika stąd możliwość wzruszenia przez sąd administracyjny tej decyzji KNF. Rada nadzorcza może więc w tym wypadku doprowadzić do wyeliminowania z obrotu wadliwej decyzji KNF o likwidacji kasy, gdyż w razie uznania skargi za zasadną sąd administracyjny będzie mógł uchylić ją w całości lub części lub też stwierdzić jej nieważność, i w ten sposób „odwrócić” wadliwy proces. Decyzja o likwidacji kasy znajduje się w konsekwencji także poza zakresem stosowania art. 74c ust. 8 ustawy o skok, gdyż z uwagi na zakaz zbywania majątku likwidowanej kasy przed zakończeniem postępowania sądowego zbywanie aktywów majątkowych kasy nie może się jeszcze rozpocząć.

Trybunał nie wyjaśnił, dlaczego zakończenie bytu kasy w postaci likwidacji lub upadłości jest rozwiązaniem wyjętym spoza przywileju nieodwołalności. Uprzywilejowanie w postaci nieodwołalności przejścia przewidziane w art. 74c ust. 8 i 9 ustawy o skok zmierza do zachęcania instytucji kredytowych i KNF do stosowania instytucji przejmowania kasy w całości lub „w częściach”, a nie podejmowania decyzji o likwidacji kasy. Jednak oprócz ogólnego odwołania się do konieczności stabilizacji systemu finansowego, Trybunał nie ustosunkował się do argumentu Prezydenta, że zróżnicowanie wzruszania alternatywnie dostępnych decyzji o przejściu kasy

i o jej likwidacji nie ma podstaw, ponieważ decyzja o likwidacji kasy z punktu widzenia ekonomicznego realizuje ten sam cel co decyzja o przejęciu kasy lub części jej majątku, zatem różnicowanie sytuacji podmiotów nimi dotkniętych nie ma uzasadnienia konstytucyjnego.

W mojej ocenie, zróżnicowanie to z punktu widzenia efektywności restrukturyzacji kasy nie ma merytorycznego uzasadnienia, a zatem nie istnieje argument za koniecznością wprowadzenia art. 74c ust. 8 i 9 ustawy o skok. Stanowisko Trybunału byłoby w pełni zasadne, gdyby nie istniał system gwarantowania depozytów członków-klientów skok, zapewniający wypłaty członkom wniesionych depozytów w razie upadłości kasy lub ustanowienia zarządu komisarycznego nad kasą. Jednak przepisy ustawy o BFG nie różnicują dostępności pomocy dla kasy w postaci wsparcia innej instytucji finansowej pragnącej przejąć kasę w całości lub jedynie jej wybrane składniki majątkowe oraz wsparcia nabycia przez bank lub kasę przedsiębiorstwa kasy w toku postępowania likwidacyjnego. Zatem również z punktu widzenia efektywności restrukturyzacji kasy nadmierne uprzywilejowanie podmiotów przejmujących nie ma merytorycznego uzasadnienia. Nieuwzględnienie konsekwencji istnienia systemu finansowania restrukturyzacji kas ze środków niepublicznych z BFG nie pozwoliło Trybunałowi na rozpoznanie wątpliwości Prezydenta wynikających z wyłączenia spod modyfikacji postępowania sądowo-administracyjnego decyzji KNF o likwidacji kasy, mimo że jest ona podejmowana w jednakowych okolicznościach co decyzja o przejęciu kasy w całości lub „części” przez inny podmiot.

7. Nie jest również dla mnie zrozumiałe, dlaczego tak nadzwyczajne rozwiązanie w zakresie procedury sądowo-administracyjnej ustawodawca zdecydował się wprowadzić w wypadku restrukturyzacji spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, a nie wprowadził go dla podmiotów „większych”, jakimi są banki i inne instytucje kredytowe. Decyzja o przejęciu banku przez inny bank może być wzruszona przez sąd administracyjny i w konsekwencji przed rozpoznaniem skargi rady nadzorczej banku przejmowanego na decyzję KNF nie może być rozpoczęte przejmowanie majątku banku przez bank przejmujący (art. 147 § 3 prawa bankowego).

Porównanie wzruszalności decyzji KNF w przypadku banków pozwala zauważyć, że rozstrzygnięcia KNF dotyczące przejęcia banku lub jego likwidacji, podobnie jak dotyczące przejęcia kasy skok lub jej likwidacji, zapadają w ramach uznania administracyjnego. Zaskarżenie decyzji zapadłej w ramach uznania administracyjnego powoduje, że jej sądowa kontrola ma ograniczony charakter i sprowadza się przede wszystkim do oceny, czy podczas jej wydawania organ nie naruszył reguł postępowania administracyjnego określonych w k.p.a. (por. dotyczący decyzji o przejęciu lub likwidacji banku wyrok NSA z 9 listopada 2001 r., sygn. akt III SA 2333/01, Lex nr 157797). Wynika stąd, że charakter uznania administracyjnego przemawia na rzecz utrzymania decyzji KNF i ogranicza z istoty rzeczy możliwości wzruszenia takiej decyzji. Dostrzega ten fakt także ustawodawca europejski, ponieważ w motywie 89 dyrektywy 2014/59/UE wskazuje, że złożony charakter ocen i analiz gospodarczych oraz duża uznaniowość stosowania środków zarządzania kryzysowego w postaci instrumentów *resolution* pozwalają sądom właściwie na badanie, czy dowody, na których oparł się organ, są trafne, rzetelne i spójne, czy obejmują wszystkie istotne informacje, które należy brać pod uwagę w celu oceny złożonej sytuacji, i czy organ był w stanie uzasadnić wyciągnięte na ich podstawie wnioski. Te naturalne ograniczenia kontroli decyzji KNF przemawiają przeciwko konieczności wprowadzania rozwiązania w postaci całkowitej niewzruszalności decyzji organu nadzoru co do zastosowania konkretnego instrumentu inspirowanego procesem *resolution*.

Warto także przypomnieć, że w razie przejęcia banku przez inny bank na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 prawa bankowego nie istnieją zastrzeżenia dotyczące formy własności lub formy organizacyjno-prawnej banku przejmującego i przejmowanego. W takim wypadku przejęcie następuje bez wymogu zachowania tożsamości organizacyjno-prawnej między bankami. Przejmujący, jak i przejmowany, może być bankiem akcyjnym, bankiem spółdzielczym lub bankiem państwowym, w szczególności możliwe jest przejęcie banku spółdzielczego przez bank akcyjny (por. też A. Skoczylas, *Przejęcie banku – zagadnienia publicznoprawne*, „Prawo Bankowe” nr 7-8/2001, s. 95). Nawet w takiej sytuacji możliwe jest wzruszenie decyzji o przejęciu banku przez inny i np. „odwrócenie” przejęcia banku spółdzielczego przez bank akcyjny. Ustawodawca nie wyraził obawy o nadmierne trudności z odtworzeniem struktury banku spółdzielczego. Na tle prawa bankowego i ustawy z dnia 26 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2015 r. poz. 614, ze zm.) kwestionowane uregulowanie dotyczące niewzruszalności przejmowania kas skok przez banki (spółdzielcze, akcyjne lub państwowe) jest więc niezrozumiałym odstępstwem od przyjętych zasad postępowania wobec banków i instytucji kredytowych.

IV

1. Trybunał uznał za dopuszczalną konstytucyjnie instytucję przejmowania przez bank krajowy (i analogicznie przez inną kasę) wybranych praw majątkowych kasy lub jej zobowiązań. Nie zgadzam się z kierunkiem argumentacji zaprezentowanym w odpowiednich fragmentach uzasadnienia wyroku. W mojej ocenie, jest również

wątpliwe, czy umożliwienie przejmowania wybranych praw i zobowiązań małych instytucji kredytowych, jakimi są kasy skok, jest prawidłowym odczytaniem wskazówek wynikających z dyrektywy 2014/59/UE.

2. Mimo że wzorcem kontroli konstytucyjności art. 74c ust. 4 i 12 ustawy o skok był art. 58 ust. 1 Konstytucji, Trybunał nie przeprowadził analizy zgodności ustawowego rozwiązania z konstytucyjnymi gwarancjami zrzeszenia się członków spółdzielni, jaką niewątpliwie jest kasa skok. Przejęcie wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy nie wymaga zgody członków kasy (art. 74c ust. 12 ustawy o skok), zaś kwestionowane przepisy wprowadzają regulacje szczególne wobec ogólnych regulacji prawa spółdzielczego i wobec zasad prawa spółdzielczego, regulujących postępowanie upadłościowe spółdzielni.

Przepisy przewidują dwie podstawy ogłoszenia upadłości spółdzielni. Ustawa o skok nie wyprzedza stosowania pierwszej z podstaw ogłoszenia upadłości kasy skok. Zgodnie z art. 130 § 1 prawa spółdzielczego, w razie niewypłacalności spółdzielni następuje ogłoszenie jej upadłości. Modyfikacja ogólnych reguł postępowania dotyczy jedynie podmiotu uprawnionego do wniesienia wniosku o upadłość – jest nim wyłącznie Komisja Nadzoru Finansowego. Jednak już w razie powstania groźby zaprzestania spłacania zobowiązań przez kasę lub gdy realizacja wymaganego programu postępowania naprawczego okaże się nieskuteczna, KNF może podjąć decyzję o ustanowieniu zarządcy komisarycznego (art. 73 ust. 1 ustawy o skok).

Wedle drugiej przesłanki ogłoszenia upadłości spółdzielni, wyrażonej w art. 130 § 2-4 prawa spółdzielczego, jeżeli ze sprawozdania finansowego spółdzielni za ostatni rok wynika, że ogólna wartość aktywów nie wystarcza na zaspokojenie zobowiązań (ponieważ zobowiązania stanowią 100% i więcej wartości aktywów), zarząd spółdzielni ma obowiązek przeprowadzić „postępowanie naprawcze”, tj. zwołać walne zgromadzenie członków i poddać mu pod obrady sprawę dalszego istnienia spółdzielni. Walne zgromadzenie podejmuje wówczas decyzję o postawieniu spółdzielni w stan upadłości albo wskazuje środki „wewnętrzne” umożliwiające wyjście ze stanu niewypłacalności, z reguły przez ściągnięcie udziałów lub podwyższenie odpowiedzialności członków za zobowiązania spółdzielni. Tymczasem wedle art. 74k ust. 1 ustawy o skok, mającego pierwszeństwo stosowania przed art. 130 § 2-4 prawa spółdzielczego, jeżeli aktywa kasy nie wystarczą na zaspokojenie jej zobowiązań, zarząd kasy, jej zarządca komisaryczny lub likwidator powiadamiają o tym niezwłocznie KNF, która podejmuje decyzję o ustanowieniu zarządcy komisarycznego (o ile nie został ustanowiony wcześniej) i może podjąć decyzję o zawieszeniu działalności kasy oraz wystąpić do właściwego sądu z wnioskiem o ogłoszenie upadłości kasy.

Wedle kwestionowanego rozwiązania, ustawa o skok przyznała KNF uprawnienie do wydania decyzji o przejęciu przez inną kasę lub bank krajowy całej kasy, jej wybranych praw majątkowych lub zobowiązań albo o likwidacji kasy na nieco wcześniejszym, choć bardzo bliskim upadłości, etapie, gdy strata bilansowa kasy powoduje obniżenie wyrażonego procentowo stosunku funduszy własnych do wartości aktywów poniżej 1%, a więc gdy wartość zobowiązań wynosi już ponad 99% wartości aktywów (art. 74c ust. 4 ustawy o skok). Jest to sytuacja bardzo bliska zrównaniu wartości zobowiązań i aktywów po obu stronach bilansu spółdzielni, która uzasadnia ogłoszenie upadłości na podstawie art. 130 § 2-4 prawa spółdzielczego. W tym jednak wypadku – w niemal identycznej sytuacji – ustawodawca pozwala na odsunięcie upadłości i na wszczęcie postępowania likwidacyjnego, a w razie pojawienia się podmiotu zainteresowanego przejęciem kasy znajdującej się na skraju upadłości – na przejęcie kasy w całości lub na przejęcie jej wybranych praw i zobowiązań, z pozostawieniem „reszty” kasy z reguły postępowaniu upadłościowemu.

Już sam ten fakt rodzi poważne wątpliwości co do zasadności i konieczności wprowadzania instytucji przejęcia wybranych praw i zobowiązań kasy poza właściwymi dla tych dyspozycji ramami postępowania upadłościowego i likwidacyjnego. To w ich ramach i z zachowaniem gwarancji procesowych właściwych uporządkowanemu dochodzeniu roszczeń przez wierzycieli dochodzi do zbywania i przejmowania wybranych praw i zobowiązań instytucji znajdującej się w złej sytuacji ekonomicznej. Świadczą o tym pośrednio przepisy ustawy o BFG przewidujące wsparcie – na takich samych warunkach – dla przejmowania wybranych praw i zobowiązań upadającej kasy, niezależnie od tego, czy następuje to w ramach postępowania likwidacyjnego, czy też w ramach przejęcia wybranych praw i zobowiązań bez ogłaszania upadłości lub likwidacji kasy. Wsparcie przysługuje zarówno podmiotom przejmującym wybrane prawa i zobowiązania istniejącej kasy, jak i nabywcom przedsiębiorstwa, jego zorganizowanej części lub wybranych praw majątkowych kasy w likwidacji (art. 4 ust. 1d pkt 3 i 4 ustawy o BFG).

Z punktu widzenia konieczności ochrony dłużników i wierzycieli kasy nieprzekonujące jest stanowisko Trybunału, zgodnie z którym zróżnicowanie sytuacji członków, wierzycieli i dłużników kasy przejmowanej w całości przez bank oraz kasy przejmowanej „w części” można uznać za uzasadnione i dopuszczalne konstytucyjnie, gdyż każdy mechanizm wzmacniający zaangażowanie banków krajowych w proces restrukturyzacji kasy jest działaniem pożądanym i przez to jednoznacznie „lepszym” niż likwidacja lub upadłość nierentownej kasy, „która znalazła się w niemożliwej do naprawienia (...) kondycji” (por. cz. III pkt 7.9 uzasadnienia wyroku). Przy obecnym udziale środków BFG w restrukturyzację kas zagrożonych upadłością, ekonomiczne znaczenie udzielonej pomocy

z BFG pozostaje takie samo, jednak warunki realizacji praw i interesów członków spółdzielni i jej wierzycieli są odmienne, a ich różnicowanie – niemające uzasadnienia.

3. Obawa przed skutkami ogłoszenia upadłości kasy jest motywem oceny przez Trybunał przejęcia wybranych praw i zobowiązań kasy przez inny podmiot jako lepszego rozwiązania, jeśli chodzi o likwidację kasy lub ogłoszenie jej upadłości, gdyż ona „nie tylko definitywnie kończy byt kasy jako spółdzielni, ale również poddaje jej wszystkie stosunki prawne regułom spółdzielczej upadłości” (por. cz. III pkt 6.4 uzasadnienia wyroku). Te reguły przewidują jednak równe zasady udziału wierzycieli i dłużników kasy w toku likwidacji jej majątku. Trybunał nie wziął przy tym w swoich rozważaniach pod uwagę przepisów i wiążących wskazówek dyrektyw dotyczących obowiązku równego i sprawiedliwego traktowania wierzycieli instytucji kredytowej znajdującej się na progu upadłości, wobec której mają mieć zastosowanie instrumenty *resolution*.

Z obowiązującej kasy skok dyrektywy 2001/24/WE wynika, że podstawowym założeniem likwidacji skok jako instytucji kredytowej ma być równe traktowanie wierzycieli tej instytucji (motyw 16 dyrektywy 2001/24/WE). Z kolei niedotycząca kas skok, a będąca w ocenie Trybunału uzasadnieniem kwestionowanej regulacji i jej celów, dyrektywa 2014/59/UE w swoim założeniu ma nie naruszać praw podstawowych i pozostaje zgodna z prawem własności gwarantowanym Kartą praw podstawowych UE (motyw 130 dyrektywy 2014/59/UE). Wymóg poszanowania praw podstawowych i Karty dotyczy w szczególności środków krajowych implementujących ramowe rozwiązania procesu *resolution*. Założeniem unijnego procesu *resolution* jest przecież i to, że wprawdzie to właściciele i wierzyciele upadającej instytucji mają ponosić odpowiednią część strat, jednak wierzyciele należący do tej samej kategorii mają być traktowani w sprawiedliwy sposób (motyw 47 dyrektywy 2014/59/UE). Jakakolwiek ingerencja w prawa właścicieli i wierzycieli wynikająca z tego działania musi pozostać zgodna z Kartą (motyw 13 dyrektywy 2014/59/UE), w szczególności ograniczenia praw właścicieli i wierzycieli powinny być zgodne z art. 52 Karty praw podstawowych UE (motyw 49 dyrektywy 2014/59/UE), a wszelka ingerencja w prawa własności wierzycieli nie powinna być nieproporcjonalna (motyw 50 dyrektywy 2014/59/UE). Zatem w ramach środków implementujących ramowe instrumenty procesu *resolution* wierzyciele należący do tej samej kategorii mogą być traktowani w różny sposób tylko wówczas, gdy różnice są uzasadnione interesem publicznym i są proporcjonalne do rozwiązywanych zagrożeń (motyw 13 dyrektywy 2014/59/UE).

Trybunał sam zauważa, że „pojawia się (...) ryzyko pozostawienia kasy, jej członków i wierzycieli z prawami majątkowymi «gorszej jakości» oraz zobowiązaniami rokującymi niższe prawdopodobieństwo spłaty. [...] Odnutowane powyżej niekorzystne konsekwencje analizowanych przepisów nie przesądzają jednak ich niezgodności z art. 64 ust. 1-2 Konstytucji” (por. cz. III pkt 8.7 uzasadnienia wyroku). Trybunał stoi na stanowisku, że zła sytuacja kasy sprawia, że „niezasadne jest oczekiwanie wnioskodawcy, że kasa przejmowana w całości zawsze powinna być traktowana w taki sam sposób jak kasa, która jest przejmowana w części (tj. gdy są przejmowane jej wybrane prawa majątkowe lub zobowiązania), a co za tym idzie członkowie tych kas powinni mieć zagwarantowany ustawowo jednakowy zakres ochrony ich praw majątkowych” (por. cz. III pkt 8.5 uzasadnienia wyroku). Takie oczekiwanie – w mojej ocenie – jest jednak zasadne zarówno z punktu widzenia powołanych wzorców konstytucyjnych, jak i z punktu widzenia zawartych w dyrektywach nakazów przestrzegania praw podstawowych przez państwa członkowskie implementujące ich postanowienia.

4. Przejęcie wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy nie wymaga zgody wierzycieli i dłużników kasy (art. 74c ust. 12 ustawy o skok), choć pogarsza prawa wierzycieli i dłużników, którzy nie zostają przejęci.

Warto przypomnieć założenie stosowania przepisów dyrektywy, wedle której jeżeli doszło do częściowego przeniesienia aktywów instytucji objętej *resolution* na rzecz nabywcy prywatnego, pozostała część instytucji powinna zostać zlikwidowana w ramach standardowego postępowania upadłościowego (motyw 50 dyrektywy 2014/59/UE). W wyniku połowicznego przejęcia niektórych zobowiązań kasy może zatem dojść do sytuacji, w której część członków-kredytobiorców zostanie przejęta przez inny podmiot (zmiana podmiotowa nie doprowadzi do zmiany sposobu wykonywania zobowiązania), zaś pozostała część dłużników kasy w niedługim czasie odczuje skutki ogłoszenia likwidacji lub upadłości „reszty” kasy. Z dniem ogłoszenia upadłości zobowiązania członków (i innych dłużników) stają się natychmiast wymagalne (płatne), co stanowi okoliczność niekorzystną dla kredytobiorców.

W wypadku wierzycieli kasy z tytułu zdeponowanych w niej oszczędności instrument przejmowania wybranych zobowiązań kasy okazuje się rozwiązaniem niekoniecznym i posiadającym mniej inwazyjną alternatywę. Podstawowym instrumentem gwarantującym bezpieczeństwo oszczędności (depozytów i lokat) zgromadzonych w kasie przez jej członków jest bowiem nie ich przejęcie przez inny podmiot, ale system gwarantowania depozytów, obsługiwany obecnie przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Wypłata tych środków jest przy tym dokonywana

na późnym etapie niewypłacalności kasy. Zgodnie bowiem z art. 38l pkt 3 ustawy o BFG, momentem spełnienia warunku gwarancji wobec deponentów w kasie skok jest wydanie przez KNF decyzji o zawieszeniu działalności kasy (i ustanowieniu zarządcy komisarycznego, o ile nie został ustanowiony wcześniej) oraz wystąpienie do właściwego sądu z wnioskiem o ogłoszenie upadłości kasy. Taką decyzję KNF podejmuje niezwłocznie po uzyskaniu informacji, że aktywa kasy nie wystarczają na zaspokojenie jej zobowiązań (art. 74k ust. 1 ustawy o skok).

Gwarancja przez BFG depozytów członków kas do wysokości 100 000 euro sprawia, że – przy typowych rozmiarach działalności prowadzonej przez kasę – w celu zagwarantowania praw majątkowych członków kas nie jest konieczne wprowadzanie mechanizmu przejmowania przez inny podmiot zobowiązań kasy z tytułu wniesionych depozytów, objętych systemem gwarantowania. Nawet w razie grożącej kasie upadłości, zobowiązania z tytułu depozytów i lokat gwarantowanych przez BFG mogą pozostać w kasie. W razie spełnienia się warunku ustawowej gwarancji środki te są przekazywane kasie, pozostają jednak wydzielone w ramach jej majątku. Z przekazanych środków wypłata sum gwarantowanych członkom kasy skok jest dokonywana przez zarządcę komisarycznego, likwidatora lub syndyka masy upadłości.

Do niekorzystnego zróżnicowania sytuacji wierzycieli kasy, którzy nie zostaną przejęci przez podmiot trzeci, może dojść w wypadku pozostałych wierzycieli. Zgadzam się z wnioskodawcą, że w takim wypadku kwestionowane rozwiązanie prowadzi do nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji prawnej wierzycieli kasy oraz że ustawa o skok nie zawiera w tym zakresie wystarczających regulacji chroniących wierzycieli kasy w porównaniu z sytuacją prawną wierzycieli kasy, która zostanie przejęta w całości. Utrudnione jest w szczególności dochodzenie z majątku kasy znajdującej się na skraju upadłości wierzycieli przekraczających kwotę gwarantowaną lub wierzycieli nieobjętych gwarancją. Należy pamiętać, że w razie wypłaty deponentom środków gwarantowanych, na BFG przechodzą wierzycielności przysługujące deponentom w stosunku do masy upadłości kasy, w wysokości środków gwarantowanych (art. 38t ust. 1 ustawy o BFG). Roszczenia BFG konkurują z pozostałymi roszczeniami deponentów, podobnie jak roszczenia BFG z tytułu udzielenia wsparcia (np. dotacji) podmiotowi przejmującemu wybrane zobowiązania kasy (art. 20j i art. 20g ust. 2 ustawy o BFG). Niestety, w stosunku do kas skok ustawodawca nie wykonał już wskazówki ustawodawcy unijnego, by przyznać osobom fizycznym oraz mikroprzedsiębiorstwom, małym i średnim przedsiębiorstwom wyższy priorytet ich zdeponowanych środków (ponad wartość gwarantowaną ustawowo) w stosunku do roszczeń zwykłych w ramach postępowania upadłościowego (motyw 111 dyrektywy 2014/59/UE).

Dowodem Trybunału na wystarczające zabezpieczenie wierzycieli przed pogorszeniem wartości ekonomicznej kasy po przejęciu jest przytoczenie treści dwóch przepisów prawnych. „Art. 74c ust. 5 i art. 74i ust. 8 ustawy o skok zawierają mechanizm przeciwdziałający przejmowaniu tylko praw majątkowych bez adekwatnych zobowiązań czy wręcz przejmowaniu praw majątkowych pod tytułem darmym” (por. cz. III pkt 8.6 *in fine* uzasadnienia wyroku). Zgodnie z art. 74i ust. 8 ustawy o skok, jeżeli wartość przejmowanych praw majątkowych jest wyższa niż wartość przejmowanych zobowiązań, przejmujący jest zobowiązany zapłacić nadwyżkę wartości kasie, w stosunku do której podjęto decyzję o przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań. Innymi słowy, bank przejmujący obowiązany jest wpłacić do kasy wartość netto przejmowanej części majątku kasy skok.

Wskazane przepisy nie załatwiają jednak wszystkich problemów związanych z wyrównywaniem wartości „wybranych” składników majątkowych. Pozostałe w kasie aktywa mogą nie wystarczyć na pokrycie zobowiązań, a przez to ograniczać sytuację prawną wierzycieli (członków kas i innych osób). Treść przytoczonych przepisów dostarcza argumentów na ich niekonstytucyjne zróżnicowanie. Jeśli bowiem wartość aktywów wyrównuje wartość przejmowanych zobowiązań, kasa nie otrzymuje żadnej wpłaty, zaś jakość i struktura praw i aktywów pozostających w kasie może być niekorzystna z punktu widzenia wierzycieli tej kasy; podobnie wpłata netto może niewiele poprawić sytuację wierzycieli, którzy nie zostali przejęci przez bank krajowy.

5. Podstawowym argumentem Trybunału za dopuszczalnością wprowadzenia częściowego przejmowania kas jest to, że kwestionowane rozwiązanie „nawiązuje do dyrektyw procedury *resolution* i stoją za nim te same argumenty co za wprowadzeniem do systemu prawnego całego procesu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji kas” (por. cz. III pkt 8.8 uzasadnienia wyroku).

Argument Trybunału o zasadności realizacji wobec kas celów i środków procesu *resolution* nie może zostać utrzymany także z tego powodu, że przejmowanie przez prywatną instytucję kredytową wybranych praw i zobowiązań majątkowych innej instytucji kredytowej znajdującej się na progu upadłości nie zostało przewidziane wprost w dyrektywie i w konsekwencji kwestionowane rozwiązanie bardzo luźno nawiązuje do instrumentów i celów *resolution*.

Zgodnie ze swą nazwą, dyrektywa 2014/59/UE ustanawia jedynie ramy na potrzeby prowadzenia wyjątkowych działań naprawczych (*recovery*) oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (*resolution*). W tym drugim zakresie dyrektywa wzywa państwa członkowskie do wprowadzenia określonych instrumentów (*resolution tools*),

które zostały skonstruowane bardzo ogólnie i dotyczą raczej celów ewentualnych środków krajowych niż ich konkretnego kształtu. Wśród instrumentów *resolution* wymieniono: instrument zbycia działalności (*sale of business*), instrument przeniesienia działalności na zorganizowaną przez podmioty publiczne instytucję pomostową (*bridge institution*), instrument wydzielenia aktywów (*asset separation*) oraz instrument umorzenia lub konwersji długu (art. 37 ust. 3 dyrektywy 2014/59/UE). Jeśli szukać inspiracji dla ustawowego mechanizmu przejmowania wybranych praw i zobowiązań kas skok, to odnaleźć ją można w pewnych cechach dwóch instrumentów: zbycia działalności i wydzielenia aktywów, mając na uwadze to, że wydzielenie aktywów może być stosowane jedynie w połączeniu z innym instrumentem (art. 37 ust. 5 dyrektywy 2014/59/UE), w szczególności z instrumentem zbycia działalności lub przeniesienia działalności na instytucję pomostową.

Instrument zbycia działalności polega przy tym na sprzedaży, a nie na przejęciu (nieodpłatnym) przez inny, rentowny podmiot. Tymczasem kwestionowane przed TK rozwiązanie (art. 74c ust. 4 i 12 ustawy o skok) oznacza nieodpłatne przejęcie części kasy przez inną kasę lub bank. W ramach pierwszego instrumentu właściwy organ krajowy miał natomiast otrzymać uprawnienie do zbycia działalności instytucji znajdującej się na krawędzi upadłości objętej procesem *resolution*, które to zbycie polega na przeniesieniu na nabywcę wszystkich lub niektórych aktywów, praw lub zobowiązań tej instytucji „na warunkach handlowych” (art. 38 ust. 1 i 2 dyrektywy 2014/59/UE), za zgodą tego nabywcy (art. 63 ust. 1 lit. d dyrektywy 2014/59/UE). Bardziej konkretnie instrument zbycia działalności powinien umożliwiać organom dokonanie sprzedaży (motyw 61 dyrektywy 2014/59/UE).

Podobnie w wypadku wydzielenia aktywów nowe uprawnienia organów nadzoru powinny umożliwić sprzedaż rentownych części instytucji (motyw 5 dyrektywy 2014/59/UE). Chodzi tu zwłaszcza o oddzielenie rentownych aktywów instytucji będącej na progu upadłości od jej aktywów zagrożonych lub o obniżonej jakości (motyw 59 dyrektywy 2014/59/UE), gdy wydzielenie zostało dokonane w celu umożliwienia właściwym organom przeniesienia (*transfer*) aktywów, praw lub zobowiązań instytucji objętej mechanizmem *resolution* do odrębnego podmiotu (motyw 66 dyrektywy 2014/59/UE). Jednakże uregulowane w dyrektywie ramy instrumentu wydzielenia aktywów dotyczą przeniesienia aktywów, praw i zobowiązań instytucji do szczególnego rodzaju instytucji pomostowej, która nie jest prywatną instytucją kredytową. Instytucja pomostowa jest tworzona wyłącznie w celu przejęcia i utrzymania – przez pewien czas – aktywów, praw i zobowiązań instytucji zagrożonej upadłością. Jej wyłącznymi lub częściowymi właścicielami są podmioty publiczne i jest ona kontrolowana przez właściwy organ krajowy uprawniony do stosowania środków *resolution* (art. 40 ust. 2 dyrektywy 2014/59/UE). Żadnego z tych warunków nie spełnia bank krajowy ani kasa skok przejmująca upadającą kasę w całości lub w części na podstawie decyzji KNF wydanej na podstawie art. 74c ust. 4 i 12 ustawy o skok.

6. Również umożliwienie „rozerwania” małej instytucji kredytowej, jaką jest kasa skok, nie może zostać uznane za realizację zamierzeń procesu *resolution* i z pewnością nie znajduje w nim uzasadnienia. Już wskazywałem, że dyrektywa skierowana jest do podmiotów dużych i złożonych, o ogólnokrajowym lub transgranicznym zakresie prowadzonej działalności. Dyrektywa rozdziela nadzwyczajne działania naprawcze (*recovery*) od instrumentów procesu *resolution*, które w polskiej wersji językowej dyrektywy zostały przetłumaczone jako „restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja”. Dyrektywa nie zawiera definicji *resolution*, ale określa to postępowanie jako odmienne i wyprzedzające przepisy o tradycyjnym postępowaniu upadłościowym. „Uporządkowana likwidacja” (*resolution*) w przeciwieństwie do typowej likwidacji (*winding up*) ma zmierzać do kontynuacji działalności upadającej instytucji, najlepiej przez nią samą (motyw 8 dyrektywy 2014/59/UE), a jeśli to nie jest możliwe – dalsze prowadzenie dotychczasowej działalności danej instytucji przez inny podmiot z sektora prywatnego (motyw 46 dyrektywy 2014/59/UE).

Z uwagi na rozmiary i typowe uwarunkowania działalności dużych instytucji kredytowych chodzi tutaj o dokonywanie koniecznych operacji restrukturyzacyjnych wobec poszczególnych części prowadzonej szeroko działalności, które same w sobie stanowią całościowe przedsięwzięcia. Z tej przyczyny w ramach instrumentu zbycia działalności dyrektywa kształtuje ramy środka krajowego, który zapewnia przeniesienie na nabywcę „wszystkich lub niektórych aktywów, praw lub zobowiązań tej instytucji” (art. 38 ust. 1 lit. b dyrektywy 2014/59/UE). Ustalając, o jaki pakiet „niektórych” aktywów i zobowiązań chodzi, należy uwzględnić, że środek krajowy powinien umożliwiać organom dokonanie sprzedaży całej instytucji lub „części jej działalności” (motyw 61 dyrektywy 2014/59/UE), a przynajmniej „wyodrębnionej części przedsiębiorstwa” tej instytucji (motyw 59 dyrektywy 2014/59/UE). Nieprzypadkowo w polskim tłumaczeniu dyrektywy wyrażenie „zbycie wyodrębnionej części przedsiębiorstwa” pojawia się w miejscu, w którym w tłumaczeniu angielskim używa się wyrażenia *sale of the business*. Dyrektywa dotyczy bowiem dużych, znaczących instytucji kredytowych i z uwagi na rozmiary prowadzonej przez nie działalności poszczególne wyodrębnione części ich przedsiębiorstwa stanowią osobne całościowe przedsięwzięcia, a nie zestawy przypadkowo (losowo) wybranych pojedynczych praw i zobowiązań instytucji kredytowej.

Odnosząc powyższe uwagi do mało zróżnicowanego – w porównaniu z działalnością dużych instytucji kredytowych – charakteru działalności prowadzonej przez kasy skok, inspiracją dyrektywą 2014/59/UE przemawia raczej na korzyść przejmowania całej kasy skok, jako jednego zorganizowanego przedsiębiorstwa, a nie jej „części” określonej w ustawie jako „wybrane prawa i zobowiązania kasy” bez wskazania kryterium ich wyodrębnienia. W przypadku kas skok nakaz przeniesienia lub zbycia podstawowych rodzajów działalności kasy na inny podmiot przemawia za przejęciem w ramach działalności depozytowo-kredytowej całości praw i zobowiązań kasy („całej kasy”), ponieważ stanowi ona dominującą część przedsiębiorstwa kasy skok.

7. W toku postępowania przed Trybunałem nie zostało poza tym wyjaśnione, dlaczego niebędące bankami kasy skok mają realizować dalej idące krajowe instrumenty realizujące cele procesu *resolution*. Należało oczekiwać wyjaśnienia, dlaczego w wypadku banków i innych instytucji kredytowych, dla których proces ten został wprowadzony, ustawodawca przewiduje możliwość wyboru jedynie między likwidacją banku (ogłoszeniem upadłości likwidacyjnej banku) a jego przejęciem w całości przez inny bank (art. 147 § 1 pkt 1-3 prawa bankowego). Do tej pory ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie podobnego rozwiązania w wypadku banków i innych instytucji kredytowych. Budzi to moje wątpliwości z punktu widzenia zasady równego traktowania prawa własności i praw majątkowych obywateli (art. 64 ust. 2 Konstytucji) i przemawia za brakiem uzasadnienia wprowadzania w ustawie o skok instrumentu przejmowania wybranych praw i zobowiązań upadającej kasy. Nie jest bowiem zrozumiałe, dlaczego ustawodawca zdecydował się wprowadzić instytucję przejmowania wybranych praw majątkowych i zobowiązań w wypadku restrukturyzacji „mniejszych” spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, które trudniej dzielić, a nie wprowadził jej dla podmiotów „większych”, jakimi są banki i inne instytucje kredytowe, z reguły dysponujące wyższym stopniem złożoności organizacyjnej.

8. Trybunał nie rozpoznał również trafnego zarzutu wnioskodawcy, który dowodził w toku postępowania, iż Komisji Nadzoru Finansowego pozostawiono zbyt daleko idący zakres swobody działania i zbyt mało wskazówek ustawowych konkretyzujących kryteria podjęcia decyzji. Przepisy ustawy o skok nie określają bowiem zasad i kryteriów doboru składników majątkowych i zobowiązań przejmowanej kasy ani też zachowania określonej proporcji między nimi. W istocie brzmienie ustawy o skok umożliwia KNF podejmowanie swobodnej (tj. uznaniowej i dyskrecyjnej) decyzji, zarówno co do podjęcia decyzji o przejściu określonych praw majątkowych i zobowiązań kasy przez wskazany podmiot (zamiast postawienia kasy w stan upadłości lub w stan „uporządkowanej” likwidacji), jak i decyzji o tym, które prawa i zobowiązania kasy mają być przejęte przez inny podmiot prywatny, konkurujący z upadającą kasą na rynku kredytowym. Negatywną ocenę braku kryterium wyboru proporcji (składników), która odzwierciedlałaby określony przez ustawodawcę kierunek polityki sanacji sytuacji kasy, pogłębia już wskazywana nieodwracalność decyzji KNF i ograniczony zakres odpowiedzialności Skarbu Państwa za wadliwą decyzję KNF w tym względzie. Co więcej, w kwestii wyboru proporcji praw i zobowiązań kasy zakres uznaniowości przyznany KNF nie pozwala wyprowadzić standardu postępowania na potrzeby ewentualnego postępowania przed sądem administracyjnym, o czym już była mowa.

Jedynym wyraźnym kryterium jest zgoda podmiotu przejmującego i jej zakres. Podejmując decyzję o przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań kasy Komisja Nadzoru Finansowego uwzględnia zakres zgody przejmującego (art. 74c ust. 5 ustawy o skok). Ustawa o skok nie wyjaśnia jednak, czy KNF może samodzielnie zdecydować o przekazaniu bankowi wybranych przez siebie praw majątkowych i zobowiązań; czy może zawęzić zakres praw majątkowych i zobowiązań w stosunku do zakresu praw i zobowiązań wskazanych KNF bankowi zgadzającemu się je przejąć.

Trybunał wskazał również, że „Faktycznie zatem to nie KNF, lecz podmioty oferujące przejęcie proponują przejmowany zakres praw majątkowych lub zobowiązań. KNF musi natomiast kontrolować, czy warunki te są akceptowalne z perspektywy celu restrukturyzacji kasy oraz regulujących ten proces ustawowych przesłanek” (por. cz. III pkt 6.4 uzasadnienia wyroku). Skoro jednak żadnych innych – poza zgodą przejmującego – przesłanek nie ma, proponowane przejęcie musi dać się ocenić z punktu widzenia celów procesu *resolution*. Jednak ogólne cele i założenia nadzoru sprawowanego przez KNF nie pozwalają na odpowiedź o oczekiwany przez ustawodawcę kierunek interwencji w typowych możliwych sytuacjach. Ponadto, jak już wskazywałem, kierunku tego nie można wyprowadzić z ramowych postanowień dyrektywy 2014/59/UE, której cele mają w ocenie Trybunału uzasadniać, że działania KNF nie będą prawnie dowolne. KNF będzie jednak decydować (samodzielnie we współdziałaniu z chętnym podmiotem przejmującym) o dopuszczalności przejęcia np. samych praw majątkowych kasy (tj. wierzytelności kasy głównie w postaci zobowiązań o spłatę zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz o wpłatę zadeklarowanych udziałów i wkładów) i o pozostawieniu w kasie wyłącznie depozytów (zobowiązań kasy, głównie wobec członków-deponentów lokat). Kwestionowane przepisy ustawy o skok nie pozwalają odpowiedzieć na pytanie, czy w razie wyrażenia zgody przez jeden z banków krajowych na przejęcie kasy w całości

lub w części KNF jest związany zakresem jego oferty i czy może mimo to zdecydować o likwidacji, a także czy kolejność wymienienia w przepisie dostępnych rodzajów decyzji ustanawia ustawową preferencję działania KNF; czy w razie złożenia propozycji przejęcia przez kilka podmiotów tego samego rodzaju (tj. banków lub kas) decyduje pierwszeństwo przedłożenia propozycji.

Brak wskazówek i ogólne cele nadzoru nie pozwalają też na udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy w konkretnym wypadku w ramach prowadzonej polityki KNF ma wspierać – za pomocą instytucji przejmowania wybranych praw majątkowych i zobowiązań – przejmowanie przez inne podmioty „złych” składników kas w celu polepszenia kondycji nierentownej kasy i uchronienia jej przed likwidacją, czy też w tej instytucji chodzi o inne podejście, polegające na wspieraniu ofert przejęcia „dobrych” składników majątkowych i pozostawienia w kasie niedającej się upłynnić „reszty”, pozostawionej wysiłkom likwidatora lub syndyka masy upadłości. W obu wypadkach KNF decyduje o sytuacji prawnej wierzycieli i dłużników kasy, która rysuje się odmiennie w każdym z wariantów.

9. Wobec tych okoliczności trudno mi za przekonujące uznać stwierdzenie Trybunału, że nie należy się obawiać stosowania kwestionowanych przepisów ustawy o skok, gdyż KNF ma obowiązek prowadzenia rozważnej polityki sanacyjnej i miarkowania racji wszystkich zainteresowanych stron. Ustawodawca dopuszcza przejęcie wszelkich zaakceptowanych przez KNF kombinacji praw i zobowiązań kasy. W praktyce o konkretnym „koszyku” praw i zobowiązań decydować będzie zakres oferty (ofert) uczestników rynku. Ustawa o skok nie daje KNF bliższych wskazówek postępowania, a uznaniową decyzję KNF cechuje nieodwołalność i ograniczona odpowiedzialność odszkodowawcza państwa wobec potencjalnie poszkodowanych.

Z powyższych względów zdecydowałem się złożyć zdanie odrębne.

103

POSTANOWIENIE
z dnia 7 lipca 2015 r.
Sygn. akt K 61/13

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Wróbel – przewodniczący, współsprawozdawca
Marek Kotlinowski – sprawozdawca
Stanisław Rymar
Andrzej Rzepliński
Piotr Tuleja,

na posiedzeniu niejawnym w dniu 7 lipca 2015 r. w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności z Konstytucją poz. 72-75 załącznika nr 3 do ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054, ze zm.) w związku z art. 41 ust. 2 tej ustawy oraz poz. 32-35 załącznika nr 10 do tej ustawy w związku z art. 41 ust. 2a tej ustawy w zakresie, w jakim wyłączają stosowanie obniżonych stawek podatku do książek wydawanych w formie cyfrowej i innych publikacji elektronicznych,

p o s t a n a w i a:

na podstawie Artykułu 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47) **skierować do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej następujące pytania prejudycjalne dotyczące ważności prawa unijnego:**

1) Czy pkt 6 załącznika III do dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L 347 z 11.12.2006, s. 1, ze zm.), w brzmieniu zmienionym przepisami dyrektywy Rady 2009/47/WE z dnia 5 maja 2009 r. zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w zakresie stawek obniżonych podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L 116 z 9.05.2009, s. 18) jest nieważny, ponieważ w procesie prawodawczym naruszono istotny wymóg proceduralny konsultacji z Parlamentem Europejskim?

2) Czy art. 98 ust. 2 dyrektywy 2006/112/WE powołanej w punkcie 1 w związku z pkt 6 załącznika III do tej dyrektywy jest nieważny, ponieważ narusza zasadę neutralności podatkowej w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie obniżonych stawek podatku do książek wydawanych w formie cyfrowej i innych publikacji elektronicznych?

UZASADNIENIE

1. Ramy prawne.

1.1. Prawo Unii Europejskiej

1.1.1. Artykuł 96 dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L 347 z 11.12.2006, s. 1, ze zm.; dalej: dyrektywa 2006/112/WE) :

„Państwa członkowskie stosują stawkę podstawową VAT, która jest określana przez każde państwo członkowskie jako procent podstawy opodatkowania i która jest jednakowa dla dostaw towarów i świadczenia usług”.

1.1.2. Artykuł 98 ust. 2 dyrektywy 2006/112/WE:

„Stawki obniżone mają zastosowanie wyłącznie do dostaw towarów i świadczenia usług, których kategorie są określone w załączniku III.

Stawki obniżone nie mają zastosowania do usług świadczonych drogą elektroniczną”.

1.1.3. Pkt 6 załącznika III do dyrektywy 2006/112/WE – wykaz dostaw towarów i świadczenia usług, do których można zastosować stawki obniżone, o których mowa w art. 98:

„dostarczanie książek na wszystkich nośnikach fizycznych, również w formie wypożyczeń w bibliotekach (łącznie z broszurami, ulotkami i podobnymi materiałami drukowanymi, albumami, książeczkami obrazkowymi, do rysowania lub kolorowania dla dzieci, nutami drukowanymi lub w postaci rękopisu, mapami, mapami hydrograficznymi lub podobnymi), dzienników i periodyków, z wyłączeniem materiałów, które w całości lub w przeważającej mierze służą celom reklamowym”.

1.2. Prawo krajowe.

1.2.1. Artykuł 41 ust. 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054, ze zm.; dalej: ustawa o VAT):

„Dla towarów i usług, wymienionych w załączniku nr 3 do ustawy, stawka podatku wynosi 7%, z zastrzeżeniem ust. 12 i art. 114 ust. 1”.

1.2.2. Artykuł 41 ust. 2a ustawy o VAT:

„Dla towarów wymienionych w załączniku nr 10 do ustawy stawka podatku wynosi 5%”.

1.2.3. Artykuł 146a ustawy o VAT:

„ W okresie od dnia 1 stycznia 2011 r. do dnia 31 grudnia 2016 r., z zastrzeżeniem art. 146f:

(...)

2) stawka podatku, o której mowa w art. 41 ust. 2, art. 120 ust. 2 i 3 oraz w tytule załącznika nr 3 do ustawy, wynosi 8%;

(...)”

1.2.4. Poz. 72–75 załącznika nr 3 do ustawy o VAT – wykaz towarów i usług, opodatkowanych stawką podatku w wysokości 7%:

72 „Książki drukowane – wyłącznie książki (oznaczone stosowanymi na podstawie odrębnych przepisów symbolami ISBN), mapy – wytwarzane metodami poligraficznymi, z wyłączeniem ulotek”.

73 „Gazety drukowane lub na nośnikach (dyskach, taśmach i innych) – wyłącznie gazety drukowane – oznaczone stosowanymi na podstawie odrębnych przepisów symbolami ISSN, wytwarzane metodami poligraficznymi, z wyłączeniem: wydawnictw, w których nie mniej niż 67% powierzchni jest przeznaczony na nieodpłatne lub odpłatne ogłoszenia handlowe, reklamy lub teksty reklamowe”.

74 „Czasopisma i pozostałe periodyki drukowane lub na nośnikach (dyskach, taśmach i innych) – wyłącznie czasopisma i pozostałe periodyki oznaczone stosowanymi na podstawie odrębnych przepisów symbolami ISSN, wytwarzane metodami poligraficznymi, z wyłączeniem: wydawnictw, w których nie mniej niż 67% powierzchni jest przeznaczony na nieodpłatne lub odpłatne ogłoszenia handlowe, reklamy lub teksty reklamowe”.

75 „Nuty w formie drukowanej”.

1.2.5. Poz. 32-35 załącznika nr 10 do ustawy o VAT – wykaz towarów opodatkowanych stawką podatku w wysokości 5%:

32 „Książki drukowane – wyłącznie książki (oznaczone stosowanymi na podstawie odrębnych przepisów symbolami ISBN), mapy – wytwarzane metodami poligraficznymi, z wyłączeniem ulotek; wydawnictwa w alfabecie Braille'a”,

33 „Książki wydawane na dyskach, taśmach i innych nośnikach oznaczone stosowanymi na podstawie odrębnych przepisów symbolami ISBN”,

34 „Czasopisma specjalistyczne”,

35 „Nuty w formie drukowanej”.

2. Stan faktyczny sprawy.

2.1. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym zostało zainicjowane na podstawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z 6 grudnia 2013 r. o stwierdzenie niezgodności poz. 72, 73, 74 i 75 załącznika nr 3 do ustawy o VAT w związku z art. 41 ust. 2 tej ustawy oraz poz. 32, 33, 34 i 35 załącznika nr 10 do ustawy o VAT w związku z art. 41 ust. 2a tej ustawy w zakresie, w jakim wyłączają stosowanie obniżonych stawek podatku do książek wydawanych w formie cyfrowej i innych publikacji elektronicznych, z art. 32 w związku z art. 84, w związku z art. 2 Konstytucji.

2.2. Zaskarżone przepisy określają towary, do których znajduje zastosowanie obniżona stawka VAT. Obniżone stawki VAT w wysokości 8% i 5% można stosować jedynie do publikacji drukowanych lub na nośnikach (dyskach, taśmach i innych), natomiast nie można stosować takich stawek do publikacji elektronicznych, które są objęte 23% stawką VAT. Zdaniem wnioskodawcy, takie zróżnicowanie opodatkowania publikacji mających tę samą cechę istotną (relewaną), tj. identyczną treść, narusza zasadę równości podatkowej wynikającą z art. 32 w związku z art. 84 i art. 2 Konstytucji.

2.3. Stanowisko w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich na obecnym etapie postępowania zajęli pozostali jego uczestnicy, tj. Marszałek Sejmu w imieniu organu, który wydał zakwestionowane przepisy (w piśmie z 25 września 2014 r.), oraz Prokurator Generalny (w piśmie z 27 sierpnia 2014 r.). Obaj uczestnicy postępowania podkreślili, że zaskarżone przepisy stanowią implementację dyrektywy 2006/112/WE, z której wynika konieczność odmiennego traktowania przez państwa członkowskie publikacji tradycyjnych (drukowanych i na nośnikach fizycznych) oraz publikacji elektronicznych (cyfrowych). Polski ustawodawca – jak podnoszą zgodnie obaj uczestnicy postępowania – kwestii tej nie mógł inaczej uregulować bez narażenia się na zarzut naruszenia zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej.

2.4. Prokurator Generalny stwierdził, że zakwestionowane przepisy nie naruszają zasady równości opodatkowania (art. 32 w związku z art. 84 Konstytucji) oraz zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), bo zróżnicowanie stawek VAT jest obiektywnie uzasadnione. Nawiązując do rozróżnienia wprowadzonego przez dyrektywę 2006/112/WE, Prokurator Generalny stwierdził, że książki i inne publikacje elektroniczne nie są rzeczami (przedmiotami materialnymi), lecz usługami. Forma, w jakiej treść danej publikacji została utrwalona, ma znaczenie, gdyż decyduje o formie (sposobie) doręczenia tej publikacji odbiorcy. Przedmiotem opodatkowania VAT jest zaś właśnie dostawa towaru lub świadczenie usługi, a nie treść publikacji.

2.5. Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że zaskarżone przepisy są zgodne z art. 32 ust. 1 w związku z art. 84, w związku z art. 2 Konstytucji. Stwierdził, że w niniejszej sprawie grupę podmiotów pokrzywdzonych tworzą podatnicy VAT, którzy, oferując konsumentom publikacje elektroniczne opodatkowane wyższą, 23% stawką VAT, nie są w stanie konkurować na rynku z podatnikami VAT, którzy w swojej ofercie mają publikacje drukowane lub utrwalone na materialnych nośnikach, opodatkowane niższą, 5% lub 8% stawką VAT. Zdaniem Marszałka Sejmu, można jednak rozważać sytuację dyferencjacji prawnej tylko w odniesieniu do dwóch wąsko ujętych grup podatników, tj. podatników VAT dostarczających wyłącznie książki i inne publikacje w formie elektronicznej (dostawcy usługi elektronicznej) oraz podatników VAT dostarczających wyłącznie książki i inne publikacje drukowane lub utrwalone na nośnikach fizycznych (dostawcy towarów). Zdaniem Marszałka Sejmu, te dwie kategorie podmiotów nie łączy cecha istotna, która nakazywałaby jednakowe ich traktowanie z punktu widzenia stosowanej względem nich stawki VAT.

2.6. Trybunał Konstytucyjny zwrócił się o przedstawienie opinii w rozpatrywanej sprawie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministra Finansów oraz Ministra Spraw Zagranicznych. Wszyscy trzej członkowie rządu w swoich pismach przyznali, że zaskarżona regulacja jest efektem implementacji do polskiego systemu prawnego dyrektywy 2006/112/WE, która uniemożliwia stosowanie obniżonych stawek VAT do usług świadczonych drogą elektroniczną.

2.7. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego w piśmie z 17 stycznia 2014 r. podkreślił dodatkowo, że obniżenie stawki podatku VAT dla publikacji elektronicznych i zrównanie jej ze stawką VAT dla publikacji drukowanych i na nośnikach spowodowałoby zwiększenie zainteresowania konsumentów publikacjami elektronicznymi.

2.8. Minister Spraw Zagranicznych w piśmie z 27 lutego 2014 r. stwierdził, że rząd polski na forum UE konsekwentnie opowiada się za ujednoczeniem stawek VAT na publikacje udostępniane w formie tradycyjnej i elektronicznej, prezentując stanowisko określone w uchwale nr 61 Rady Ministrów z dnia 26 marca 2013 r.

w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020” (M.P. poz. 378). Z treści tej uchwały wynika m.in., że wprowadzenie jednolitej obniżonej stawki VAT na książki cyfrowe i tradycyjne wspierałoby polski rynek książki, a także zwiększałoby legalny zasób cyfrowy książek i innych treści.

2.9. Minister Finansów w piśmie z 14 marca 2014 r. dodatkowo podniósł, że art. 32 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie. Przepis ten nie formułuje wymogu równości w zakresie stawek podatkowych, lecz wymóg równego traktowania tych, którzy podatki uiszczają. Zdaniem Ministra Finansów, nie są również uzasadnione podniesione we wniosku zarzuty naruszenia art. 84 i art. 2 Konstytucji. Jeśli chodzi o ten pierwszy przepis, to Minister doszedł do wniosku, że zróżnicowanie dla potrzeb VAT sposobu klasyfikowania (i wiążącego się z tym sposobu opodatkowania) publikacji drukowanych i na nośnikach fizycznych oraz publikacji elektronicznych jest uzasadnione odmiennym sposobem wytwarzania i dostarczania tych dwóch rodzajów publikacji. Zarzut naruszenia zasady sprawiedliwości nie jest natomiast uzasadniony z tego powodu, że sposób klasyfikacji publikacji tradycyjnych i elektronicznych jest uzasadniony w świetle okoliczności wyżej przedstawionych.

2.10. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 19 listopada 2014 r. odniósł się do zarzutu nieadekwatności zasady równości jako wzorca kontroli w niniejszej sprawie. Wyjaśnił, że zróżnicowanie stawek VAT w odniesieniu do książek i innych publikacji w formie tradycyjnej i elektronicznej pogarsza sytuację ekonomiczną przedsiębiorców wprowadzających na rynek produkty tożsame co do swojej cechy relewantnej (tj. zawartości intelektualnej). Podmiotami, których sytuacja wymaga porównania w kontekście zarzutu naruszenia zasady równości, są zatem podatnicy VAT oferujący publikacje w formie tradycyjnej i elektronicznej, gdyż to oni zobowiązani są do opłacania zróżnicowanej stawki VAT. Konsekwencją różnicy w opodatkowaniu jest zaś mniejsza dostępność publikacji elektronicznych konsumentom ponoszącym ostatecznie ciężar ekonomiczny wyższego VAT, którym obciążone są te publikacje. Konsumenci przez nabycie towaru lub usługi nie stają się co prawda podatnikami VAT, jednak z ich punktu widzenia koszt VAT jest elementem składającym się na cenę produktu. Cena, przez wpływ na konkurencyjność towaru lub usługi na rynku właściwym, niewątpliwie wpływa zaś na sytuację producenta, podatnika VAT.

3. Powody wystąpienia Trybunału Konstytucyjnego z pytaniami prejudycjalnymi.

3.1. Uwagi ogólne.

3.1.1. Przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym jest zgodność z Konstytucją poz. 72-75 załącznika nr 3 do ustawy o VAT w związku z art. 41 ust. 2 tej ustawy oraz poz. 32-35 załącznika nr 10 do tej ustawy w związku z art. 41 ust. 2a tej ustawy w zakresie, w jakim wyłączają stosowanie obniżonych stawek podatku do książek wydawanych w formie cyfrowej i innych publikacji elektronicznych.

3.1.2. Przepisy krajowe kwestionowane w postępowaniu toczącym się przed Trybunałem Konstytucyjnym stanowią implementację przepisów dyrektywy 2006/112/WE, których dotyczą niniejsze pytania prejudycjalne. Konieczność zachowania zgodności z prawem unijnym wymaga zastosowania przez Polskę do dostawy książek przesyłanych drogą elektroniczną podstawowej stawki podatku VAT. Stawka podstawowa jest inna niż stawka obniżona, którą stosuje się do książek na nośnikach. Z tego względu należy uznać, że od rozstrzygnięcia Trybunału Sprawiedliwości zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed Trybunałem Konstytucyjnym.

3.1.3. Dodatkowo należy wskazać, że zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Sprawiedliwości, „jeżeli sąd krajowy rozpoznaje spór dotyczący prawa Unii i uważa, że przepis krajowy jest nie tylko sprzeczny z prawem Unii, ale ponadto niezgodny z konstytucją, to fakt, że stwierdzenie niezgodności z konstytucją przepisu prawa krajowego następuje w drodze obligatoryjnej skargi do trybunału konstytucyjnego, nie pozbawia go uprawnień lub nie zwalnia z obowiązku – przewidzianych w art. 267 TFUE – polegających na wystąpieniu do Trybunału z pytaniami o wykładnię lub ocenę ważności prawa Unii” (wyrok TS z 22 czerwca 2010 r. w sprawach połączonych C-188/10 i C-189/10, Aziz Melki i Sélim Abdeli, ECLI:EU:C:2010:363, pkt 45).

3.2. Uwagi dotyczące pytań prejudycjalnych.

A/ Pytanie pierwsze, dotyczące naruszenia istotnego wymogu proceduralnego konsultacji z Parlamentem Europejskim.

3.2.1. W pierwszym pytaniu prejudycjalnym Trybunał Konstytucyjny kwestionuje ważność pkt 6 załącznika III do dyrektywy 2006/112/WE, dalej także jako dyrektywa VAT, w brzmieniu zmienionym przepisami dyrektywy Rady 2009/47/WE z dnia 5 maja 2009 r. zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w zakresie stawek obniżonych podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L 116 z 9.05.2009, s. 18; dalej: dyrektywa 2009/47/WE), z powodu naruszenia w procesie prawodawczym istotnego wymogu proceduralnego konsultacji z Parlamentem Europejskim.

3.2.2. Pkt 6 załącznika III do dyrektywy VAT przed nowelizacją miał następujące brzmienie: „dostarczanie książek, również w formie wypożyczeń w bibliotekach (łącznie z broszurami, ulotkami i podobnymi materiałami drukowanymi, albumami, książeczkami obrazkowymi, do rysowania lub kolorowania dla dzieci, nutami drukowanymi lub

w postaci rękopisu, mapami, mapami hydrograficznymi lub podobnymi), dzienników i periodyków, z wyłączeniem materiałów, które w całości lub w przeważającej mierze służą celom reklamowym”. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego wskazany przepis umożliwiał zastosowania obniżonych stawek podatku VAT do książek elektronicznych z zastrzeżeniem, że rozumienie „książek” może zmienić się wraz z postępem technologicznym.

3.2.3. Dyrektywa 2009/47/WE zmieniła brzmienie pkt 6 załącznika III do dyrektywy 2006/112/WE w ten sposób, że otrzymał on brzmienie: „dostarczanie książek na wszystkich nośnikach fizycznych, również w formie wypożyczeń w bibliotekach (łącznie z broszurami, ulotkami i podobnymi materiałami drukowanymi, albumami, książeczkami obrazkowymi, do rysowania lub kolorowania dla dzieci, nutami drukowanymi lub w postaci rękopisu, mapami, mapami hydrograficznymi lub podobnymi), dzienników i periodyków, z wyłączeniem materiałów, które w całości lub w przeważającej mierze służą celom reklamowym”. Wskazana nowelizacja pkt 6 polegała zatem przede wszystkim na doprecyzowaniu pojęcia „książki” poprzez dodanie wyrażenia „na wszystkich nośnikach fizycznych”. Dyrektywa 2009/47/WE, jak wskazano w pkt 4 jej preambuły, została przyjęta m.in. „w celu uściślenia i uaktualnienia ze względu na postęp techniczny odniesienia do książek w jej załączniku III”.

3.2.4. Zakwestionowanie ważności pkt 6 załącznika III do dyrektywy 2006/112/WE ze względu na naruszenie istotnego wymogu proceduralnego wymaga analizy przebiegu procedury prawodawczej zastosowanej podczas uchwalania dyrektywy 2009/47/WE.

3.2.5. Komisja we wniosku z dnia 7 lipca 2008 r. – w sprawie dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w zakresie stawek obniżonych podatku od wartości dodanej (KOM/2008/0428 wersja ostateczna – CNS 2008/0143) – zaproponowała następujące brzmienie pkt 6 załącznika III: „dostarczanie książek, również w formie wypożyczeń w bibliotekach (łącznie z broszurami, ulotkami i podobnymi materiałami drukowanymi, albumami, książeczkami obrazkowymi, do rysowania lub kolorowania dla dzieci, nutami drukowanymi lub w postaci rękopisu, mapami, mapami hydrograficznymi lub podobnymi), jak również książek audio, płyt CD, CD-ROM-ów lub jakichkolwiek podobnych nośników fizycznych, które powtarzają głównie te same informacje, jakie zawarte są w książkach drukowanych, dzienników i periodyków, z wyłączeniem materiałów, które w całości lub w przeważającej mierze służą celom reklamowym”.

3.2.6. Zgodnie z pkt 6 preambuły do dyrektywy 2009/47/WE w wersji z wniosku Komisji: „Konieczne jest wprowadzenie dostosowań technicznych w celu uściślenia, uaktualnienia ze względu na postęp techniczny bądź usunięcia istniejących niespójności. W szczególności dostosowania powinny stwarzać jednakowe możliwości zastosowania stawki obniżonej VAT do wszystkich pochłaniających środków higienicznych (w tym pieluch dla niemowląt) oraz książek audio, płyt CD, CD-ROM-ów lub jakichkolwiek nośników fizycznych, które powtarzają głównie te same informacje, jakie zawarte są w książkach drukowanych”.

3.2.7. W wyjaśnieniu Komisja wskazała także, że kategoria książek „w bieżącym brzmieniu obejmuje tylko książki na nośniku papierowym. Względy neutralności wymagają rozszerzenia kategorii w celu objęcia nią książek zawartych na płycie CD, CD-ROM-ach lub jakichkolwiek podobnych nośnikach fizycznych, które powtarzają głównie te same informacje, jakie zawarte są w książkach drukowanych. W ten sposób objęte zostaną tylko nagrania będące zasadniczym odtworzeniem tekstu drukowanego w książce. Nagrania zawierające materiał dodatkowy, m.in. gry, funkcje wyszukiwania, odsyłacze do innych materiałów itp. w odróżnieniu od tekstu czytanego na głos dalej będą objęte stawką podstawową podatku VAT”.

3.2.8. 8 lipca 2008 r. przekazano powyższy wniosek do Parlamentu Europejskiego. W rezolucji legislacyjnej Parlamentu Europejskiego z 19 lutego 2009 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w zakresie stawek obniżonych podatku od wartości dodanej Parlament Europejski zatwierdził wniosek Komisji po poprawkach, jednocześnie zwracając się do Rady o poinformowanie go w przypadku uznania za stosowne odejścia od tekstu przyjętego przez Parlament oraz o ponowne skonsultowanie się z Parlamentem w przypadku uznania za stosowne wprowadzenia znaczących zmian do wniosku Komisji (P6_TA(2009)0072). Parlament Europejski nie wprowadził żadnych poprawek w odniesieniu do przepisów dotyczących książek.

3.2.9. Pomimo wprowadzenia istotnych zmian do wniosku Komisji, na co wskazuje ostateczne brzmienie pkt 6 załącznika III do dyrektywy 2006/112/WE w wersji zmienionej dyrektywą 2009/47/WE, Parlament Europejski nie uczestniczył ponownie w procedurze prawodawczej.

3.2.10. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości każda zmiana wprowadzona w procedowanym tekście wymaga nowej konsultacji z Parlamentem Europejskim, gdy ostatecznie przyjęty tekst, czytany jako całość, różni się w sposób istotny od tego, który konsultował Parlament, chyba że poprawki w istocie zgodne są z życzeniami samego Parlamentu (por. wyrok TS z 5 lipca 1995 r. w sprawie C-21/94, Parlament Europejski przeciwko Radzie, ECLI:EU:C:1995:220, pkt 18, wyrok TS z 10 czerwca 1997 r. w sprawie C-392/95, Parlament Europejski przeciwko Radzie, ECLI:EU:C:1997:289, pkt 14-15 oraz wyrok TS z 5 października 1994 r. w sprawie C-280/93, Republika Federalna Niemiec przeciwko

Radzie, ECLI:EU:C:1994:367, pkt 38). Trybunał Sprawiedliwości przyjmuje także, że konieczność konsultacji z Parlamentem Europejskim stanowi istotny wymóg proceduralny, którego naruszenie skutkuje nieważnością przyjętego aktu (por. wyrok TS z 11 listopada 1997 r. w sprawie C-408/95, Eurotunnel SA i in. przeciwko SeaFrance, ECLI:EU:C:1997:532, pkt 45).

3.2.11. Należy podkreślić, że Parlament Europejski nie odniósł się do kwestii książek elektronicznych. Nie można zatem ustalić, czy wprowadzona zmiana była w istocie zgodna z jego życzeniami.

3.2.12. Z tego względu konieczne jest ustalenie, czy wprowadzone zmiany miały charakter istotny. Wymaga to porównania projektu, który konsultował Parlament Europejski, z tym, który został ostatecznie uchwalony (zob. opinię rzecznika generalnego Tesouro przedstawioną 27 maja 1997 r. w sprawie C-408/95, Eurotunnel SA i in. przeciwko SeaFrance, ECLI:EU:C:1997:250, pkt 29).

3.2.13. Komisja we wniosku z 7 lipca 2008 r. zaproponowała następujące brzmienie pkt 6 załącznika III: „dostarczanie książek, również w formie wypożyczeń w bibliotekach (łącznie z broszurami, ulotkami i podobnymi materiałami drukowanymi, albumami, książeczkami obrazkowymi, do rysowania lub kolorowania dla dzieci, nutami drukowanymi lub w postaci rękopisu, mapami, mapami hydrograficznymi lub podobnymi), jak również książek audio, płyt CD, CD-ROM-ów lub jakichkolwiek podobnych nośników fizycznych, które powtarzają głównie te same informacje, jakie zawarte są w książkach drukowanych, dzienników i periodyków, z wyłączeniem materiałów, które w całości lub w przeważającej mierze służą celom reklamowym”.

3.2.14. Ostatecznie przyjęty tekst pkt 6 załącznika III brzmi następująco: „dostarczanie książek na wszystkich nośnikach fizycznych, również w formie wypożyczeń w bibliotekach (łącznie z broszurami, ulotkami i podobnymi materiałami drukowanymi, albumami, książeczkami obrazkowymi, do rysowania lub kolorowania dla dzieci, nutami drukowanymi lub w postaci rękopisu, mapami, mapami hydrograficznymi lub podobnymi), dzienników i periodyków, z wyłączeniem materiałów, które w całości lub w przeważającej mierze służą celom reklamowym”.

3.2.15. Porównanie brzmienia poprawki przedstawionej do konsultacji Parlamentowi Europejskiemu i wersji ostatecznie uchwalonej prowadzi do wniosku, że ich treść różni się w sposób istotny. Po pierwsze, wersja przedstawiona we wniosku Komisji uwzględniała książki audio, których pkt 6 w obecnym brzmieniu nie obejmuje. Po drugie, w wersji ostatecznej rozszerzono zakres nośników fizycznych z „książek audio, płyt CD, CD-ROM-ów lub jakichkolwiek podobnych nośników fizycznych” na „wszystkie nośniki fizyczne”. Po trzecie, w wersji ostatecznie przyjętej usunięto odniesienie do „powtarzania głównie tych samych informacji, jakie zawarte są w książkach drukowanych”.

3.2.16. Nie ulega więc wątpliwości, że przyjęta wersja punktu 6 załącznika III do dyrektywy VAT istotnie różni się od tego, który został wniesiony w ramach inicjatywy Komisji do konsultacji Parlamentu Europejskiego.

3.2.17. W opinii Trybunału Konstytucyjnego powyższe uwagi uzasadniają pytanie, czy dyrektywa 2009/47/WE w zakresie punktu 6 załącznika III do dyrektywy VAT została uchwalona z naruszeniem istotnego wymogu proceduralnego konsultacji z Parlamentem Europejskim.

B/ Pytanie drugie dotyczące naruszenia zasady neutralności podatkowej przez wyłączenie stosowanie obniżonych stawek podatku do książek wydawanych w formie cyfrowej i innych publikacji elektronicznych.

3.2.18. W drugim pytaniu prejudycjalnym Trybunał Konstytucyjny kwestionuje ważność art. 98 ust. 2 dyrektywy VAT w związku z pkt 6 załącznika III do tej dyrektywy z powodu naruszenia zasady neutralności podatkowej.

3.2.19. Na wstępie należy wyjaśnić, że zgodnie z art. 98 ust. 2 dyrektywy VAT stawki obniżone mają zastosowanie wyłącznie do dostaw towarów i świadczenia usług, których kategorie są określone w załączniku III. Stosownie do pkt 6 załącznika III stawki obniżone można stosować do dostarczania książek na wszystkich nośnikach fizycznych. Zgodnie natomiast z art. 98 ust. 2 akapitem drugim dyrektywy VAT, „stawki obniżone nie mają zastosowania do usług świadczonych drogą elektroniczną”.

3.2.20. Trybunał Sprawiedliwości podkreśla w swoim orzecznictwie, że stosowanie obniżonych stawek podatkowych stanowi wyjątek, a przepisy mające charakter wyjątku należy interpretować w sposób ścisły (zob. wyrok TS z 17 czerwca 2010 r. w sprawie C-492/08, Komisja Europejska przeciwko Republice Francuskiej, ECLI:EU:C:2010:348, pkt 35).

3.2.21. Zakaz wykładni rozszerzającej towarów i usług wymienionych w załączniku III do dyrektywy VAT oraz brzmienie art. 98 ust. 2 akapitu drugiego tej dyrektywy powodują, że nie można stosować obniżonej stawki VAT do książek dostarczanych drogą elektroniczną.

3.2.22. Dopuszczalność stosowania obniżonej stawki do książek na nośnikach fizycznych, z jednoczesnym wyłączeniem dopuszczalności stosowania tych stawek do książek dostarczanych elektronicznie, prowadzi do naruszenia zasady neutralności podatkowej. Zasada ta jest, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości, podstawową zasadą wspólnego systemu VAT (wyrok TS z 19 września 2000 r. w sprawie C-454/98, Schmeink & Cofreth AG & Co. KG przeciwko Finanzamt Borken i Manfred Strobel przeciwko Finanzamt Esslingen, ECLI:EU:C:2000:469, pkt 59) i jest wyrazem zasady równego traktowania w dziedzinie podatku VAT (zob.

w szczególności wyrok z TS 8 czerwca 2006 r. w sprawie C-106/05, L.u.P. GmbH przeciwko Finanzamt Bochum-Mitte, ECLI:EU:C:2006:380, pkt 48 i wyrok TS z 29 października 2009 r. w sprawie C-174/08, NCC Construction Danmark A/S przeciwko Skatteministeriet, ECLI:EU:C:2009:669, pkt 40-44). Warto zauważyć, że zasada równości wobec prawa jest chroniona art. 20 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 303 z 14.12.2007, s.1), która ma moc prawną traktatów.

3.2.23. Zasada neutralności podatkowej zakazuje traktowania w inny sposób z punktu widzenia VAT (a zatem stosowania różnych stawek VAT) towarów lub usług podobnych, które są wobec siebie konkurencyjne (por. wyrok TS z 3 maja 2001 r. w sprawie C-481/98, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Francuskiej, ECLI:EU:C:2001:237, pkt 22 oraz wyrok TS z 10 kwietnia 2008 r. w sprawie C-309/06, Marks & Spencer plc przeciwko Commissioners of Customs & Excise, ECLI:EU:C:2008:211, pkt 47).

3.2.24. Rozpatrując kwestię naruszenia zasady neutralności podatkowej w stosunku do książek na nośnikach fizycznych i książek dostarczanych drogą elektroniczną należy więc przede wszystkim rozważyć, czy są to towary podobne i konkurencyjne wobec siebie. Zauważyć przy tym trzeba, że zgodnie z dyrektywą VAT, książki na nośnikach fizycznych są towarem, a książki dostarczane drogą elektroniczną usługą.

3.2.25. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału Sprawiedliwości, jeżeli się ustala, czy towary (usługi) są podobne z punktu widzenia zasady neutralności podatkowej, należy uwzględnić punkt widzenia przeciętnego konsumenta, unikając sztucznych rozróżnień opartych na nieznaczących różnicach (zob. wyrok TS z 25 lutego 1999 r. w sprawie C-349/96, Card Protection Plan Ltd (CPP) przeciwko Commissioners of Customs & Excise, ECLI:EU:C:1999:93, pkt 29, wyrok TS z 10 listopada 2011 r. w sprawach połączonych C-259/10 i C-260/10, Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs przeciwko The Rank Group plc., ECLI:EU:C:2011:719, pkt 43 oraz podsumowanie dotychczasowego orzecnictwa w wyroku TS z 29 października 2009 r. w sprawie C-29/08, Skatteverket przeciwko AB SKF, ECLI:EU:C:2009:665, pkt 67).

3.2.26. Dwa towary (dwie usługi) są podobne, gdy wykazują analogiczne właściwości i spełniają te same potrzeby konsumenta, w zależności od kryterium porównywalności w użytkowaniu, i gdy istniejące różnice nie wpływają w znaczący sposób na decyzję konsumenta o skorzystaniu z jednej lub drugiej usługi (zob. cytowany wyżej wyrok TS w sprawie Rank Group, pkt 44 oraz powołany wyrok TS, Komisja przeciwko Francji, pkt 27). Trybunał Sprawiedliwości przyjmuje przy tym, że podobny charakter dwóch usług skutkuje tym, że są one konkurencyjne względem siebie, a faktyczne istnienie konkurencji między dwiema usługami nie stanowi niezależnego i dodatkowego warunku naruszenia zasady neutralności podatkowej, jeżeli dane usługi są identyczne lub podobne z punktu widzenia konsumenta i zaspokajają te same jego potrzeby (zob. wyrok TS w sprawie Rank Group, pkt 33-34).

3.2.27. Dyrektywa VAT umożliwia państwu członkowskiemu wprowadzenie obniżonej stawki VAT dla książek na nośnikach fizycznych. Możliwe jest zatem objęcie niższą stawką VAT książek drukowanych na papierze oraz tych książek elektronicznych, które są dostarczane na innym nośniku fizycznym, takim jak płyta CD, CD-ROM, pendrive, czy karta pamięci. Oczywiście, do państw członkowskich należy określenie nośników fizycznych, do których ma zastosowanie stawka obniżona VAT. Przy tym, jak wskazał Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 11 września 2014 r. w sprawie C-219/13, K Oy, jeśli chodzi o zastosowanie podstawowej stawki VAT na książki inne niż drukowane konieczne jest uwzględnienie zasady neutralności podatkowej poprzez zbadanie, czy książki te wykazują analogiczne właściwości i zaspokajają te same potrzeby, według kryterium porównywalności w użytkowaniu. Umożliwia to ocenę, czy istniejące różnice wpływają w znaczący sposób na decyzję przeciętnego konsumenta każdego państwa członkowskiego (pkt 31 wyroku w sprawie K Oy). W opinii z 14 maja 2014 r. w sprawie C-219/13, K Oy, rzecznik generalny Mengozzi wyjaśnił, że przeciętny konsument może decydować o zakupie książki elektronicznej, a nie drukowanej, np. ze względu na dodatkowe funkcje książek elektronicznych, takie jak wyszukiwanie (pkt 56 i nast. opinii).

3.2.28. Trybunał Konstytucyjny wyjaśnia dodatkowo, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie K Oy dotyczył wykładni art. 98 ust. 2 akapitu pierwszego dyrektywy 2006/112/WE i pkt 6 załącznika III do tej dyrektywy. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy natomiast ważności art. 98 ust. 2 dyrektywy 2006/112/WE oraz pkt. 6 załącznika III do tej dyrektywy. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie K Oy nie stoi zatem na przeszkodzie badaniu ważności wskazanych przepisów.

3.2.29. Z analizy sprawy K Oy wynika, że w pewnych państwach członkowskich, ze względu na uwzględnienie perspektywy przeciętnego konsumenta, zasada neutralności podatkowej wymaga wprowadzenia obniżonej stawki VAT na książki elektroniczne na nośnikach fizycznych innych niż papier. Analiza obecnie obowiązujących stawek VAT na książki w państwach członkowskich pozwala na stwierdzenie, że stawki obniżone na tzw. audio- i e-booki na nośnikach fizycznych zostały wprowadzone w większości państw członkowskich UE: w Chorwacji, we Francji, w Niemczech, na Węgrzech, we Włoszech, w Luksemburgu, na Malcie, w Holandii, Polsce, Portugalii, Rumunii, Słowenii, Hiszpanii i Szwecji (zob. dokument VAT rates on books in EU countries and FEP Members 2015, Federation of European Publishers, 2015).

3.2.30. Artykuł 98 ust. 2 dyrektywy VAT w związku z pkt. 6 załącznika III do tej dyrektywy wyłącza możliwość stosowania obniżonych stawek VAT do książek elektronicznych dostarczanych w formie pliku przesyłanego przez Internet (np. przez e-mail czy udostępniane do pobrania na stronie sprzedającego po zalogowaniu) oraz książki elektroniczne dostarczane metodą tzw. *streamingu*. Potwierdzają to wyroki Trybunału Sprawiedliwości przeciwko Francji (zob. wyrok TS z 5 marca 2015 r. w sprawie C-479/13 Komisja Europejska przeciwko Republice Francuskiej, ECLI:EU:C:2015:141) i Luksemburgowi (zob. wyrok TS z 5 marca 2015 r. w sprawie C-502/13, Komisja Europejska przeciwko Wielkiemu Księstwu Luksemburga, ECLI:EU:C:2015:14) dotyczące uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Trybunał Sprawiedliwości uznał we wskazanych sprawach, że Francja i Luksemburg, stosując stawkę obniżoną VAT do dostawy książek cyfrowych lub elektronicznych, uchybiły zobowiązaniom, jakie na nich ciążyą na mocy art. 96 i art. 98 (w przypadku Luksemburga art. 96-99, art. 110 i art. 114) dyrektywy 2006/112/WE w związku z załącznikami II i III do rzeczony dyrektywy i rozporządzeniem wykonawczym Rady (UE) nr 282/2011 z 15 marca 2011 r. ustanawiającym środki wykonawcze do dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej.

3.2.31. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, książki na nośnikach fizycznych innych niż papier oraz książki dostarczane elektronicznie są podobne. Wykazują analogiczne właściwości i spełniają te same potrzeby konsumenta. Są to też produkty konkurencyjne wobec siebie (por. stanowisko Estonii w sprawie K Oy, s. 24 oraz stanowisko Niemiec w sprawie K Oy, s. 62).

3.2.32. W przypadku książek elektronicznych, niezależnie od tego, czy są one dostarczane na nośniku fizycznym, czy elektronicznie, ich treść oraz funkcjonalność są takie same. W tym zakresie odwołać się można do stanowiska Trybunału Sprawiedliwości w sprawie programów komputerowych: „sprzedaż programu komputerowego na płycie CD-ROM czy DVD i sprzedaż tego programu poprzez pobranie go z Internetu są do siebie z ekonomicznego punktu widzenia podobne. Transmisja programu on-line jest bowiem funkcjonalnym odpowiednikiem wydania nośnika materialnego” (wyrok TS z 3 lipca 2012 r. w sprawie C-128/11, UseSoft GmbH przeciwko Oracle International Corp., ECLI:EU:C:2012:407, pkt 61).

3.2.33. Kwalifikacja książek na nośnikach fizycznych jako towarów, do których można stosować obniżoną stawkę VAT, z jednoczesnym zakwalifikowaniem książek dostarczanych elektronicznie jako usług świadczonych drogą elektroniczną, do których zgodnie z art. 98 ust. 2 akapitem drugim dyrektywy VAT stawki obniżone nie mają zastosowania, prowadzi do naruszenia zasady neutralności podatkowej w ten sposób, że różnicuje stawki VAT w odniesieniu do towarów podobnych i konkurencyjnych wobec siebie.

4. Wątpliwości co do ważności wskazanych wyżej przepisów prawa unijnego uzasadniają zwrócenie się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z niniejszymi pytaniami prejudycjalnymi. Z tych względów Trybunał Konstytucyjny, na podstawie Artykułu 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowił jak w sentencji niniejszego postanowienia.

104

POSTANOWIENIE
z dnia 8 lipca 2015 r.
Sygn. akt SK 4/14**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Piotr Tuleja – przewodniczący
Leon Kieres – sprawozdawca
Stanisław Rymar
Andrzej Rzepliński
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 8 lipca 2015 r., skargi konstytucyjnej M.P. o zbadanie zgodności:

art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291, ze zm.), w zakresie, w jakim pozbawia ubezpieczonego prawa do uzyskania renty rolniczej z tytułu niezdolności do pracy w przypadku istnienia podstawy do orzeczenia częściowej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym, z art. 2, art. 32 i art. 67 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie.**

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej złożonej do Trybunału Konstytucyjnego 30 kwietnia 2012 r. M.P. (dalej: skarżąca) wniosła o stwierdzenie, że art. 21 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291, ze zm.; dalej: u.u.s.r.) w zakresie, w jakim pozbawia ubezpieczonego prawa do uzyskania renty rolniczej z tytułu niezdolności do pracy w wypadku istnienia podstawy do orzeczenia częściowej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym, jest niezgodny z art. 2, art. 32 i art. 67 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została złożona na tle następującego stanu faktycznego. Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – Placówka Terenowa w Tarnowie decyzją z 29 września 2010 r. (nr GI 0209975/20) odmówił skarżącej prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy, wskazując, że nie jest osobą całkowicie niezdolną do pracy w gospodarstwie rolnym. Wyrokiem z 30 czerwca 2011 r. (sygn. akt IV U 910/10) Sąd Okręgowy w Tarnowie – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych oddalił odwołanie złożone od tej decyzji. Także apelacja wniesiona od rozstrzygnięcia sądu pierwszej instancji została oddalona wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Krakowie – III Wydział, Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 14 grudnia 2011 r. (sygn. akt III AUa 1320/11).

Organ rentowy oraz sądy obydwu instancji orzekły, że pomimo stwierdzonych na podstawie opinii biegłych schorzeń, skarżąca nie jest osobą całkowicie niezdolną do pracy w gospodarstwie rolnym. Tymczasem u.u.s.r. dotyczy tylko całkowitej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym, a nie każdego mniejszego niż całkowity stopnia tej niepełnosprawności. Odwołując się do orzecznictwa Sądu Najwyższego, wyjaśniły, że nie każdy gorszy stan zdrowia i sprawności psychofizycznej rolnika uzasadnia prawo do renty.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie – III Wydział, Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 14 grudnia 2011 r. (sygn. akt III AUa 1320/11) skarżąca wskazała jako ostateczne rozstrzygnięcie o jej wolnościach lub prawach w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie skarżącej, odmowa przyznania prawa do renty rolniczej ze względu na brak całkowitej niezdolności do pracy, będąca konsekwencją obowiązywania zaskarżonego przepisu, narusza zasadę równego traktowania

w systemie zabezpieczenia społecznego oraz zasadę sprawiedliwości społecznej. Skarżąca wywiodła, że spośród osób cierpiących na te same schorzenia, skutkujące utratą częściowej zdolności do wykonywanej pracy, prawo do renty przysługuje jedynie tym z nich, które podlegają ubezpieczeniu na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach i rentach z FUS), ponieważ ta ustawa przewiduje prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy. Osoba podlegająca ubezpieczeniu rolniczemu, pomimo częściowej niezdolności do pracy, nie uzyska świadczenia rentowego, gdyż zaskarżony przepis przyznaje tylko prawo do renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy. W tym rozróżnieniu skarżąca dopatrzyła się naruszenia zasady równości w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego oraz zasady sprawiedliwości społecznej.

2. Po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej, w postanowieniu z 11 grudnia 2013 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania jej dalszego biegu w zakresie badania zgodności art. 21 ust. 1 pkt 1 i 3 oraz ust. 2-8 u.u.s.r. z art. 2, art. 32 w związku z art. 67 Konstytucji. Wskazane przepisy nie były podstawą rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej.

3. Marszałek Sejmu w piśmie procesowym z 25 września 2014 r. wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Stwierdził, że skarżąca kwestionuje art. 21 u.u.s.r. ze względu na brak uregulowania, które pozwoliłoby jej uzyskać prawo do renty rolniczej. Zdaniem Marszałka Sejmu, zakreślony w taki sposób zakres zaskarżenia jest w rzeczywistości postulatem *de lege ferenda*.

Marszałek Sejmu zasygnalizował wątpliwości co do możliwości wydania wyroku w sprawie, pozostawiając ich rozstrzygnięcie Trybunałowi, w dalszej części pisma procesowego przedstawił natomiast stanowisko co do *meritum*. Według Marszałka Sejmu, art. 21 ust. 1 pkt 2 u.u.s.r. w zakresie, w jakim nie przewiduje przyznania ubezpieczonemu domownikowi prawa do renty rolniczej z tytułu niezdolności do pracy, jeżeli spełnia on warunek częściowej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym, jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji. Ponadto, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w części dotyczącej badania zgodności art. 21 ust. 1 pkt 2 u.u.s.r. z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 2 Konstytucji oraz art. 67 ust. 2 w związku z art. 2 oraz art. 32 Konstytucji, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W ocenie Marszałka Sejmu, problemem konstytucyjnym jest rozstrzygnięcie, czy ustawodawca jest zobowiązany do ustanowienia prawa do renty rolniczej z tytułu częściowej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym. Wymaga to ustalenia zakresu swobody regulacyjnej ustawodawcy do kształtowania rodzajów świadczeń w systemie ubezpieczenia rolniczego i ich przesłanek w sytuacji, gdy istnieje prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy w powszechnym systemie ubezpieczenia społecznego.

Wbrew stanowisku skarżącej, Marszałek Sejmu uznał, że z konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na inwalidztwo nie jest możliwe wywiedzenie prawa do renty rolniczej z tytułu częściowej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym. Ustawodawca jest konstytucyjnie upoważniony do ustalenia rodzajów świadczeń chroniących rolników przed ryzykiem inwalidztwa i ich przesłanek. Może zatem przyjąć, że prawo do renty rolniczej otrzyma ubezpieczony rolnik w razie całkowitej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym. Równocześnie takie ukształtowanie rolniczego systemu rentowego pozwala uznać, że istota prawa do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na inwalidztwo została zachowana. Brak w systemie społecznego ubezpieczenia rolników renty rolniczej z tytułu częściowej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym nie może zatem naruszać art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Odwolując się do orzeczeń Trybunału, Marszałek Sejmu argumentował, że nie ma możliwości porównywania rolniczego systemu ubezpieczenia społecznego z powszechnym systemem ubezpieczenia społecznego (świadczeń ustanowionych w tych systemach i ich przesłanek), gdyż – po pierwsze – systemy uregulowane są odrębnymi ustawami, po drugie – inne są zasady tworzenia funduszu ubezpieczeniowego (w systemie powszechnym świadczenie jest zasadniczo ekwiwalentne do ciężarów ponoszonych przez ubezpieczonych, a system emerytalno-rentowy ubezpieczeń rolniczych zakłada znaczny udział środków budżetowych w finansowaniu świadczeń emerytalno-rentowych), po trzecie – ubezpieczenie społeczne rolników ma specyficzne właściwości (składka nie zależy od dochodów osiąganych w gospodarstwie rolnym), po czwarte – ubezpieczeni rolnicy i ich domownicy oraz ubezpieczeni w powszechnym systemie ubezpieczenia społecznego nie są podmiotami podobnymi.

Ponadto, w przekonaniu Marszałka Sejmu, powszechny system ubezpieczenia społecznego nie przewiduje renty z tytułu niezdolności do pracy w wypadku, gdy ubezpieczony spełnia warunek częściowej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym albo określonym przedsiębiorstwie, zawodzie lub pracy o ustalonych

kwalfikacjach; powszechny system przewiduje natomiast rentę z tytułu częściowej niezdolności do pracy przysługującej osobom, które w znacznym stopniu utraciły zdolność do pracy zgodnej z poziomem posiadanych kwalifikacji. Renta rolnicza stanowi świadczenie z tytułu niezdolności do pracy o charakterze zawodowym, jest więc odpowiednikiem renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy przewidzianej przez powszechny system ubezpieczenia społecznego. Zróżnicowanie uregulowania w powszechnym i rolniczym systemach ubezpieczenia społecznego wynika również ze specyfiki pracy w gospodarstwie rolnym oraz stanowi realizację konstytucyjnej zasady wspierania gospodarstwa rodzinnego jako podstawy ustroju rolnego państwa.

4. Prokurator Generalny w piśmie procesowym z 28 marca 2014 r. wniósł o uznanie, że art. 21 ust. 1 pkt 2 u.u.s.r. „w zakresie, w jakim pozbawia ubezpieczonego rolnika prawa do uzyskania renty rolniczej z tytułu niezdolności do pracy w przypadku istnienia podstawy orzeczenia częściowej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym”, jest zgodny z art. 2 i art. 32 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 67 ust. 2 Konstytucji.

Kierując się orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, Prokurator Generalny przyjął, że ustawa, w której została zawarta kontrolowana norma prawna, nie wprowadza żadnych zróżnicowań pomiędzy ubezpieczonymi. Naruszenie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa skarżąca wywiodła z analizy porównawczej przepisów dwóch różnych aktów normatywnych: u.u.s.r. oraz ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Zdaniem Prokuratora Generalnego, analiza obu wspomnianych ustaw prowadzi jednak do wniosku, że między rolnikami a innymi obywatelami podlegającymi ustawie o emeryturach i rentach z FUS nie zachodzi istotne podobieństwo, gdyż ich świadczenia są wypłacane z różnych systemów zabezpieczenia społecznego. Zatem grupy osób wskazanych przez skarżącą nie należą do tej samej kategorii ubezpieczonych.

Prokurator Generalny przypomniał, że z art. 67 Konstytucji nie można wyprowadzić prawa do konkretnej postaci świadczenia społecznego. Prawodawca konstytucyjny pozostawił określenie zakresu i form zabezpieczenia społecznego ustawie zwykłej.

Regulacja konstytucyjna akcentuje także szeroką swobodę regulacyjną władzy ustawodawczej w zakresie urzeczywistniania prawa do zabezpieczenia społecznego. To do ustawodawcy należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz wymogów rozwoju gospodarczego kraju. Konstytucja ani nie gwarantuje stałego rozwoju systemu świadczeń socjalnych, ani też nie nakłada na ustawodawcę obowiązku maksymalnej rozbudowy tego systemu. Regulacje ustawowe muszą być kształtowane w taki sposób, aby z jednej strony uwzględniały istniejące potrzeby, z drugiej zaś – możliwość ich zaspokojenia. Granice tych możliwości są wyznaczane przez inne podlegające ochronie wartości konstytucyjne, takie jak np. równowaga budżetowa.

Swoiste właściwości poszczególnych form aktywności zawodowej (odrębność warunków pracy i sposobów uzyskiwania dochodów) powodują, że niemożność kontynuowania pracy wywołuje różne skutki ekonomiczne i społeczne dla poszczególnych grup ubezpieczonych. Rolnik, który jest częściowo niezdolny do pracy w gospodarstwie rolnym, jest w zupełnie innej sytuacji faktycznej niż osoba, która wykonywała najemną pracę zarobkową. Nadal ma on bowiem możliwość utrzymywania się z gospodarstwa rolnego, które może wydzierżawić, sprzedać lub uczynić przedmiotem umowy dożywocia. Osoby wykonujące najemną pracę zarobkową takich możliwości nie mają.

Skarżąca przywołała jako wzorzec kontroli art. 67 Konstytucji w całości. Tymczasem ust. 2 tego artykułu nie dotyczy sytuacji utraty zdolności do pracy, lecz odnosi się do sytuacji bezrobocia. Według Prokuratora Generalnego, nie zachodzi w tym wypadku „niezbędny związek treściowy pomiędzy normą kontrolowaną a wzorcem kontroli”.

5. W piśmie z 11 lutego 2014 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował Trybunał, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. M.P. (dalej: skarżąca) wskazała jako przedmiot kontroli art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2015 r. Nr 704; dalej: u.u.s.r.) „w zakresie, w jakim pozbawia ubezpieczonego prawa do uzyskania renty rolniczej z tytułu niezdolności do pracy w przypadku istnienia podstawy do orzeczenia częściowej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym”.

Zaskarżony przepis, uwzględniając wyłączone z zakresu kontroli Trybunału jego ust. 1 pkt 1 i 3, stanowi, że:
„Renta rolnicza z tytułu niezdolności do pracy przysługuje ubezpieczonemu, który łącznie spełnia następujące warunki:

1) podlegał ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu przez wymagany okres, o którym mowa w ust. 2;
2) jest trwale lub okresowo całkowicie niezdolny do pracy w gospodarstwie rolnym;
3) całkowita niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym powstała w okresie podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu lub w okresach, o których mowa w art. 20 ust. 1 pkt 1 i 2, lub nie później niż w ciągu 18 miesięcy od ustania tych okresów”.

2. Instytucja renty rolniczej została uregulowana w art. 21 i art. 22 u.u.s.r. Rentę rolniczą może uzyskać wyłącznie osoba podlegająca rolniczemu ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu przez wymagany w ustawie okres (w zależności od wieku ubezpieczonego okres ten wynosi od co najmniej roku do pięciu lat).

Rolniczemu ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu podlegają z mocy ustawy:

a) rolnik, którego gospodarstwo obejmuje obszar użytków rolnych powyżej 1 ha przeliczeniowego lub dział specjalny,

b) domownik rolnika,

c) osoba pobierająca rentę strukturalną współfinansowaną ze środków wskazanych w ustawie,

d) małżonek osoby pobierającej rentę strukturalną (art. 16 ust. 1 u.u.s.r.).

Definicja legalna pojęć „rolnik” oraz „domownik” została zawarta w art. 6 pkt 1 i 2 u.u.s.r. Ustawa przewiduje również możliwość objęcia ubezpieczeniem rolniczym na wniosek (art. 16 ust. 2 u.u.s.r.).

Warunkiem uzyskania renty rolniczej jest trwała lub okresowa całkowita niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym. Jak już wspomniano, całkowita niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym musi powstać w okresie podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu lub w okresach wskazanych w ustawie, nie później niż w ciągu 18 miesięcy od ustania tych okresów. Za całkowicie niezdolnego do pracy w gospodarstwie rolnym uważa się ubezpieczonego, który z powodu naruszenia sprawności organizmu utracił zdolność do osobistego wykonywania pracy w gospodarstwie rolnym (art. 21 ust. 5 u.u.s.r.). Całkowitą niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym uznaje się za trwałą, jeżeli ubezpieczony nie rokuje odzyskania zdolności do osobistego wykonywania pracy w gospodarstwie rolnym (art. 21 ust. 6 u.u.s.r.). Z kolei całkowitą niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym uznaje się za okresową, jeżeli ubezpieczony rokuje odzyskanie zdolności do osobistego wykonywania pracy w gospodarstwie rolnym (art. 21 ust. 7 u.u.s.r.).

3. Renta rolnicza, obok emerytury rolniczej, należy do świadczeń z ubezpieczenia emerytalno-rentowego, o których mowa w art. 18 pkt 1-4 u.u.s.r. Zgodnie z art. 24 u.u.s.r., renta rolnicza z tytułu niezdolności do pracy składa się z części składkowej i części uzupełniającej (zob. też art. 25 i art. 26 u.u.s.r.). Istnienie części uzupełniającej zakłada, że system rentowy ubezpieczeń rolniczych opiera się na udziale środków budżetowych w finansowaniu świadczeń emerytalno-rentowych. Wysokość części składkowej jest różnicowana ze względu na obszar gospodarstwa rolnego, nie zależy natomiast od dochodów osiągniętych z gospodarstwa (wysokość składki waha się od 10% do 48% najniższej emerytury określonej w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz. U. z 2015 r. poz. 748 – zob. art. 17 u.u.s.r.).

Renta rolnicza z tytułu niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym jest wypłacana z funduszu emerytalno-rentowego, będącego państwowym funduszem celowym. Wypłata świadczenia jest gwarantowana przez państwo (art. 76 ust. 3 u.u.s.r.), a źródłem jego finansowania są m.in. składki oraz dotacje z budżetu państwa (por. źródła finansowania funduszy w art. 78 u.u.s.r.). A zatem system rent rolniczych nie jest mechanizmem samofinansującym się – w jego kosztach partycypuje całe społeczeństwo.

4. Zarzut skarżącej sprowadza się do konstatacji, że ustawodawca niezasadnie i niesprawiedliwie zróżnicował podmioty podobne w ich prawie do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na inwalidztwo. W powszechnym systemie ubezpieczenia społecznego istnieje bowiem prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy, którego nie przewiduje system społecznego ubezpieczenia rolników.

Trybunał wypowiedział się wielokrotnie na temat dopuszczalności zróżnicowania systemów ubezpieczeń powszechnego i rolniczego.

W wyroku z 5 października 2010 r. (sygn. K 16/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 72), analizując zasady zbiegu świadczeń emerytalnych z powszechnego i rolniczego systemu ubezpieczeń społecznych, Trybunał stwierdził, że chociaż system ubezpieczeń społecznych powinien charakteryzować się powszechnością i względną jednolitością kryteriów przyznania świadczeń i określania ich wysokości, to jednak zróżnicowanie systemów emerytalnych określonych grup zawodowych jest konstytucyjnie dopuszczalne i leży w zakresie swobody regulacyjnej parlamentu. Wynika to z art. 67 ust. 1 Konstytucji, który zakres i formy zabezpieczenia społecznego powierzył ustawodawcy. U podstaw zróżnicowania systemów emerytalnych, w tym systemu rolniczych ubezpieczeń społecznych, leżą swoiste właściwości poszczególnych form aktywności zawodowej ubezpieczonych i wynikające

stąd odmienne potrzeby osób je wykonujących. Odrębności w statusie ubezpieczeniowym, jeśli są uzasadnione przesłankami rzeczowymi, są dopuszczalne i nie kolidują z zasadami równości i sprawiedliwości społecznej (zob. też powołany w tym orzeczeniu wyrok TK z 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 294).

W wyroku z 13 grudnia 2007 r. (sygn. SK 37/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 157), w którym ocenie podlegała zgodność z zasadami równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej regulacji wyłączającej dopuszczalność zwiększenia emerytury przyznanej w ramach powszechnego systemu ubezpieczeniowego osobom mającym ustalone prawo do emerytury lub renty na podstawie przepisów u.u.s.r., Trybunał uznał, że: „reżim ubezpieczenia społecznego rolników jest inny od powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. Może zatem posiadać inne cechy i w odmienny sposób regulować uprawnienia wynikające z realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego. Systemy te są uregulowane w odrębnych aktach normatywnych. Różnią się sposobem tworzenia funduszu ubezpieczeniowego. W systemie powszechnym wysokość świadczeń jest co do zasady ekwiwalentna do ciężarów ponoszonych przez ubezpieczonych i płatników składek ubezpieczeniowych. Taka zależność nie zachodzi w systemie ubezpieczeń rolniczych. (...) Ubezpieczenie społeczne rolników ma specyficzne właściwości. (...) podleganie ubezpieczeniu społecznemu rolników i podleganie powszechnemu systemowi ubezpieczeń społecznych to dwie odrębne sytuacje. To znaczy, że podmioty te mogą być różnie traktowane w realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego”. Teza ta została powtórzona także w jednym z ostatnich orzeczeń dotyczących konstytucyjnych aspektów zróżnicowania prawa do świadczenia z powszechnego i rolniczego systemu ubezpieczenia społecznego, w którym Trybunał podkreślił, że: „nie można osób ubezpieczonych w systemie rolniczym i w systemie ubezpieczeń społecznych, traktować jako podmiotów posiadających tę samą cechę relewantną. Zatem, skarżący kwestionuje niekonstytucyjne zróżnicowanie grup podmiotów niepodobnych. Nie mogą być one przedmiotem oceny pod kątem zgodności z art. 32 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Domaganie się określonego ukształtowania sytuacji prawnej osób, korzystających z ubezpieczenia na podstawie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, nie może być przedmiotem skargi konstytucyjnej” (postanowienie TK z 29 października 2013 r., sygn. SK 64/12, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 115).

Aktualne jest także orzecznictwo Trybunału akceptujące względnie szeroką swobodę regulacyjną ustawodawcy, jeśli chodzi o wybór optymalnych rozwiązań instytucjonalnych z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz konkretyzowanie treści praw socjalnych. Ustalając zakres i formy prawa do świadczeń emerytalno-rentowych ustawodawca musi uzgodnić i zharmonizować potrzeby oraz oczekiwania społeczne z realnymi możliwościami ich zaspokojenia, zwłaszcza w kontekście ograniczonej zasobności środków budżetowych. Musi także rozważyć inne czynniki gospodarcze i społeczne, w tym te postrzegane w dłuższej perspektywie czasowej. Wyważenie wszystkich istotnych okoliczności i uwarunkowań, jako przesłanka trafnej decyzji legislacyjnej, należy do władzy prawodawczej, która za swoje rozstrzygnięcia ponosi odpowiedzialność polityczną przed wyborcami (zob. np. wyrok TK z 16 marca 2010 r., sygn. K 17/09, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 21).

Choć ustawodawca ma znaczną swobodę określenia konkretnego kształtu prawa do świadczeń emerytalno-rentowych oraz instrumentów służących ich urzeczywistnieniu, to jego działania podlegają ograniczeniom. Nie może więc ingerować w istotę prawa, formą jego konkretyzacji może być jedynie ustawa jako akt demokratycznie wyłonionego parlamentu, a regulacja ustawowa winna się charakteryzować dużym stopniem szczegółowości. Kształtując wysokość świadczeń emerytalno-rentowych, musi uwzględnić, że występuje w nich element wzajemności, a dokonując zmian regulacji, powinien kierować się zasadą ochrony praw nabytych (zob. wyrok TK z 7 maja 2014 r., sygn. K 43/12, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 50).

5. Trybunał w toku całego postępowania, aż do wydania orzeczenia, jest zobligowany do badania, czy nie istnieją ujemne przesłanki procesowe nakazujące umorzenie postępowania (zob. np. wyrok TK z 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10, oraz cyt. tam orzecznictwo). Jedną z cech procedury skargi konstytucyjnej jest poddanie skargi wstępnej kontroli. Rozpoznanie wstępne ma zapobiegać nadawaniu dalszego biegu skargom, które nie odpowiadają warunkom formalnym lub są oczywiście bezzasadne. Wówczas wszczęcie postępowania jest niedopuszczalne, co znaczy, że jeśli doszłoby do merytorycznego rozpoznania sprawy, niedopuszczalne jest też wydanie wyroku. W sytuacji gdy mimo niedopuszczalności wszczęcia postępowania skardze został nadany dalszy bieg, postępowanie podlega umorzeniu w jego kolejnej fazie. Jak podkreślił Trybunał w postanowieniu z 27 stycznia 2004 r. (sygn. SK 50/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 6), przepisy nie określają terminu ograniczającego możliwość badania warunków dopuszczalności skargi (podobnie zob. postanowienia TK z: 21 listopada 2001 r., sygn. K 31/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 264; 20 marca 2002 r., sygn. K 42/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 21; 28 maja 2003 r., sygn. SK 33/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 47). W szczególności nie ma formalnych przeszkód do stwierdzenia niedopuszczalności skargi na etapie rozpoznania merytorycznego.

Dlatego Trybunał rozważył, czy nie zaistniały przesłanki umorzenia postępowania, sugerowane również w piśmie procesowym Marszałka Sejmu.

6. Trybunał rozróżnia zaniechanie legislacyjne (prawodawcze), które nie podlega jego kognicji, i pominięcie prawodawcze, które pod pewnymi warunkami może być przedmiotem kontroli konstytucyjności. Pierwsza sytuacja polega na tym, że ustawodawca pozostawia określoną kwestię w całości poza uregulowaniem prawnym. Dotyczy to także skarg konstytucyjnych, ponieważ „brak w obowiązującym systemie prawa określonej regulacji prawnej nie może (...) stanowić wyłącznego przedmiotu skargi konstytucyjnej” (zob. np. postanowienie TK z 8 czerwca 2000 r., sygn. Ts 182/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 172 oraz wyrok TK z 24 października 2001, sygn. SK 22/01, ZU OTK nr 7/2001, poz. 216). Od zaniechania ustawodawczego należy odróżnić sytuację, gdy ustawodawca unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie. W razie dokonania regulacji częściowej o niepełnym charakterze, możliwe jest zakwestionowanie zakresu takiej regulacji, w szczególności rozważenia jej konieczności z perspektywy konstytucyjnej zasady równości podmiotów wobec prawa oraz zasady sprawiedliwości społecznej.

Jak wskazał Trybunał w wydanym jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. orzeczeniu z 3 grudnia 1996 r. (sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52): „Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy polegających na niewydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych. W przypadku natomiast aktu ustawodawczego wydanego i obowiązującego Trybunał Konstytucyjny ma kompetencję do oceny jego konstytucyjności również z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z konstytucją powinien był unormować”.

Stanowisko to było kontynuowane i rozwijane w późniejszym orzecznictwie, także pod rządem Konstytucji z 1997 r. (zob. np. postanowienia TK z: 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 17/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 98; 29 listopada 2010 r., sygn. P 45/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 125; wyroki TK z: 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90; 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 5/09, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 84; 28 kwietnia 2009 r., sygn. K 27/07, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 54; 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119).

7. Przenosząc te ustalenia na grunt analizowanej sprawy, Trybunał orzekł, że skarżąca kwestionuje art. 21 ust. 1 pkt 2 u.u.s.r. ze względu na brak w tym przepisie unormowania, które pozwoliłoby jej uzyskać prawo do renty rolniczej. Zgodnie z intencją skarżącą, odmienne od obowiązującego, szersze ukształtowanie przesłanek nabycia renty rolniczej z tytułu niezdolności do pracy pozwoliłoby uznać ją za częściowo niezdolną do pracy w gospodarstwie rolnym i w konsekwencji przyznać jej świadczenie rentowe (adekwatnie do jej stanu zdrowia potwierdzonego w postępowaniach przed organem rentowym i sądami).

Argumentacja skarżącej, nominalnie odwołująca się do zasady równego traktowania osób ubezpieczonych w systemach powszechnym i rolniczym, jest w istocie postulatem *de lege ferenda*, wyrazem oczekiwania, że w wyniku wyroku Trybunału zostanie wykreowana nowa podstawa prawna do świadczenia rentowego dla ubezpieczonych, którzy są częściowo niezdolni do pracy w gospodarstwie rolnym. Obecnie taka podstawa nie obowiązuje; w przyjętym modelu ubezpieczenia społecznego rolników świadczenie rentowe przysługuje ubezpieczonemu z tytułu całkowitej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym. Postulowane przez skarżącą (ewentualne) świadczenie, które miałyby być nabywane w wypadku częściowej niezdolności do pracy, *de lege lata* nie ma prostego odpowiednika także w powszechnym systemie ubezpieczenia społecznego. Nie można bowiem automatycznie zestawiać i przenosić konstrukcji prawnych z różnych systemów zabezpieczenia emerytalno-rentowego, którymi rządzą nie tylko odmienne mechanizmy prawne, ale które cechują także inne zasady tworzenia funduszu ubezpieczeniowego oraz specyfika pracy ubezpieczonych w nich osób.

Trybunał uznał ponadto wyjaśnienia Marszałka Sejmu, że zaakceptowanie żądania skarżącej znaczyłoby „uzupełnienie” obowiązującego stanu prawnego o nową normę prawną. Marszałek Sejmu trafnie wywiódł, że: „Oczekiwana przez skarżącą regulacja składa się z nowej hipotezy i dyspozycji. Nowa dyspozycja zakłada, że prawo do renty rolniczej uzyskają ubezpieczeni, którzy są częściowo niezdolni do pracy w gospodarstwie rolnym. Nowa hipoteza konkretyzuje zakres podmiotów uprawnionych, a mianowicie są nimi ubezpieczeni, którzy cierpią na konkretne schorzenia wykazane przez skarżącą w postępowaniu rentowym. Innymi słowy, skarżąca postuluje wprowadzenie do systemu ubezpieczenia społecznego rolników nieznanego temu systemowi prawa o bardzo wyraźnych konturach”.

8. Zważywszy powyższe uwagi, Trybunał umorzył postępowanie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Skarżąca postulowała konkretne rozwiązanie legislacyjne dla osób legitymujących się określonym stopniem niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym, które – jej zdaniem – przewidywałoby lepszą od obecnej redystrybucję środków z systemu ubezpieczeń społecznych rolników. Nie przesądzając merytorycznej oceny propozycji skarżącej, Trybunał nie jest władny rozstrzygać takich kwestii; prowadzenie polityki społecznej oraz określanie form i zasad dostępu do świadczeń z ubezpieczeń społecznych spoczywa – w granicach norm konstytucyjnych – przede wszystkim na ustawodawcy. Skarga konstytucyjna zmierzała zatem do oceny niepodlegającego kontroli Trybunału tzw. zaniechania prawodawczego.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

105

POSTANOWIENIE z dnia 14 lipca 2015 r. **Sygn. akt P 11/15**

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Granat – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak
Maria Gintowt-Jankowicz
Teresa Liszcz – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 14 lipca 2015 r., czterech pytań prawnych Sądu Rejonowego w Olsztynie,

czy „art. 6 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 roku o grach hazardowych, uchwalonej bez przedstawienia przez Państwo Polskie w Komisji Europejskiej w ramach procedury notyfikacyjnej wynikającej z art. 1 ust. 11 dyrektywy 98/34/WE parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. (Dz. U. L 204, s. 37)” są zgodne z:

- a) art. 2 Konstytucji, tj.: zasadą demokratycznego państwa prawnego, zaufania obywatela do państwa i prawa oraz z zasadą racjonalności działań ustawodawcy, zasadą winy jako podstawy odpowiedzialności oraz zasadą poprawnej legislacji,
- b) art. 31 ust. 3 Konstytucji, tj. z zasadą proporcjonalności,
- c) art. 32 ust. 1 Konstytucji, tj. z zasadą równości oraz sprawiedliwości społecznej,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie.**

UZASADNIENIE

I

1. Trzema postanowieniami z 7 stycznia oraz postanowieniem z 21 stycznia 2015 r., Sąd Rejonowy w Olsztynie przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu cztery pytania prawne, czy art. 6 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (ówcześnie: Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm., obecnie: Dz. U. z 2015 r. poz. 612; dalej: ustawa hazardowa), uchwalonej bez przedstawienia przez Państwo Polskie w Komisji Europejskiej, w ramach procedury notyfikacyjnej wynikającej z art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE

Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. UE L 204 z 21.07.1998, s. 37; dalej: dyrektywa), są zgodne z:

- art. 2 Konstytucji – zasadami demokratycznego państwa prawnego, zaufania obywatela do państwa i prawa, racjonalności działań ustawodawcy, winy jako podstawy odpowiedzialności oraz poprawnej legislacji,
- art. 31 ust. 3 Konstytucji – zasadą proporcjonalności oraz
- art. 32 ust. 1 Konstytucji – zasadami równości oraz sprawiedliwości społecznej.

Pytania prawne zostały zadane w stanach faktycznych, w których trzech obywatele (w każdej z czterech spraw – dwaj ci sami) zostali oskarżeni o popełnienie przestępstwa skarbowego, określonego w art. 107 § 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, ze zm.; dalej: k.k.s.), polegającego na urządzaniu – wbrew przepisom ustawy hazardowej – gier losowych na, w sumie, jedenastu automatach w czterech lokalach. Niektórym z oskarżonych – jako osobom odpowiedzialnym za sprawy gospodarcze i finansowe – postawiono powyższy zarzut w związku z art. 9 § 3 k.k.s.

W czterech bardzo zbliżonych uzasadnieniach, pytające sądy podniosły, że art. 107 k.k.s. zawiera tzw. dyspozycję blankietową, wypełnianą treścią przez ustawę hazardową, zgodnie z którą odpowiedzialności karnoskarbowej podlega osoba urządzająca grę na automacie poza kasynem gry lub bez stosownej koncesji. Wskazały, że celem dyrektywy (i implementującego ją do krajowego porządku prawnego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych, Dz. U. Nr 239, poz. 2039, ze zm.), jest wspieranie rynku wewnętrznego przez stworzenie jak największej przejrzystości w zakresie wprowadzania norm i przepisów technicznych, z uwagi na ich wpływ na swobodny przepływ towarów. Omówiwszy obowiązek notyfikacyjny i pojęcie przepisów technicznych oraz przywoławszy orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) z 19 lipca 2012 r. w połączonych sprawach C-213/11, C-214/11 i C-217/11, pytające sądy stwierdziły, że kwestionowane przepisy ustawy hazardowej należy uznać za przepisy techniczne w rozumieniu dyrektywy. Obowiązek ich notyfikacji stanowi – zdaniem pytających sądów – element konstytucyjnego trybu stanowienia ustaw. Przepisy uchwalone z naruszeniem tego obowiązku nie mogą być – zdaniem pytających sądów – egzekwowane wobec osób prywatnych i pociągać dla nich negatywnych konsekwencji. Państwo polskie, pomimo ewidentnego – w opinii pytających sądów – obowiązku, nie przedstawiło projektu kwestionowanych przepisów do notyfikacji, uchylając normom wiążącego prawa międzynarodowego. Pomimo to, nienotyfikowane przepisy obowiązują i są podstawą wyciągnięcia konsekwencji prawnych wobec obywateli, co godzi zwłaszcza w art. 2 Konstytucji, w szczególności w zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także w zasadę winy jako zasadę odpowiedzialności karnej, ponieważ nie popełnia przestępstwa skarbowego sprawca, któremu nie można przypisać winy ze względu na niepewność co do stanu prawnego i rozbieżne interpretacje (w niektórych częściach kraju poszczególne podmioty ponoszą odpowiedzialność na podstawie kwestionowanych przepisów, podczas gdy w innych są od tej odpowiedzialności zwalniane).

Pytające sądy podkreśliły, że prowadzenie gier hazardowych jest rodzajem działalności gospodarczej, której swobodę Konstytucja gwarantuje w art. 20; wprawdzie, w myśl jej art. 22, można – w drodze ustawy – ograniczyć wolność działalności gospodarczej, ale tylko ze względu na ważny (ale nie jakikolwiek) interes publiczny. Zwróciły także uwagę na niezwykle szybkie, nadzwyczajne tempo uchwalenia kwestionowanych przepisów (14 dni od przedstawienia projektu do podpisania ustawy przez Prezydenta RP), uniemożliwiające parlamentarzystom wnikliwe rozpatrzenie projektu, choć kwestia zgodności z prawem Unii Europejskiej powinna być przedmiotem skrupulatnej analizy.

Pytające sądy podniosły zastrzeżenia co do definicji zawartych w ustawie hazardowej, prowadzących do uznania za wygraną rzeczową również możliwości przedłużenia gry bez konieczności wpłaty stawki albo rozpoczęcia nowej gry przez wykorzystanie wygranej w poprzedniej grze, a przez to eliminujących prowadzenie gier na automatach poza kasynami. Wskazały, że koncesja (w tym wypadku na prowadzenie kasyna) jest najbardziej restrykcyjną formą reglamentacji – oddziaływania na przedsiębiorców i wolny rynek – stosowaną w odniesieniu do działalności mających szczególne znaczenie ze względu na bezpieczeństwo państwa lub obywateli albo też ze względu na inny ważny interes publiczny.

Zdaniem pytających sądów, ustawodawca wprowadził bardzo poważne ograniczenie wolności wykonywania działalności gospodarczej, koncesjonując prowadzenie salonu gier na automatach, nawet tych bez wygranych pieniężnych i rzeczowych (a tylko z możliwością przedłużenia gry lub rozpoczęcia nowej gry). Byłoby to dopuszczalne pod warunkiem spełnienia materialnej przesłanki ważnego interesu publicznego, co jednak nie ma – zdaniem pytających sądów – miejsca. Podczas prac legislacyjnych nie wskazano, że ustanowienie kwestionowanej regulacji przyczyni się do przeciwdziałania negatywnym społecznym skutkom hazardu, zarazem zaś negatywne zjawiska związane z hazardem mają – w opinii pytających sądów – charakter marginalny. Z tego powodu wprowadzenie restrykcyjnych i reglamentacyjnych przepisów nie znajduje uzasadnienia i godzi

w zasadę proporcjonalności, wywiedzioną z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ nadmierne ingeruje w wolność działalności gospodarczej. Skutkiem kwestionowanych przepisów jest praktyczna likwidacja możliwości prowadzenia działalności gospodarczej w formie salonów gier na automatach oraz punktów gier na automatach o niskich wygranych, które funkcjonowały na podstawie wcześniej obowiązującej ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 4, poz. 27, ze zm.; pytające sądy opisały szczegółowo wcześniejsze rozwiązania w tym zakresie). Ich zdaniem, ogólnikowe twierdzenia zawarte w uzasadnieniu projektu ustawy hazardowej świadczą o tym, że jego przygotowanie nie było poprzedzone diagnozą i oceną istnienia rzeczywistego problemu społecznego, wymagającego tak intensywnej ingerencji w wolność gospodarczą. Nie pozwalają też one ustalić powodu, dla którego ustawodawca uznał dotychczasową regulację – mniej dolegliwą dla jej adresatów i niebudzącą wątpliwości konstytucyjnych – za niewystarczającą z punktu widzenia ochrony społeczeństwa przed uzależnieniem od hazardu.

W opinii pytających sądów, projektodawca powinien rzetelnie i wiarygodnie opisać interes publiczny przemawiający za uchwaleniem ustawy, a waga owego interesu, stanowiącego motyw ograniczenia wolności gospodarczej, powinna być przedmiotem analizy popartej ekspertyzami specjalistów i oszacowaniem przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych w celu ustalenia, czy interwencja ustawodawcy jest w danym przypadku rzeczywiście niezbędna dla osiągnięcia szczególnie istotnego interesu publicznego. Brak takich rzetelnych analiz prowadzi do wniosku o naruszeniu zasady poprawnej legislacji.

W opinii pytających sądów, regulacja gier hazardowych w kształcie przyjętym w ustawie hazardowej, naruszając zasadę proporcjonalności, narusza jednocześnie zasadę równości w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej. Z niezrozumiałych – zdaniem pytających sądów – względów, nie wynikających z uzasadnienia projektu ustawy, ustawodawca wprowadził daleko idące ograniczenia, nieistniejące w innych porównywalnych dziedzinach gospodarki. Wskazywane przez ustawodawcę wartości takie jak porządek publiczny, zdrowie publiczne oraz ochrona innych osób mogą być, i są, w innych dziedzinach działalności gospodarczej realizowane w sposób mniej uciążliwy dla beneficjentów wolności działalności gospodarczej. Z punktu widzenia zasad proporcjonalności i równości, nie można uznać za dopuszczalne wprowadzenia restrykcji o charakterze generalnym i abstrakcyjnym w stosunku do jednej tylko dziedziny gospodarki, o ile ten sam cel da się zrealizować w innych mniej uciążliwych formach, prawidłowo zabezpieczających interesy jednostek oraz społeczeństwa.

Pytające sądy zwróciły uwagę, że część z gier, których organizowanie poza kasynami jest obecnie zakazane, jest dostępna przy wykorzystaniu powszechnie dostępnych komputerów, konsol czy tabletów. Tym samym brakuje racjonalnych argumentów za koniecznością ograniczenia wolności działalności gospodarczej w zakresie urządzania takich gier poza kilkudziesięcioma kasynami w całym kraju.

2. Marszałek Sejmu ani Prokurator Generalny nie przedstawili stanowisk w sprawie.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W myśl art. 193 Konstytucji oraz art. 3 i art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Pytanie takie wymaga – dla swej dopuszczalności i skuteczności – spełnienia trzech przesłanek: podmiotowej (z pytaniem prawnym może wystąpić tylko sąd w rozumieniu art. 175 Konstytucji), przedmiotowej (jego przedmiotem może być tylko akt normatywny będący podstawą rozstrzygnięcia w sprawie) oraz funkcjonalnej (między werdyktem Trybunału Konstytucyjnego a rozstrzygnięciem zawisłej przed pytającym sądem sprawy musi zachodzić bezpośrednia merytoryczna i prawnie relewantna zależność). Pytanie prawne musi też spełniać wymagania formalne, wynikające w szczególności z art. 32 ust. 1 ustawy o TK, a ponadto nie mogą się w odniesieniu do niego ziścić tzw. ujemne przesłanki procesowe, przesądzające o konieczności umorzenia postępowania, którymi są: powaga rzeczy osądzonej (przesłanka *rei iudicatae*), zakaz ponownego orzekania w takiej samej sprawie (przesłanka *ne bis in idem*), zakwestionowanie aktu stosowania prawa albo żądanie rozstrzygnięcia sporu o wykładnię.

2. Pytające sądy wskazały jako przedmiot kontroli art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (ówcześnie: Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm., obecnie: Dz. U. z 2015 r. poz. 612; dalej: ustawa hazardowa), a pytania prawne skierowały w związku z rozpoznawaniem spraw osób oskarżonych

o popełnienie przestępstwa skarbowego z art. 107 § 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, ze zm.; dalej: k.k.s.), polegającego na urządzaniu gier hazardowych wbrew przepisom ustawy hazardowej (bez koncesji i poza kasynem).

Zasadnicze zarzuty pytających sądów mają charakter formalny i sprowadzają się do nienotyfikowania projektu ustawy hazardowej Komisji Europejskiej, w trybie wynikającym z dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. UE L 204 z 21.07.1998, s. 37, ze zm.; dalej: dyrektywa). Zdaniem pytających sądów, kwestionowane przepisy mają charakter „przepisów technicznych” w rozumieniu dyrektywy, a brak notyfikacji, stanowiącej część konstytucyjnie regulowanego procesu prawotwórczego, przesądza o niemożności ich stosowania w odniesieniu do obywateli.

Pytające sądy wzorcami kontroli uczyniły art. 2 Konstytucji (ściślej: wynikające z niego zasady: demokratycznego państwa prawnego, zaufania obywatela do państwa i prawa oraz racjonalności działań ustawodawcy, winy jako podstawy odpowiedzialności oraz poprawnej legislacji), art. 31 ust. 3 Konstytucji (zasadę proporcjonalności) oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji (zasadę równości oraz sprawiedliwości społecznej).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przedstawione pytania prawne spełniają przesłanki podmiotową, przedmiotową i funkcjonalną i orzekanie w ich zakresie byłoby dopuszczalne, pod warunkiem spełnienia wymogów formalnych oraz niewystąpienia ujemnych przesłanek procesowych.

3. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przedmiotem jego rozstrzygnięcia – wydanego w pełnym składzie wyroku z 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14 (OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 31) – były już pytania:

– Naczelnego Sądu Administracyjnego, czy art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy hazardowej są zgodne z art. 2, art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 7 Konstytucji,

– Sądu Rejonowego Gdańsk-Południe w Gdańsku, czy uchwalenie ustawy hazardowej w zakresie, w jakim zawiera ona przepisy techniczne w rozumieniu dyrektywy (w szczególności art. 14 tej ustawy), z naruszeniem obowiązku notyfikacji wynikającego z tej dyrektywy oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, ze zm.; dalej: rozporządzenie), jest zgodne z art. 2, art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji z uwagi na naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego.

3.1. Jak wynika już z samego zestawienia pytań prawnych postawionych Trybunałowi Konstytucyjnemu w niniejszej sprawie i w sprawie rozstrzygniętej powołanym wyżej wyrokiem, ich treść jest w dużej części zbliżona i sprowadza się do zarzutu naruszenia wskazanych postanowień Konstytucji ze względu na niedopełnienie obowiązku notyfikacji projektu kwestionowanych przepisów w trybie wynikającym z dyrektywy.

Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął powołanym wyrokiem, że art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy hazardowej są zgodne zarówno z art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji, jak i z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W wyroku tym szczegółowo opisał podstawy prawne, sens i cel procedury notyfikacyjnej, a także wyłączenia jej stosowania (cz. III, pkt 4.2 uzasadnienia). Podkreślił też, że „Żadne z postanowień dyrektywy (...), a także postanowień TfUE [Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej], nie odnosi się do braku notyfikacji przez państwo członkowskie przepisów technicznych ani nie określa skutków braku notyfikacji”, a konsekwencje takie wynikają z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Dokonawszy drobiazgowej analizy konstytucyjnego trybu stanowienia ustaw (cz. III, pkt 4.5 uzasadnienia wyroku o sygn. P 4/14), Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku, że notyfikacja przepisów technicznych, o której mowa w dyrektywie implementowanej do polskiego porządku prawnego rozporządzeniem, jest unijną procedurą, zobowiązującą państwa członkowskie do informowania Komisji Europejskiej i innych państw członkowskich o projektowanych przepisach technicznych, a także do uwzględniania – ale tylko „tak dalece, jak to będzie możliwe” (art. 8 ust. 2 dyrektywy) – zgłoszonych przez nie szczegółowych opinii i uwag. Stwierdził przy tym, że użyte w dyrektywie pojęcie „przepisu technicznego” jest nieprecyzyjne, wielokrotnie złożone i nieostre, wobec czego jest dookreślane w orzecznictwie TSUE. Podkreślił, że notyfikacja nie jest współdecydowaniem Komisji i innych państw członkowskich o ostatecznym kształcie ustaw stanowiących porządku krajowym.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że projekt ustawy hazardowej nie został notyfikowany, zwrócił jednak uwagę na brak pewności, czy taki obowiązek obciążał rząd w odniesieniu do tej ustawy. Nie można bowiem jednoznacznie ustalić, czy jej przepisy miały rzeczywiście charakter techniczny w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy oraz rozporządzenia. Tymczasem o ewentualnym naruszeniu obowiązku notyfikacji można mówić dopiero po stwierdzeniu, że określone przepisy mają charakter przepisów technicznych. Dokonanie wiążącej wykładni przepisów ustawy hazardowej z perspektywy ich potencjalnego i hipotetycznego charakteru technicznego nie

mieści się w kompetencjach Trybunału Konstytucyjnego, lecz należy do sądów krajowych – administracyjnych i karnych, które mają stosować przepisy ustawy hazardowej rozstrzygając konkretne sprawy.

Ustanowienie obowiązku notyfikacji w dyrektywie nie oznacza – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – szczególnie wysokiej, międzynarodowej i ponadustawowej rangi tej procedury. Dyrektywa jest aktem prawa pochodnego Unii Europejskiej, mocą którego państwa członkowskie zobowiązane są do implementacji regulacji służących osiągnięciu określonego celu; nie jest więc ona stosowana bezpośrednio i nie ma rangi hierarchicznie wyższej niż ustawa. Dlatego, wynikający z dyrektywy wymóg notyfikacji „nie jest ważniejszy lub bardziej istotny niż analogiczny obowiązek wynikający z ustawy zwykłej” i „nie może być podniesiony, czy też zrównany z wymogami konstytucyjnego trybu ustawodawczego” (cz. III, pkt 4.5 uzasadnienia powołanego wyroku).

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że notyfikacja nie jest zakotwiczona w Konstytucji, a skoro tak, to niezastosowanie się do wymogu jej dokonania nie wpływa na ocenę dochowania konstytucyjnego trybu stanowienia ustawy. Jest ona instrumentem zbliżonym w swym charakterze do konsultacji czy opiniowania, którego naruszenie nie oznacza – samo przez się – naruszenia Konstytucji, ponieważ uchwalanie ustaw należy do Sejmu, a rola podmiotów opiniujących ogranicza się do zajęcia stanowiska pozwalającego mu na orientację w ich poglądach. Nie można przyjąć, że każde, choćby potencjalne, uchybienie proceduralne stanowi podstawę stwierdzenia niekonstytucyjności aktu normatywnego i prowadzi do utraty mocy obowiązującej przez ten akt, ponieważ istnieje jakościowa różnica między obowiązkiem opiniowania wynikającym z Konstytucji, a analogicznym obowiązkiem rangi ustawowej. Trybunał Konstytucyjny stwierdził jednoznacznie, że brak notyfikacji art. 14 ust. 1 ustawy hazardowej nie stanowi takiego naruszenia pozakonstytucyjnej procedury ustawodawczej, które byłoby równoznaczne z naruszeniem art. 2 i art. 7 Konstytucji.

3.2. W odniesieniu do zarzutu naruszenia wolności działalności gospodarczej przez nieproporcjonalną ingerencję (art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji), należy zauważyć, że pytające sądy postawiły go jedynie w uzasadnieniach pytań prawnych. Ich *petita* owego zarzutu jednak nie zawierają, co zwalnia Trybunał Konstytucyjny od rozważenia tego zagadnienia. Jedynie porządkowo, Trybunał Konstytucyjny przypomina zatem, że w powołanym wyroku stwierdził, iż nałożone na branżę hazardową ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej, wynikające z art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy hazardowej, spełnia wynikające z art. 22 Konstytucji przesłanki formalną i materialną, ponieważ wymóg prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie urządzania gier na automatach jedynie w kasynach gry, został wprowadzony ustawą i uzasadniony jest „ważnym interesem publicznym”. Celem nowej regulacji było zwiększenie ochrony społeczeństwa, zwłaszcza zaś młodzieży, oraz praworządności (porządku i bezpieczeństwa publicznego) przed negatywnymi skutkami hazardu oraz walka z tzw. szarą strefą i przeciwdziałanie tzw. praniu brudnych pieniędzy. Uzasadniony interes państwa wynika z zagrożenia uzależnieniem od hazardu, wiążącego się z niemal nieograniczonym dostępem – również nieletnich – do jego różnych form. Uniemożliwienie urządzania gier na wszelkich automatach z elementami losowości poza kasynami, jest – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – uzasadnione interesem publicznym, któremu nie sposób odmówić szczególnie istotnego i ważkiego charakteru.

Wolność działalności gospodarczej w zakresie urządzania gier hazardowych, niosącej poważne zagrożenia społeczne w postaci uzależnień i przyciągania struktur przestępczych, może podlegać daleko idącym ograniczeniom (w tym dopuszczeniu urządzania gier na wszelkich automatach wyłącznie w kasynach), są one bowiem „niezbędne dla ochrony społeczeństwa przed negatywnymi skutkami hazardu oraz dla zwiększenia kontroli państwa nad tą sferą, stwarzającą liczne zagrożenia” (cz. III, pkt 5.3 uzasadnienia powołanego wyroku).

4. W świetle powyższego, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że powołanym wyrokiem o sygn. P 4/14 rozstrzygnął podnoszone przez pytające sądy wątpliwości co do konstytucyjności art. 14 ust. 1 ustawy hazardowej. Jak zaś wynika z bogatego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, uprzednie zbadanie konstytucyjności określonego przepisu (normy prawnej) z punktu widzenia tych samych zarzutów nie jest prawnie obojętne. Stabilizacji sytuacji powstałych w wyniku ostatecznego orzeczenia służy zasada *ne bis in idem*, rozumiana w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym z uwzględnieniem jego specyfiki (tak na przykład: postanowienie z 26 listopada 2012 r., sygn. Sk 6/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 130 i powołane tam orzecznictwo). Zgodnie z nią, Trybunał Konstytucyjny dokonuje oceny w kategoriach pragmatycznych – oceniając celowość prowadzenia postępowania i orzekania w kwestii, która została już jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta. Ustalenie takiego stanu rzeczy oznacza, że ziściła się ujemna przesłanka procesowa *ne bis in idem*, skutkująca umorzeniem postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

5. Pytające sądy, oprócz art. 14 ust. 1 ustawy hazardowej, poddały kontroli Trybunału Konstytucyjnego także art. 6 ust. 1 tejże ustawy, stawiając mu dokładnie te same zarzuty. Oba zakwestionowane przepisy pytające sądy

traktują jako przepisy techniczne, co do których nie został dopełniony obowiązek notyfikacji, w czym upatrują naruszenia konstytucyjnego trybu ustawodawczego.

Skoro stawiany przez pytające sądy zarzut dotyczy naruszenia trybu ustawodawczego, a jego ocena nastąpiła w ostatecznym wyroku Trybunału Konstytucyjnego, to dokonanie powtórnej kontroli tego samego zarzutu, stawianego innemu przepisowi tej samej ustawy jest zbędne. Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie podzieli rozstrzygnięcie Trybunału podjęte w powołanym wyroku w sprawie o sygn. P 4/14 i uznaje analizę i ocenę postawionego art. 6 ust. 1 ustawy hazardowej zarzutu naruszenia trybu ustawodawczego w aspekcie wskazanych wzorców kontroli za zbędną. Pytające sądy nie wskazały w niniejszej sprawie nowych wzorców kontroli, ani nie przedstawiły nowych argumentów, okoliczności czy dowodów uzasadniających merytoryczne rozpoznanie przedstawionych pytań prawnych. Tym samym również w odniesieniu do art. 6 ust. 1 ustawy hazardowej ziszczyła się ujemna przesłanka procesowa *ne bis in idem*, co pociąga za sobą konieczność umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na zbędność wydania wyroku.

6. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że pytające sądy sformułowały pod adresem art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy hazardowej zarzuty nierozpoznane w sprawie o sygn. P 4/14, dotyczące zasad: bezpieczeństwa prawnego i winy jako podstawy odpowiedzialności karnej (wynikających z art. 2 Konstytucji) oraz zasady równości i sprawiedliwości społecznej (wynikających z art. 32 ust. 1 Konstytucji). Zarzutów tych nie obejmuje przesłanka *ne bis in idem*, Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie – podziеляjąc poglądy wyrażone w postanowieniu z 29 kwietnia 2015 r., sygn. P 23/15 (niepublikowane) – stwierdza jednak, że ich merytoryczne rozpoznanie jest niedopuszczalne z poniższych powodów.

6.1. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zarzuty naruszenia zasady bezpieczeństwa prawnego i zasady winy jako podstawy odpowiedzialności karnej odnoszą się do sfery stosowania prawa, gdyż pytające sądy wiążą je – wyraźnie – z rozbieżnością orzecznictwa polskich sądów co do skutków naruszenia obowiązku notyfikacji. Tym niemniej, rozstrzygnięcie co do możliwości przypisania winy przy popełnieniu czynu zabronionego, jak również co do odpowiedzialności karnej, należy do sądów powszechnych sprawujących wymiar sprawiedliwości, nie zaś do Trybunału Konstytucyjnego, badającego hierarchiczną zgodność norm.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na bezzasadność twierdzeń pytających sądów związanych z wątpliwościami co do istnienia czynu zabronionego, czy też z możliwością przypisania oskarżonym winy, z uwagi na rozbieżności interpretacyjne w sprawie skutków zaniechania notyfikacji przepisów. Wbrew stanowisku pytających sądów, brakuje konstytucyjnych podstaw do niestosowania się przez obywateli do prawidłowo ogłoszonych przepisów ustawy, czy też do negowania domniemania ich konstytucyjności, wyłącznie z powodu rozbieżności orzeczniczych. Dopóki przepisy nie zostaną uchylone w sposób prawem przewidziany, adresaci muszą się do nich stosować. Wątpliwości co do obowiązywania i wykładni przepisów – nawet te powstające w najwyższych organach władzy sądowiczej – nie uchylają konstytucyjnego obowiązku przestrzegania prawa, spoczywającego na każdym znajdującym się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej (art. 83 Konstytucji). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, odmienne stanowisko prowadziłoby do anarchii; wadliwe jest rozumowanie, zgodnie z którym obywatele mogą nie przestrzegać przepisów samowolnie uznanych za wadliwe ustanowione (bo uchwalone z pominięciem procedury notyfikacji), a równocześnie racjonalnie zakładać, że w takiej sytuacji nie narażą się na odpowiedzialność prawną.

W tych okolicznościach ocena zgodności art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy hazardowej – z wynikającymi z art. 2 Konstytucji – zasadami zaufania do państwa i stanowionego prawa, jak również z zasadą winy, jako podstawą odpowiedzialności karnej – musi być uznana za niedopuszczalną, a postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. Ubocznie należy zauważyć, że nie można wykluczyć naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa z powodu powstania rozbieżności interpretacyjnych w orzecznictwie. Niemniej jednak – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – ewentualne rozbieżności musiałyby być wyjątkowo poważne i dotyczyć wykładni przepisu, nie zaś kwestii natury proceduralnej, czy też konstytucyjności albo niekonstytucyjności zastosowania danej regulacji w jednostkowych przypadkach.

6.2. Zarzuty naruszenia zasad równości i sprawiedliwości społecznej, wynikające z różnej oceny skutków braku notyfikacji projektu kwestionowanych przepisów przez sądy, również należą do sfery stosowania prawa i – jako takie – nie mogą być skutecznie podnoszone w postępowaniu w sprawie hierarchicznej zgodności norm. Sfera ta nie podlega bowiem kognicji Trybunału, a zatem postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

Na marginesie należy jednak zauważyć, że pytające sądy nie dopełniły w tym zakresie obowiązku uzasadnienia pytań prawnych, wynikającego z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, ani nie przedstawiły dowodów na poparcie

stawianych zarzutów. Tymczasem rola uzasadnienia pytania prawnego była wielokrotnie podkreślana (między innymi w wyroku z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90). Kontrola hierarchicznej zgodności norm oparta jest na domniemaniu ich konstytucyjności, które może zostać w toku postępowania obalony. To jednak podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym ma obowiązek dostarczenia argumentów uzasadniających obalenie owego domniemania. Dopóki więc pytający sąd nie przedstawi przekonujących argumentów, świadczących o niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazanymi w pytaniu prawnym wzorcami kontroli, dopóty Trybunał Konstytucyjny musi uznawać go za zgodny z nimi. Pytanie prawne, w którym sąd ograniczył się do wyrażenia przekonania o niezgodności przepisu z Konstytucją, albo do wskazania istniejących w tej kwestii wątpliwości, nie podlega rozpoznaniu przez Trybunał Konstytucyjny (tak: powołany wyrok o sygn. P 17/04, cz. III, pkt 1). Zobowiązanie Trybunału Konstytucyjnego do zbadania wszystkich okoliczności sprawy w celu wszechstronnego jej wyjaśnienia, niepołączone ze związaniem wnioskami dowodowymi uczestników postępowania (art. 19 ustawy o TK), nie oznacza bowiem przerzucenia na Trybunał Konstytucyjny ciężaru dowodu.

Pytające sądy poprzestały na postawieniu ogólnikowych tez: o nierównym traktowaniu przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie gier na automatach w porównaniu z przedsiębiorcami prowadzącymi działalność w innych dziedzinach, a także o nieracjonalności nałożenia obowiązku urządzania określonych gier hazardowych wyłącznie na podstawie koncesji i w kasynach. Uznały one – dość arbitralnie – że ochrona społeczeństwa przed negatywnymi skutkami hazardu nie wymaga zniesienia powszechnej dostępności gier na automatach. Tego rodzaju uzasadnienie zarzutów jest niewystarczające nie może zostać uznane za spełniające wymagania wynikające z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK.

Stawiając zarzut naruszenia zasady równości, pytające sądy powinny były wskazać grupę podmiotów podobnych, wyjaśnić, na czym polega – wynikające z zaskarżonego unormowania – zróżnicowanie ich sytuacji prawnej, a także przedstawić argumenty, że w świetle norm, zasad i wartości konstytucyjnych takowe zróżnicowanie sytuacji prawnej jest nieusprawiedliwione. Postulat równego traktowania wszystkich przedsiębiorców, prowadzących działalność we wszelkich dziedzinach – bo tak można chyba odczytać intencję pytających sądów – nie spełnia wymagań wynikających z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK. Wymagań tych – z takich samych powodów – nie spełnia też uzasadnienie zarzutu naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej, błędnie zresztą wywodzonej przez pytające sądy z art. 32 ust. 1 Konstytucji (podczas gdy źródłem tej zasady, w świetle brzmienia postanowienia konstytucyjnego i utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, jest art. 2 Konstytucji).

W świetle powyższego, postępowanie – w zakresie zarzutu naruszenia przez art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz mających z nich wynikać zasad równości i sprawiedliwości społecznej – podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

Z tych względów, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

106

POSTANOWIENIE
z dnia 14 lipca 2015 r.
Sygn. akt P 22/14**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Andrzej Wróbel – przewodniczący
Leon Kieres
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz – sprawozdawca
Piotr Tuleja,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 14 lipca 2015 r., połączonych pytań prawnych:

1) Sądu Rejonowego w Olsztynie, czy „art. 6 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 roku o grach hazardowych, uchwalonej bez przedstawienia przez Państwo Polskie w Komisji Europejskiej w ramach procedury notyfikacyjnej wynikającej z art. 1 ust. 11 dyrektywy 98/34/WE parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. (Dz. U. L 204, s. 37)” są zgodne z:

- a) art. 2 Konstytucji, tj.: z zasadą demokratycznego państwa prawnego, zaufania obywatela do państwa i prawa oraz z zasadą racjonalności działań ustawodawcy, zasadą winy jako podstawy odpowiedzialności oraz zasadą poprawnej legislacji,
- b) art. 31 ust. 3 Konstytucji, tj. z zasadą proporcjonalności,
- c) art. 32 ust. 1 Konstytucji, tj. z zasadą równości oraz sprawiedliwości społecznej,

2) Sądu Rejonowego w Gorzowie Wielkopolskim – XII Zamiejscowego Wydziału Karnego w Strzelcach Krajeńskich, po zmianie właściwości – Sądu Rejonowego w Strzelcach Krajeńskich, czy art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1, „uchwalonej bez zachowania procedury notyfikacyjnej wynikającej z art. 1 ust 11 dyrektywy”, o której mowa w punkcie 1, są zgodne z:

- a) art. 2 Konstytucji, tj. z zasadą demokratycznego państwa prawnego, zasadą zaufania obywatela do państwa i prawa, zasadą racjonalności działań ustawodawcy oraz z zasadą winy jako podstawy odpowiedzialności,
- b) art. 7 Konstytucji, tj. z zasadą legalizmu,
- c) art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, tj. z zasadą wolności działalności gospodarczej i zasadą proporcjonalności,

p o s t a n a w i a :

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie.**

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 19 maja 2014 r., uzupełnionym postanowieniem z 13 czerwca tegoż roku, Sąd Rejonowy w Olsztynie przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy art. 6 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (ówcześnie: Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm., obecnie: Dz. U. z 2015 r. poz. 612; dalej: ustawa hazardowa), uchwalonej bez przedstawienia przez Państwo Polskie w Komisji Europejskiej, w ramach procedury notyfikacyjnej wynikającej z art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. UE L 204 z 21.07.1998, s. 37; dalej: dyrektywa), są zgodne z:

- art. 2 Konstytucji – z zasadami demokratycznego państwa prawnego, zaufania obywatela do państwa i prawa, racjonalności działań ustawodawcy, winy jako podstawy odpowiedzialności oraz poprawnej legislacji,
- art. 31 ust. 3 Konstytucji – z zasadą proporcjonalności oraz
- art. 32 ust. 1 Konstytucji – z zasadą równości oraz sprawiedliwości społecznej.

Pytanie prawne zostało zadane w stanie faktycznym, w którym pewien obywatel został oskarżony o popełnienie przestępstwa skarbowego, określonego w art. 107 § 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, ze zm.; dalej: k.k.s.), polegającego na urządzaniu – wbrew przepisom ustawy hazardowej – gier losowych na urządzeniu dwustanowiskowym w restauracji.

Pytający sąd stwierdził, że art. 107 k.k.s. zawiera tzw. dyspozycję blankietową wypełnianą treścią przez ustawę hazardową, w tym jej art. 6 ust. 1 (stanowiący, iż działalność w zakresie gier: cylindrycznych, w karty, w kości oraz na automatach może być prowadzona na podstawie koncesji na prowadzenie kasyna gry), art. 14 ust. 1 (z którego wynika, że urządzanie wyżej wymienionych gier dozwolone jest wyłącznie w kasynach gry) oraz art. 89 ust. 1 pkt 2 (stanowiący, że urządzający gry na automatach poza kasynem gry podlega karze pieniężnej).

Pytający sąd wskazał, że celem dyrektywy jest wspieranie rynku wewnętrznego przez stworzenie jak największej przejrzystości w zakresie wprowadzania norm i przepisów technicznych. Z uwagi na ich wpływ na swobodny przepływ towarów, przewidziany został w jej art. 8 ust. 1 obowiązek powiadamiania Komisji i państw członkowskich o projektach przepisów technicznych w celu eliminowania lub zmniejszania barier, które na ich skutek mogłyby powstać. Dyrektywa została implementowana do polskiego porządku prawnego rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, ze zm.; dalej: rozporządzenie). Samo pojęcie przepisów technicznych zostało zdefiniowane w art. 1 pkt 11 dyrektywy, w myśl którego są to „specyfikacje techniczne i inne wymagania bądź zasady dotyczące usług, włącznie z odpowiednimi przepisami administracyjnymi, których przestrzeganie jest obowiązkowe, *de iure* lub *de facto*, w przypadku wprowadzenia do obrotu świadczenia usługi, ustanowienia operatora usług lub stosowania w Państwie Członkowskim lub na przeważającej jego części, jak również przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne Państw Członkowskich (...) zakazujące produkcji, przywozu, wprowadzania do obrotu i stosowania produktu lub zakazujące świadczenia bądź korzystania z usługi lub ustanawiania dostawcy usług”.

Zdaniem pytającego sądu, zasadnicze znaczenie dla oceny kwestionowanej regulacji ma orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) z 19 lipca 2012 r. wydane w połączonych sprawach C-213/11, C-214/11 i C-217/11, w odpowiedzi na pytania prejudycjalne Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku. TSUE orzekł, że art. 1 pkt 11 dyrektywy należy interpretować w ten sposób, iż przepisy ustawy hazardowej, które mogą powodować ograniczenie, a nawet stopniowe uniemożliwienie prowadzenia gier na automatach o niskich wygranych (dalej: gry na automatach) poza kasynami i salonami gry, stanowią potencjalnie przepisy techniczne. Orzeczenie to jest prawnie wiążące dla sądu krajowego, który zwrócił się z pytaniem prawnym, ale inne sądy państw członkowskich nie powinny przyjmować odmiennej interpretacji prawa wspólnotowego niż wskazana w orzeczeniu, gdyż jego celem jest zapewnienie jednolitego stosowania prawa wspólnotowego. W związku z tym, choć orzeczenie TSUE nie dotyczy art. 14 ust. 1 ani art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy hazardowej, należy uwzględnić uwagi w nim zawarte, w tym tę, że przepisy zakazujące prowadzenia gier elektrycznych, elektromechanicznych i elektronicznych w jakichkolwiek miejscach publicznych i prywatnych, z wyjątkiem kasyn, należy uznać za przepisy techniczne.

W opinii pytającego sądu, obowiązek notyfikacji jest bezwarunkowy i wystarczająco precyzyjny, by jednostki mogły się nań bezpośrednio powoływać przed sądem krajowym, a skutkiem prawnym jego niedopełnienia jest niemożność stosowania przepisów technicznych przez sądy krajowe. Państwo polskie, pomimo ewidentnego – zdaniem pytającego sądu – obowiązku w tym zakresie, nie przedstawiło kwestionowanych przepisów do notyfikacji, uchylając normom dyrektywy. Mimo to nienotyfikowane przepisy obowiązują i stanowią podstawę wyciągnięcia konsekwencji prawnych w stosunku do obywateli, co godzi w podstawowe zasady porządku prawnego Rzeczypospolitej – zasadę demokratycznego państwa prawnego, zaufania obywatela do państwa i prawa oraz w zasadę racjonalności działań ustawodawcy, zasadę winy jako podstawy odpowiedzialności, zasadę poprawnej legislacji, zasadę proporcjonalności, jak również zasady równości oraz sprawiedliwości społecznej. Pytający sąd zwrócił ponadto uwagę, że prowadzenie gier hazardowych jest rodzajem działalności gospodarczej, której wolność gwarantuje Konstytucja. Wprawdzie, w drodze ustawy, można tę wolność ograniczyć, ale tylko ze względu na ważny interes publiczny, którego w analizowanej sprawie – zdaniem pytającego sądu – zabrakło.

W ocenie pytającego sądu, nie popełnia przestępstwa skarbowego sprawca czynu zabronionego, jeżeli nie można mu przypisać winy. Samo naruszenie przez sprawcę nakazu lub zakazu wynikającego z prawa finansowego nie wystarcza jeszcze do przypisania mu odpowiedzialności karnej skarbowej. Tymczasem, wobec niepewności obywateli co do stanu prawnego, trudno jednoznacznie mówić o przypisaniu winy, gdy – w skali kraju

– poglądy na podniesioną w pytaniu prawnym kwestię są niejednolite, podobnie jak niespójna jest interpretacja przepisów pod względem ich skutków prawnych (w niektórych częściach kraju podmioty ponoszą odpowiedzialność na podstawie powołanych przepisów, podczas gdy w innych częściach są od tej odpowiedzialności zwolnione), co narusza nie tylko zasady państwa prawnego ale i elementarną zasadę równości.

W opinii pytającego sądu, notyfikacja przepisów technicznych stanowi element konstytucyjnego trybu stanowienia ustaw. Przepisy uchwalone z jego naruszeniem nie mogą być egzekwowane wobec podmiotów prywatnych i pociągać dla nich negatywnych konsekwencji. Ustawa hazardowa wprowadza daleko idące ograniczenia wolności działalności gospodarczej, co powinno zostać zrównoważone zwiększonym rygoryzmem dotyczącym regulacji ustawowej. Tymczasem została ona uchwalona w nadzwyczajnym tempie (rządowy projekt wpłynął 12 listopada 2009 r., a Prezydent podpisał ją już 26 listopada tegoż roku), a – skoro projekt ustawy hazardowej nie był notyfikowany Komisji Europejskiej – parlamentarzyści nie mieli możliwości wnikliwego jego rozpatrzenia (choć na nowo reguluje on cały sektor działalności gospodarczej), co powinno zostać objęte kontrolą konstytucyjności.

Pytający sąd zarzuca, że art. 2 ustawy hazardowej zawiera zbiór wątpliwych definicji legalnych, z których wynika, iż również gry, w których można wygrać jedynie przedłużenie czasu rozgrywki albo nową grę (bez innych wygranych) powinny odbywać się na podstawie koncesji i wyłącznie w kasynach (w kilkudziesięciu miejscach w całym kraju). Koncesje są zaś najbardziej restrykcyjną formą reglamentacji działalności gospodarczej przez państwo, stosowaną w dziedzinach o szczególnym znaczeniu, ze względu na bezpieczeństwo państwa lub obywateli albo też ze względu na inny ważny interes publiczny, a te przesłanki w odniesieniu do gier hazardowych nie zaistniały. Nie sposób dopatrzeć się ważkich korzyści dla społeczeństwa, a w toku prac legislacyjnych nie wykazano interesu publicznego ani tego, że kwestionowana regulacja przyczyni się do przeciwdziałania negatywnym skutkom hazardu. W uzasadnieniu projektu ustawy posłużono się jedynie ogólnymi sformułowaniami o szkodliwości hazardu i jego negatywnym wpływie na społeczeństwo, ale brak informacji o skali problemu rzutuje na ocenę konstytucyjności przyjętych rozwiązań. Zdaniem pytającego sądu, jeżeli negatywne zjawiska związane z hazardem mają charakter marginalny, to wprowadzenie bardzo restrykcyjnych i reglamentacyjnych przepisów nie znajduje uzasadnienia, a zatem kwestionowane przepisy naruszają zasadę proporcjonalności.

Skutkiem wejścia w życie kwestionowanych przepisów jest – w opinii pytającego sądu – uniemożliwienie prowadzenia działalności gospodarczej w formie salonów gier na automatach oraz punktów gier na automatach, które funkcjonowały na podstawie wcześniej obowiązującej regulacji. Zmiana ustawy doprowadziła zatem do wyeliminowania (zdelegalizowania) określonego sektora działalności gospodarczej, co nie było konieczne w państwie demokratycznym dla ochrony którejkolwiek wartości konstytucyjnej. Z niezrozumiałych względów ustawodawca wprowadził daleko idące ograniczenia, nieistniejące w innych, porównywalnych dziedzinach gospodarki. Wskazywane przez ustawodawcę wartości, jak porządek publiczny, zdrowie publiczne oraz ochrona innych osób, mogą i są skutecznie realizowane w innych dziedzinach działalności gospodarczej w sposób mniej uciążliwy dla beneficjentów wolności jej prowadzenia. Z punktu widzenia zasad proporcjonalności i równości niedopuszczalne jest wprowadzenie restrykcji o charakterze generalnym i abstrakcyjnym w odniesieniu do jednej dziedziny gospodarki, jeżeli ten sam cel da się zrealizować mniej uciążliwymi środkami. W ocenie pytającego sądu, poziom ochrony istniejący pod rządami poprzednich przepisów gwarantował optymalne zabezpieczenie interesów społeczeństwa i państwa. Wątpliwa jest zgodność kwestionowanych przepisów z zasadą sprawiedliwości społecznej w sytuacji, gdy poziom wymaganej konstytucyjnie ochrony porządku publicznego, zdrowia publicznego oraz wolności i praw innych osób przed negatywnymi następstwami działalności hazardowej nie jest aż tak wysoki, by wymagał generalnego zniesienia powszechnej dostępności gier na automatach.

Pytający sąd zwrócił uwagę, że część gier na automatach, objętych zaskarżonym zakazem (gry, w których jedyna wygrana polega na możliwości kontynuowania gry lub na rozpoczęciu nowej gry, jak również gry o charakterze losowym, w których nie ma wygranej rzeczowej ani pieniężnej), trudno nawet uznać za formę hazardu, jest to bowiem aktywność czysto rozrywkowa, powszechnie dostępna dzięki komputerom, konsolom gier czy tabletom. Tym samym brakuje uzasadnienia ograniczenia wolności działalności gospodarczej w zakresie urządzania takich gier, a „nieracjonalnie intensywna ingerencja w wolność działalności gospodarczej” nie mieści się – zdaniem pytającego sądu – w granicach zasady równości.

2. Postanowieniem z 22 września 2014 r. Sąd Rejonowy w Gorzowie Wielkopolskim – XII Zamiejscowy Wydział Karny w Strzelcach Krajeńskich wystąpił z pytaniem prawnym, czy art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy hazardowej „uchwalonej bez zachowania procedury notyfikacyjnej wynikającej z art. 1 ust 11 dyrektywy” są zgodne:

– z art. 2 Konstytucji – zasadą demokratycznego państwa prawnego, zasadą zaufania obywatela do państwa i prawa oraz z zasadą racjonalności działań ustawodawcy i zasadą winy jako podstawy odpowiedzialności,

– z art. 7 Konstytucji – zasadą legalizmu,
– z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji – zasadą wolności działalności gospodarczej i zasadą proporcjonalności.

Pismem z 18 maja 2015 r., Sąd Rejonowy w Strzelcach Krajeńskich poinformował o likwidacji XII Zamiejskiego Wydziału Karnego Sądu Rejonowego w Gorzowie Wielkopolskim.

Pytanie prawne zostało zadane w stanie faktycznym, w którym prezes zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością został oskarżony o popełnienie przestępstwa skarbowego, określonego w art. 107 § 1 k.k.s., polegającego na urządzaniu wbrew przepisom ustawy hazardowej gier losowych w barze i na stacji paliw na – w sumie – czterech urządzeniach.

Uzasadniając pytanie prawne – w dużej części tymi samymi słowy i z użyciem tych samych cytatów z orzecznictwa TSUE i Sądu Najwyższego, co Sąd Rejonowy w Olsztynie – pytający sąd stwierdził, że zakwestionowane przepisy ustawy hazardowej mają charakter przepisów technicznych w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy oraz rozporządzenia, a ustawa hazardowa została uchwalona bez dochowania wymogu notyfikacji jej projektu Komisji Europejskiej. Obowiązek notyfikacji stanowi zaś – z uwagi na szczególną wagę i swoisty charakter – element konstytucyjnego trybu stanowienia ustaw.

Zgodnie z art. 90 ust. 1 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska – stając się członkiem Unii Europejskiej – zobowiązała się do przestrzegania Traktatów Europejskich, a z mocy art. 9 Konstytucji przestrzega ona wiążącego ją prawa międzynarodowego. Tymczasem, zdaniem pytającego sądu, bezsporne jest, że ustawa hazardowa zawiera przepisy techniczne więc jej projekt powinien zostać notyfikowany Komisji Europejskiej, co jednak nie nastąpiło. Naruszenie obowiązku dokonania notyfikacji projektu przepisów technicznych godzi zaś w zasady rzetelnej procedury ustawodawczej (art. 2 Konstytucji) oraz legalizmu (art. 7 Konstytucji).

Kwestionowane przepisy stanowią podstawę wyciągania konsekwencji prawnych wobec obywateli, co godzi w zasadę zaufania obywatela do państwa, opartą na tym, że obywatel ma mieć możliwość przewidzenia konsekwencji zachowań i zdarzeń oraz że państwo w sposób arbitralny nie zmienia zasad prawnych (art. 2 Konstytucji). Godzą również w zasadę winy, ponieważ trudno kategorycznie wnosić o jej istnieniu jako podstawie odpowiedzialności karnej. Orzecznictwo w tej mierze jest, w skali kraju, niejedolite, podobnie jak interpretacja kwestionowanych przepisów i ich skutków prawnych.

Ustawa hazardowa wprowadza bardzo daleko idące ograniczenia wolności działalności gospodarczej (art. 20 i art. 22 Konstytucji). Są one dopuszczalne, ale pod warunkiem spełnienia surowych wymogów formalnych i uzasadnienia „ważnym interesem publicznym”, którego nie sposób dopatrzeć się w odniesieniu do kwestionowanej regulacji. Zdaniem pytającego sądu, negatywne zjawiska związane z hazardem mają charakter marginalny, a zatem wprowadzenie bardzo restrykcyjnych i reglamentacyjnych przepisów jest bezzasadne. Dlatego kwestionowane przepisy naruszają zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) jako nadmiernie ingerujące w wolność działalności gospodarczej przez uniemożliwienie prowadzenia jej w formie salonów gier na automatach oraz punktów gier na automatach, które funkcjonowały na podstawie dawniejszych przepisów.

Jako uzasadnienie wprowadzanych ograniczeń w projekcie ustawy o grach hazardowych podano przede wszystkim: „dynamicznie zmieniający się i rozwijający rynek gier i zakładów wzajemnych”, „nowe technologie stosowane w tym sektorze gospodarki narodowej”, „występujące na tym rynku nieprawidłowości”, „nowe warunki rynkowe”, potrzebę „naprawy obecnego stanu” i „wzmocnienie kontroli państwowej nad rynkiem gier i zakładów wzajemnych”, „uzasadniony interes państwa w monitorowaniu i regulowaniu rynku gier hazardowych, wynikający z zagrożenia uzależnieniem od hazardu”, „wzrost w Polsce liczby osób uzależnionych”, wynikający z „nieograniczonego dostępu do różnorodnych form hazardu” oraz konieczność „zwiększenia ochrony społeczeństwa i praworządności przed negatywnymi skutkami hazardu”. Powierzchnowe i ogólnikowe sformułowania świadczą o niepoprzedzeniu przygotowania projektu ustawy diagnozą i oceną istnienia rzeczywistego problemu społecznego, wymagającego tak intensywnej ingerencji w wolność gospodarczą. Tymczasem waga interesu publicznego, przemawiającego za jej ograniczeniem, powinna być przedmiotem skrupulatnej analizy, popartej ekspertyzami specjalistów i oszacowaniem przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, w celu ustalenia rzeczywistej niezbędności interwencji w zakładanym stopniu. Sformułowania zawarte w uzasadnieniu projektu ustawy hazardowej nie pozwalają ustalić powodu, dla którego ustawodawca doszedł do wniosku, że wcześniejsza regulacja – mniej dolegliwa dla adresatów i niebudząca wątpliwości konstytucyjnych – uznana została za niewystarczającą.

3. Marszałek Sejmu ani Prokurator Generalny nie przedstawili stanowisk w sprawie.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W myśl art. 193 Konstytucji oraz art. 3 i art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Pytanie takie wymaga – dla swej dopuszczalności i skuteczności – spełnienia trzech przesłanek: podmiotowej (z pytaniem prawnym może wystąpić tylko sąd w rozumieniu art. 175 Konstytucji), przedmiotowej (jego przedmiotem może być tylko akt normatywny będący podstawą rozstrzygnięcia w sprawie) oraz funkcjonalnej (między werdyktem Trybunału Konstytucyjnego a rozstrzygnięciem zawisłej przed pytającym sądem sprawy musi zachodzić bezpośrednia merytoryczna i prawnie relewantna zależność). Pytanie prawne musi też spełniać wymagania formalne, wynikające w szczególności z art. 32 ust. 1 ustawy o TK, a ponadto nie mogą się w odniesieniu do niego ziścić tzw. ujemne przesłanki procesowe, przesądzające o konieczności umorzenia postępowania, którymi są: powaga rzeczy osądzonej (przesłanka *rei iudicatae*), zakaz ponownego orzekania w takiej samej sprawie (przesłanka *ne bis in idem*), zakwestionowanie aktu stosowania prawa, albo żądanie rozstrzygnięcia sporu o wykładnię.

2. Pytające sądy wskazały jako przedmiot kontroli art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (ówcześnie: Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm., obecnie Dz. U. z 2015 r. poz. 612; dalej: ustawa hazardowa), a pytania prawne skierowały w związku z rozpoznawaniem spraw osób oskarżonych o popełnienie przestępstwa skarbowego z art. 107 § 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, ze zm.; dalej: k.k.s.), polegającego na urządzaniu gier hazardowych wbrew przepisom ustawy hazardowej (bez koncesji i poza kasynem).

Zasadnicze zarzuty pytających sądów mają charakter formalny i sprowadzają się do nienotyfikowania projektu ustawy hazardowej Komisji Europejskiej, w trybie wynikającym z dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. UE L 204 z 21.07.1998, s. 37, ze zm.; dalej: dyrektywa). Zdaniem pytających sądów, kwestionowane przepisy mają charakter „przepisów technicznych” w rozumieniu dyrektywy, a brak notyfikacji, stanowiącej część konstytucyjnie regulowanego procesu prawotwórczego, przesądza o niemożności ich stosowania w odniesieniu do obywateli.

Pytające sądy wzorcami kontroli uczyniły art. 2 Konstytucji (ściślej: wynikające z niego zasady: demokratycznego państwa prawnego, zaufania obywatela do państwa i prawa oraz racjonalności działań ustawodawcy, winy jako podstawy odpowiedzialności oraz poprawnej legislacji), art. 7 Konstytucji (zasadę legalizmu), art. 20 i art. 22 Konstytucji (zasadę wolności działalności gospodarczej), art. 31 ust. 3 Konstytucji (zasadę proporcjonalności) oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji (zasadę równości oraz sprawiedliwości społecznej).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przedstawione pytania prawne spełniają przesłanki podmiotową, przedmiotową i funkcjonalną i orzekanie w ich zakresie byłoby dopuszczalne, pod warunkiem spełnienia wymogów formalnych oraz niewystąpienia ujemnych przesłanek procesowych.

3. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przedmiotem jego rozstrzygnięcia – wydanego w pełnym składzie wyroku z 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14 (OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 31) – były już pytania:

– Naczelnego Sądu Administracyjnego, czy art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy hazardowej są zgodne z art. 2, art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 7 Konstytucji,

– Sądu Rejonowego Gdańsk-Południe w Gdańsku, czy uchwalenie ustawy hazardowej w zakresie, w jakim zawiera ona przepisy techniczne w rozumieniu dyrektywy (w szczególności art. 14 tej ustawy), z naruszeniem obowiązku notyfikacji wynikającego z tej dyrektywy oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, ze zm.; dalej: rozporządzenie), jest zgodne z art. 2, art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji z uwagi na naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego.

3.1. Jak wynika już z samego zestawienia pytań prawnych postawionych Trybunałowi Konstytucyjnemu w niniejszej sprawie i w sprawie rozstrzygniętej powołanym wyżej wyrokiem, ich treść jest w dużej części zbliżona i sprowadza się do zarzutu naruszenia wskazanych postanowień Konstytucji ze względu na niedopełnienie obowiązku notyfikacji projektu kwestionowanych przepisów w trybie wynikającym z dyrektywy.

Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął powołanym wyrokiem, że art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy hazardowej są zgodne zarówno z art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji, jak i z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W wyroku tym szczegółowo opisał podstawy prawne, sens i cel procedury notyfikacyjnej, a także wyłączenia jej stosowania (cz. III, pkt 4.2 uzasadnienia). Podkreślił też, że „Żadne z postanowień dyrektywy (...), a także postanowień TfUE [Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej], nie odnosi się do braku notyfikacji przez państwo członkowskie przepisów technicznych ani nie określa skutków braku notyfikacji”, a konsekwencje takie wynikają z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Dokonawszy drobiazgowej analizy konstytucyjnego trybu stanowienia ustaw (cz. III, pkt 4.5 uzasadnienia wyroku o sygn. P 4/14), Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku, że notyfikacja przepisów technicznych, o której mowa w dyrektywie implementowanej do polskiego porządku prawnego rozporządzeniem, jest unijną procedurą, zobowiązującą państwa członkowskie do informowania Komisji Europejskiej i innych państw członkowskich o projektowanych przepisach technicznych, a także do uwzględniania – ale tylko „tak dalece, jak to będzie możliwe” (art. 8 ust. 2 dyrektywy) – zgłoszonych przez nie szczegółowych opinii i uwag. Stwierdził przy tym, że użyte w dyrektywie pojęcie „przepisu technicznego” jest nieprecyzyjne, wielokrotnie złożone i nieostre, wobec czego jest dookreślane w orzecznictwie TSUE. Podkreślił, że notyfikacja nie jest współdecydowaniem Komisji i innych państw członkowskich o ostatecznym kształcie ustaw stanowionych w porządku krajowym.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że projekt ustawy hazardowej nie został notyfikowany, zwrócił jednak uwagę na brak pewności, czy taki obowiązek obciążał rząd w odniesieniu do tej ustawy. Nie można bowiem jednoznacznie ustalić, czy jej przepisy miały rzeczywiście charakter techniczny w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy oraz rozporządzenia. Tymczasem o ewentualnym naruszeniu obowiązku notyfikacji można mówić dopiero po stwierdzeniu, że określone przepisy mają charakter przepisów technicznych. Dokonanie wiążącej wykładni przepisów ustawy hazardowej z perspektywy ich potencjalnego i hipotetycznego charakteru technicznego nie mieści się w kompetencjach Trybunału Konstytucyjnego, lecz należy do sądów krajowych – administracyjnych i karnych, które mają stosować przepisy ustawy hazardowej rozstrzygając konkretne sprawy.

Ustanowienie obowiązku notyfikacji w dyrektywie nie oznacza – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – szczególnie wysokiej, międzynarodowej i ponadustawowej rangi tej procedury. Dyrektywa jest aktem prawa pochodnego Unii Europejskiej, mocą którego państwa członkowskie zobowiązane są do implementacji regulacji służących osiągnięciu określonego celu; nie jest więc ona stosowana bezpośrednio i nie ma rangi hierarchicznie wyższej niż ustawa. Dlatego, wynikający z dyrektywy wymóg notyfikacji „nie jest ważniejszy lub bardziej istotny niż analogiczny obowiązek wynikający z ustawy zwykłej” i „nie może być podniesiony, czy też zrównany z wymogami konstytucyjnego trybu ustawodawczego” (cz. III, pkt 4.5 uzasadnienia powołanego wyroku).

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że notyfikacja nie jest zakotwiczona w Konstytucji, a skoro tak, to niezastosowanie się do wymogu jej dokonania nie wpływa na ocenę dochowania konstytucyjnego trybu stanowienia ustawy. Jest ona instrumentem zbliżonym w swym charakterze do konsultacji czy opiniowania, którego naruszenie nie oznacza – samo przez się – naruszenia Konstytucji, ponieważ uchwalanie ustaw należy do Sejmu, a rola podmiotów opiniujących ogranicza się do zajęcia stanowiska pozwalającego mu na orientację w ich poglądach. Nie można przyjąć, że każde, choćby potencjalne, uchybienie proceduralne stanowi podstawę stwierdzenia niekonstytucyjności aktu normatywnego i prowadzi do utraty mocy obowiązującej przez ten akt, ponieważ istnieje jakościowa różnica między obowiązkiem opiniowania wynikającym z Konstytucji, a analogicznym obowiązkiem rangi ustawowej. Trybunał Konstytucyjny stwierdził jednoznacznie, że brak notyfikacji art. 14 ust. 1 ustawy hazardowej nie stanowi takiego naruszenia pozakonstytucyjnej procedury ustawodawczej, które byłoby równoznaczne z naruszeniem art. 2 i art. 7 Konstytucji.

3.2. W odniesieniu do zarzutu naruszenia wolności działalności gospodarczej przez nieproporcjonalną ingerencję (art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nałożone na branżę hazardową ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej, wynikające z art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy hazardowej, spełniają wynikające z art. 22 Konstytucji przesłanki formalną i materialną, ponieważ wymóg prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie urządzania gier na automatach jedynie w kasynach gry, został wprowadzony ustawą i uzasadniony jest „ważnym interesem publicznym”. Celem nowej regulacji było zwiększenie ochrony społeczeństwa, zwłaszcza zaś młodzieży, oraz praworządności (porządku i bezpieczeństwa publicznego) przed negatywnymi skutkami hazardu oraz walka z tzw. szarą strefą i przeciwdziałanie tzw. praniu brudnych pieniędzy. Uzasadniony interes państwa wynika z zagrożenia uzależnieniem od hazardu, wiążącego się z niemal nieograniczonym dostępem – również nieletnich – do jego różnych form. Uniemożliwienie urządzania gier na wszelkich automatach z elementami losowości poza kasynami, jest – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – uzasadnione interesem publicznym, któremu nie sposób odmówić szczególnie istotnego i ważkiego charakteru.

Wolność działalności gospodarczej w zakresie urządzania gier hazardowych, niosącej poważne zagrożenia społeczne w postaci uzależnień i przyciągania struktur przestępczych, może podlegać daleko idącym ograniczeniom (w tym dopuszczeniu urządzania gier na wszelkich automatach wyłącznie w kasynach), są one bowiem „niezbędne dla ochrony społeczeństwa przed negatywnymi skutkami hazardu oraz dla zwiększenia kontroli państwa nad tą sferą, stwarzającą liczne zagrożenia” (cz. III, pkt 5.3 uzasadnienia powołanego wyroku).

4. W świetle powyższego, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że powołanym wyrokiem o sygn. P 4/14 rozstrzygnął zasadnicze wątpliwości co do konstytucyjności art. 14 ust. 1 ustawy hazardowej, podnoszone przez pytające sądy. Jak zaś wynika z bogatego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, uprzednie zbadanie konstytucyjności określonego przepisu (normy prawnej) z punktu widzenia tych samych zarzutów nie jest prawnie obojętne. Stabilizacji sytuacji powstałych w wyniku ostatecznego orzeczenia służy zasada *ne bis in idem*, rozumiana w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym z uwzględnieniem jego specyfiki (tak na przykład: postanowienie z 26 listopada 2012 r., sygn. SK 6/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 130 i powołane tam orzecznictwo). Zgodnie z nią, Trybunał Konstytucyjny dokonuje oceny w kategoriach pragmatycznych – oceniając celowość prowadzenia postępowania i orzekania w kwestii, która została już jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta. Ustalenie takiego stanu rzeczy oznacza, że ziściła się ujemna przesłanka procesowa *ne bis in idem*, skutkująca umorzeniem postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

5. Pytające sądy, oprócz art. 14 ust. 1 ustawy hazardowej, poddały kontroli Trybunału Konstytucyjnego także art. 6 ust. 1 tejże ustawy, stawiając mu dokładnie te same zarzuty. Oba zakwestionowane przepisy pytające sądy traktują jako przepisy techniczne, co do których nie został dopełniony obowiązek notyfikacji, w czym upatrują naruszenia konstytucyjnego trybu ustawodawczego. Sąd Rejonowy w Strzelcach Krajeńskich kwestionuje również zgodność tego przepisu z zasadami: wolności działalności gospodarczej i proporcjonalności.

Skoro stawiany przez pytające sądy zarzut dotyczy naruszenia trybu ustawodawczego, a jego ocena nastąpiła w ostatecznym wyroku Trybunału Konstytucyjnego, to dokonanie powtórnej kontroli tego samego zarzutu, stawianego innemu przepisowi tej samej ustawy jest zbędne. Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie podzieliła rozstrzygnięcie Trybunału podjęte w powołanym wyroku w sprawie o sygn. P 4/14, dlatego też uznaje analizę i ocenę art. 6 ust. 1 ustawy hazardowej w aspekcie tam wskazanych wzorców kontroli za zbędną. Pytające sądy nie wskazały w niniejszej sprawie nowych wzorców kontroli, ani nie przedstawiły nowych argumentów, okoliczności czy dowodów uzasadniających merytoryczne rozpoznanie przedstawionych pytań prawnych. Tym samym w odniesieniu do art. 6 ust. 1 ustawy hazardowej również ziściła się ujemna przesłanka procesowa *ne bis in idem*, co pociąga za sobą konieczność umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

6. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że Sąd Rejonowy w Olsztynie sformułował pod adresem zakwestionowanych przepisów ustawy hazardowej zarzuty nierozpoznane w sprawie o sygn. P 4/14, dotyczące zasad: bezpieczeństwa prawnego i winy jako podstawy odpowiedzialności karnej (wynikających z art. 2 Konstytucji) oraz zasady równości i sprawiedliwości społecznej (wynikających z art. 32 ust. 1 Konstytucji). Zarzutów tych nie obejmuje przesłanka *ne bis in idem*, Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie stwierdza jednak – dzieląc poglądy wyrażone w postanowieniu z 29 kwietnia 2015 r., sygn. P 23/15 (niepublikowane) – że ich merytoryczne rozpoznanie jest niedopuszczalne z poniższych powodów.

6.1. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zarzuty naruszenia zasady bezpieczeństwa prawnego i zasady winy jako podstawy odpowiedzialności karnej odnoszą się do sfery stosowania prawa, ponieważ pytający sąd wiąże je – wyraźnie – z rozbieżnością orzecznictwa polskich sądów co do skutków naruszenia obowiązku notyfikacji. Tym niemniej, rozstrzygnięcie co do możliwości przypisania winy przy popełnieniu czynu zabronionego, jak również co do odpowiedzialności karnej, należy do sądów powszechnych sprawujących wymiar sprawiedliwości, nie zaś do Trybunału Konstytucyjnego, badającego hierarchiczną zgodność norm.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na bezzasadność twierdzeń pytającego sądu związanych z wątpliwościami co do istnienia czynu zabronionego, czy też z możliwością przypisania oskarżonym winy, z uwagi na rozbieżności interpretacyjne w sprawie skutków zaniechania notyfikacji przepisów. Wbrew stanowisku pytającego sądu, brakuje konstytucyjnych podstaw do niestosowania się przez obywateli do prawidłowo ogłoszonych przepisów ustawy, czy też do negowania domniemania ich konstytucyjności, wyłącznie z powodu rozbieżności orzeczniczych. Dopóki przepisy nie zostaną uchylone w sposób prawem przewidziany, adresaci muszą się do nich stosować. Wątpliwości co do obowiązywania i wykładni przepisów – nawet te powstające w najwyższych organach władzy sądowniczej – nie uchylają konstytucyjnego obowiązku przestrzegania prawa, spoczywającego na każdym znajdującym się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej (art. 83 Konstytucji). Zdaniem Trybunału

Konstytucyjnego, odmienne stanowisko prowadziłyby do anarchii; wadliwe jest rozumowanie, zgodnie z którym obywatele mogą nie przestrzegać przepisów samowolnie uznanych za wadliwie ustanowione (bo uchwalone z pominięciem procedury notyfikacji), a równocześnie zakładać, że w takiej sytuacji nie narażają się na odpowiedzialność prawną.

W tych okolicznościach ocena zgodności art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy hazardowej – z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami zaufania do państwa i stanowionego prawa, jak również z zasadą winy, jako podstawą odpowiedzialności karnej – musi być uznana za niedopuszczalną, a postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. Ubocznie należy zauważyć, że nie można wykluczyć naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa z powodu powstania rozbieżności interpretacyjnych w orzecznictwie. Niemniej jednak – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – ewentualne rozbieżności musiałyby być wyjątkowo poważne i dotyczyć wykładni przepisu, nie zaś kwestii natury proceduralnej, czy też konstytucyjności albo niekonstytucyjności zastosowania danej regulacji w jednostkowych przypadkach.

6.2. Zarzuty naruszenia zasad równości i sprawiedliwości społecznej, wynikające z różnej oceny skutków braku notyfikacji projektu kwestionowanych przepisów przez sądy, również należą do sfery stosowania prawa i – jako takie – nie mogą być skutecznie podnoszone w postępowaniu w sprawie hierarchicznej zgodności norm. Sfera ta nie podlega bowiem kognicji Trybunału, a zatem postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

Na marginesie należy jednak zauważyć, że pytający sąd nie dopełnił w tym zakresie obowiązku uzasadnienia pytań prawnych, wynikającego z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, ani nie przedstawił dowodów na poparcie stawianych zarzutów. Tymczasem rola uzasadnienia pytania prawnego była wielokrotnie podkreślana (między innymi w wyroku z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90). Kontrola hierarchicznej zgodności norm oparta jest na domniemaniu ich konstytucyjności, które może zostać w toku postępowania obalone. To jednak podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym ma obowiązek dostarczenia argumentów uzasadniających obalenie owego domniemania. Dopóki więc pytający sąd nie przedstawi przekonujących argumentów, świadczących o niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazanymi w pytaniu prawnym wzorcami kontroli, dopóty Trybunał Konstytucyjny musi uznawać go za zgodny z nimi. Pytanie prawne, w którym sąd ograniczył się do wyrażenia przekonania o niezgodności przepisu z Konstytucją, albo do wskazania istniejących w tej kwestii wątpliwości, nie podlega rozpoznaniu przez Trybunał Konstytucyjny (tak: powołany wyrok o sygn. P 17/04, cz. III, pkt 1). Zobowiązanie Trybunału Konstytucyjnego do zbadania wszystkich okoliczności sprawy w celu wszechstronnego jej wyjaśnienia, niepołączone ze związaniem wnioskami dowodowymi uczestników postępowania (art. 19 ustawy o TK), nie oznacza bowiem przerzucenia na Trybunał Konstytucyjny ciężaru dowodu.

Pytający sąd poprzestał na postawieniu ogólnikowych tez: o nierównym traktowaniu przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie gier na automatach w porównaniu z przedsiębiorcami prowadzącymi działalność w innych dziedzinach, a także o nieracjonalności nałożenia obowiązku urządzania określonych gier hazardowych wyłącznie na podstawie koncesji i w kasynach. Uznał on – dość arbitralnie – że ochrona społeczeństwa przed negatywnymi skutkami hazardu nie wymaga zniesienia powszechnej dostępności gier na automatach. Tego rodzaju uzasadnienie zarzutów jest niewystarczające nie może zostać uznane za spełniające wymagania wynikające z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK.

Stawiając zarzut naruszenia zasady równości, pytający sąd powinien był wskazać grupę podmiotów podobnych, wyjaśnić, na czym polega – wynikające z zaskarżonego unormowania – zróżnicowanie ich sytuacji prawnej, a także przedstawić argumenty, że w świetle norm, zasad i wartości konstytucyjnych takowe zróżnicowanie sytuacji prawnej jest nieusprawiedliwione. Postulat równego traktowania wszystkich przedsiębiorców, prowadzących działalność we wszelkich dziedzinach – bo tak można chyba odczytać intencję pytającego sądu – nie spełnia wymagań wynikających z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK. Wymagań tych – z takich samych powodów – nie spełnia też uzasadnienie zarzutu naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej, błędnie zresztą wywodzonej przez pytający sąd z art. 32 ust. 1 Konstytucji (podczas gdy źródłem tej zasady, w świetle brzmienia postanowienia konstytucyjnego i utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, jest art. 2 Konstytucji).

W świetle powyższego, postępowanie, w zakresie zarzutu naruszenia przez art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz mających z nich wynikać zasad równości i sprawiedliwości społecznej, podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

Z tych względów, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

107

POSTANOWIENIE
z dnia 14 lipca 2015 r.
Sygn. akt P 47/13**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Leon Kieres – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca
Marek Zubik,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 14 lipca 2015 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego w Grudziądzu:

czy art. 292 w związku z art. 285 § 1 i 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.) rozumiany w ten sposób, że umożliwiał nabycie przed wejściem w życie art. 305¹ – art. 305⁴ ustawy – Kodeks cywilny w drodze zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa, i to nawet bez względu na konieczność związania tej służebności z własnością tzw. nieruchomości władnącej, jest zgodny z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, ze zm.) i art. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 2 i 3 oraz art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.**

UZASADNIENIE

I

1. Sąd Rejonowy w Grudziądzu I Wydział Cywilny postanowieniem z 9 października 2013 r. przedstawił pytanie prawne, czy art. 292 w związku z art. 285 § 1 i 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: k.c.) rozumiany w ten sposób, że umożliwiał nabycie przed wejściem w życie art. 305¹ – art. 305⁴ k.c. w drodze zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa, i to nawet bez względu na konieczność związania tej służebności z własnością tzw. nieruchomości władnącej, jest zgodny z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, ze zm.; dalej: Protokół nr 1) i art. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 2 i 3 oraz art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji.

Pytanie prawne zostało wniesione na tle sprawy z wniosku spółki o zasiedzenie przez Skarb Państwa służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu, polegającej na eksploatacji instalacji i urządzeń przesyłowych (elektroenergetycznych linii napowietrznych). Linie energetyczne wybudowały zakłady energetyczne, których spółka jest następcą prawnym.

Sąd pytający przede wszystkim wskazał, że w świetle dominującego orzecznictwa Sądu Najwyższego, jak i sądów powszechnych, na podstawie art. 292 w związku z art. 285 k.c. dopuszczalne jest stwierdzenie zasiedzenia na rzecz Skarbu Państwa (jeśli termin zasiedzenia upłynął przed 1 lutego 1989 r.) lub zakładu energetycznego – jako użytkownika wieczystego nieruchomości gruntowej – służebności gruntowej o treści odpowiadającej w obecnym stanie prawnym służebności przesyłu, polegającej na zapewnieniu na czas nieokreślony dostępu do poszczególnych słupów i linii energetycznych stanowiących własność przedsiębiorstwa przesyłowego, celem ich wymiany i modernizacji linii energetycznej. Stanowisko takie ugruntowało się mimo wprowadzenia instytucji

służebności przesyłu do polskiego systemu prawnego dopiero 3 sierpnia 2008 r. (art. 305¹ – art. 305⁴ k.c.). Dodatkowo sąd pytający wskazał na rozbieżne orzecznictwo dotyczące kwalifikacji sytuacji prawnej przedsiębiorstw państwowych – poprzedników obecnie istniejących spółek energetycznych przed 1 lutego 1989 r. (nowelizacja k.c., która umożliwiła państwowym osobom prawnym nabywanie własności i innych praw rzeczowych).

W ocenie pytającego sądu, wbrew treści art. 285 k.c., stosując wykładnię celowościową i antycypacyjną Sąd Najwyższy dopuścił ustanowienie i zasiedzenie przed 3 sierpnia 2008 r. służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu bez odniesienia do nieruchomości władnącej.

Sąd pytający podkreślił, że omówione w uzasadnieniu pytania prawnego orzecznictwo Sądu Najwyższego doprowadziło do tego, że zakłady energetyczne lawinowo wnoszą o stwierdzenie zasiedzenia służebności gruntowych o treści odpowiadającej służebności przesyłu, związanych z liniami energetycznymi budowanymi po II wojnie światowej w obronie przed roszczeniami właścicieli nieruchomości, domagającymi się wynagrodzeń za korzystanie z tych nieruchomości na podstawie art. 224 § 2 i art. 225 w związku z art. 230 i art. 352 § 2 k.c.

Zdaniem sądu pytającego „eskalacja orzecznictwa Sądu Najwyższego na niekorzyść właścicieli nieruchomości, przez które przechodzą linie energetyczne pobudowane w ramach powszechnej elektryfikacji na gruncie ustawy z 28 czerwca 1950 r. o powszechnej elektryfikacji wsi i osiedli, opartego na wykładni celowościowej i antycypacyjnej, a nie literalnej” prowadzi do naruszenia wskazanych w pytaniu prawnym wzorców kontroli, a nadto do naruszenia obowiązującej w polskim porządku prawnym zasady *numerus clausus* praw rzeczowych.

Sąd dodał, że jego wątpliwości budzi także stanowisko Sądu Najwyższego w kwestii dobrej wiary w przypadku objęcia przez przedsiębiorstwo państwowe cudzej nieruchomości w posiadanie na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64, ze zm.) oraz w przypadku, gdy budowa urządzeń energetycznych nastąpiła w trybie ustawy z dnia 28 czerwca 1950 r. o powszechnej elektryfikacji wsi i osiedli (Dz. U. Nr 28, poz. 256, ze zm.), a także przeniesienia oraz ustalenia początku biegu terminu przedawnienia tego rodzaju służebności.

Jak wyjaśnił pytający sąd, jego argumentacja jest zbieżna z zawartą w pytaniu prawnym Sądu Okręgowego we Wrocławiu, rozpoznawanym przez Trybunał Konstytucyjny pod sygn. P 28/13.

Uzasadniając spełnienie przesłanki funkcjonalnej, sąd wyjaśnił, że stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją i Protokołem nr 1, umożliwi sądowi oddalenie wniosku o zasiedzenie, ponieważ odpadnie podstawa prawna żądania stwierdzenia zasiedzenia służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu.

2. Sejm, w piśmie swego Marszałka z 7 listopada 2014 r., wniósł u umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zdaniem Sejmu pytanie prawne Sądu Rejonowego w Grudziądzu nie spełnia przesłanek dopuszczalności przedstawienia pytania prawnego oraz merytorycznego rozpoznania sprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

Sejm wskazując, że Trybunał Konstytucyjny jest uprawniony do oceny hierarchicznej zgodności aktów normatywnych, a nie ma kompetencji do oceny aktów stosowania prawa i dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni, stwierdził, iż sąd pytający kwestionuje nie treść art. 292 w związku z art. 285 k.c., ale ich sądową interpretację, według której przepisy te pozwalają na nabycie w drodze zasiedzenia przed 3 sierpnia 2008 r. służebności gruntowej odpowiadającej służebności przesyłu na rzecz przedsiębiorstwa państwowego lub Skarbu Państwa.

Omówiwszy orzecznictwo sądowe, Sejm zaznaczył, że linię orzecniczą omówioną w pytaniu prawnym w kwestii dopuszczenia możliwości zasiedzenia przez przedsiębiorstwo przesyłowe służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu przed wejściem w życie art. 305¹ – art. 305⁴ k.c. przerwała uchwała składu siedmiu sędziów SN z 8 kwietnia 2014 r. (sygn. akt III CZP 87/13), w której stwierdzono: „Wykonywanie uprawnień w zakresie wynikającym z decyzji wydanej na podstawie art. 35 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (...), stanowiącej tytuł prawny do ich wykonywania, nie prowadzi do nabycia przez zasiedzenie służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu”.

Sejm uznał, że w świetle analizy orzecznictwa sądów, nie ma podstaw, by przyjąć, że określony, wskazany w pytaniu prawnym, sposób rozumienia zaskarżonych przepisów w praktyce jego stosowania utrwalił się w sposób jednolity. Tylko taka sytuacja uzasadniałaby przyjęcie, że w istocie sąd nie kwestionuje określonego sposobu wykładni, ale normę prawną o treści wynikającej ze stałej i powszechnej praktyki stosowania art. 292 w związku z art. 285 k.c.

Dodatkowo – w ocenie Sejmu – pytanie prawne Sądu Rejonowego w Grudziądzu nie spełnia warunków, o których mowa w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK. Pytający sąd poza generalnym zarzutem niekonstytucyjności określonego sposobu wykładni zaskarżonych przepisów, nie przedstawił żadnych argumentów uzasadniających

niekonstytucyjność art. 292 w związku z art. 285 k.c. Sama analiza orzecznictwa i polemika z przyjmowaną w tym orzecznictwie wykładnią nie stanowią argumentacji przeciwko konstytucyjności kwestionowanej regulacji.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 23 grudnia 2014 r. wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Uzasadził swe stanowisko w podobny sposób jak Sejm.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Sąd Rejonowy w Grudziądzu przedstawił pytanie prawne, czy art. 292 w związku z art. 285 § 1 i 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.; dalej: k.c.) rozumiany w ten sposób, że umożliwił nabycie przed wejściem w życie art. 305¹ – art. 305⁴ k.c. w drodze zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa, i to nawet bez względu na konieczność związania tej służebności z własnością tzw. nieruchomości władnącej, jest zgodny z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, ze zm.; dalej: Protokół nr 1) i art. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 2 i 3 oraz art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji.

W uzasadnieniu pytania prawnego pytający sąd odnosi się krytycznie do stanowiska Sądu Najwyższego, wyrażonego w licznych przywołanych przez sąd pytający orzeczeniach.

2. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że rozpoznanie niniejszej sprawy wymaga przede wszystkim ustalenia, czy Sąd Rejonowy w Grudziądzu ma legitymację do zadania pytania prawnego na podstawie art. 193 Konstytucji i art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Dopuszczalność przedstawienia pytania prawnego jest bowiem uwarunkowana trzema przesłankami: 1) podmiotową – wedle której może to uczynić jedynie sąd jako państwowy organ władzy sądowniczej, oddzielony i niezależny od legislatywy i egzekutywy, 2) przedmiotową – w myśl której przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie zarzut niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą oraz 3) funkcjonalną, która ogranicza możliwość wystąpienia z pytaniem prawnym tylko do sytuacji, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed sądem. Jakkolwiek spełnienie pierwszej z wymienionych przesłanek nie budzi w niniejszym wypadku wątpliwości, to Trybunał podziela pogląd zaprezentowany w stanowiskach Sejmu i Prokuratora Generalnego, że szczegółowego wyjaśnienia wymaga spełnienie przesłanki przedmiotowej i funkcjonalnej.

2.1. Trybunał Konstytucyjny w swym dotychczasowym orzecznictwie wielokrotnie zaznaczał, że do jego kompetencji nie należy dokonywanie wiążącej wykładni ustaw. Wykładnia przepisów należy bowiem do sądów jako organów powołanych do stosowania prawa. Trybunał wskazywał też, że nie leży w jego kompetencjach określanie, który – z kilku uznanych przez sądy za dopuszczalne – rezultatów interpretacji określonego przepisu jest właściwy. Działalność Trybunału ma na celu wyeliminowanie z porządku prawnego normy niezgodnej z Konstytucją, a nie przesądzenie, który z możliwych wariantów interpretacyjnych wyrażającego tę normę przepisu powinien być przyjęty przez sądy. Pytanie prawne, o którym mowa w art. 193 Konstytucji, nie jest bowiem środkiem służącym do usuwania wątpliwości co do wykładni przepisów, których treść nie jest jednolicie ustalana w praktyce ich stosowania. TK nie rozstrzyga wątpliwości prawnych związanych ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości przez sądy. Kompetencja taka przysługuje Sądowi Najwyższemu oraz Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu.

Trybunał zaznaczał także, że choć przedmiotem pytania prawnego nie może być samodzielnie postawiony problem poprawności przyjmowanej przez sąd wykładni przepisów mających służyć za podstawę prawną wydanego orzeczenia, to jednak zagadnienie interpretacji kwestionowanych przepisów może mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy przez Trybunał w sytuacji, gdyby sąd występujący z pytaniem prawnym uznał, że przyjęty w orzecznictwie i utrwalony sposób ich rozumienia pozostaje w sprzeczności z unormowaniami zawartymi w akcie hierarchicznie wyższym.

2.2. Wobec powyższego Trybunał Konstytucyjny rozważył, czy Sąd Rejonowy w Grudziądzu kwestionuje konstytucyjność jednego z możliwych wariantów interpretacyjnych wskazanych w *petitum* pytania art. 292 w związku z art. 285 k.c., czy też treść, jaką tym przepisom nadała powszechna praktyka ich stosowania.

W uzasadnieniu pytania prawnego Sąd Rejonowy w Grudziądzu przywołuje liczne orzeczenia sądów powszechnych, przede wszystkim Sądu Najwyższego, dotyczące – najogólniej rzecz ujmując – dopuszczalności ustanowienia i zasiedzenia służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu. Odrębna instytucja służebności przesyłu została wprowadzona do k.c. (są to art. 305¹ – art. 305⁴ k.c.) przez ustawę z dnia 30 maja 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 116, poz. 731). Pytający sąd wskazuje takie orzeczenia, w których przyjęto, że na podstawie art. 292 w związku z art. 285 k.c. dopuszczalne jest stwierdzenie zasiedzenia na rzecz Skarbu Państwa (jeśli termin zasiedzenia upłynął przed 1 lutego 1989 r.) lub zakładu energetycznego – jako użytkownika wieczystego nieruchomości gruntowej, służebności gruntowej o treści odpowiadającej w obecnym stanie prawnym służebności przesyłu, polegającej na zapewnieniu na czas nieokreślony dostępu do poszczególnych słupów i linii energetycznych, celem ich wymiany i modernizacji linii. Nadto przytacza orzeczenia, w których SN zajął stanowisko w kwestiach bardziej szczegółowych, takich jak np. kwalifikacja sytuacji prawnej przedsiębiorstw państwowych – poprzedników obecnie istniejących spółek energetycznych, dobra wiara w przypadku objęcia przez przedsiębiorstwo państwowe cudzej nieruchomości w posiadanie na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64, ze zm.; dalej: ustawa o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości) oraz w przypadku, gdy budowa urządzeń energetycznych nastąpiła w trybie ustawy z dnia 28 czerwca 1950 r. o powszechnej elektryfikacji wsi i osiedli (Dz. U. Nr 28, poz. 256, ze zm.).

Podjmując polemikę ze wskazanymi orzeczeniami, pytający sąd odnosi się ogólnie do metod wykładni, na których oparł się Sąd Najwyższy, a nie poddaje analizie konkretnych rezultatów interpretacyjnych, szeroko wyznaczając zakres zagadnień budzących jego wątpliwości. Tymczasem przy tak szerokim ujęciu, okazuje się, że praktyka stosowania prawa (wskazanych przez sąd w *petitum* pytania prawnego art. 292 w związku z art. 285 k.c.) nie ma charakteru jednolitego. Dowodzi tego – co podnieśli w swych stanowiskach Sejm i Prokurator Generalny, a także co uwzględnił Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 17 lipca 2014 r. (sygn. P 28/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 84; TK rozpoznawał wówczas pytanie prawne Sądu Okręgowego we Wrocławiu, zbliżone do pytania rozpoznawanego w sprawie niniejszej) – uchwała 7 sędziów SN z 8 kwietnia 2014 r. (sygn. akt III CZP 87/13, OSNC nr 7-8/2014, poz. 68). Sąd Najwyższy w uchwale tej przyjął, że wykonywanie uprawnień w zakresie wynikającym z decyzji wydanej na podstawie art. 35 ust. 1 i 2 ustawy o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, stanowiącej tytuł prawny do jej wykonywania, nie prowadzi do nabycia przez zasiedzenie służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu. Sąd Najwyższy analizował w tym orzeczeniu regulacje (obowiązujące w różnych przedziałach czasowych), z których można wywodzić tytuł przedsiębiorcy do korzystania z gruntu innych osób w celu założenia i utrzymywania na nim urządzeń przesyłowych, zwracał uwagę, że po 2003 r. o stwierdzenie zasiedzenia służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu występowali przedsiębiorcy przesyłowi, nie tylko ci, którzy nie legitymowali się żadnym tytułem do zajęcia i wykorzystywania cudzej nieruchomości na cele własnej działalności gospodarczej, ale też tacy, którzy korzystali z nich na podstawie decyzji administracyjnej wydanej w oparciu o art. 35 ust. 1 ustawy o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (i później obowiązujących ustaw regulujących gospodarkę nieruchomościami), omawiając przy tym szeroko orzecznictwo dotyczące poszczególnych kwestii poruszanych w pytaniu prawnym Sądu Rejonowego w Grudziądzu. Sąd Najwyższy wyraźnie podkreślił różnice między władaniem cudzą nieruchomością w zakresie treści służebności gruntowej (od dnia 3 sierpnia 2008 r. – służebności przesyłu) a władaniem nieruchomością przez przedsiębiorcę, w związku z wydaniem w stosunku do właściciela decyzji na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, na rzecz przyjętego rozstrzygnięcia podając także argumenty natury konstytucyjnej.

Trybunał Konstytucyjny, zestawiając uzasadnienie pytania prawnego z analizą orzecznictwa Sądu Najwyższego, stwierdził, że pytanie prawne w istocie jest skierowane przeciwko procesowi wykładni, a nadto wykładnia, co do której sąd powziął wątpliwości, dotyczy szeregu zagadnień szczegółowych, nasuwających się na tle różnych stanów faktycznych. W świetle tych okoliczności, wskazanie w *petitum* pytania, iż jego przedmiotem jest art. 292 w związku z art. 285 k.c. „rozumiany w ten sposób, że umożliwił nabycie przed wejściem w życie art. 305¹ – art. 305⁴ k.c. w drodze zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa, i to nawet bez względu na konieczność związania tej służebności z własnością tzw. nieruchomości władnącej”, a w uzasadnieniu omówienie licznych orzeczeń SN, dotyczących różnych kwestii, jest nadto ogólne, by można było zrekonstruować konstytucyjność jakiej treści normatywnej sąd podważa.

Trybunał Konstytucyjny uznał zatem, że pytanie prawne Sądu Rejonowego w Grudziądzu nie spełnia przesłanki przedmiotowej, a co za tym idzie także funkcjonalnej. Powoduje to niedopuszczalność wydania wyroku.

3. Dodatkowo Trybunał Konstytucyjny odniósł się do kwestii spełnienia przez pytanie prawne warunków określonych w art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o TK, a mianowicie wymagania sformułowania zarzutu niezgodności

kwestionowanego aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, jego uzasadnienia z powołaniem dowodów na jego poparcie.

Jak wyżej stwierdził Trybunał, w pytaniu prawnym sąd zakwestionował różne warianty interpretacyjne art. 292 w związku z art. 285 k.c., a nie konkretną treść normatywną. Nadto – co podnoszą także Sejm i Prokurator Generalny – sąd wskazując określone wzorce kontroli i polemizując z wykładnią przyjętą w judykaturze, nie przedstawił argumentów uzasadniających niezgodność art. 292 w związku z art. 285 k.c. z przepisami konstytucyjnymi i konwencyjnymi. Trybunał wskazywał w swym orzecznictwie, że wskazanie w *petitum* wzorca kontroli, przy respektowaniu generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, bez szczegółowego odniesienia się do niego w uzasadnieniu lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może zostać uznane za „uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie” (zob. np. postanowienie TK z 16 kwietnia 2014 r., sygn. P 37/13, cz. II, pkt 4.2, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 49).

Niespełnienie wymagań określonych w art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o TK także powoduje niedopuszczalność wydania wyroku, skutkującą umorzeniem postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

108

POSTANOWIENIE z dnia 15 lipca 2015 r. **Sygn. akt P 66/14**

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wojciech Hermeliński – przewodniczący
Miroslaw Granat
Leon Kieres
Marek Kotlinowski
Piotr Tuleja – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 15 lipca 2015 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego w Toruniu:

czy art. 98 ust. 2 i art. 96 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2012 r. poz. 1376, ze zm.) w zakresie, w jakim uprawniają bank do wystawiania bankowego tytułu egzekucyjnego przeciwko spadkobiercom dłużnika także w sytuacji, w której nie wystawił go uprzednio przeciwko zmarłemu dłużnikowi, są zgodne z art. 2, art. 20, art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze, art. 64 ust. 2 i art. 76 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie.**

UZASADNIENIE

I

1. Sąd Rejonowy w Toruniu (dalej: sąd pytający) postanowieniem z 14 listopada 2014 r. (sygn. akt I Co 2531/14) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 98 ust. 2 i art. 96 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2012 r., poz. 1376, ze zm.; dalej: prawo bankowe) są zgodne

z art. 2, art. 20, art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze, art. 64 ust. 2 i art. 76 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim uprawniają bank do wystawiania bankowego tytułu egzekucyjnego przeciwko spadkobiercom dłużnika także w sytuacji, w której nie wystawił go uprzednio przeciwko zmarłemu dłużnikowi.

1.1. Wątpliwości sądu co do konstytucyjności wyżej wskazanych przepisów pojawiły się na tle następującego stanu faktycznego:

Bank złożył do Wydziału I Cywilnego Sądu Rejonowego w Toruniu wniosek o nadanie klauzuli wykonalności bankowemu tytułowi egzekucyjnemu, który wystawił przeciwko spadkobiercom osoby, z którą wcześniej dokonał czynności bankowej i która pierwotnie była jego dłużnikiem. Wnioskodawca uzasadniając ten wniosek wskazał, że spadkodawca był winny bankowi określone sumy pieniężne, lecz nie wykonał zobowiązania przed śmiercią. Wcześniej bankowego tytułu egzekucyjnego bank nie wystawił przeciwko osobie, z którą dokonał czynności bankowej, a która następnie zmarła, tj. przeciwko spadkodawcy w stosunku do osób, przeciw którym obecnie toczy się przed pytającym sądem postępowanie o nadanie klauzuli wykonalności bankowemu tytułowi egzekucyjnemu.

1.2. Sąd pytający podkreślił, że zgodnie z art. 96 ust. 1 w związku z art. 97 ust. 1 i art. 98 ust. 1 prawa bankowego bank może wystawić bankowy tytuł egzekucyjny przeciwko osobie, która bezpośrednio z nim dokonała czynności bankowej albo jest jego dłużnikiem z tytułu zabezpieczenia wierzytelności wynikającej z czynności tego typu, a także przeciwko osobie trzeciej, jeżeli przejmie ona dług wynikający z czynności bankowej. Ponadto, sąd przytoczył art. 98 ust. 2 prawa bankowego mówiący, że jeżeli po dokonaniu czynności bankowej, obowiązek spełnienia świadczenia przeszedł na inne osoby w wyniku spadkobrania, podstawą egzekucji może być bankowy tytuł egzekucyjny zaopatrzone w klauzulę wykonalności nadaną przez sąd przeciwko spadkobiercom.

Zdaniem sądu pytającego prawidłowa wykładnia art. 98 ust. 2 prawa bankowego prowadzić powinna do wniosku, że bank może wystawić tytuł egzekucyjny przeciwko spadkobiercom dłużnika nie w każdej sytuacji, a jedynie wtedy, kiedy wcześniej powstał tytuł egzekucyjny przeciwko pierwszemu dłużnikowi, tj. spadkodawcy. Za przyjęciem, że niezbędne jest wystawienie bankowego tytułu egzekucyjnego przeciwko dłużnikowi, a następnie – jeżeli on umrze nie spełniając świadczenia – dopuszczalne jest wystawienie tytułu egzekucyjnego także przeciwko jego spadkobiercom, przemawia – zdaniem sądu pytającego – brzmienie art. 98 ust. 2 prawa bankowego oraz potrzeba ścisłego rozumienia przepisów prawa bankowego, stanowiących *lex specialis* względem kodeksu postępowania cywilnego o tytułach egzekucyjnych, jak też fakt braku złożenia przez spadkobierców oświadczeń o poddaniu się egzekucji w uproszczonym trybie. Sąd pytający zauważył przy tym, że takie stanowisko przyjmował Sąd Najwyższy (np. w uchwale z 7 stycznia 2004 r., sygn. akt III CZP 98/03, OSNC nr 2/2005, poz. 27).

Następnie sąd pytający podkreślił, że w obecnym orzecznictwie sądów cywilnych dominuje jednak odmienna wykładnia powyższych przepisów, która została poparta uchwałą Sądu Najwyższego z 7 maja 2010 r. (sygn. akt III CZP 18/10, www.sn.pl/orzecznictwo). Przyjmuje się, że bank jest jednak uprawniony do wystawienia bankowego tytułu egzekucyjnego przeciwko spadkobiercom dłużnika i do żądania nadania mu klauzuli wykonalności niezależnie od wystawienia bankowego tytułu egzekucyjnego przeciwko spadkodawcy, tj. również w przypadkach, w których takiego tytułu nie wystawiono za życia osoby wymienionej w art. 97 ust. 1 prawa bankowego. Sąd pytający zakwestionował taką wykładnię prawa bankowego, przedstawiając własne argumenty, jak również głosy w doktrynie krytycznie oceniające interpretację przyjętą w uchwale SN z 7 maja 2010 r.

Sąd pytający podkreślił, że ta ostatnia wykładnia „obowiązuje (...) w judykaturze sądów powszechnych i, co za tym idzie, nadaje rzeczywistą treść obowiązującej normie prawnej”, oraz podał przykłady orzeczeń sądów powszechnych. Dodał, że próba przeciwstawienia się najwyższemu organowi sądowemu przez sąd rejonowy „jest z góry skazana na niepowodzenie już tylko z racji autorytetu Sądu Najwyższego”. Sąd pytający przyjął, że „[r]ozumienie przez Sąd Najwyższy przepisów prawa bankowego w przedstawiony powyżej sposób uzasadniania zaś zwrócenie się z pytaniem o ich zgodność z konstytucją”. Sąd pytający nie zgadza się więc z wykładnią przyjmowaną obecnie przez Sąd Najwyższy, ale stwierdza, że nie jest w stanie się jej przeciwstawić, stąd kieruje pytanie do Trybunału, kwestionując stan normatywny przyjmowany obecnie przez sądy na tle prawa bankowego.

1.3. Sąd pytający, ustosunkowując się generalnie do przewidzianego w prawie bankowym rozwiązania dającego bankom możliwość prowadzenia egzekucji na podstawie bankowego tytułu egzekucyjnego, zauważył, że „nadanie klauzuli wykonalności bankowemu tytułowi egzekucyjnemu jest czystą formalnością”. Przy jej nadawaniu badane jest tylko poddanie się przez dłużnika egzekucji oraz czy roszczenie objęte tytułem wynika z czynności bankowej dokonanej bezpośrednio z bankiem, ewentualnie też dziedziczenie. Nie jest natomiast badane samo istnienie i wymagalność roszczeń wymienionych w tytule, ani przyjęta w nich wysokość roszczeń względem klienta banku.

Sąd pytający podkreślił, że uprzywilejowanie banku polega na braku konieczności dochodzenia spornych roszczeń na drodze postępowania sądowego, w tym sporządzenia pozwu, opłacenia go, gromadzenia i przedstawienia dowodów oraz konieczności skonfrontowania swoich racji w sporze z przeciwnikiem. Inne podmioty prawa cywilnego muszą te czynności dokonać, żeby skorzystać z przymusu państwowego dla realizacji przysługujących im wierzycelności. Przede wszystkim jednak bank zwolniony jest z konieczności skonfrontowania swoich racji w sporze z przeciwnikiem przed sądem. Sąd pytający zauważył też, że w cywilnym postępowaniu rozpoznawczym sąd może oceniać zasadność zgłoszonych roszczeń z punktu widzenia prawa materialnego (np. może nie zaakceptować uznania powództwa, jeżeli jest sprzeczne z prawem, zmierza do obejścia prawa albo jest sprzeczne z zasadami współżycia społecznego), jak też ocenia zgłoszone roszczenia z punktu widzenia reguł ogólnych prawa cywilnego (np. nadużycia prawa). Roszczenia banku, który wystawił bankowy tytuł egzekucyjny, nie są natomiast poddawane tego typu weryfikacji, ponieważ taki tytuł, będący oświadczeniem wiedzy banku, zastępuje orzeczenie sądowe. Bank uzyskuje tytuł wykonawczy i może wszcząć egzekucję szybko w porównaniu do sytuacji, w której następuje rozpoznanie sprawy w procesie sądowym. Sąd pytający zauważył też, że ciężar prowadzenia sporu zostaje przeniesiony na klienta banku, który dla zakwestionowania roszczeń banku musi wystąpić przeciwko bankowi z powództwem przeciwegzekucyjnym, i to w momencie, w którym bank prowadzi przeciwko niemu egzekucję (i np. wystąpiło zajęcie majątku). Sąd pytający zauważył też, że w obecnym stanie prawnym żaden podmiot, nawet Skarb Państwa, nie ma podobnych uprawnień, jakie mają banki, co prowadzi w praktyce do przerzucenia konieczności prowadzenia sporu sądowego na przeciwnika procesowego.

W dalszej części uzasadnienia pytania, sąd pytający wrócił do uwag o charakterze generalnym i zauważył, że status prawny banku (przeważnie będącego spółką akcyjną, ewentualnie spółdzielnią) nie jest nadzwyczajny. Banki – jako przedsiębiorcy – działają celem osiągnięcia zysku, czyli podobnie jak inni uczestnicy obrotu gospodarczego. Sąd zauważył, że są jednak w obrocie podmiotami najbogatszymi i najsilniejszymi na rynku. Dodał również, że udzielanie kredytów i pożyczek to modelowe czynności prawa cywilnego, a istotą stosunku cywilnoprawnego jest równość stron.

1.4. Następnie sąd pytający zaakcentował specyfikę spraw, w których bankowy tytuł egzekucyjny wystawiany jest przeciwko spadkobiercom pierwotnego dłużnika. Sąd pytający podkreślił, że powyższe uprzywilejowanie banku jest szczególnie dotkliwe dla spadkobierców osób, które bank uznaje za dłużnika. Nie mają oni bowiem zwykle wiedzy o zobowiązaniach spadkodawcy, w tym ich wysokości, o których dowiadują się w praktyce przy okazji zajęcia komorniczego ich majątku. Sąd wyraził też stanowisko, że w takich sytuacjach uprawnienie banku do wystawienia bankowego tytułu egzekucyjnego i przejście od razu na etap egzekucji, z pominięciem sądowej kontroli roszczenia, skutkuje pozbawieniem spadkobierców klienta banku ochrony. Sąd pytający podał przykład umowy z bankiem, która przewidywała, iż śmierć kredytobiorcy skutkuje postawieniem całej pozostającej do spłaty sumy kredytu w stan wymagalności, a jeden ze spadkobierców był małoletni.

W dalszej części uzasadnienia pytania, sąd pytający podkreślił też, że możliwość ochrony przeciwnika banku drogą powództwa przeciwegzekucyjnego jest dla przeciwnika banku, będącego spadkobiercą pierwotnego klienta, zabezpieczeniem w istocie iluzorycznym, a ponadto zostaje na niego przerzucony ciężar prowadzenia procesu i weryfikacji zasadności roszczeń banku. Trudno jest bowiem spadkobiercom m.in. zgromadzić dowody oraz przygotować pozew, który odpowiadać powinien warunkom formalnym, a ewentualnie postępowanie trwałoby w czasie, w którym bank prowadzi egzekucję z majątku spadkobiercy na podstawie wystawionego przeciwko niemu bankowego tytułu egzekucyjnego.

1.5. Zasygnalizowane wyżej ukształtowanie wzajemnych relacji między bankiem a spadkobiercami dłużnika, które wynika z przyjmowanej obecnie w orzecznictwie sądów interpretacji prawa bankowego, rodzi zdaniem pytającego sądu wątpliwość o zgodność z Konstytucją. Sąd uznał, że art. 98 ust. 2 i art. 96 ust. 1 prawa bankowego w zakresie, w jakim uprawniają bank do wystawiania bankowego tytułu egzekucyjnego przeciwko spadkobiercom dłużnika także w sytuacji, w której nie został on wystawiony uprzednio przeciwko zmarłemu dłużnikowi, jest niezgodny z art. 2, art. 20, art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze, art. 64 ust. 2 i art. 76 Konstytucji.

Sąd pytający wyraził po pierwsze wątpliwość, czy „w istocie przekazanie znacznego obszaru prawa cywilnego pod władztwo banków, skoro ich oświadczenia wiedzy mają moc orzeczeń sądowych”, w tym zwolnienie z konieczności prowadzenia postępowania cywilnego i przerzucenie ciężaru prowadzenia sporu, w tym dotyczącego zasadności roszczeń, jest zgodne z art. 2 Konstytucji, wyrażającym klauzulę demokratycznego państwa prawnego, które realizować ma zasadę sprawiedliwości społecznej. Uprzywilejowanie banku polega na zwolnieniu go z konieczności przeprowadzenia procesu cywilnego, w którym obowiązuje zasada równości stron w celu dochodzenia roszczeń i w konsekwencji wyłączenie sądowej oceny ich zasadności, przerzuceniu

ciężaru prowadzenia sporu na spadkobiercę osoby, o której bank twierdzi, że jest jego dłużnikiem, oraz umożliwienie wdrożenia egzekucji – a zatem przymusu państwowego – na podstawie oświadczenia wiedzy banku.

Po drugie, sąd pytający wyraził pogląd, że rezygnacja z procesu cywilnego i wyposażeń banku w uprawnienia oddające istotę imperium państwa, klóci się z art. 20 Konstytucji, zgodnie z którym podstawą ustroju jest społeczna gospodarka rynkowa. Przedsiębiorcy prowadzący działalność bankową, którzy są najsilniejszymi podmiotami w gospodarce kapitalistycznej, korzystają bowiem z uprzywilejowania, co odbywa się kosztem pozostałych uczestników obrotu, których prawo do ochrony sądowej zostaje tym samym uszczuplone.

Po trzecie, zdaniem sądu pytającego – sygnalizowane wyżej – uprzywilejowanie banków, polegające w szczególności na tym, że nie muszą one przeprowadzać procesu celem dochodzenia swoich roszczeń, narusza z dwóch względów art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, stanowiący o równości wszystkich wobec prawa. Sąd podkreśla, że banki są znacznie bardziej uprzywilejowane niż inni przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą.

Ponadto, sąd zauważa, że kwestionowane unormowanie wzmacnia nierówność praw między bankiem a spadkobiercą, który nie dokonywał z bankiem czynności, a przerzucono na niego ciężar obrony przed egzekucją wszczętą na podstawie tytułu egzekucyjnego, który wyraża oświadczenie wiedzy banku. Klient banku nie ma podobnych uprawnień, aby w podobny sposób doprowadzić do wszczęcia egzekucji celem przymuszenia banku do realizowania zawartej z nim umowy, np. do wypłaty na rzecz spadkobiercy środków pieniężnych zgromadzonych na rachunku bankowym przez spadkodawcę.

Po czwarte, w ocenie sądu pytającego uprzywilejowanie banku jest niezgodne z art. 64 ust. 2 Konstytucji, przewidującym, iż własność i prawa majątkowe podlegają równiej dla wszystkich ochronie, bowiem prawa majątkowe przeciwników banków podlegają mniejszej ochronie niż prawa banków.

Po piąte, sąd pytający wskazał wątpliwość, czy uprawnienia banku względem spadkobierców pierwotnego klienta są zgodne z art. 76 Konstytucji, który wyraża zasadę ochrony konsumentów przez władze publiczne. Zasygnalizowane wyżej unormowanie skutkuje natomiast tym, że konsument nie jest chroniony, co zasadniczo jest regułą w prawie cywilnym.

1.6. Sąd pytający zaprezentował na końcu stanowisko, że na rozstrzygnięcie przedmiotowej sprawy nie powinny mieć wpływu orzeczenia Trybunału z 16 maja 1995 r. (sygn. K 12/93, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 14) i z 26 stycznia 2005 r. (sygn. P 10/04, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 7), w których uznano uprawnienie banków do wystawiania bankowych tytułów egzekucyjnych za zgodne z Konstytucją. Ocenie zgodności z Konstytucją podlegało bowiem w tych sprawach uprawnienie banków do wystawiania tytułów egzekucyjnych przeciw ich pierwotnym kontrahentom, a nie spadkobiercom tych ostatnich. Spadkobiercy pierwotnego dłużnika banku znajdują się natomiast w innej niż on sytuacji, co wyjaśniono w uzasadnieniu pytania. Zdaniem sądu pytającego, znaczenie dla odpowiedzi na pytanie mogą mieć też przekształcenia społeczno-gospodarcze, które zaszły w Polsce w ostatnich latach, a które mogą uzasadniać odmienną ocenę uprzywilejowania banków.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 25 czerwca 2015 r. przedstawił stanowisko, że postępowanie powinno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Prokurator Generalny wyraził opinię, że pytanie prawne w odniesieniu do art. 98 ust. 2 prawa bankowego nie spełnia przesłanki funkcjonalnej, ponieważ wyeliminowanie tego przepisu nie wpłynęłoby na sposób rozstrzygnięcia sprawy rozpoznawanej przez sąd pytający. Ponadto podkreślił, że podstawowe znaczenie ma wyrok Trybunału z 14 kwietnia 2015 r. (sygn. P 45/12; OTK ZU nr 4/A/2015, poz. 47), który eliminuje z porządku prawnego art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 prawa bankowego, mające podstawowe znaczenie dla całej instytucji bankowego tytułu egzekucyjnego. Przepisy te tracą moc obowiązującą 1 sierpnia 2016 r. Powoduje to, zdaniem Prokuratora Generalnego, że wydanie orzeczenia w niniejszym postępowaniu stało się zbędne.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Sąd pytający przedmiotem kontroli uczynił art. 96 ust. 1 i art. 98 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2015 r. poz. 128; dalej: prawo bankowe), które – zdaniem sądu pytającego – są podstawami dominującej obecnie w orzecznictwie interpretacji prawa bankowego, która umożliwia wystawienie bankowego tytułu egzekucyjnego oraz nadawanie mu klauzuli wykonalności przeciwko spadkobiercom klienta banku (pierwotnego dłużnika) także w sytuacji, w której bank nie wystawił uprzednio takiego tytułu przeciwko pierwotnemu dłużnikowi (spadkodawcy).

Zgodnie z tymi przepisami:

„Art. 96. 1. Na podstawie ksiąg banków lub innych dokumentów związanych z dokonywaniem czynności bankowych banki mogą wystawiać bankowe tytuły egzekucyjne”.

„Art. 98. 2. Jeżeli po dokonaniu czynności bankowej, o której mowa w art. 97 ust. 1, obowiązek spełnienia świadczenia przeszedł na inne osoby w wyniku spadkobrania lub przekształcenia osoby prawnej albo gdy zachodzi potrzeba egzekucji z majątku wspólnego małżonków, podstawą egzekucji może być tytuł wykonawczy oparty na bankowym tytule egzekucyjnym zaopatrzonym w sądową klauzulę wykonalności nadaną przez sąd przeciwko tym osobom”.

2. W świetle art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) Trybunał na posiedzeniu niejawnym umarza postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne.

Warunki przedstawienia Trybunałowi przez sąd pytania prawnego o zgodność ustawy z Konstytucją reguluje art. 193 Konstytucji oraz art. 32 ust. 3 ustawy o TK. Sąd może przedstawić takie pytanie, jeżeli od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Dla zadania pytania niezbędne jest wystąpienie przesłanki podmiotowej, przedmiotowej i funkcjonalnej.

Przesłanka podmiotowa została w niniejszej sprawie spełniona, bowiem z pytaniem zwrócił się do Trybunału sąd rozpoznający konkretną sprawę. W sprawie zaistniała też przesłanka przedmiotowa. Sąd pytający wskazał przepisy ustawy, które budzą jego wątpliwości konstytucyjne: art. 96 ust. 1 i art. 98 ust. 2 prawa bankowego, oraz określił wzorce kontroli na gruncie Konstytucji.

Wątpliwości wywołuje natomiast wystąpienie w niniejszej sprawie przesłanki funkcjonalnej, również koniecznej dla możliwości zadania pytania prawnego, a tym samym – udzielenia na nie odpowiedzi przez Trybunał. W świetle art. 32 ust. 3 ustawy o TK, kontrola konstytucyjności na skutek pytania prawnego dotyczyć może przepisów, których ocena ma wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem występującym z pytaniem prawnym. Dla dopuszczalności rozpoznania sprawy konieczne jest istnienie zależności między odpowiedzią na pytanie o konstytucyjność przepisu a rozstrzygnięciem sprawy, którą rozpoznaje sąd pytający.

Negatywnie na potrzebę orzekania w niniejszej sprawie oddziałuje też wyrok Trybunału z 14 kwietnia 2015 r. sygn. P 45/12 (Dz. U. poz. 559; OTK ZU nr 4/A/2015, poz. 47), który zapadł po sporządzeniu przez sąd pytający pytania w niniejszej sprawie. Trybunał w uzasadnieniu wyroku o sygn. P 45/12, stwierdzającego niekonstytucyjność art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 prawa bankowego, podkreślił, że jego skutkiem jest eliminacja z porządku prawnego przepisów, które mają fundamentalne znaczenie dla całej instytucji bankowego tytułu egzekucyjnego, co przekreśla w istocie całą tę instytucję. Jeżeli w postępowaniu przed Trybunałem zachodzi tożsamość przedmiotu zaskarżenia z przedmiotem zaskarżenia w sprawie rozstrzygniętej wcześniej przez Trybunał, uprzednia negatywna ocena konstytucyjności określonego przepisu prawnego jest prawnie doniosła. Dla zapewnienia stabilizacji sytuacji powstałych w wyniku wcześniejszego orzeczenia dotyczącego tożsamesgo przedmiotu zaskarżenia i dla realizacji zasady *ne bis in idem* postępowanie zostaje wówczas umorzony na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na zbędność orzekania.

3. Za umorzeniem postępowania w niniejszej sprawie w odniesieniu do kwestionowanych przepisów, tj. art. 96 ust. 1 i art. 98 ust. 2 prawa bankowego, przemawiają – referowane w dalszej części uzasadnienia – częściowo osobne powody dla każdego z tych przepisów (tj. wcześniejsze rozpoznanie przez Trybunał konstytucyjności art. 96 ust. 1 prawa bankowego oraz brak przesłanki funkcjonalnej dla oceny konstytucyjności art. 98 ust. 2 prawa bankowego), a częściowo powody dotyczące obu przepisów (tj. generalnie związane z uprzywilejowaniem banków, które polega na możliwości wystawiania bankowych tytułów egzekucyjnych). Trybunał zwraca przy tym już na wstępie uwagę, że umorzenie postępowania w niniejszej sprawie nie oznacza konieczności działania sądu pytającego w rozpoznawanej przezeń sprawie, które by polegało na nadaniu klauzuli bankowemu tytułowi egzekucyjnemu przeciwko spadkobiercy, tj. działania założonego w momencie zadawania pytania przez sąd pytający na wypadek uznania przez Trybunał kwestionowanych przepisów za zgodne z Konstytucją. Kwestia ta zostanie przedstawiona w końcowej części uzasadnienia.

4. W świetle uchwały Sądu Najwyższego z 7 maja 2010 r. (sygn. akt III CZP 18/10, www.sn.pl/orzecznictwo) – która została przez sąd pytający poddana dokładnej analizie, co zreferowano wyżej – bank jest uprawniony do wystawienia bankowego tytułu egzekucyjnego przeciwko spadkobiercom pierwotnego dłużnika i takiemu tytułowi może zostać nadana sądowa klauzula wykonalności. W uzasadnieniu tej uchwały SN za podstawę prawną możliwości wystawienia bankowego tytułu egzekucyjnego przeciwko spadkobiercom dłużnika (klienta) banku przyjął art. 96 ust. 2 prawa bankowego. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wskazał, że „[n]ie ma (...) przeszkód,

żeby przeciwko spadkobiercom dłużnika (...), na podstawie art. 96 § 2 [prawa bankowego] mógł zostać wystawiony bankowy tytuł egzekucyjny”. Stwierdził też, że „podstawy wystawienia bankowego tytułu egzekucyjnego przeciw spadkobiercom dłużnika banku nie może stanowić art. 98 ust. 2 [prawa bankowego]”. Rozstrzygnięcie przez Trybunał kwestii zgodności z Konstytucją art. 96 ust. 1 i art. 98 ust. 2 prawa bankowego, wskazanych jako przedmiot kontroli przez sąd pytający, nie miałyby więc wpływu na rozstrzygnięcie sprawy rozpoznawanej przez pytający sąd, skoro podstawą prawną wystawienia bankowego tytułu egzekucyjnego przeciwko spadkobiercom pierwotnego dłużnika jest art. 96 ust. 2 prawa bankowego. Tym samym w niniejszej sprawie nie występuje przesłanka funkcjonalna rozpoznania pytania prawnego, co uzasadnia umorzenie postępowania.

5. Zaprezentowane i uzasadnione przez pytający sąd wątpliwości, co do zgodności rozwiązań ustawowych z Konstytucją, dotyczą stanu normatywnego wynikającego z interpretacji przepisów prawa bankowego, która została przyjęta w uchwale SN o sygn. akt III CZP 18/10. Odmienne interpretacja art. 96 i art. 98 prawa bankowego, która mogłaby wynikać z brzmienia tych przepisów i którą uzasadnia pytający sąd, a także przyjmował Sąd Najwyższy przed uchwałą o sygn. akt III CZP 18/10 (np. w uchwale Sądu Najwyższego z 7 stycznia 2004 r., sygn. akt III CZP 98/03, www.sn.pl/orzecznictwo), oznaczałaby brak możliwości wystawienia bankowego tytułu egzekucyjnego przeciwko spadkodawcy, a co za tym idzie – powodowałaby, że w sprawie rozpoznawanej przez sąd pytający nie rodziłyby się konstytucyjne wątpliwości. Zgodnie z art. 183 ust. 1 Konstytucji nadzór nad działalnością sądów powszechnych w zakresie orzekania sprawuje Sąd Najwyższy. Pytanie prawne do Trybunału nie może służyć rozstrzygnięciu sporów interpretacyjnych między sądami powszechnymi a Sądem Najwyższym. Trybunał nie sprawuje nadzoru judykacyjnego nad sądami powszechnymi. Jednak referowane niżej orzeczenia Trybunału dotyczące bankowego tytułu egzekucyjnego, w tym z okresu po zadaniu pytania prawnego inicjującego niniejsze postępowanie, mogą mieć potencjalny wpływ na sposób stosowania art. 96 i art. 98 prawa bankowego odmienny niż ten, który prowadzi do skutków zakwestionowanych przez pytający sąd.

6. Wobec stwierdzonej wyrokiem o sygn. P 45/12 niekonstytucyjności art. 96 ust. 1 prawa bankowego niniejsze postępowanie w zakresie obejmującym ten przepis ulega ponadto umorzeniu ze względu na zbędność orzekania. Mocą tego wyroku art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 prawa bankowego zostały uznane za niezgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Przepisy te tracą moc obowiązującą 1 sierpnia 2016 r.

Trybunał w uzasadnieniu tego wyroku podkreślił ogólnie, że jego skutkiem jest wyeliminowanie z porządku prawnego dwóch przepisów mających fundamentalne znaczenie dla całej instytucji bankowego tytułu egzekucyjnego, co „przekreśla w istocie całą instytucję”. Wyjaśnił, że z perspektywy zasady równości, przewidzianej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, zastrzeżenia wywołuje rozwiązanie, które faworyzuje jedną tylko kategorię wierzycieli (banki), dając im szczególne narzędzie egzekwowania wierzytelności, co sprawia, że inny wierzyciel, w konkurencji z bankiem do zaspokojenia swoich roszczeń z majątku tej samej osoby (dłużnika), jest praktycznie bez szans. Trybunał przyjął, że art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 prawa bankowego nie spełniają warunków pozwalających na ich uznanie za zgodne z zasadą równości, ponieważ:

- różnicują one wierzycieli według arbitralnie dobranego kryterium, którym jest posiadanie statusu banku,
- w sposób nieproporcjonalny faworyzują banki względem innych wierzycieli, których ogół może dochodzić wierzytelności tylko na „zwykłej” drodze sądowej,
- nie znajdują uzasadnienia w innych wartościach, zasadach ani normach konstytucyjnych, które uzasadniałyby szczególnie korzystne traktowanie banków.

W uzasadnieniu wyroku o sygn. P 45/12 podkreślono też, że nawet, jeśli w przeszłości bankowy tytuł egzekucyjny, jako szczególny instrument przyspieszonego i uproszczonego dochodzenia wierzytelności przez banki, wówczas głównie państwowe, miał jakieś uzasadnienie, to obecnie – wobec okrzepnięcia systemu gospodarczego państwa, ugruntowania zasad gospodarki rynkowej i prywatyzacji banków – jawnie łamie zasadę równości. Trybunał zauważył również, że część doktryny uzasadnia szczególne przywileje banków w zakresie uproszczonego egzekwowania ich wierzytelności tym, że banki są instytucjami zaufania publicznego. Jednocześnie stwierdził, że argument, iż banki są instytucjami zaufania publicznego nie ma podstaw prawnych, a oparty jest na faktach. Przywołał przy tym wyrok Trybunału z 15 marca 2011 r. (sygn. P 7/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 10), w którego uzasadnieniu zauważono, że charakter banków jako instytucji zaufania publicznego ma walor pozanormatywny i jest związany z samą istotą ich działania, gdyż, organizując obrót finansowy, mają one istotne znaczenie dla funkcjonowania całego systemu gospodarczego państwa oraz gwarantują bezpieczeństwo zdeponowanych w nich zasobów finansowych. Zaakcentował również, że taki charakter nie wynika z zaufania do banków jako takich, lecz z postrzegania ich jako instytucji pozostających pod specjalnym nadzorem państwa (zgodnie z prawem bankowym i ustawą z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, Dz. U. z 2015 r. poz. 614, władze publiczne nadzorują zarówno sam proces tworzenia banków, jak i ich działalność) i zobowiązanych

do prowadzenia rachunkowości według zasad specjalnych, określonych przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, po zasięgnięciu opinii Komisji Nadzoru Finansowego (art. 81 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, Dz. U. z 2013 r. poz. 330, ze zm.).

7. Trybunał odracza utratę mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu najczęściej w sytuacji, w której jego natychmiastowa derogacja skutkowałaby wtórną niekonstytucyjnością. Kontrola konstytucyjności prawa nie może prowadzić do takiego stanu. Trybunał nie ma instrumentów prawnych, które by pozwalały zapobiec takiemu stanowi w razie natychmiastowej eliminacji zakwestionowanego przepisu z systemu prawnego. Takimi instrumentami dysponuje prawodawca, któremu, w razie odroczenia utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów, Trybunał daje czas na dokonanie odpowiednich zmian w systemie prawa.

Odraczenie utraty mocy obowiązującej przez Trybunał jest wynikiem ważenia przezeń zasad konstytucyjnych. Trybunał przyjmując za punkt wyjścia zasadę, w myśl której niekonstytucyjny przepis powinien zostać natychmiast usunięty z systemu prawa, ustala, czy względem ochrony wolności lub praw konstytucyjnych osób, których sytuacja prawna jest ukształtowana przez niekonstytucyjny przepis, nie wymaga zastosowania klauzuli odraczającej. Niekiedy Trybunał ma na względzie również zasady konstytucyjne o wyłącznie przedmiotowym charakterze.

Co do zasady sąd ma obowiązek stosować niekonstytucyjny przepis w okresie odroczenia utraty jego mocy obowiązującej. Powinien jednak zbadać w konkretnej, rozpoznawanej przez niego sprawie, jaka jest doniosłość racji, które zostały wskazane przez Trybunał jako argumenty za czasowym pozostawieniem danego przepisu w systemie prawa. Jeżeli w sprawie rozstrzyganej przez sąd sytuacja prawna i faktyczna adresatów norm różni się od sytuacji, która wcześniej była podstawą wyroku Trybunału, w szczególności gdy podstawą rozstrzygnięcia są również przepisy inne niż skontrolowane przez Trybunał, sąd powinien rozważyć, czy zakres zastosowania i normowania wszystkich tych przepisów nie wykracza poza klauzulę odraczającą, przyjętą w wyroku Trybunału. W takim przypadku sąd może nie być związany klauzulą odraczającą i nie zastosować przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją.

Z momentem ogłoszenia wyroku TK o sygn. P 45/12 w „Dzienniku Ustaw” nastąpiło wzruszenie domniemania konstytucyjności przepisów, które mają generalne znaczenie dla wystawiania bankowych tytułów egzekucyjnych. Orzeczenie Trybunału stwierdzające niezgodność przepisu prawa z Konstytucją niewątpliwie obala domniemanie konstytucyjności kontrolowanego przepisu, co stwarza nową jakościowo sytuację prawną, w której swoboda sądu w zakresie odmowy zastosowania tego przepisu jest większa niż w wypadku, gdy przepis korzysta z takiego domniemania (zob. A. Wróbel, *„Odroczenie” przez Trybunał Konstytucyjny utraty mocy obowiązującej przepisu niezgodnego z Konstytucją. Zagadnienia wybrane*, [w:] *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzcіńskiego*, red. J. Góral, Warszawa 2007, s. 110-111).

7.1. Dla interpretacji prawa bankowego, w okresie odroczenia utraty mocy obowiązującej art. 96 ust. 1 i 97 ust. 1 prawa bankowego, może mieć, w sprawach dotyczących spadkobierców pierwotnego dłużnika banku, znaczenie okoliczność, że przedmiot tych spraw (a tym samym – pojawiająca się w nich kwestia prawna) nie w pełni pokrywa się z przedmiotem sprawy o sygn. P 45/12, rozstrzygniętej wyrokiem TK z 14 kwietnia 2015 r. Wspólnym mianownikiem jest kwestia możliwości wystawiania bankowego tytułu egzekucyjnego oraz szybkiej egzekucji po nadaniu mu klauzuli wykonalności. W tym obszarze miarodajny jest wyrok TK o sygn. P 45/12, który przesądza o niezgodności z Konstytucją możliwości przyspieszonej egzekucji cywilnej roszczeń banku przeciwko drugiej stronie czynności bankowej (klientowi) i powyższe zasadnicze motywy tego rozstrzygnięcia. Wraz z wydaniem wyroku nastąpiło obalenie domniemania konstytucyjności przepisów prawa bankowego, które miały zasadnicze znaczenie dla istnienia uprzywilejowania banku. Natomiast specyfika niniejszej sprawy – wynikająca z wystawiania bankowego tytułu egzekucyjnego, jak też nadania mu klauzuli wykonalności, po raz pierwszy przeciwko spadkobiercom pierwotnego dłużnika banku – powoduje dodatkowo, że mniej doniosłe są argumenty za odroczeniem w czasie wejścia w życie wyroku przesądzającego o niekonstytucyjności zasadniczych przepisów dotyczących bankowego tytułu egzekucyjnego.

7.2. W uzasadnieniu wyroku o sygn. P 45/12 Trybunał podkreślił, że okolicznością mogącą przemawiać za wyposażeniem banków w szczególne instrumenty prawne jest ich szczególna rola w gospodarce rynkowej oraz obowiązek dbania o bezpieczeństwo środków finansowych powierzonych przez deponentów, czemu sprzyja szybka procedura egzekucji długów na podstawie bankowego tytułu egzekucyjnego. Podzielając stanowisko o istotnym miejscu banków w gospodarce rynkowej, Trybunał podkreślił, że powinny one gwarantować pewność obrotu gospodarczego, a także występować jako reprezentanci deponentów oszczędności, w których interesie muszą dbać o odzyskiwanie długów (niespłacanych kredytów). Dodał, że w pewnym sensie są one pośrednikami między kredytodawcami a kredytobiorcami, bowiem udzielają kredytów ze zdeponowanych pieniędzy, a zatem

dbałość o płynność finansową ma zasadnicze znaczenie również dla deponentów oszczędności. Trybunał przywołał przy tym swoje wcześniejsze stanowisko, mówiące że „Bankowy tytuł egzekucyjny ma służyć ochronie depozytów (...)” (wyrok z 11 lipca 2011 r., sygn. P 1/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 53). Ponadto Trybunał stwierdził, że podstawową formą dbałości banków o płynność finansową oraz o stan depozytów powinno być zachowanie rozwagi w udzielaniu kredytów, w tym ich dostosowaniu do sytuacji osobistej i majątkowej potencjalnych kredytobiorców, a także w ustanawianiu odpowiednich zabezpieczeń. Banki są podmiotami profesjonalnymi i powinny należycie zabezpieczyć zarówno interes własny, jak i interes deponentów oszczędności, czemu mogą służyć inne niż bankowy tytuł egzekucyjny instrumenty zabezpieczające (np. nakaz wydany na podstawie weksla). Postępowanie upominawcze lub nakazowe, w którym sąd wydaje nakaz, mimo ułatwień dla powoda (banku) jest jednak postępowaniem sądowym, w którym zachowane są podstawowe gwarancje ochrony praw pozwanego. Zmniejsza to nierównowagę między stronami umowy bankowej.

Z powyższych względów Trybunał w wyroku o sygn. P 45/12 odroczył utratę mocy obowiązującej art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 prawa bankowego do dnia 1 sierpnia 2016 r., wykorzystując możliwość przewidzianą w art. 190 ust. 3 Konstytucji. Trybunał podkreślił, że stwierdzenie niezgodności art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 prawa bankowego z Konstytucją ma doniosłe skutki nie tylko dla banków i ich klientów, ale też dla sądów i systemu prawnego. Przyjął, że utrata ich mocy obowiązującej z dniem publikacji wyroku w Dzienniku Ustaw byłaby niewskazana, ponieważ mogłaby wywołać wielorakie negatywne konsekwencje, w tym w postaci wtórnej niekonstytucyjności. Trybunał uznał za niezbędną interwencję ustawodawcy, który powinien przeprowadzić w tym zakresie odpowiednie analizy i wybrać rozwiązanie optymalnie ważące interesy wierzycieli (w tym banków), dłużników i państwa, którego sądy rozstrzygają sprawy sporne. W szczególności za konieczne uznał wydanie odpowiednich przepisów intertemporalnych, które uregulują sposób zakończenia spraw wszczętych na podstawie zakwestionowanych przepisów przed utratą ich mocy obowiązującej. Trybunał dodał, że przesunięcie w czasie utraty mocy obowiązującej ma ten skutek, że w okresie odroczenia przepisy te, mimo obalenia w stosunku do nich domniemania konstytucyjności, powinny być stosowane przez ich adresatów, w tym przez sądy (wskazując na wyroki TK z: 4 marca 2014 r., sygn. K 13/11, OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 28 i 29 lipca 2014 r., sygn. P 49/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 79). Jednocześnie Trybunał podkreślił, że jest świadomy, iż posłużenie się taką techniką oznacza w praktyce stosowanie przepisu, co do którego oficjalnie stwierdzono, iż jest on niekonstytucyjny (zob. wyrok TK z 27 maja 2014 r., sygn. P 51/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 57).

7.3. W uzasadnieniu wyroku o sygn. P 45/12 Trybunał dodał również, że m.in. przy stosowaniu przepisów o bankowym tytule egzekucyjnym uznanych za niekonstytucyjne w okresie odroczenia przez nie utraty mocy obowiązującej (jak i przy rozpatrywaniu ewentualnych spraw o wznowienie postępowań, a także w trakcie tworzenia przepisów intertemporalnych) „mieć na uwadze, w kontekście zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, że w następstwie niniejszego wyroku prywatnoprawne podmioty, jakimi są banki, utraciły istotne uprawnienie służące ochronie ich interesów oraz interesów deponentów”.

Trybunał również we wcześniejszych orzeczeniach stwierdzał, że decyzję o odroczeniu uzasadniać może potrzeba zapobieżenia sytuacji, w której natychmiastowa derogacja przepisu spowodowałaby naruszenie określonych norm, zasad i wartości konstytucyjnych, co z kolei prowadziłoby do wtórnej niekonstytucyjności o dotkliwych społecznie skutkach (zob. wyrok z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26).

7.4. Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że rozstrzygając sprawę o sygn. P 45/12 Trybunał pozostawił czasowo w systemie prawa art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 prawa bankowego, ponieważ natychmiastowe ich wyeliminowanie mogłoby spowodować stan wtórnej niekonstytucyjności, większej niż wywoływane przez te przepisy. Trybunał przyjął, że banki spełniają faktycznie pewne funkcje instytucji zaufania publicznego, a system bankowy jest koniecznym elementem społecznej gospodarki rynkowej. Banki dysponują depozytami klientów, np. wniesionymi przez nich lokatami pieniężnymi, i na zagwarantowanie bezpieczeństwa tych depozytów pozytywnie wpływa sprawny system egzekucji wierzytelności banku wynikających z czynności dokonywanych z klientami, w szczególności udzielanych im pożyczek i kredytów. Taka gwarancja bezpieczeństwa może być traktowana jako przejaw ochrony praw majątkowych w rozumieniu art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, zgodnie z którym każdy ma prawo do własności i innych praw majątkowych, podlegających równej dla wszystkich ochronie prawnej. Powyższe uwarunkowania powinien wziąć pod uwagę ustawodawca określając relacje między bankiem a jego klientem będącym dłużnikiem. Z tych względów Trybunał w wyroku o sygn. P 45/12 uznał za potrzebne czasowe pozostawienie w systemie prawa powyższych przepisów prawa bankowego. Brak stosowania tych przepisów w okresie odroczenia, dopóki ustawodawca na nowo nie określi relacji między bankiem i klientem będącym dłużnikiem, mógłby prowadzić do naruszenia praw konstytucyjnych samych banków, jak i tych pozostałych klientów banku, którzy powierzyli mu depozyty. Dotychczasowe stosunki prawne były bowiem kształtowane przez banki

i ich klientów przy założeniu, że istnieje instrument sprawnej egzekucji zaciągniętych przez klientów zobowiązań w postaci szybkiej egzekucji na podstawie bankowego tytułu egzekucyjnego zaopatrzonego w klauzulę wykonalności. Natychmiastowa derogacja niekonstytucyjnych przepisów, które zbyt daleko ingerują w konstytucyjnie chronione prawa dłużników, nie może stwarzać sytuacji prawnej, w której naruszone byłyby z kolei konstytucyjnie chronione prawa innych stron czynności bankowych, które nie są dłużnikami banku (np. zagrożone byłoby odzyskanie wniesionych przez nich depozytów).

Powyższe uwarunkowania, które uzasadniły odroczenie w czasie utraty mocy obowiązującej wskazanych przepisów prawa bankowego, nie występują równie intensywnie w sytuacji, na tle której sąd zadał pytanie prawne w niniejszej sprawie. Pozycja spadkobierców oraz tryb wystawiania przeciwko nim bankowych tytułów egzekucyjnych i nadawania im klauzuli wykonalności wykazują bowiem szczególne cechy. Ponadto sytuacje wystawiania przedmiotowych tytułów przeciwko spadkobiercom stanowią jedynie część zbioru przypadków, w których banki korzystają ze swego uprzywilejowania polegającego na możliwości szybkiego wszczęcia egzekucji na podstawie bankowego tytułu egzekucyjnego.

7.5. Trybunał Konstytucyjny rozpoznając sprawę o sygn. P 45/12 umorzył postępowanie odnośnie do pozostałych (innych niż art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 prawa bankowego) zaskarżonych w sprawie przepisów prawa bankowego, w tym art. 98 ust. 2 prawa bankowego. Ten ostatni przepis został również zaskarżony w niniejszej sprawie. Umorzenie w zakresie art. 98 ust. 1 i 2 prawa bankowego, Trybunał w wyroku o sygn. P 45/12 uzasadnił w szczególności tym, że w rozpatrywanym stanie faktycznym obowiązek spełnienia któregośkolwiek ze świadczeń nie przeszedł na inne osoby w wyniku spadkobrania. Tym samym można przyjąć, że Trybunał nie badał w sprawie o sygn. P 45/12 dokładniej dodatkowych cech sytuacji, w której bankowy tytuł egzekucyjny zostałby wystawiony po raz pierwszy przeciwko spadkobiercy po śmierci osoby, będącej pierwotnym wierzycielem banku z racji dokonania z nim czynności bankowej. Do takiej sytuacji, z uwagi na występowanie w niej bankowego tytułu egzekucyjnego, odnosi się argumentacja przedstawiona w uzasadnieniu wyroku o sygn. P 45/12, która mówi o niekonstytucyjności możliwości przyspieszonej egzekucji na podstawie bankowego tytułu egzekucyjnego. Na tle niniejszej sprawy pojawiają się jednak dodatkowe elementy prawne i faktyczne. Specyfikę wykazuje bowiem sytuacja wystawiania bankowego tytułu egzekucyjnego nie przeciwko pierwotnemu dłużnikowi banku, ale przeciwko spadkobiercy (w przeważającej liczbie przypadków – osobie fizycznej), który nie dokonywał z bankiem czynności prawnej i nie wyrażał zgodny na uprzywilejowanie banku, polegające na możliwości wystawienia przez niego bankowego tytułu egzekucyjnego.

Umorzenie w sprawie o sygn. P 45/12 postępowania w zakresie art. 96 ust. 2 prawa bankowego Trybunał uzasadnił tym, że przedmiotem postępowania, na tle których zostało zadane pytanie w tej sprawie, nie była zawartość wystawionych przez banki tytułów egzekucyjnych. W tych postępowaniach bankowe tytuły egzekucyjne zostały wystawione przeciwko klientom banku. Trybunał nie zajmował się art. 96 ust. 2 prawa bankowego rozumianym jako podstawa prawnej możliwości wystawiania bankowych tytułów egzekucyjnych przeciwko spadkodawcy, a jedynie jako przepis wyrażający – zgodnie z jego literalnym brzmieniem – zawartość bankowego tytułu egzekucyjnego. Trybunał w sprawie o sygn. P 45/12 nie ocenił dokładniej, istotnego dla niniejszego postępowania, znaczenia tego przepisu, które nadał mu Sąd Najwyższy w uchwale o sygn. akt III CZP 18/10. Interpretacja przedstawiona w tej uchwale została poddana krytycznej analizie przez sąd pytający przy okazji uzasadnienia pytania, jak również przez część doktryny (zob. J. Mojak, *Bankowy tytuł egzekucyjny przeciwko spadkobiercom dłużnika – glosa – III CZP 18/10*, „Monitor Prawniczy” nr 11/2011, s. 615-618). W ostatnich latach widoczna jest ogólna tendencja do zawężania drogą zmian prawa oraz ściślejszej interpretacji prawa bankowego możliwości wystawiania bankowego tytułu egzekucyjnego oraz ścisłego rozumienia w judykaturze przepisów prawa bankowego, które taką możliwość przewidują. Między innymi Sąd Najwyższy przyjął, że klauzula wykonalności może zostać nadana, jeżeli czynność bankowa, z której wynika dochodzone roszczenie, została wskazana w sposób umożliwiający jej jednoznaczne zindywidualizowanie i zakwalifikowanie jako czynności bankowej, a dotyczące tytułu przepisy prawa bankowego wymagają ścisłej wykładni (zob. uchwała z 19 marca 2010 r., sygn. akt III CZP 6/10, www.sn.pl/orzecznictwo). Sąd Najwyższy przyjął też, że w postępowaniu klauzulowym badane są nie tylko przesłanki określone w art. 786² ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101), ale również to, czy dokument przedłożony przez bank spełnia wynikające z przepisów prawa bankowego przesłanki ważności i skuteczności tytułu, a ponadto inne wymagania, które dotyczą każdego tytułu egzekucyjnego (zob. postanowienie z 20 listopada 2009 r., sygn. akt III CZP 90/09, www.sn.pl/orzecznictwo). Z tendencjami tymi częściowo w sprzeczności stoi stanowisko wyrażone w uchwale Sądu Najwyższego o sygn. akt III CZP 18/10.

7.6. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 stycznia 2007 r. (sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3) podkreślił, że instytucja odroczenia wejścia w życie wyroku Trybunału stwarza możliwość złagodzenia skutków usunięcia z porządku prawnego przepisów uznanych za niezgodne z przepisami mającymi w hierarchii

wyższą rangę. Takie negatywne skutki, które zostały zasygnalizowane wyżej, wystąpiłyby w razie braku odroczenia wejścia w życie wyroku w sprawie o sygn. P 45/12. Brak natomiast w podobnej skali negatywnych skutków przyjęcia niekonstytucyjności możliwości dochodzenia wierzytelności banku, które zostały odziedziczone przez spadkobierców osoby, która dokonała czynności bankowej. Tych ostatnich sytuacji jest w praktyce zdecydowanie mniej, a ponadto obejmują osoby, które nie wyrażały zgody na przyspieszoną egzekucję na podstawie bankowego tytułu egzekucyjnego (a niekiedy nawet nie były świadome obecnej kodeksowej konstrukcji przyjmowania spadku bez dobrodziejstwa inwentarza w braku innego oświadczenia).

Sytuacja spadkobierców nie jest też w pełni porównywalna z sytuacją osób, która była badana przez Trybunał w sprawie o sygn. K 8/09, rozstrzygniętej wyrokiem z 13 września 2011 r. (OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 72). Trybunał uznał w nim za zgodny z Konstytucją art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. o objęciu poręczeniami Skarbu Państwa spłaty niektórych kredytów mieszkaniowych (Dz. U. Nr 122, poz. 1310, ze zm.) w zakresie, w jakim nadaje bankowi prawo do wystawiania bankowych tytułów egzekucyjnych bez uzyskania pisemnego oświadczenia kredytobiorcy o poddaniu się egzekucji. Trybunał podkreślił, że takie rozwiązanie jest konsekwencją rozwiązań przyjmowanych we wcześniejszych przepisach regulujących czynności bankowe, ponieważ w czasie zawierania ze spółdzielniami mieszkaniowymi umów kredytowych (lata 1965-1992) nie istniał jeszcze obowiązek składania przez dłużników (spółdzielnie mieszkaniowe) pisemnego oświadczenia o poddaniu się egzekucji. Jednocześnie w uzasadnieniu dodano, że stanowisko Trybunału w tej sprawie nie może być odnoszone do kwestii zgodności z Konstytucją innych rozwiązań ustawowych dotyczących nadawania klauzuli wykonalności bankowemu tytułowi egzekucyjnemu.

Trzeba brać przy tym pod uwagę, że w praktyce bankowe tytuły egzekucyjne wystawiane są przeciwko spadkobiercom będącym osobami fizycznymi, którzy w braku odmiennego oświadczenia przyjmują w obecnym stanie prawnym spadek bez dobrodziejstwa inwentarza i ograniczenia odpowiedzialności za długi spadkowe, a tym samym odpowiadają za długi też z własnego majątku, bez ograniczenia tylko do stanu czynnego spadku (wartości aktywów spadku). Negatywna ocena tego ostatniego rozwiązania (druk sejmowy nr 990/VII) doprowadziła ostatnio do przyjęcia zmian ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121, ze zm.; dalej: k.c.), które będą jednak miały znaczenie dla spadków otwartych od 18 października 2015 r. Zgodnie z art. 1015 § 2 k.c., w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 539), przyjęcie spadku następować będzie z dobrodziejstwem inwentarza, chyba że spadkobierca oświadczy inaczej.

7.7. Profesjonalizm prowadzenia działalności bankowej powoduje, że spadkobierca pozostający w relacji z bankiem z uwagi na odziedziczony dług znajduje się w niekorzystnej sytuacji nie tylko z uwagi na konsekwencje art. 96 – art. 98 prawa bankowego, ale też z powodów faktycznych. Trybunał w wyroku z 26 stycznia 2005 r. (sygn. P 10/04, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 7) stwierdził, że rzetelny sposób realizacji obowiązku informacyjnego dotyczącego czynności bankowej – tj. zakres i jakość udzielanych przy zawieraniu umowy informacji – mogą być traktowane jako swoiste skompensowanie uprzywilejowanej pozycji banków oraz stwarzają ich klientom minimalne warunki ochronne. W stanie faktycznym niniejszej sprawy trudno takie skompensowanie przyjmować, bowiem spadkobiercy nie dokonywali czynności bankowej i nie zostali dokładnie poinformowani o jej treści (a niekiedy nawet nie zdają sobie sprawy z odziedziczenia długu względem banku).

W dyskusji nad konstytucyjnością obecnego kształtu bankowego tytułu egzekucyjnego prezentowany był argument mówiący, że funkcjonowanie takiego tytułu – co może mieć miejsce po pisemnym oświadczeniu klienta banku o poddaniu się egzekucji w takim trybie – uzasadnia, podstawowa w prawie zobowiązań, reguła autonomii woli stron stosunku obligacyjnego. W niniejszej sprawie taki argument nie mógłby być nawet rozpatrywany, bowiem spadkobierca nie wyrażał zgody na zastosowanie przez bank kwestionowanego przyspieszonego trybu dochodzenia wierzytelności wynikającej z czynności bankowej dokonanej ze spadkodawcą.

Wartości przemawiające za odroczeniem w czasie utraty mocy obowiązującej art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 prawa bankowego, w szczególności akcentujące, że tryb ograniczenia sądowego postępowania rozpoznawczego i szybkiej egzekucji cywilnej został wcześniej uzgodniony przez strony czynności bankowej oraz, że banki są elementami publicznego systemu finansowego państwa, który gwarantuje ochronę praw majątkowych deponentów składających pieniężny depozyt bankowy, są mniej doniosłe w sytuacji, w której bank wystawia bankowy tytuł egzekucyjny nie przeciwko dłużnikowi będącemu pierwotną stroną czynności bankowej, ale przeciwko spadkobiercy w stanie faktycznym, w którym tytuł taki nie został wystawiony przeciwko pierwotnemu dłużnikowi.

8. Umorzenie postępowania w niniejszej sprawie jest uzasadnione brakiem przesłanki funkcjonalnej możliwości rozpoznania pytania prawnego przez Trybunał Konstytucyjny. Możliwość wystawienia bankowego tytułu egzekucyjnego przeciwko spadkobiercy pierwotnego dłużnika – za uchwałą SN o sygn. akt III CZP 18/10 – wynika

z takiej wykładni art. 96 ust. 2 prawa bankowego, a tego przepisu nie obejmuje pytanie zadane w niniejszej sprawie. Stąd brak przesłanki funkcjonalnej zależności między odpowiedzią na zadane pytanie o konstytucyjność art. 98 ust. 2 i art. 96 ust. 1 prawa bankowego a rozstrzygnięciem sprawy, którą rozpoznaje sąd pytający. Ponadto art. 96 ust. 1 prawa bankowego był przedmiotem konstytucyjnej kontroli przez Trybunał w sprawie o sygn. P 45/12, rozpoznanej przez TK po sporządzeniu przez sąd pytający pytania w niniejszej sprawie. Trybunał w wyroku o sygn. P 45/12 orzekł niekonstytucyjność art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 prawa bankowego, co w praktyce eliminuje z porządku prawnego instytucję bankowego tytułu egzekucyjnego. Na rozstrzygnięcie kwestii intertemporalnych, związanych z odroczeniem utraty mocy obowiązującej art. 96 ust. 1 prawa bankowego, może mieć wpływ, zreferowana wyżej, specyfika wystawienia bankowego tytułu egzekucyjnego przeciwko spadkobiercy w sytuacji, w której tytuł taki nie został wcześniej wystawiony przeciwko spadkodawcy, zawierającemu umowę z bankiem. Sąd pytający może tę kwestię rozstrzygnąć samodzielnie, mając na względzie specyfikę pozycji prawnej spadkobiercy, argumentację przedstawioną w pytaniu, jak również negatywną ocenę bankowego tytułu egzekucyjnego w przedstawioną przez Trybunał w uzasadnieniu wyroku o sygn. P 45/12.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

109

POSTANOWIENIE
z dnia 15 lipca 2015 r.
Sygn. akt S 5/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Granat – przewodniczący
Maria Gintowt-Jankowicz – sprawozdawca
Wojciech Hermeliński
Marek Kotlinowski
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

w związku z wyrokiem z dnia 16 czerwca 2015 r. (sygn. K 25/12, Dz. U. poz. 891),

p o s t a n a w i a:

w trybie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **przedstawić Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej uwagi o stwierdzonych uchybieniach i lukach w przepisach o przekształcaniu spółdzielni pracy w spółki prawa handlowego.**

UZASADNIENIE

1. W sprawie o sygn. K 25/12 (Dz. U. z 2015 r. poz. 891) Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek grupy posłów na Sejm o zbadanie konstytucyjności zaskarżonych przepisów ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2013 r. poz. 1443, ze zm.; dalej: prawo spółdzielcze lub pr. spółdz.). Najobszerniejsza część zaskarżenia dotyczyła przepisów zezwalających na przekształcanie spółdzielni pracy w spółki prawa handlowego.

W pierwszej kolejności zakwestionowane zostały łącznie art. 203f – art. 203x pr. spółdz., a zatem wszystkie, z wyjątkiem jednego, przepisy regulujące przekształcenia. W wyroku z 16 czerwca 2015 r. Trybunał stwierdził, że wniosek w tej części nie spełnia wymagań formalnych przewidzianych w ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.). Wnioskodawca przedstawił zbyt ogólne zarzuty, będące wyłącznie wyrazem przekonania o próbie eliminacji spółdzielczości pracy, które nie zostały poparte żadnymi dowodami. W konsekwencji Trybunał zobowiązany był umorzyć postępowanie w tej części.

Grupa posłów na Sejm zaskarżyła także niektóre przepisy o przekształcaniu spółdzielni pracy w spółki prawa handlowego. Rozpoznając wniosek w tej części, Trybunał orzekł, że:

- art. 203n § 3 pr. spółdz. w zakresie, w jakim dotyczy zawiadomienia przez ogłoszenie, jest niezgodny z art. 2 i art. 58 ust. 1 Konstytucji,
- art. 203o § 2 pkt 2 pr. spółdz. jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji,
- art. 203u § 1 zdanie drugie pr. spółdz. jest zgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji,
- art. 203u § 4 i 5 oraz art. 203w § 4 pr. spółdz.: a) w zakresie, w jakim nie przewidują możliwości żądania ponownej wyceny wpisowego i wpłaconych udziałów członkowskich oraz wniesienia powództwa o ustalenie wartości wpisowego i wpłaconych udziałów członkowskich, są niezgodne z art. 64 ust. 2 Konstytucji, b) w pozostałym zakresie, są zgodne z art. 64 ust. 2 Konstytucji,
- art. 203u § 3 pr. spółdz. jest zgodny z art. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

2. Trybunał stwierdził, że wydanie postanowienia sygnalizacyjnego w związku ze sprawą o sygn. K 25/12 jest konieczne z następujących względów:

Po pierwsze, niezbędne jest podjęcie interwencji legislacyjnej na skutek orzeczenia niekonstytucyjności ocenionych w tej sprawie przepisów o przekształcaniu spółdzielni pracy w spółki prawa handlowego.

Po drugie, w sprawie o sygn. K 25/12 poza zakresem merytorycznego orzekania znalazły się też inne przepisy o przekształcaniu, które budzą poważne zastrzeżenia konstytucyjne. Zastrzeżenia te potwierdził przebieg rozprawy przed Trybunałem, a w szczególności uwypukliły je wypowiedzi wezwanych do udziału w rozprawie przedstawicieli Związku Lustracyjnego Spółdzielni Pracy oraz Krajowego Związku Rewizyjnego Spółdzielni Inwalidów i Spółdzielni Niewidomych. Na szereg uchybień i luk w przepisach o przekształcaniu spółdzielni pracy w spółki prawa handlowego wskazał Marszałek Sejmu w stanowisku do sprawy o sygn. K 25/12 z 13 września 2013 r., a także omówiła je Krajowa Rada Spółdzielcza w piśmie z 18 grudnia 2014 r. Oczekiwana interwencja legislacyjna nie może lekceważyć tych zastrzeżeń.

Po trzecie, w parlamencie trwają zaawansowane prace nad nowym prawem spółdzielczym (zob. projekt ustawy – Prawo spółdzielcze, druk sejmowy nr 980/VII kadencja z 25 lipca 2012 r.), w których powinny zostać uwzględnione standardy konstytucyjne.

3. Wprowadzone do prawa spółdzielczego na mocy ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz. U. Nr 106, poz. 622) przepisy zezwalające na przekształcanie spółdzielni pracy w spółki prawa handlowego (art. 203e – art. 203x zawarte w dodanym dziale VI, tytułu I, części I pr. spółdz.), stanowią zasadniczą nowość normatywną. Przed ich wejściem w życie zmiana formy prowadzenia działalności przez spółdzielnię pracy mogła nastąpić wyłącznie przez uprzednią likwidację spółdzielni (art. 113 – art. 129 pr. spółdz.) – co najpełniej zabezpiecza prawa członków spółdzielni pracy, a także osób trzecich (wierzycieli) – a następnie utworzenie na bazie substratu osobowego i majątkowego spółdzielni pracy innego rodzaju podmiotu, np. typowo komercyjnego, którym jest spółka prawa handlowego. W orzecznictwie Sądu Najwyższego próby przekształcania spółdzielni pracy z pominięciem właściwej procedury likwidacyjnej konsekwentnie spotykały się z zarzutem obejścia prawa (zob. m.in. wyrok SN z 20 czerwca 2007 r., sygn. akt V CSK 196/07, OSNC-ZD nr 2/2008, poz. 39 oraz powołane tam orzecznictwo).

Regulacja przekształcenia spółdzielni pracy w spółkę prawa handlowego przewidziana w art. 203e – art. 203x pr. spółdz. stanowi rozwiązanie istotnie uproszczone w porównaniu z trybem likwidacji spółdzielni pracy. Co więcej, jest to rozwiązanie w znacznym stopniu wzorowane na regulacjach ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1030, ze zm.; dalej: kodeks spółek handlowych, k.s.h.) o przekształcaniu spółek prawa handlowego (art. 551 – art. 584 k.s.h.). W wielu wypadkach nowe przepisy prawa spółdzielczego stanowią dosłowne powtórzenie regulacji k.s.h. Już sam taki zabieg legislacyjny budzi zastrzeżenia konstytucyjne.

Po pierwsze, spółdzielnia, a zatem również spółdzielnia pracy, ma zasadniczo odmienny charakter od spółki prawa handlowego. Spółdzielnia jest podmiotem, który umożliwia członkom korzystanie z konstytucyjnej wolności zrzeszania się (art. 58 ust. 1 Konstytucji). W spółdzielni nie kapitał, lecz substrat osobowy ma decydujące znaczenie. Natomiast w spółce prawa handlowego dominują cele typowo komercyjne, a jej funkcjonowanie podporządkowane jest zasadzie prymatu kapitału nad czynnikiem osobowym (zob. szerzej: wyrok TK z 15 lipca 2009 r., sygn. K 64/07, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 110, cz. III, pkt 2). W konsekwencji stosowanie rozwiązań znanych z prawa spółek handlowych do spółdzielni może mieć miejsce tylko w wyjątkowych wypadkach, z uwzględnieniem specyfiki tych ostatnich podmiotów. W świetle art. 58 ust. 1 Konstytucji ustawodawca nie może ingerować w istotę formy organizacyjno-prawnej, którą jest spółdzielnia, przez upodobnienie jej do działalności

stricto komercyjnej (zob. wyrok z 14 lutego 2012 r., sygn. P 17/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 14, cz. III, pkt 3.2). Tymczasem kształt przepisów o przekształceniach spółdzielni pracy świadczy, że w przeważającej mierze regulacje k.s.h. zastosowano niemal automatycznie.

Po drugie, przepisy k.s.h. o przekształcaniu spółek wywołują poważne wątpliwości w orzecznictwie oraz doktrynie. Wykorzystując te przepisy na potrzeby prawa spółdzielczego ustawodawca na ogół nie podjął trudu wyjaśnienia tych wątpliwości, a to powoduje obecnie liczne trudności w stosowaniu prawa także przy przekształceniach spółdzielni pracy. Dokonywanie w taki sposób zmian prawnych budzi poważne zastrzeżenia w świetle zasady poprawnej legislacji oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, które wynikają z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

4. W sprawie o sygn. K 25/12 Trybunał sformułował konstytucyjne standardy dopuszczalności przekształcania spółdzielni pracy w spółkę prawa handlowego. Standardy te powinny stanowić impuls dla ustawodawcy do zmiany budzących zastrzeżenia przepisów o przekształceniu spółdzielni pracy. Powinny zostać również uwzględnione w toku prac parlamentarnych nad nowym prawem spółdzielczym.

Przekształcenie spółdzielni pracy w spółkę prawa handlowego jest dopuszczalne, jeżeli prawna regulacja tego procesu, we wszystkich fazach, spełnia łącznie następujące standardy konstytucyjne: 1) dobrowolności (fakultatywności) przekształcenia, 2) skutecznej ochrony praw członków przekształcanej spółdzielni pracy, 3) kontynuacji (ciągłości) podmiotu przekształcanego.

Po pierwsze, w świetle wolności zrzeszania się (art. 58 ust. 1 Konstytucji), z której korzystają członkowie spółdzielni pracy, a także zgodnie z konstytucyjnymi (art. 12 Konstytucji) oraz spółdzielczymi (art. 1 § 1 pr. spółdz.) wymogami demokracji, przekształcenie spółdzielni pracy w spółkę prawa handlowego nie może być przymusowe (obligatoryjne). Powinno być procesem zależnym wyłącznie od woli członków spółdzielni, a nie jej organu wykonawczego – zarządu, a tym bardziej osób trzecich. Członkowie spółdzielni przez organ przedstawicielski (walne zgromadzenie) powinni decydować, kwalifikowaną większością głosów oraz z zachowaniem odpowiedniego kworum, o zainicjowaniu tego procesu i sposobie jego przeprowadzenia. Obejmuje to w szczególności wybór docelowej formy prawnej przekształcenia.

Gwarancja wolności zrzeszania się wymaga przyjęcia procedur zapewniających członkom przekształcanej spółdzielni pracy dostęp do informacji o procesie przekształcenia, co jest również konieczne dla skutecznej ochrony ich praw. Członkowie spółdzielni pracy powinni być odpowiednio wcześniej i indywidualnie zawiadomieni na piśmie o zwołaniu walnego zgromadzenia spółdzielni, które rozpoczyna proces przekształcenia, a także walnego zgromadzenia, na którym ma zostać podjęta uchwała o przekształceniu.

Konstytucyjna wolność zrzeszania się obejmuje prawo jednostki do wystąpienia z organizacji społecznej. W konsekwencji każdy członek spółdzielni pracy ma prawo nieuczestniczenia w spółce przekształcanej. W świetle art. 58 ust. 1 Konstytucji nie można przyjmować rozwiązań krępujących swobodę jednostki w tym zakresie, w tym mających na celu zniechęcanie członków spółdzielni do skorzystania z prawa nieuczestniczenia w spółce przekształcanej. Tym bardziej, że przekształcenie ma immanentny związek z prawami i obowiązkami członków spółdzielni pracy, a zatem możliwością wpływu na działania jednostki organizacyjnej, w której uczestniczą.

Po drugie, przekształcenie spółdzielni pracy w spółkę prawa handlowego jest dopuszczalne, jeżeli przewidziane zostały instrumenty skutecznie chroniące prawa członków przekształcanej spółdzielni pracy. Przepisy regulujące przekształcenie powinny zapewniać równą ochronę praw, w tym majątkowych, członkom spółdzielni pracy uczestniczącym oraz nieuczestniczącym w spółce przekształcanej (art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji).

Ustawodawca nie może dawać pierwszeństwa interesom spółdzielni przekształcanej, a następnie spółki przekształcanej, przed prawami członków spółdzielni pracy, którzy nie zdecydowali się na uczestnictwo w spółce przekształcanej. Własność spółdzielcza ma bowiem służebny charakter wobec praw majątkowych członków spółdzielni. Członkowie nieuczestniczący w spółce przekształcanej powinni otrzymać co najmniej zwrot wartości ich wszystkich praw majątkowych w spółdzielni pracy (art. 64 Konstytucji).

Przepisy regulujące przekształcenie powinny zapewniać również ochronę pracy świadczonej przez członków przekształcanej spółdzielni pracy (art. 24 zdanie pierwsze oraz art. 65 ust. 5 Konstytucji) w postaci kontynuacji stosunków pracowniczych. Jeżeli przekształceniu podlega spółdzielnia pracy niewidomych lub inwalidów, powinna zostać zapewniona szczególna ochrona członkom tej spółdzielni, zarówno uczestniczącym, jak i nieuczestniczącym w spółce przekształcanej. W świetle art. 69 Konstytucji władze publiczne zobowiązane są zapewnić członkom spółdzielni o ograniczonych możliwościach adaptacyjnych pomoc w przysposobieniu do pracy na nowych warunkach.

Po trzecie, z istoty przekształcenia wynika, że musi być ono oparte na zasadzie kontynuacji, czyli ciągłości podmiotu przekształcanego. Ustawodawca zobowiązany jest przyjąć regulacje szczegółowe, zmierzające do zapewnienia w jak najszerszym zakresie tożsamości personalnej i majątkowej przekształcanego podmiotu.

Jest to również konieczne dla ochrony praw wierzycieli spółdzielni pracy. Zarazem ustawodawca nie może wprowadzać rozwiązań, które prowadziłyby do dekompozycji stosunków korporacyjnych i majątkowych w przekształcanym podmiocie. Dobrodziejstwem zasady kontynuacji nie powinny być obejmowane osoby trzecie, czyli niebędące członkami spółdzielni przekształcanej. Powodowałyby to nie tylko wadliwość konstrukcyjną i systemową przyjętej regulacji (art. 2 Konstytucji), lecz także ingerencję w wolność zrzeszania się (art. 58 ust. 1 Konstytucji) oraz prawa majątkowe członków spółdzielni (art. 64 Konstytucji).

5. W sprawie o sygn. K 25/12 konstytucyjne standardy dopuszczalności przekształcania spółdzielni pracy w spółki prawa handlowego posłużyły Trybunałowi do oceny zaskarżonych przepisów prawa spółdzielczego. W związku z orzeczeniem niekonstytucyjności części z tych przepisów niezbędne jest podjęcie niezwłocznej interwencji legislacyjnej.

5.1. Po pierwsze, Trybunał orzekł, że art. 203o § 2 pkt 2 pr. spółdz. jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten przewidywał proporcjonalne zmniejszenie wypłat należnych członkom spółdzielni pracy nieuczestniczącym w spółce przekształcanej, jeżeli ich suma przekroczyłaby 10% wartości bilansowej spółdzielni pracy określonej w planie przekształcenia. Tym samym derogowany przepis chronił interesy członków spółdzielni pracy uczestniczących w przekształceniu, kosztem praw majątkowych członków spółdzielni, którzy nie wyrazili woli uczestnictwa w spółce przekształcanej.

Zgodnie z art. 203w § 1 pr. spółdz., członkowi spółdzielni pracy, który nie złożył oświadczenia o uczestnictwie w spółce przekształcanej, przysługuje roszczenie o wypłatę kwoty odpowiadającej sumie wysokości wniesionego do spółdzielni wpisanego, wpłaconego udziału członkowskiego oraz udziału członkowskiego z podziału nadwyżki bilansowej. Przepis ten zapewnia tylko minimalny standard ochrony praw majątkowych członków spółdzielni nieuczestniczących w spółce przekształcanej. Ustawodawca powinien przestrzegać tego standardu z tym większą starannością, że w obowiązującym stanie prawnym członek spółdzielni pracy nieuczestniczący w spółce przekształcanej nie ma prawa do udziału w pozostałej, na ogół niewspółmiernie większej części majątku spółdzielni, w wypracowaniu którego brał udział (zob. szerzej: pkt 7 poniżej). W konsekwencji nie jest dopuszczalne obniżenie wysokości tych wypłat.

Trybunał podkreśla, że derogowany art. 203o § 2 pkt 2 pr. spółdz. miał bogatą treść normatywną. Związany był z konstrukcyjną dla procesu przekształcenia zasadą kontynuacji (ciągłości) przekształcanego podmiotu. Miał na celu zagwarantowanie tożsamości majątkowej przekształcanego podmiotu, co jest konieczne również z uwagi na ochronę praw wierzycieli. A zatem w związku z orzeczeniem niekonstytucyjności art. 203o § 2 pkt 2 pr. spółdz. ustawodawca powinien zastąpić derogowaną treść normatywną regulacją, która pełniłaby zbliżoną funkcję, ale nie ingerowałaby w prawa majątkowe członków przekształcanej spółdzielni pracy.

Ustawodawca, działając w ramach standardów konstytucyjnych (zob. pkt 4 powyżej), ma swobodę wyboru odpowiedniego środka prawnego. Powinien jednak środek ten umiejscowić na właściwym etapie procesu przekształcenia. Warto odnotować, że stosowanie derogowanego art. 203o § 2 pkt 2 pr. spółdz. mogło powodować poważne trudności, albowiem w chwili podejmowania uchwały o przekształceniu, a właściwie podczas sporządzania jej projektu, nie jest jeszcze znana liczba członków, którzy nie chcą uczestniczyć w spółce przekształcanej, ani liczba członków, którzy zgłoszą roszczenie o wypłatę. W obowiązującym stanie prawnym oświadczenie o uczestnictwie w spółce przekształcanej może być złożone w terminie miesiąca od dnia podjęcia uchwały o przekształceniu (art. 203p pr. spółdz.).

5.2. Po drugie, z uwagi na orzeczenie niekonstytucyjności art. 203n § 3 pr. spółdz. w zakresie, w jakim przepis ten dotyczy zawiadamiania przez ogłoszenie o zamiarze podjęcia uchwały o przekształceniu, niezbędna jest zmiana przepisów, która jednoznacznie przesądzi, że dopuszczalne jest wyłącznie indywidualne pisemne zawiadamianie członków przekształcanej spółdzielni pracy.

W wyroku o sygn. K 25/12 Trybunał stwierdził, że wykładnia pojęcia „ogłoszenie” z art. 203n § 3 *in fine* pr. spółdz. powoduje rozbieżności, które są nie do pogodzenia z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami poprawnej legislacji. Jednakże nade wszystko zawiadamianie członków przekształcanej spółdzielni pracy przez ogłoszenie godzi w przysługującą im wolność zrzeszania się (art. 58 ust. 1 Konstytucji). Zawiadamianie w inny sposób niż indywidualnie nie stwarza bowiem pewności, że przekazywana informacja dotrze do adresata, w tym również w odpowiednim czasie. W konsekwencji członek spółdzielni może być pozbawiony możliwości wykonywania swoich praw w spółdzielni lub zapoznania się z istotnymi dla niego dokumentami, co stanowi ingerencję w konstytucyjnie gwarantowaną wolność zrzeszania się (art. 58 ust. 1 Konstytucji). Ze względów dowodowych, w tym z uwagi na prawo do zaskarżania uchwał walnego zgromadzenia, indywidualnemu pisemnemu zawiadomieniu członka spółdzielni powinno towarzyszyć potwierdzenie jego otrzymania.

Trybunał sygnalizuje, że członkowie przekształcanej spółdzielni pracy powinni być zawiadamiani indywidualnie i w odpowiednim terminie nie tylko o zamiarze podjęcia uchwały o przekształceniu, lecz także o zwołaniu walnego zgromadzenia członków spółdzielni, na którym ma się odbyć głosowanie nad tą uchwałą (art. 203j pkt 5 pr. spółdz.). Takie same wymagania powinny dotyczyć również zawiadamiania członków spółdzielni pracy o zwołaniu walnego zgromadzenia, na którym ma się odbyć głosowanie nad uchwałą wszczynającą proces przekształcenia (zob. szerzej: pkt 8 poniżej). Przyjmując odpowiednie regulacje, prawodawca może wzorować się na znowelizowanych przepisach ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1222, ze zm.). Art. 8³ ust. 6 zdanie pierwsze tej ustawy, umiejscowiony w rozdziale 1¹ (zatytułowany „Prawa członków spółdzielni mieszkaniowej”) przewiduje, że o czasie, miejscu i porządku obrad walnego zgromadzenia lub jego części zawiadamia się wszystkich członków na piśmie co najmniej 21 dni przed terminem posiedzenia walnego zgromadzenia lub jego pierwszej części.

Nie można również tracić z pola widzenia, że dla zapewnienia rzeczywistej i skutecznej ochrony praw członków przekształcanej spółdzielni pracy – którymi mogą być także inwalidzi lub niewidomi – nie jest wystarczające samo wskazanie w zawiadomieniu miejsca oraz terminu, w których członkowie spółdzielni mogą zapoznać się dokumentacją dotyczącą przekształcenia (art. 203n § 2 pr. spółdz.). Wielu członków spółdzielni pracy, z uwagi na ograniczenia fizyczne i inne trudności, może wówczas nie być w stanie zapoznać się z tymi informacjami. Minimalny standard ochrony członków spółdzielni w tym zakresie gwarantuje art. 203n § 3 *in principio* pr. spółdz., który przewiduje, że do zawiadomienia dołącza się projekt uchwały o przekształceniu oraz projekt umowy albo statutu spółki przekształconej. Ustawodawca powinien rozważyć, czy nie jest zasadne zwiększenie tej ochrony za pomocą wymagania załączenia do zawiadomienia także innych dokumentów (np. wyceny składników majątku spółdzielni, sprawozdania finansowego – zob. art. 203l § 3 pr. spółdz.).

5.3. Po trzecie, w wyroku o sygn. K 25/12 Trybunał podkreślił, że z art. 64 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika, że członkowie przekształcanej spółdzielni pracy powinni mieć prawo do sądowej weryfikacji wyceny ich praw majątkowych w spółdzielni. Do zakresu swobody regulacyjnej ustawodawcy zwykłego należy możliwość określenia etapów poprzedzających zwrócenie się do sądu. Nie może to jednak powodować zamknięcia, bezpośrednio lub pośrednio, drogi sądowej (art. 77 ust. 2 Konstytucji).

Trybunał stwierdził, że powyższego standardu nie spełniają art. 203u § 4 i 5 oraz art. 203w § 4 pr. spółdz. w zakresie, w jakim nie przewidują możliwości żądania ponownej wyceny wpisowego i wpłaconych udziałów członkowskich oraz wniesienia powództwa o ustalenie wartości wpisowego i wpłaconych udziałów członkowskich. Tymczasem nie jest wykluczone istnienie zastrzeżeń co do wyceny tych praw majątkowych, a w szczególności wpłaconych udziałów członkowskich, które – jak trafnie wskazał Marszałek Sejmu w piśmie do sprawy o sygn. K 25/12 – mogą podlegać waloryzacji.

W konsekwencji w wykonaniu wyroku o sygn. K 25/12 ustawodawca powinien zagwarantować członkom przekształcanej spółdzielni pracy, zarówno uczestniczącym, jak i nieuczestniczącym w spółce przekształconej, prawo do skutecznej sądowej kontroli wyceny ich wszystkich praw majątkowych w spółdzielni, a zatem również wpisowego oraz wpłaconych udziałów członkowskich.

6. Jednym z obszarów, w których przepisy o przekształcaniu spółdzielni pracy w spółki prawa handlowego wymagają najpilniejszych zmian, jest regulacja przewidziana w art. 203s § 2 i 3 pr. spółdz. Liczne zastrzeżenia względem tego przepisu przywołał Marszałek Sejmu (s. 77-79 pisma z 13 września 2013 r.). Również w literaturze podkreśla się, że art. 203s § 2 i 3 pr. spółdz. budzi wątpliwości nie tylko co do poprawności konstrukcyjnej i systemowej (art. 2 Konstytucji), lecz także w świetle wolności zrzeszania się (art. 58 ust. 1 Konstytucji) oraz ochrony praw majątkowych (art. 64 Konstytucji) członków przekształcanej spółdzielni pracy (zob. szerzej m.in. A. Szumański, *Nowe rodzaje przekształceń w spółki handlowe – uwagi systemowe*, „Monitor Prawa Handlowego” nr 1/2011, s. 16 i n.; A. Witosz, *Łączenie, podział i przekształcanie spółek handlowych*, Warszawa 2013, s. 436-442).

6.1. Zgodnie z art. 203s § 1 pr. spółdz., wpisowe wniesione przez członka spółdzielni pracy uczestniczącego w przekształceniu, wpłacone udziały członkowskie oraz udziały członkowskie z podziału nadwyżki bilansowej, stają się w dniu przekształcenia wkładami wnoszonymi przez wspólnika na pokrycie kapitału zakładowego przekształconej spółki kapitałowej albo wkładami wnoszonymi przez wspólnika do przekształconej spółki osobowej, z zastrzeżeniem przepisów k.s.h. dotyczących wysokości kapitału zakładowego oraz wartości nominalnej udziału w spółce kapitałowej.

Art. 203s § 2 pr. spółdz. wskazuje jednak, że „umowa spółki może przewidywać, że członkowie spółdzielni pracy, którzy przystąpili do spółki, mogą wносить także inne wkłady niż przewidziane w § 1”. Regulacja ta narusza

konstrukcyjną dla procesu przekształcenia zasadę kontynuacji (ciągłości). W razie skorzystania przez członków przekształcanej spółdzielni pracy z przewidzianego w tym przepisie uprawnienia nie nastąpi przekształcenie spółdzielni pracy w spółkę w układzie, w jakim funkcjonowała ona dotychczas. Dojdzie do przekształcenia połączonego ze swego rodzaju dekompozycją układu przekształcanego podmiotu. W konsekwencji nie bez racji w literaturze postawiono pytanie, „czy taka konstrukcja, choć przyjęta przez ustawodawcę, jest jeszcze przekształceniem, czy właściwie powstaniem spółki z wykorzystaniem tylko instytucji przekształcenia” (A. Witosz, *Łączenie...*, s. 437).

Trybunał podziela obawy Marszałka Sejmu, że na skutek wniesienia przez niektórych członków przekształcanej spółdzielni dodatkowych wkładów status dotychczasowych członków spółdzielni w przekształcanej spółce może diametralnie się różnić. Może to prowadzić do naruszenia nakazu równej ochrony praw majątkowych członków przekształcanej spółdzielni pracy (art. 64 ust. 2 Konstytucji). Należy dodać, że art. 203s § 2 pr. spółdz. nie określa procedury wyceny tych dodatkowych wkładów ani – tym bardziej – zasad weryfikacji tej wyceny.

6.2. Trybunał stwierdził, że jeszcze dalej idące zastrzeżenia budzi art. 203s § 3 pr. spółdz. Na mocy tego przepisu „umowa spółki może przewidywać, że założycielami spółki przekształcanej mogą być osoby niebędące członkami spółdzielni przekształcanej”.

Istotą przekształcenia jest kontynuacja (ciągłość) przekształcanego podmiotu. Tym samym w procesie przekształcenia niedopuszczalne jest występowanie „założycieli spółki przekształcanej”, co na dodatek błędnie sugeruje, że mamy do czynienia z powstaniem nowego podmiotu prawa. W art. 203s § 3 pr. spółdz. nie chodzi bowiem o „założyciela spółki” zdefiniowanego w art. 301 § 3 k.s.h. („Osoby podpisujące statut są założycielami spółki”), lecz o osoby trzecie, które korzystając z przekształcenia spółdzielni pracy w spółkę prawa handlowego, chcą do niej przystąpić. Trafnie podkreślił Marszałek Sejmu, że przyjęcie takiego rozwiązania, którego odpowiednika nie ma w przepisach k.s.h. o przekształceniach spółek, burzy konstrukcję przekształcenia, albowiem dobrodziejstwem zasady kontynuacji majątkowej oraz personalnej zostają objęte osoby trzecie, niemające do tego żadnego tytułu prawnego. Art. 203s § 3 pr. spółdz. jest niespójny z art. 203h § 3 pr. spółdz., który przewiduje, że członkowie spółdzielni pracy uczestniczący w przekształceniu stają się z dniem przekształcenia współnikami spółki przekształcanej.

Co więcej, prawo spółdzielcze w art. 203s § 3 nie przewiduje żadnych ograniczeń w zakresie obejmowania przez osoby trzecie udziałów lub akcji w spółce przekształcanej. W konsekwencji członkowie przekształcanej spółdzielni pracy, którzy stali się współnikami lub akcjonariuszami spółki przekształcanej, mogą znaleźć się w niej w mniejszości kapitałowej, a zatem również decyzyjnej. Nie zostali wyposażeni w odpowiednie środki ochrony przed tego typu zabiegami. O przystępujących do spółki przekształcanej osobach trzecich mogą się dowiedzieć dopiero w chwili zawierania umowy spółki. Albowiem dopiero po złożeniu oświadczeń o uczestnictwie w spółce przekształcanej zawierana jest umowa lub podpisywany statut spółki przekształcanej i znany jest ostateczny skład osobowy spółki przekształcanej (art. 203q pr. spółdz.).

W stanowisku Marszałka Sejmu oraz literaturze podniesiono, że art. 203s § 3 pr. spółdz. w istocie tworzy podstawę prawną przejęcia kontroli nad przekształconą spółką przez inwestorów zewnętrznych, niebędących członkami przekształcanej spółdzielni pracy. Nie jest to rozwiązanie proporcjonalne, albowiem cel w postaci przystąpienia inwestora do spółki przekształcanej można „prosto i bezpiecznie od strony prawnej” osiągnąć po dniu przekształcenia, na zasadach ogólnych przewidzianych w k.s.h., które zapewniają dotychczasowym współnikom lub akcjonariuszom odpowiednie środki ochrony prawnej (zob. A. Szumański, *Nowe rodzaje...*, s. 17-18).

Wobec powyższego niezbędne jest podjęcie stosownych działań legislacyjnych mających na celu uchylenie lub nowelizację art. 203s § 2 i 3 pr. spółdz.

7. W piśmie Krajowej Rady Spółdzielczej do Trybunału z 18 grudnia 2014 r. podkreślono, że największym problemem związanym z procesem przekształceń jest kwestia rozliczeń z członkami spółdzielni pracy, którzy nie wyrazili zgody na przystąpienie do spółki powstającej na bazie przekształcanej spółdzielni pracy. Stanowisko to znalazło potwierdzenie w przebiegu rozprawy przed Trybunałem 16 czerwca 2015 r. w sprawie o sygn. K 25/12. Świadczy o tym również derogacja art. 203o § 2 pkt 2 pr. spółdz. (zob. pkt 5.1 powyżej).

Krajowa Rada Spółdzielcza w piśmie z 18 grudnia 2014 r. wyjaśniła, że z uwagi na konstrukcyjną dla prawa spółdzielczego zasadę jeden członek – jeden głos, spółdzielnie w swoich statutach określają udziały na poziomie niewygórowanym (kilkaset złotych), które ewidencjonowane są w odrębnym funduszu. Właściwy majątek spółdzielni stanowią natomiast środki zaewidencjonowane w funduszu zasobowym oraz innych funduszach własnych tworzonych i prowadzonych na zasadach określonych w statucie spółdzielni (art. 78 pr. spółdz.). Nie uwzględnia tego obowiązująca regulacja rozliczeń z członkami spółdzielni nieuczestniczącymi w spółce przekształcanej, które ograniczone są do zwrotu wartości wpisowego, wpłaconego udziału członkowskiego oraz

udziału członkowskiego z podziału nadwyżki bilansowej (art. 203w § 1 pr. spółdz.). W konsekwencji w razie podjęcia decyzji o nieuczestniczeniu w spółce przekształconej członek spółdzielni ma prawo do wypłaty – jak określiła to Krajowa Rada Spółdzielcza – „jedynie szcztąkowej części” majątku spółdzielni. Rozwiązanie to jest niespójne z art. 3 pr. spółdz., który podkreśla, że majątek spółdzielni jest prywatną własnością jej członków.

Trybunał podziela stanowisko, że przewidziane w art. 203w § 1 pr. spółdz. zasady rozliczeń są niekorzystne dla członków spółdzielni pracy nieuczestniczących w spółce przekształconej. Mogą wpływać na składanie oświadczeń o przystąpieniu do spółki przekształconej tylko z uwagi na obawę o utratę prawa do części majątku spółdzielni, co trudno pogodzić z wolnością zrzeszania się (art. 58 ust. 1 Konstytucji). Zarazem na gruncie obowiązujących przepisów dochodzi do nieuprawnionego zróżnicowania sytuacji prawnej członka spółdzielni pracy, który nie przystąpił do spółki przekształconej, z sytuacją prawną członka spółdzielni w razie jej likwidacji. W tym drugim wypadku cały majątek spółdzielni, po spłaceniu wszelkich należności, najczęściej dzielony jest pomiędzy członków spółdzielni, z uwzględnieniem również byłych członków, którym do chwili przejścia albo postawienia spółdzielni w stan likwidacji nie wypłacono wszystkich udziałów (art. 125 pr. spółdz.).

Z uwagi na powyższe ustawodawca, dokonując niezbędnych zmian w przepisach o przekształcaniu spółdzielni pracy w spółki prawa handlowego, powinien rozstrzygnąć, czy członkowie spółdzielni pracy nieuczestniczący w spółce przekształconej nie powinni otrzymywać więcej niż tylko minimum w postaci pełnej wartości „wkładów” do spółdzielni (art. 203w § 1 pr. spółdz.). Ustawodawca powinien również rozważyć, czy członkowie spółdzielni pracy nieuczestniczący w spółce przekształconej powinni otrzymywać ekwiwalent liczony według – tak jak obecnie – wartości bilansowej majątku spółdzielni (art. 203w § 1 pr. spółdz.), czy też rzeczywistej (rynkowej) wartości tego majątku. To drugie rozwiązanie jest bliższe standardom konstytucyjnym (art. 64 Konstytucji). Trybunał raz jeszcze podkreśla, że ustawodawca nie może dawać pierwszeństwa interesom spółki przekształconej, a tym samym również członków spółdzielni pracy uczestniczących w przekształceniu, przed prawami majątkowymi członków spółdzielni nieuczestniczących w spółce przekształconej.

8. Przedstawione uwagi dotyczą najpoważniejszych zastrzeżeń konstytucyjnych do przepisów o przekształcaniu spółdzielni pracy w spółki prawa handlowego. Nie wyczerpują jednak dostrzeżonych w tych przepisach uchybień i luk. Warto wskazać między innymi, że ustawodawca powinien nadać większe znaczenie uchwałom walnego zgromadzenia członków spółdzielni pracy wszczynającej proces przekształcenia spółdzielni pracy w spółkę (art. 203j pkt 1, art. 203k pr. spółdz.). Rozpoczęcie procesu przekształcenia od podjęcia tej uchwały daje wyraz zasadzie demokracji w spółdzielniach, w których każdy członek ma jeden głos, bez względu na liczbę posiadanych udziałów. Jednakże w obecnym stanie prawnym regulacja dotycząca tej uchwały jest nazbyt lakoniczna. Ogranicza się do ustanowienia wymagania, że uchwała ta powinna określać typ spółki, w którą ma zostać przekształcona spółdzielnia pracy (art. 203k § 2 pr. spółdz.). Prawo spółdzielcze nie wskazuje jednak, na podstawie jakich danych członkowie spółdzielni pracy mają zdecydować o głosowaniu „za” wszczęciem procesu przekształcenia lub „przeciw” niemu. Plan przekształcenia zostaje bowiem sporządzony dopiero po podjęciu tej uchwały (zob. art. 203j pr. spółdz.). Prawo spółdzielcze nie gwarantuje również członkom spółdzielni pracy indywidualnego pisemnego zawiadomienia w odpowiednim czasie o zwołaniu walnego zgromadzenia, na którym ma się odbyć głosowanie nad tą uchwałą (por. art. 203n pr. spółdz.).

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny postanowił wystąpić w niniejszej sprawie z sygnalizacją do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

110

POSTANOWIENIE
z dnia 15 lipca 2015 r.
Sygn. akt SK 69/13**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Maria Gintowt-Jankowicz – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak
Mirosław Granat
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 15 lipca 2015 r., połączonych skarg konstytucyjnych:

- 1) spółki Telefonía Dialog sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu o zbadanie zgodności art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. k, art. 1 ust. 1 pkt 2 i art. 1 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz. U. Nr 86, poz. 959, ze zm.), w brzmieniu obowiązującym w dniu 24 listopada 2004 r., z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2, art. 84 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) spółki „Sanden Manufacturing Poland” sp. z o.o. z siedzibą w Polkowicach o zbadanie zgodności art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. k, art. 1 ust. 1 pkt 2 i art. 1 ust. 3 pkt 2 ustawy powołanej w punkcie 1, w brzmieniu obowiązującym w dniu 1 lutego 2005 r., z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2, art. 84 i art. 217 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie.**

UZASADNIENIE

I

1. Przedmiotem skarg konstytucyjnych w niniejszym postępowaniu są trzy przepisy ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz. U. Nr 86, poz. 959, ze zm.; aktualnie: Dz. U. z 2015 r. poz. 626; dalej: u.p.c.c.) w wersji z 24 listopada 2004 r. oraz z 1 lutego 2005 r., które to przepisy miały w tych dniach identyczne brzmienie:

- 1) art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. k u.p.c.c. – „Podatkowi podlegają: 1) następujące czynności cywilnoprawne: k) umowy spółki (akty założycielskie)”,
- 2) art. 1 ust. 1 pkt 2 u.p.c.c. – „Podatkowi podlegają: 2) zmiany umów wymienionych w pkt 1, jeżeli powodują one podwyższenie podstawy opodatkowania podatkiem od czynności cywilnoprawnych, z zastrzeżeniem ust. 3 pkt 4”,
- 3) art. 1 ust. 3 pkt 2 u.p.c.c. – „W przypadku umowy spółki za zmianę umowy uważa się: 2) przy spółce kapitałowej – wniesienie lub podwyższenie wniesionego do spółki wkładu, którego wartość powoduje podwyższenie kapitału zakładowego, oraz dopłaty”.

2. Spółka Telefonía Dialog S.A. z siedzibą we Wrocławiu (przekształcona w 2012 r. w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością) podjęła 24 listopada 2004 r. uchwałę w sprawie podwyższenia kapitału zakładowego, w związku z czym przez notariusza – jako płatnika – został pobrany podatek od czynności cywilnoprawnych. Po ponownej analizie stanu prawnego, skarżąca uznała, że kwestionowane w niniejszej sprawie przepisy u.p.c.c. są niekonstytucyjne. Z tego względu wystąpiła o stwierdzenie nadpłaty w rozważanym podatku. Decyzją z 14 stycznia 2010 r., Naczelnik Dolnośląskiego Urzędu Skarbowego we Wrocławiu odmówił stwierdzenia

wskazanej nadpłaty. Rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji zostało utrzymane w mocy decyzją Dyrektora Izby Skarbowej we Wrocławiu z 19 kwietnia 2010 r. Wyrokiem z 29 września 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 395/10, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu oddalił skargę na rozstrzygnięcie organu drugiej instancji. Skarga kasacyjna od wyroku sądu pierwszej instancji została oddalona przez Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 17 lipca 2012 r., sygn. akt II FSK 2658/10.

Po otrzymaniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 lipca 2012 r., będącego w tym wypadku ostatecznym orzeczeniem w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, spółka wniosła skargę konstytucyjną. Przedmiotem skargi jest żądanie stwierdzenia niezgodności art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. k, art. 1 ust. 1 pkt 2 i art. 1 ust. 3 pkt 2 u.p.c.c., w brzmieniu obowiązującym 24 listopada 2004 r., z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2, art. 84 i art. 217 Konstytucji.

Uzasadniając zarzut niezgodności z ustawą zasadniczą, skarżąca zauważyła, że od 1 maja 2004 r. Polska obowiązana była do implementacji art. 7 ust. 1 dyrektywy Rady 69/335/EWG z dnia 17 lipca 1969 r. dotyczącej podatków pośrednich od gromadzenia kapitału (Dz. Urz. UE L 249 z 28.10.1969, s. 25, ze zm.; dalej: dyrektywa kapitałowa), w brzmieniu ustalonym przez dyrektywę Rady 85/303/EWG z dnia 10 czerwca 1985 r. zmieniającą dyrektywę 69/335/EWG dotyczącą podatków pośrednich od gromadzenia kapitału (Dz. Urz. UE L 156 z 15.06.1985, s. 23), zgodnie z którym państwa członkowskie miały zwolnić z podatku kapitałowego operacje, inne niż określone w jej art. 9, które 1 lipca 1984 r. były zwolnione z podatku lub opodatkowane stawką 0,50% lub niższą. Oznacza to, że prawo wspólnotowe dopuszczało opodatkowanie podwyższenia kapitału podatkiem kapitałowym tylko pod warunkiem, iż we wskazanym dniu rozważana czynność podlegała w Polsce opodatkowaniu podatkiem będącym odpowiednikiem podatku kapitałowego. Skarżąca nie kwestionowała przy tym konstytucyjności postanowień dyrektywy kapitałowej.

1 lipca 1984 r. aktami normatywnymi regulującymi zagadnienie opodatkowania podatkiem kapitałowym były: ustawa z dnia 19 grudnia 1975 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 45, poz. 226; dalej: u.o.s.) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 maja 1983 r. w sprawie opłaty skarbowej (Dz. U. Nr 34, poz. 161, ze zm.; dalej: r.o.s.). Zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 3 lit. d u.o.s. opłata skarbową była należna od pism stwierdzających zawiązanie spółki przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami gospodarki uspołecznionej, przy czym art. 7 ust. 1 u.o.s. przewidywał, że Rada Ministrów w drodze rozporządzenia określi przedmioty opłaty skarbowej wymienione w jej art. 1, zasady ustalania podstawy obliczania opłaty, wysokość stawek opłaty od poszczególnych przedmiotów opłaty, jak również zwolnienia od tej opłaty nie przewidziane w ustawie. Na podstawie wskazanego upoważnienia wydane zostało r.o.s., w którym przesądzono, że stawka opłaty skarbowej od innych wkładów do spółek niż nieruchomości lub prawo wieczystego użytkowania wynosi 5% (§ 54 ust. 1 pkt 2), natomiast podstawę obliczenia opłaty skarbowej przy powiększeniu kapitału zakładowego stanowi kwota, o którą ten kapitał zwiększono (§ 54 ust. 3 pkt 2).

Zdaniem spółki, skoro w świetle u.o.s. przedmiotem opłaty skarbowej miało być pismo stwierdzające zawiązanie spółki, to objęcie tą opłatą w r.o.s. również podwyższenia kapitału zakładowego nastąpiło z przekroczeniem upoważnienia ustawowego oraz z naruszeniem zasady wyłączności ustawy w sprawach podatkowych. Ta ostatnia, choć niewyrażona wprost w Konstytucji PRL, była z niej wywodzona w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Skarżąca zastrzegła jednak, że przedmiotem skargi konstytucyjnej nie jest ocena zgodności regulacji, które obowiązywały 1 lipca 1984 r., z ówczesnymi czy też aktualnymi przepisami konstytucyjnymi. Brak stwierdzenia niekonstytucyjności wskazanych unormowań nie ma jednak znaczenia dla sprawy, ponieważ ich wadliwość jest ewidentna. Co więcej, pod rządami Konstytucji PRL podatnicy nie byli uprawnieni do samodzielnego występowania do Trybunału.

Skarżąca stwierdziła, że ustanawiając kwestionowane przepisy u.p.c.c., ustawodawca zaakceptował – jako spełnienie wymogów określonych w art. 7 ust. 1 dyrektywy kapitałowej – fakt obowiązywania 1 lipca 1984 r. norm prawnych niezgodnych z Konstytucją PRL oraz niespełniających aktualnych wymogów konstytucyjnych dotyczących prawa podatkowego. Działanie to naruszyło zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) przez uwzględnienie w procesie tworzenia prawa podatkowego regulacji prawnych nieodpowiadających standardom właściwym dla prawa daninowego (art. 84 i art. 217 Konstytucji), co skutkowało naruszeniem prawa własności i innych praw majątkowych przysługujących spółce (art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji). Skarżąca podniosła przy tym, że zasada ochrony praw nabytych, będąca komponentem zasady demokratycznego państwa prawnego, stoi na przeszkodzie uzyskaniu przez podatnika prawa, które nie znajduje umocowania w przepisach konstytucyjnych, a zatem tym bardziej powinna znajdować zastosowanie w sytuacji, gdy państwo wywodzi uprawnienie do opodatkowania określonych transakcji z obowiązywania w przeszłości niekonstytucyjnych regulacji. Przedstawione okoliczności mają jednocześnie przesądzać o uchybieniu zasadzie przyzwoitej legislacji.

Skarżąca zaznaczyła, że kwestionowane przepisy u.p.c.c. uległy nowelizacji, a w konsekwencji nie obowiązują już w brzmieniu wskazanym w skardze konstytucyjnej. Regulacje te w wersji z 24 listopada 2004 r. stanowiły

jednak podstawę rozstrzygnięć zapadłych w sprawie spółki, skutkujących naruszeniem przysługujących jej konstytucyjnych praw i wolności. Oznacza to, że orzekanie w ich przedmiocie jest nadal zasadne.

3. Spółka „Sanden Manufacturing Poland” sp. z o.o. z siedzibą w Polkowicach podjęła 1 lutego 2005 r. uchwałę w sprawie podwyższenia kapitału zakładowego, w związku z czym przez notariusza – jako płatnika – został pobrany podatek od czynności cywilnoprawnych. Po ponownej analizie stanu prawnego, skarżąca uznała, że kwestionowane w niniejszej sprawie przepisy u.p.c.c. są niekonstytucyjne. Z tego względu wystąpiła o stwierdzenie nadpłaty w rozważanym podatku. Po ponownym rozpatrzeniu sprawy, decyzją z 26 sierpnia 2010 r., Naczelnik Dolnośląskiego Urzędu Skarbowego we Wrocławiu odmówił stwierdzenia wskazanej nadpłaty. Rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji zostało utrzymane w mocy decyzją Dyrektora Izby Skarbowej we Wrocławiu z 26 listopada 2010 r. Wyrokiem z 14 czerwca 2011 r., sygn. akt I SA/Wr 242/11, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu oddalił skargę na rozstrzygnięcie organu drugiej instancji. Skarga kasacyjna od wyroku sądu pierwszej instancji została oddalona przez Naczelnego Sąd Administracyjny wyrokiem z 5 lipca 2013 r., sygn. akt II FSK 2620/11.

Po otrzymaniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 lipca 2013 r., będącego w tym wypadku ostatecznym orzeczeniem w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, spółka wniosła skargę konstytucyjną. Przedmiotem rozważanej skargi jest żądanie stwierdzenia niezgodności art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. k, art. 1 ust. 1 pkt 2 i art. 1 ust. 3 pkt 2 u.p.c.c., w brzmieniu obowiązującym 1 lutego 2005 r., z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2, art. 84 i art. 217 Konstytucji. W jej uzasadnieniu przedstawiono identyczne argumenty, które miałyby przemawiać za naruszeniem ustawy zasadniczej, jak w skardze konstytucyjnej wniesionej przez spółkę Telefon Dialog sp. z o.o.

4. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 8 kwietnia 2014 r. skargi konstytucyjne spółek Telefon Dialog sp. z o.o. oraz „Sanden Manufacturing Poland” sp. z o.o. zostały przekazane do łącznego rozpoznania pod wspólną sygnaturą SK 69/13 ze względu na tożsamość przedmiotową.

5. W piśmie z 19 marca 2015 r. w imieniu Sejmu stanowisko w sprawie zajął jego Marszałek, wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Po omówieniu relewantnych uregulowań prawnych oraz powołanych przez skarżące wzorców kontroli i związanych z nimi zapatrywań Trybunału, Marszałek Sejmu stwierdził, że – pomimo nowelizacji art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. k u.p.c.c. (dokonanej 1 stycznia 2009 r.) oraz art. 1 ust. 3 pkt 2 u.p.c.c. (dokonanej 1 stycznia 2007 r.), oba wskazane przepisy, w kwestionowanym w niniejszym postępowaniu brzmieniu, nie utraciły mocy obowiązującej, ponieważ nadal mogą być stosowane przez sądy administracyjne jako podstawa oceny legalności rozstrzygnięć organów administracji skarbowej.

Uzasadniając wniosek o umorzenie postępowania, Marszałek zauważył, że:

1) rozstrzygnięcie w przedmiocie zgodności kwestionowanych przepisów u.p.c.c. z Konstytucją w zakresie, w jakim podnoszone zastrzeżenia dotyczą uwzględnienia faktu obowiązywania 1 lipca 1984 r. niekonstytucyjnych regulacji r.o.s., jako okoliczności przesądzającej o spełnieniu wymogów określonych w art. 7 ust. 1 dyrektywy kapitałowej, wymagałoby uprzedniego przesądzenia zagadnienia konstytucyjności § 54 ust. 1 i ust. 3 pkt 2 r.o.s., a ta kwestia nie może być przedmiotem badania w niniejszym postępowaniu, ponieważ ostatnie wymienione przepisy nie zostały zaskarżone, a poza tym nie były podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia o prawach i wolnościach skarżących; w tym kontekście należy również podkreślić, że u.p.c.c. nie odsyła do r.o.s.,

2) w skargach konstytucyjnych zawarto rozbudowaną argumentację mającą przemawiać za niezgodnością § 54 ust. 1 i ust. 3 pkt 2 r.o.s. z art. 84 i art. 217 Konstytucji, jednak nie uzasadniono naruszenia tych wzorców konstytucyjnych przez kwestionowane przepisy u.p.c.c.,

3) skarżące w żaden sposób nie uargumentowały zarzutu naruszenia zasady poprawnej legislacji.

6. W piśmie z 16 lutego 2015 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Po omówieniu relewantnych uregulowań prawnych oraz powołanych przez skarżące wzorców kontroli i związanych z nimi zapatrywań Trybunału, Prokurator Generalny stwierdził, że zmiany brzmienia art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. k oraz art. 1 ust. 3 pkt 2 u.p.c.c. nie wpływają na dopuszczalność rozpoznania wniesionych skarg konstytucyjnych, gdyż – ze względu na regulacje intertemporalne prawa podatkowego – rozważane unormowania w zaskarżonej wersji nadal znajdują zastosowanie do stanów faktycznych zaistniałych w okresie ich obowiązywania. Niezależnie od tego, w rozważanym wypadku za spełnioną należałoby uznać przesłankę konieczności ochrony konstytucyjnych praw i wolności (art. 39 ust. 3 ustawy o TK).

Prokurator Generalny wskazał, że za umorzeniem postępowania przemawiają następujące okoliczności:

1) kwestionowane przepisy u.p.c.c. nie odsyłają do r.o.s. czy też u.o.s., a znaczenie tych ostatnich dla stwierdzenia dopuszczalności opodatkowania podwyższenia kapitału zakładowego podatkiem od czynności cywilnoprawnych – w świetle wymogów określonych w art. 7 ust. 1 dyrektywy kapitałowej – ma jedynie fakt ich obowiązywania 1 lipca 1984 r.; z tego względu należy przyjąć, że przytoczona w skargach konstytucyjnych argumentacja dotycząca niekonstytucyjności § 54 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 2 r.o.s. oraz art. 7 ust. 1 u.o.s. nie uzasadnia zastrzeżeń co do zgodności z ustawą zasadniczą uregulowań u.p.c.c., lecz ma na celu wykazanie wadliwości przeprowadzonej w polskim porządku prawnym implementacji dyrektywy kapitałowej,

2) w skargach konstytucyjnych zawarto argumentację mającą przemawiać za niezgodnością § 54 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 2 r.o.s. oraz art. 7 ust. 1 u.o.s. z art. 84 i art. 217 Konstytucji, jednak nie uzasadniono naruszenia tych wzorców konstytucyjnych przez kwestionowane przepisy u.p.c.c.; problem zgodności unormowań u.p.c.c. z ustawą zasadniczą ma charakter wtórny w stosunku do kwestii konstytucyjności r.o.s. i u.o.s., a w konsekwencji odniesienie się do niego wymagałoby uprzedniego dokonania kontroli uregulowań obowiązujących 1 lipca 1984 r.; te ostatnie nie zostały przy tym zaskarżone, a ponadto utraciły moc obowiązującą (uchylenie z dniem 1 marca 1989 r.) i nie były podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia o prawach i wolnościach skarżących; co więcej, biorąc pod uwagę, że Konstytucja nie działa wstecz, wykluczone jest weryfikowanie zgodności r.o.s. i u.o.s. z jej art. 84 i art. 217; niezależnie od tego, należy zauważyć, że rozważane regulacje konstytucyjne nie mogą być samodzielnymi wzorcami kontroli w wypadku skargi konstytucyjnej, tymczasem – jak wynika z twierdzeń skarżących – art. 84 i art. 217 ustawy zasadniczej miałyby w tym zakresie stanowić właśnie takie wzorce,

3) w skargach konstytucyjnych w żaden sposób nie uzasadniono zarzutu naruszenia zasady poprawnej legislacji.

Prokurator Generalny stwierdził także, że nie ma podstaw do uznania uregulowań obowiązujących 1 lipca 1984 r. za niezgodne z Konstytucją PRL. Trzeba mieć bowiem na uwadze, że w ówczesnym stanie prawnym zasada wyłączności ustawy dopuszczała możliwość regulowania zagadnień podatkowych w aktach wykonawczych w znacznie szerszym zakresie niż obecnie. Skoro przy tym art. 7 ust. 1 u.o.s. upoważniał Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia przedmiotów opłaty skarbowej wymienionych w jej art. 1, zasad ustalania podstawy obliczania opłaty oraz wysokości stawek opłaty od poszczególnych przedmiotów opłaty, uzasadnione było doprecyzowanie przedmiotu opłaty skarbowej wskazanego w art. 1 ust. 1 pkt 3 lit. d u.o.s. jako pisma stwierdzające zawiązanie spółki przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami gospodarki uspołecznionej. Takie doprecyzowanie nastąpiło w § 54 ust. 3 r.o.s., w którym – ustalając podstawy obliczenia opłaty skarbowej – wyróżniono dwa zdarzenia: zawiązanie spółki oraz powiększeniu kapitału zakładowego.

7. Rzecznik Praw Obywatelskich, zawiadomiony o postępowaniu w sprawie rozpatrywanych skarg konstytucyjnych, poinformował w pismach z 13 grudnia 2013 r. i z 4 czerwca 2014 r., że nie zgłasza w nim swojego udziału.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Skarga konstytucyjna stanowi nadzwyczajny środek ochrony konstytucyjnych praw i wolności, a jej wniesienie uwarunkowane zostało spełnieniem wymogów wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). W tym kontekście Trybunał przypomniał, że w każdym stadium postępowania jest obowiązany badać, czy nie zachodzą ujemne przesłanki, których wystąpienie skutkuje umorzeniem postępowania. Kwestia weryfikacji dopuszczalności skargi konstytucyjnej nie kończy się bowiem w fazie jej wstępnego rozpoznania, lecz pozostaje aktualna przez cały czas jej rozpatrywania.

Przedmiotem skarg konstytucyjnych spółek Telefonía Dialog sp. z o.o. oraz „Sanden Manufacturing Poland” sp. z o.o. są trzy przepisy prawne ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz. U. Nr 86, poz. 959, ze zm.; aktualnie: Dz. U. z 2015 r. poz. 626; dalej: u.p.c.c.) w wersji z 24 listopada 2004 r. oraz 1 lutego 2005 r., które to przepisy miały we wskazanych dniach identyczną treść:

1) art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. k u.p.c.c. w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2008 r.: „Podatkowi podlegają: 1) następujące czynności cywilnoprawne: k) umowy spółki (akty założycielskie)”,

2) art. 1 ust. 1 pkt 2 u.p.c.c. w brzmieniu obowiązującym od 1 maja 2004 r.: „Podatkowi podlegają: 2) zmiany umów wymienionych w pkt 1, jeżeli powodują one podwyższenie podstawy opodatkowania podatkiem od czynności cywilnoprawnych, z zastrzeżeniem ust. 3 pkt 4”,

3) art. 1 ust. 3 pkt 2 u.p.c.c. w brzmieniu obowiązującym od 1 maja 2004 r. do 31 grudnia 2006 r.: „W przypadku umowy spółki za zmianę umowy uważa się: 2) przy spółce kapitałowej – wniesienie lub podwyższenie wniesionego do spółki wkładu, którego wartość powoduje podwyższenie kapitału zakładowego, oraz dopłaty”.

Wziąwszy pod uwagę, że art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. k oraz art. 1 ust. 3 pkt 2 u.p.c.c. w przedstawnym brzmieniu zostały uchylone w wyniku ich nowelizacji, do rozstrzygnięcia pozostała kwestia, czy utraciły one moc obowiązującą, co mogłoby prowadzić – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK – do umorzenia postępowania w tym zakresie. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jednolicie przyjmuje się, że uchylenie przepisu prawnego nie jest równoznaczne z utratą przezeń mocy obowiązującej, jeżeli taki przepis na mocy regulacji intertemporalnych nadal normuje określone stany faktyczne, co oznacza – w świetle ustaleń współczesnej teorii prawa (zob. J. Mikołajewicz, *Prawo intertemporalne. Zagadnienia teoretycznoprawne*, Poznań 2000, s. 72-73, 77-81, 117-118; M. Hermann, *Derogacja w analizach teoretycznoprawnych*, Poznań 2012, s. 181-184, 193-195) – że stanowi wciąż podstawę rekonstrukcji obowiązujących norm prawnych, różniących się od norm pierwotnie w nim wyrażonych ograniczonym zakresem czasowym. Trybunał Konstytucyjny zgodził się ze stanowiskiem uczestników postępowania, że rozważane przepisy prawne w wersji kwestionowanej przez skarżące spółki mogą być nadal stosowane, przynajmniej przez sądy administracyjne. Należało zatem przyjąć, że nie utraciły one mocy obowiązującej.

Jako wzorce kontroli skarżące spółki wskazały art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2, art. 84 i art. 217 Konstytucji, przy czym w tym kontekście należało wyróżnić dwa zastrzeżenia podniesione w skargach konstytucyjnych:

1) zarzut niezgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego ze względu na ustanowienie przepisów przewidujących opodatkowanie czynności podwyższenia kapitału zakładowego w sytuacji, gdy art. 7 ust. 1 dyrektywy Rady 69/335/EWG z dnia 17 lipca 1969 r. dotyczącej podatków pośrednich od gromadzenia kapitału (Dz. Urz. UE L 249 z 28.10.1969, s. 25, ze zm.; dalej: dyrektywa kapitałowa) w brzmieniu ustalonym przez dyrektywę Rady 85/303/EWG z dnia 10 czerwca 1985 r. zmieniającą dyrektywę 69/335/EWG dotyczącą podatków pośrednich od gromadzenia kapitału (Dz. Urz. UE L 156 z 15.06.1985, s. 23), znajdujący zastosowanie do Polski od 1 maja 2004 r., nakazywał państwu członkowskim zwolnić z podatku kapitałowego operacje, inne niż określone w jej art. 9, które 1 lipca 1984 r. były zwolnione z podatku lub opodatkowane stawką 0,50% lub niższą, a spełnieniem wskazanego wymogu miały być fakt obowiązywania w tym dniu niekonstytucyjnego – zdaniem skarżących spółek – § 54 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 maja 1983 r. w sprawie opłaty skarbowej (Dz. U. Nr 34, poz. 161, ze zm.; dalej: r.o.s.); należy jednocześnie zauważyć, że dyrektywa kapitałowa została uchylona z dniem 1 stycznia 2009 r. przez art. 16 dyrektywy Rady 2008/7/WE z dnia 12 lutego 2008 r. dotyczącej podatków pośrednich od gromadzenia kapitału (Dz. Urz. UE L 46 z 21.02.2008, s. 11, ze zm.), co nie ma znaczenia w niniejszej sprawie, skoro – jak słusznie zauważył Prokurator Generalny – w czasie dokonywania podwyższenia kapitału przez skarżące spółki (24 listopada 2004 r. oraz 1 lutego 2005 r.) w mocy pozostawała pierwsza wymieniona dyrektywa,

2) zarzut niezgodności z zasadą poprawnej legislacji,

z których oba powiązane zostały z naruszeniem przysługujących skarżącym prawa własności i innych praw majątkowych.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że postępowanie w sprawie rozpatrywanych skarg konstytucyjnych podlega w całości umorzeniu z powodu niedopuszczalności wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

2. Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego, Trybunał Konstytucyjny zauważył, że cechuje go złożona konstrukcja, ponieważ stwierdzenie zgodności albo niezgodności art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. k, art. 1 ust. 1 pkt 2 oraz art. 1 ust. 3 pkt 2 u.p.c.c. w kwestionowanych wersjach z ustawą zasadniczą zależy od uprzedniego przesądzenia niekonstytucyjności § 54 ust. 1 i ust. 3 pkt 2 r.o.s. Kwestia, czy ostatnie przywołane przepisy spełniały wymogi stawiane przez Konstytucję PRL, nie została jednak nigdy rozstrzygnięta wyrokiem Trybunału, a jej badanie w niniejszym postępowaniu jest – jak wskazali Marszałek Sejmu i Prokurator Generalny – niemożliwe. § 54 ust. 1 i ust. 3 pkt 2 r.o.s. nie zostały bowiem zakwestionowane przez skarżące spółki, co nie dziwi, gdyż żadna z tych regulacji nie była podstawą ostatecznego orzeczenia zapadłego w ich sprawach. W konsekwencji, Trybunał Konstytucyjny uznał, że w zakresie omawianego zarzutu postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Nie mogąc merytorycznie odnieść się do rozważanego zarzutu, Trybunał uznał za właściwe ustosunkowanie się do dwóch zagadnień podniesionych przez skarżące spółki.

Po pierwsze, należało zauważyć, że Konstytucja nie ustala ograniczeń dotyczących ustanawiania podatków ze względu na okoliczność, czy takie podatki obowiązywały już wcześniej. Omawiany warunek odnośnie do podatku od czynności cywilnoprawnych w wypadku podwyższenia kapitału zakładowego określony został natomiast w art. 7 ust. 1 dyrektywy kapitałowej. Rozpatrywany wymóg wynikał zatem jedynie z regulacji unijnej, która

wskazywała, że jego spełnienie wiązało się wyłącznie z obowiązywaniem 1 lipca 1984 r. unormowań wprowadzających podatek kapitałowy w określonym państwie członkowskim. W konsekwencji wydaje się, że – z punktu widzenia dyrektywy kapitałowej – nie miało znaczenia, czy r.o.s. należałoby zakwalifikować jako konstytucyjny czy też niekonstytucyjny akt normatywny. Trudno zatem uznać za przekonujące twierdzenie, że opodatkowanie podwyższenia kapitału zakładowego w oparciu o kwestionowane przepisy u.p.c.c. – nawet gdyby przyjąć, że r.o.s. rzeczywiście naruszało ustawę z dnia 19 grudnia 1975 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 45, poz. 226; dalej: u.o.s.) lub Konstytucję PRL – było niełojalnym działaniem państwa polskiego, sprzecznym z zasadą demokratycznego państwa prawnego, skoro polski ustawodawca uwzględnił ograniczenia swobody regulacyjnej w sferze podatkowej, wprowadzone przez prawodawcę unijnego.

Trzeba przy tym dodać, że stwierdzenie niekonstytucyjności r.o.s. (o ile obecnie byłoby to w ogóle możliwe, uwzględnwszy, że utraciło ono moc obowiązującą z chwilą uchylecia u.o.s., tj. 1 marca 1989 r., z zastrzeżeniem możliwości jego dalszego stosowania na podstawie reguł prawa intertemporalnego) nie miałoby wpływu na realizację art. 7 ust. 1 dyrektywy kapitałowej w polskim porządku prawnym, ponieważ takie orzeczenie działałoby jedynie na przyszłość, nie podważając obowiązywania omawianej regulacji w przeszłości.

Po drugie, art. 1 u.o.s. ustalał katalog przedmiotów opłaty skarbowej, obejmujący m.in. pisma stwierdzające zawiązanie spółki przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami gospodarki społecznej, natomiast jej art. 6 wskazywał maksymalne stawki opłaty skarbowej od jej poszczególnych przedmiotów. Jednocześnie w art. 7 ust. 1 pkt 1 u.o.s. Rada Ministrów została zobligowana do określenia w drodze rozporządzenia przedmiotów opłaty skarbowej wymienionych w jej art. 1 oraz wysokości stawek opłaty od poszczególnych przedmiotów, co należało rozumieć jako przyznanie kompetencji do doprecyzowania rozważanej materii. Takie doprecyzowanie w zakresie zagadnień związanych z niniejszym postępowaniem nastąpiło w § 54 ust. 1 r.o.s., stanowiącym, że opłata skarbowa od umowy spółki wynosi od podstawy obliczenia opłaty: od wkładów, których przedmiotem jest nieruchomości lub prawo wieczystego użytkowania 10%, a od innych wkładów 5%, oraz w § 54 ust. 3 r.o.s., przewidującym – w kontekście ustalania podstawy obliczenia opłaty skarbowej – dwa zdarzenia łączące się z powstaniem obowiązku jej uiszczenia: zawiązanie spółki oraz powiększenie kapitału zakładowego.

Niezależnie od tego, wymaga podkreślenia, że nadmiernym uproszczeniem byłoby utożsamianie zasady wyłączności ustawy w prawie podatkowym, wywodzonej z Konstytucji PRL, oraz zasady wyłączności ustawy w prawie podatkowym, wyrażonej *expressis verbis* w art. 84 i art. 217 Konstytucji. Nie kwestionując żadną miarą zapatrywań dotyczących konieczności regulowania podstawowych elementów konstrukcyjnych danin publicznych w ustawach, głoszonych przez Trybunał Konstytucyjny jeszcze przed wejściem w życie aktualnej ustawy zasadniczej, nieuzasadnione wydaje się stanowisko, że w świetle ówczesnych standardów konstytucyjnych niedopuszczalne było zawarcie w ustawie upoważnienia do doprecyzowania przedmiotu podatku i jego stawek w rozporządzeniu. Rozważaną możliwość potwierdzono zresztą w obu przywołanych i jedynie fragmentarycznie zacytowanych przez skarżące spółki orzeczeniach Trybunału: z 5 listopada 1986 r., sygn. U 5/86 (OTK w 1986 r., poz. 1), w którym uznano, że „Co do prawnego normowania (ustalania) obowiązków obywateli i innych podmiotów prawa, to według powszechnego stanowiska doktryny, które zasadniczo podziela także praktyka – Konstytucja PRL nie przewiduje żadnych innych możliwości jak drogę ustawy (i dekretu z mocą ustawy) i tylko subsydiarnie, tj. na zasadzie upoważnienia ustawy i w celu jej wykonania – drogę rozporządzenia. Zasada wyłączności ustawy w tym zakresie dotyczy m. in. ustalenia wszelkiego rodzaju obowiązkowych świadczeń wobec państwa zarówno osobistych, jak i majątkowych”, oraz z 19 października 1988 r., sygn. Uw 4/88 (OTK w 1988 r., poz. 5), w którym stwierdzono, iż „Nie ulega wątpliwości, że ustawa nie powinna powierzać aktom wykonawczym takich treści, które określają konstrukcję podatku (podmiot, przedmiot, podstawę opodatkowania, stawki). Takie upoważnienie prowadziłoby w istocie do omięcia zasady ustawowej regulacji obowiązków. Ustawa może natomiast upoważnić wskazane organy państwowe do szczegółowego określenia i wyjaśnienia przyjętych rozwiązań, a nawet do ich podmiotowych lub przedmiotowych modyfikacji dla określonych (zwykle szczególnych) sytuacji”.

Poczynione uwagi jednoznacznie wskazują, że trudno uznać za przekonujący pogląd skarżących spółek dotyczący rzekomej oczywistej niezgodności r.o.s. z u.o.s. lub Konstytucją PRL.

3. Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady poprawnej legislacji, Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że szczegółowej analizie standardów legislacyjnych w obszarze prawa podatkowego, uwzględniającej jego dotychczasowy dorobek orzeczniczy, dokonano w wyrokach: z 13 września 2011 r., sygn. P 33/09 (OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 71) i z 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09 (OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 80). Należało jedynie przypomnieć, że w świetle Konstytucji wyróżnić trzeba dwa standardy poprawności legislacyjnej: zwykły, który dotyczy wszelkich regulacji prawnych (standard ten gwarantuje zasada poprawnej legislacji), oraz podwyższony, który dotyczy jedynie regulacji stanowiących w określonych obszarach (standard ten gwarantują zasady szczególnej określoności regulacji ograniczających prawa i wolności człowieka i obywatela, regulacji represyjnych czy

daninowych). Regulacje podatkowe winny w konsekwencji spełniać nie tylko wymogi właściwe dla standardu zwykłego (art. 2 Konstytucji), ale również wymogi właściwe dla standardu podwyższonego (art. 84 i art. 217 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny zaznaczył w tym kontekście, że zgodnie z wymogami konstytucyjnymi niejasnych regulacji podatkowych nie wolno interpretować na niekorzyść podatników, a w konsekwencji jeśli takie regulacje okazują się ostatecznie wieloznaczne, to zgodnie z zasadą *in dubio pro tributario* należy opowiedzieć się za rozwiązaniem uwzględniającym interes podmiotu obowiązującego do świadczeń podatkowych. Tym bardziej za niedopuszczalne uznać trzeba analogiczne stosowanie nieprecyzyjnych przepisów podatkowych czy też rozszerzające stosowanie jednoznacznych przepisów podatkowych, gdyby miało to na celu zwiększenie obowiązków podatkowych.

Trybunał Konstytucyjny potwierdził, że niezachowanie odpowiednich wymogów legislacyjnych w odniesieniu do regulacji podatkowych może być kwestionowane także w trybie skargi konstytucyjnej, co wyjaśniono w wyroku z 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09. W wypadku zasady poprawnej legislacji jako wzorzec kontroli należy wówczas wskazać art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że – ze względu na sposób przywołania wzorców kontroli przez skarżące – teoretycznie możliwe byłoby rozpoznanie zarzutu naruszenia przez kwestionowane przepisy u.p.c.c. zasady poprawnej legislacji. Na przeszkodzie temu stoi jednak niespełnienie innego wymogu. Zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, skarga konstytucyjna powinna zawierać uzasadnienie postawionych zarzutów. Jak wynika z orzecznictwa Trybunału, takie uzasadnienie musi spełniać określone wymagania, w tym przede wszystkim precyzyjnie wskazywać co najmniej jeden argument przemawiający za naruszeniem określonych wzorców kontroli. Nie realizują omawianych wymagań uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań. Należy przy tym odróżnić uzasadnienie pozorne i merytorycznie nietrafne (zob. wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. K 35/11, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 61). Uzasadnienie pozorne powoduje konieczność umorzenia postępowania, natomiast uzasadnienie merytorycznie nietrafne nie ma znaczenia dla dopuszczalności wydania rozstrzygnięcia, przy czym o uznaniu aktu normatywnego za zgodny z ustawą zasadniczą decyduje bezzasadność postawionego zarzutu, a nie jego błędne uzasadnienie.

Skarżące nie przedstawiły żadnej argumentacji przemawiającej za naruszeniem przez kwestionowane przepisy u.p.c.c. zasady poprawnej legislacji. W rozpatrywanych skargach konstytucyjnych ograniczono się jedynie do wskazania, że rozważane regulacje „ingerują w konstytucyjne prawo własności naruszając również reguły przyzwoitej legislacji – skoro bowiem przepisy prawa spełniać muszą, dla swej skuteczności, określone standardy konstytucyjne (np. odpowiednie *vacatio legis*, właściwa redakcja, zrozumiałość dla adresatów), to tym bardziej powinny one również znajdować oparcie wyłącznie w aktach prawnych zgodnych z wartościami konstytucyjnymi”. Należy zatem uznać, że w istocie zarzut niezgodności z zasadą poprawnej legislacji sprowadza się do innych sformułowanych przez skarżące zastrzeżeń odnośnie do konstytucyjności kwestionowanych uregulowań. W konsekwencji, Trybunał Konstytucyjny uznał, że również w tym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał postanowił jak w sentencji.

111

POSTANOWIENIE
z dnia 16 lipca 2015 r.
Sygn. akt K 32/13

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Leon Kieres – przewodniczący
Stanisław Biernat
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca
Andrzej Wróbel
Marek Zubik,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 16 lipca 2015 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 555 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.) z art. 77 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie.**

UZASADNIENIE

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o stwierdzenie, że art. 555 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.) jest niezgodny z art. 77 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 oraz z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z zakwestionowanym przepisem roszczenia przewidziane w rozdziale 58 k.p.k. (roszczenia o odszkodowanie za niesłuszne skazanie, zastosowanie środka zabezpieczającego, niesłuszne tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie) przedawniają się po upływie roku od daty uprawomocnienia się orzeczenia dającego podstawę do odszkodowania i zadośćuczynienia, w wypadku tymczasowego aresztowania – od daty uprawomocnienia się orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie, w razie zaś zatrzymania – od daty zwolnienia. Art. 555 k.p.k. stosuje się nadto do roszczeń związanych z niesłusznym zatrzymaniem, niesłusznym umieszczeniem cudzoziemca w strzeżonym ośrodku lub zastosowaniem wobec niego aresztu dla cudzoziemców (art. 407 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach, Dz. U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573, ze zm.).

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich taka regulacja przedawnienia roszczeń odszkodowawczych jest niezgodna z przywołanymi wzorcami konstytucyjnymi, ponieważ nie zapewnia równej ochrony majątkowego prawa jednostki do odszkodowania za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej.

Artykuł 555 k.p.k. był już przedmiotem kontroli konstytucyjności. W wyroku z 11 października 2012 r. (sygn. SK 18/10) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przepis ten w zakresie, w jakim wprowadza roczny okres przedawnienia dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia od Skarbu Państwa w wypadku niewątpliwie niesłusznego tymczasowego aresztowania, jest zgodny z art. 41 ust. 5 Konstytucji. Rzecznik Praw Obywatelskich uznał, że okoliczność ta nie jest przeszkodą do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny przedmiotowego wniosku, przede wszystkim dlatego, że powołano w nim inne wzorce kontroli i sformułowano inne zarzuty.

Rzecznik Praw Obywatelskich uzasadniając wniosek opisał funkcje instytucji przedawnienia. Zaznaczył, że instytucja ta służy realizacji wartości, jaką jest porządek publiczny. Przywołał wyrok Trybunału

Konstytucyjnego, wskazał, że choć nie jest ona bezpośrednim przedmiotem regulacji konstytucyjnej, to konsekwencje wynikające z jej ukształtowania w systemie prawnym mogą mieć istotny wpływ na skuteczność ochrony praw podmiotowych, a wśród nich także tych, które korzystają bezpośrednio z gwarancji konstytucyjnych. W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich przedawnienie oznacza czasowo wyznaczony zakres korzystania z prawa polegającego na domaganiu się spełnienia świadczenia. W takim ujęciu przedawnienie oddziałuje bezpośrednio na możliwość korzystania przez jednostkę z praw gwarantowanych przez art. 41 ust. 5, art. 64 oraz art. 77 ust. 1 Konstytucji, co znaczy, że ustawodawca nie dysponuje pełną swobodą w ustalaniu terminu przedawnienia. Zasady regulujące „czasowe ograniczenia” (*time limits*) dochodzenia roszczeń odszkodowawczych związanych z działaniem władzy nie mogą bowiem zagrażać ich efektywnemu „wykonaniu” [zob. rekomendacja nr (84)15 Komitetu Ministrów Rady Europy z 18 września 1984 r. dotycząca odpowiedzialności publicznej]. Rzecznik uznał przy tym, że w razie podniesienia zarzutu przedawnienia istnieje wprawdzie możliwość powołania się przez pokrzywdzonego na art. 5 k.c., ale nie jest ona wystarczająca; konstrukcja nadużycia prawa podmiotowego jest mniej skuteczna niż regulacja oparta na konstrukcji przedawnienia roszczeń.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że argumentem na rzecz tezy o nieproporcjonalności art. 555 k.p.k. są odmienne uregulowania terminów przedawnienia w kodeksie cywilnym, w kodeksie postępowania administracyjnego, czy np. wyłączenie stosowania art. 555 k.p.k. w przypadku roszczeń przewidzianych w ustawie z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz. U. Nr 34, poz. 149, ze zm.). Skoro instytucja dawności służy ochronie porządku publicznego, to zróżnicowanie terminów przedawnienia praw podmiotowych powinno mieć silne uzasadnienie. Termin przedawnienia w art. 555 k.p.k. jest jednym z najkrótszych w systemie roszczeń deliktowych. Na poziomie ustawy następuje zatem – w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich – „istotne zróżnicowanie roszczeń przysługujących tym podmiotom, które odniosły szkodę na skutek wadliwej (niezgodnej z prawem) działalności orzeczniczej organów władzy publicznej”.

Przedstawivszy kontekst historyczny odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej, Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że odrębność regulacji roszczeń przewidzianych w art. 552 k.p.k. ma źródło w pewnej tradycji ustawodawczej, w „historycznym obrazie zasady odpowiedzialności Państwa”, natomiast nie ma uzasadnienia merytorycznego. Z art. 77 ust. 1 Konstytucji wynika, że realizując gwarancje w nim przewidziane ustawodawca może przyjąć jako kryterium różnicowania to, że szkoda została wyrządzona przez niezgodne z prawem orzeczenie sądowe, lub też że spowodowały ją innego rodzaju działania władzy publicznej. Jeśli za cechę relewantną przyjąć wyrządzenie jednostce szkody przez orzecznicze działania organów władzy, to powstaje pytanie o dopuszczalność (dalszego) zróżnicowania w ramach tej wyróżnionej kategorii podmiotów. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, o ile w świetle art. 41 ust. 5 Konstytucji zabieg taki jest możliwy (zob. wyrok TK w sprawie o sygn. SK 18/10), o tyle nie jest on możliwy, gdy wzorcem kontroli jest art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Rzecznik Praw Obywatelskich kolejno rozważył, czy między podmiotami, które poniosły szkodę wskutek bezprawnego działania organów władzy publicznej zachodzą tego rodzaju różnice, które uzasadniałyby odmienne traktowanie osób poszkodowanych orzeczeniem sądu karnego oraz tych, które doznały uszczerbku na skutek orzeczenia wydanego w sprawie cywilnej bądź administracyjnej. Po określeniu cech każdej z procedur stwierdził, że zróżnicowanie nie znajduje uzasadnienia w ich specyfice; przeciwnie – istotna odmienność procedury karnej i administracyjnej, a także odmienność ich funkcji mogłaby być usprawiedliwieniem dla poszerzenia odpowiedzialności odszkodowawczej za orzeczenia wydawane przez sądy karne i administracyjne. Rzecznik podkreślił, że zróżnicowanie nie może opierać się także na skutkach orzeczenia wydanego w każdym z tych postępowań. Nie jest tak, że skutki wadliwego orzeczenia karnego są mniej dotkliwe niż skutki orzeczenia cywilnego czy administracyjnego; przeciwnie – niesłuszne tymczasowe aresztowanie, zatrzymanie i skazanie naruszają jedno z najbardziej istotnych dóbr prawnych, jakim jest wolność osobista człowieka. To właśnie w tej sferze – jak podkreślił Rzecznik – standardy praworządności działań władzy, przewidziane przez art. 7 Konstytucji, powinny być przestrzegane z wyjątkową starannością, a zwolnienie państwa z odpowiedzialności odszkodowawczej za działania bezprawne w zasadzie nie powinno mieć miejsca.

Rzecznik Praw Obywatelskich uznał, że brak racjonalności zróżnicowania wprowadzonego w zaskarżonym przepisie przesądza w zasadzie o braku możliwości przeprowadzenia kolejnych etapów testu jego dopuszczalności: art. 555 k.p.k. nie chroni żadnego szczególnego interesu, który miałby umocowanie konstytucyjne. Jeśli celem art. 555 k.p.k. jest mobilizacja wierzyciela do niezwłocznej realizacji jego roszczeń, a także sprawne rozstrzygnięcie o konsekwencjach niektórych wadliwości postępowania karnego, to wartości te nie mają zasadniczo innej wagi niż te aktualne w przypadku osób pokrzywdzonych wadliwą decyzją administracyjną, orzeczeniem sądu cywilnego lub administracyjnego.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich art. 555 k.p.k., różnicując prawa majątkowe należące do tej samej kategorii, dodatkowo narusza zasadę równej ochrony konstytucyjnych praw majątkowych (art. 64 ust. 2 w związku

z art. 32 ust. 1 Konstytucji). Rzecznik przyjął, że roszczenia pochodzące z deliktu władzy publicznej w zakresie wykonywania jej funkcji orzeczniczych należą do praw tej samej kategorii – są to cywilnoprawne prawa majątkowe.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 19 grudnia 2013 r. wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na zbędność wydania wyroku.

Prokurator Generalny wskazał, że 27 września 2013 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1247; dalej: ustawa nowelizująca), która nadała nowe brzmienie art. 555 k.p.k., co do zasady wydłużając do 3 lat termin przedawnienia określonych w nim roszczeń. Prokurator Generalny stwierdził, że zmiana ta, a także treść regulacji przejściowej powodują, że wydanie orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny nie jest w niniejszej sprawie konieczne „dla ewentualnego doprowadzenia obowiązującego prawa do postulowanego przez Wnioskodawcę stanu zgodności z Konstytucją”.

Na wypadek, gdyby Trybunał Konstytucyjny nie podzielił argumentacji uzasadniającej umorzenie postępowania w całości, Prokurator Generalny przedstawił stanowisko merytoryczne. Stwierdził, że art. 555 k.p.k. w zakresie, w jakim wprowadza roczny okres przedawnienia dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia od Skarbu Państwa w wypadku niesłusznego skazania na karę grzywny lub ograniczenia wolności oraz niesłusznego zastosowania środka zabezpieczającego niepolegającego na pozbawieniu wolności, jest zgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Prokuratora postępowanie w pozostałym zakresie powinno być umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Prokurator Generalny, odwoławszy się do stanowiska doktryny i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (przede wszystkim wyrażonego w wyroku z 1 marca 2011 r., sygn. P 21/09), wskazał, że art. 77 ust. 1 i art. 41 ust. 5 Konstytucji pozostają ze sobą w relacji *lex generalis – lex specialis*. To znaczy, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 października 2012 r., odnoszący się do tymczasowego aresztowania, ale także do pozostałych wskazanych w art. 555 k.p.k. sytuacji, w których dochodzi do „pozbawienia wolności”, jest tożsamy z wnioskiem Rzecznika co do przedmiotu w zakresie bezprawnego pozbawienia wolności, ale także co do wzorca. Prokurator Generalny w oparciu o takie ustalenie przyjął, że badanie konstytucyjności art. 555 k.p.k. w zakresie, w jakim wprowadza roczny okres przedawnienia dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia od Skarbu Państwa w wypadku niesłusznego skazania na karę pozbawienia wolności, niesłusznego zastosowania środka zabezpieczającego polegającego na pozbawieniu wolności oraz niewątpliwie niesłusznego tymczasowego aresztowania lub zatrzymania, jest niedopuszczalne ze względu na przesłankę *ne bis in idem*. Przedmiotem rozpoznania merytorycznego może być kontrola zgodności art. 555 k.p.k. z art. 77 ust. 1 Konstytucji, niedopuszczalne jest natomiast – w opinii Prokuratora – badanie zgodności tego przepisu z art. 64 ust. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. Jak stwierdził bowiem Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 października 2012 r. (sygn. SK 18/10) „zagadnienie długości okresów przedawnienia nie może być traktowane jako badanie prawa pod kątem zasady równości. Nie istnieje bowiem konstytucyjne prawo do równego traktowania podmiotów w odniesieniu do terminów przedawnienia ich roszczeń. Mimo ogólnej odpowiedzialności deliktowej, termin przedawnienia roszczeń wynikających z tej odpowiedzialności może być różnie wyznaczany, w zależności od wskazania cechy relewantnej, wyznaczającej kategorii podmiotów podobnych”.

Przystępując do oceny zgodności art. 555 k.p.k. z art. 77 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny przedstawił kontekst normatywny zawartej w nim regulacji oraz dokonał analizy wzorca konstytucyjnego. Stwierdził, że odszkodowanie i zadośćuczynienie, o których mowa w art. 552 k.p.k., są w istocie roszczeniami o charakterze cywilnym, które rozpoznawane są w toku postępowania karnego. W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że terminy dochodzenia roszczeń określonych w rozdziale 58 k.p.k. są terminami przedawnienia w rozumieniu art. 117 § 1 k.c. ze wszystkimi tego konsekwencjami określonymi w kodeksie cywilnym. Prokurator omówił kolejno cele i charakter prawny instytucji przedawnienia, a także podkreślił, że w aktualnym stanie prawnym dopuszczalne jest nieuwzględnienie przez sąd zarzutu przedawnienia na podstawie art. 5 k.c.

Odwoławszy się do stanowiska Trybunału Konstytucyjnego wyrażonego w szczególności w wyroku z 1 września 2006 r. (sygn. SK 14/05), Prokurator Generalny zauważył, że instytucja przedawnienia nie jest bezpośrednim przedmiotem regulacji konstytucyjnej. Ustalając długość terminów przedawnienia ustawodawca ma znaczną swobodę, gdyż żadna norma konstytucyjna nie odnosi się wprost do kwestii terminów dawności w prawie prywatnym. Ustawa zasadnicza w sposób wyczerpujący wskazuje, kiedy przedawnienie w ogóle nie może mieć zastosowania (art. 43), jak również kiedy bieg przedawnienia może ulec zawieszeniu (art. 44), nie zakazując, ani nie nakazując ustawodawcy zwykłego normowania w określony sposób instytucji przedawnienia w pozostałych wypadkach, zwłaszcza w odniesieniu do roszczeń cywilnoprawnych. Prokurator Generalny uznał zatem, że ustawodawca miał prawo wybrać roczny termin przedawnienia roszczeń przewidzianych w art. 555 k.p.k. Przeanalizowawszy treść uzasadnienia wyroku w sprawie o sygn. SK 18/10, Prokurator Generalny stwierdził, że można nawet dojść do wniosku o nieadekwatności art. 77 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli w niniejszej sprawie.

3. Sejm, w piśmie swego Marszałka z 7 kwietnia 2014 r., wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Sejm przede wszystkim opisał charakter roszczeń przewidzianych w art. 555 k.p.k., odwołując się także do ustaleń poczynionych przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 października 2012 r. (sygn. SK 18/10).

Podobnie jak Prokurator Generalny, Sejm zauważył, że już po wpłynięciu wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego, uchwalono ustawę nowelizującą, która – w zakresie istotnym z punktu widzenia niniejszego postępowania – wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2015 r. Ustawa ta częściowo modyfikuje i rozbudowuje przewidziane w rozdziale 58 k.p.k. roszczenia wobec Skarbu Państwa; zmienia także art. 555 k.p.k. Omówiwszy regulację przejściową wyrażoną w art. 27 i art. 40 ustawy nowelizującej, Sejm zajął stanowisko, zgodnie z którym żaden z tych przepisów nie ma zastosowania do roszczeń objętych wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich. Do spraw wszczętych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej (1 lipca 2015 r.) stosuje się art. 555 k.p.k. w nowym brzmieniu, przy czym – jak zaznaczył Sejm – chodzi tu tylko o sprawy w toku, gdyż sprawy wszczęte i zakończone przed wskazaną datą nie są objęte nowymi terminami przedawnienia. Zdaniem Sejmu, art. 555 k.p.k. w brzmieniu zakwestionowanym przez Rzecznika Praw Obywatelskich, obowiązującym przed 1 lipca 2015 r., znajduje nadal zastosowanie; dopiero gdy sprawy takie nie zakończą się przed tą datą zastosowanie znajdzie art. 555 k.p.k. w nowym brzmieniu. Konkludując tę część rozważań, Sejm stwierdził, że z podanych względów, mimo uchwalenia ustawy nowelizującej, nie zachodzi przesłanka utraty mocy obowiązującej kwestionowanego aktu normatywnego.

Kolejno Sejm rozważył wpływ, jaki na postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym ma powołany już wyrok o sygn. SK 18/10. W opinii Sejmu istotne z formalnego punktu widzenia jest to, że we wcześniejszej sprawie wzorcem był art. 41 ust. 5 Konstytucji, natomiast Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował zgodność art. 555 k.p.k. z art. 77 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Jednakże Sejm stwierdził, że zarzuty sformułowane przez wnioskodawcę nie mogą zostać uwzględnione, ponieważ – jak uznał Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. SK 18/10 – długość okresów przedawnienia nie może być badana pod kątem zasady równości. Sejm zaznaczył dodatkowo, że argumentacja wnioskodawcy opiera się na przekonaniu o wiodącej roli art. 442¹ k.c. w systemie prawa, gdy chodzi o terminy przedawnienia majątkowych roszczeń odszkodowawczych. Sejm stwierdził, że nie ma żadnych podstaw, by twierdzić, że to właśnie terminy określone w art. 442¹ k.c. są jedynymi dopuszczalnymi i konstytucyjnie legitymowanymi terminami przedawnienia. W ocenie Sejmu wnioskodawca zmierza do tzw. kontroli poziomej, która jest niedopuszczalna z punktu widzenia kompetencji Trybunału Konstytucyjnego.

Na podstawie powyższych ustaleń Sejm stwierdził, że „RPO w sposób niedopuszczalny skonstruował perspektywę konstytucyjnej kontroli art. 555 k.p.k.”, co skutkuje niedopuszczalnością wydania wyroku.

II

Podczas rozprawy 16 lipca 2015 r. uczestnicy postępowania odnieśli się do zmiany stanu prawnego, jaka nastąpiła 1 lipca 2015 r. w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1247; dalej: ustawa nowelizująca), nadającej nowe brzmienie między innymi art. 555 k.p.k.

Przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich zmodyfikował wniosek w ten sposób, że jako przedmiot zaskarżenia wskazał art. 555 k.p.k. w brzmieniu obowiązującym do 30 czerwca 2015 r. Stwierdził, że z regulacji intertemporalnej zawartej w art. 27 ustawy nowelizującej wynika, że zakwestionowany we wniosku art. 555 k.p.k. utracił moc obowiązującą w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), niemniej jednak zbadanie jego konstytucyjności jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

Także przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego uznali, że art. 555 k.p.k. w brzmieniu zakwestionowanym we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich utracił moc obowiązującą w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. W ocenie przedstawiciela Prokuratora Generalnego art. 27 ustawy nowelizującej daje podstawę do przyjęcia, że nowy – 3-letni – termin przedawnienia obejmuje także roszczenia, wobec których dotychczasowy roczny termin przedawnienia upłynął przed 1 lipca 2015 r., ale do tego dnia osoba uprawniona nie wystąpiła jeszcze z roszczeniem o odszkodowanie.

W konsekwencji przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego zajęli stanowisko, że poza wskazanym w ich stanowiskach pisemnych art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, po wejściu w życie ustawy nowelizującej podstawą umorzenia postępowania jest także art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

W pozostałym zakresie uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone w stanowiskach pisemnych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zakwestionowany we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich art. 555 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.) po wszczęciu niniejszego postępowania zmieniono ustawą z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1247; dalej: ustawa nowelizująca). Nowelizacja ta rozszerzyła zakres przedmiotowy roszczeń odszkodowawczych wobec Skarbu Państwa, a także wyznaczyła nowy – 3-letni – termin ich przedawnienia.

Zgodnie z art. 56 ustawy nowelizującej ustawa ta, nadająca nowe brzmienie także art. 555 k.p.k., weszła w życie z dniem 1 lipca 2015 r. Z tym dniem art. 555 k.p.k. w poprzednim brzmieniu – zakwestionowanym we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich – został uchylony.

W związku z nowelizacją zaskarżonego przepisu, Trybunał Konstytucyjny musiał zbadać, czy powoduje to ziszczenie się jednej z ujemnych przesłanek procesowych – a mianowicie przesłanki utraty mocy obowiązującej przez zakwestionowany akt normatywny (art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Według trwałego dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego przesłanka ta jest spełniona wówczas, gdy norma prawna wyrażona w zakwestionowanym przepisie nie może być stosowana do oceny jakichkolwiek przeszłych, teraźniejszych lub przyszłych faktów prawnych. Uchylony (derogowany) przepis należy natomiast uważać za obowiązujący, jeżeli nadal możliwe jest jego zastosowanie na podstawie właściwych przepisów (reguł) intertemporalnych.

Rozważając kwestie intertemporalne rysujące się w niniejszej sprawie, Trybunał – podobnie jak w wyroku z dnia 11 października 2012 r., sygn. SK 18/10 (OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 105) – przychylił się do stanowiska doktryny i orzecznictwa sądów powszechnych, że roszczenia, o których mowa w art. 555 k.p.k., są roszczeniami cywilnoprawnymi, w związku z czym także termin ich przedawnienia ma charakter cywilnoprawny. Trybunał miał nadto na uwadze, że w prawie cywilnym upływ przedawnienia nie powoduje wygaśnięcia roszczenia, ale skutkuje powstaniem po stronie zobowiązanego upoważnienia do uchylenia się od zaspokojenia roszczenia.

Ze względu na ową specyfikę przedawnienia w prawie cywilnym, Trybunał Konstytucyjny rozstrzygając kwestię międzyczasową uwzględnił, że zmiana przepisów prawa może nastąpić w czasie biegu przedawnienia, a także wtedy, gdy po upływie jego terminu zgłoszono zarzut przedawnienia.

Jeśli chodzi o terminy przedawnienia roszczeń, to ustawa nowelizująca zawiera następujący przepis przejściowy: „Art. 40. 1. Jeżeli orzeczenie dające podstawę do odszkodowania i zadośćuczynienia w rozumieniu rozdziału 58 ustawy, o której mowa w art. 1 niniejszej ustawy, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą zostało wydane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy i na podstawie przepisów dotychczasowych roszczenie o odszkodowanie i zadośćuczynienie nie mogło być dochodzone w postępowaniu karnym lub cywilnym, przedawnienie tego roszczenia w rozumieniu art. 555 ustawy, o której mowa w art. 1 niniejszej ustawy, następuje nie wcześniej niż po upływie 3 lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Roszczenie jednak nie przysługuje, jeżeli orzeczenie zostało wydane wcześniej niż 3 lata przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy. 2. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do roszczeń związanych z zatrzymaniem”. Przepis ten dotyczy przedawnienia roszczeń o odszkodowanie i zadośćuczynienie, które nie mogły być dochodzone w postępowaniu karnym lub cywilnym na podstawie przepisów dotychczasowych, a zatem tych roszczeń o odszkodowanie i zadośćuczynienie, które wprowadzono ustawą nowelizującą. Art. 40 ustawy nowelizującej nie dotyczy zatem roszczeń, o których mowa w art. 555 k.p.k. w brzmieniu sprzed nowelizacji (te roszczenia „mogły być dochodzone w postępowaniu karnym”).

Skoro art. 40 ustawy nowelizującej nie rozstrzyga kwestii intertemporalnej dotyczącej roszczeń przewidzianych w art. 555 k.p.k. w brzmieniu obowiązującym do 30 czerwca 2015 r., to ma do nich zastosowanie ogólna norma intertemporalna, wysłowiona w art. 27 ustawy nowelizującej, zgodnie z którym: „Przepisy ustaw wymienionych w art. 1-26 niniejszej ustawy, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się do spraw wszczętych przed dniem jej wejścia w życie, jeśli przepisy poniższe nie stanowią inaczej”.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego użyte w art. 27 ustawy nowelizującej wyrażenie „do spraw wszczętych przed dniem jej wejścia w życie” należy odnieść nie tylko do toczących się postępowań i przepisów proceduralnych w nich stosowanych, ale także do różnych sytuacji prawnych, które trwają w chwili wejścia w życie ustawy nowelizującej. Formuła „do spraw wszczętych przed...” jest bowiem ogólną, choć mało subtelną, formułą wyrażającą różnego rodzaju rozstrzygnięcia intertemporalne. Argumentem wzmacniającym taki rezultat wykładni jest treść art. 29 ustawy nowelizującej, zgodnie z którym: „W razie wątpliwości, czy stosować prawo dotychczasowe, czy przepisy niniejszej ustawy, stosuje się niniejszą ustawę”. Prawodawca rozstrzygnął w ten sposób ewentualne wątpliwości na rzecz zasady bezpośredniego działania nowego prawa.

Powyższe prowadzi do wniosku, że w niniejszej sprawie ziściła się przesłanka określona w art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

2. Podczas rozprawy przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich stwierdził, że art. 555 k.p.k. w brzmieniu obowiązującym do 30 czerwca 2015 r. utracił moc obowiązującą, ale orzekanie o nim jest konieczne dla ochrony praw i wolności (art. 39 ust. 3 ustawy o TK), nie podając szczegółowego uzasadnienia takiej tezy.

Trybunał Konstytucyjny nie znalazł podstaw do przyjęcia, że w niniejszej sprawie znajduje zastosowanie art. 39 ust. 3 ustawy o TK, umożliwiający orzekanie o przepisach, które utraciły moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jeżeli jest to „konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw”.

Po pierwsze, Trybunał Konstytucyjny wziął pod uwagę, że art. 39 ust. 3 ustawy o TK, jak wskazuje dotychczasowa praktyka orzecznicza Trybunału (zob. w szczególności postanowienie z 30 marca 2009 r., sygn. K 28/07, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 42 i orzeczenia tam powołane), może być stosowany w sprawach o abstrakcyjną kontrolę przepisów, jednak przepis ten, jako wyjątek od ogólnej zasady orzekania wyłącznie o przepisach obowiązujących, nie może być interpretowany rozszerzająco. Warunkiem wydania orzeczenia merytorycznego o przepisach nieobowiązujących jest co najmniej uprawdopodobnienie naruszenia konstytucyjnych wolności i praw określonych podmiotów (zob. w szczególności wyrok TK z 13 marca 2013 r., sygn. K 25/10, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 27 oraz postanowienie z 17 grudnia 2014 r., sygn. K 20/13, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 129), czego wnioskodawca w niniejszej sprawie nie uczynił ani we wniosku, ani podczas rozprawy.

Po drugie, Trybunał Konstytucyjny uwzględnił, że art. 555 k.p.k. w brzmieniu obowiązującym do 30 czerwca 2015 r. był już przedmiotem kontroli konstytucyjności. W wyroku z 11 października 2012 r. (sygn. SK 18/10) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 555 k.p.k. w zakresie, w jakim wprowadza roczny okres przedawnienia dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia od Skarbu Państwa w wypadku niewątpliwie niesłusznego tymczasowego aresztowania, jest zgodny z art. 41 ust. 5 Konstytucji. Trybunał, oceniając roczny termin przedawnienia uregulowany w art. 555 k.p.k., stwierdził, że ustawodawca spełnił wymóg formalny zasady proporcjonalności przez wprowadzenie terminu przedawnienia roszczenia w formie ustawy. Rozwiązanie takie realizuje konstytucyjny cel, jakim jest stabilność systemu. Wprowadzony termin przedawnienia nie jest nadmiernie uciążliwy. Trybunał uznał także, że kwestionowana regulacja nie narusza istoty prawa do odszkodowania. Trybunał przypomina, że zgodnie z jego dotychczasowym orzecznictwem samo przedawnienie nie jest bezpośrednim przedmiotem regulacji konstytucyjnych, nie jest elementem prawa do odszkodowania, wpływa jednak na możliwość jego realizacji. Z punktu widzenia oceny „konieczności ochrony konstytucyjnych praw i wolności” wyrok o sygn. SK 18/10 ma istotne znaczenie, gdyż przesądza, że roczny termin przedawnienia spełnia wymóg ograniczenia proporcjonalnego, a zatem nie uniemożliwia realizacji konstytucyjnego prawa do odszkodowania za bezprawne pozbawienie wolności (art. 41 ust. 5 Konstytucji), czy szerzej – prawa do wynagrodzenia szkody za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji).

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

112

POSTANOWIENIE
z dnia 21 lipca 2015 r.
Sygn. akt P 36/15**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Stanisław Biernat – przewodniczący
Leon Kieres – sprawozdawca
Teresa Liszcz
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 21 lipca 2015 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego w Mińsku Mazowieckim:

czy art. 6 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.) są zgodne z art. 7 i art. 91 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także z art. 8 dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. UE L 204 z 21.07.1998, s. 37),

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie.**

UZASADNIENIE

I

1. Sąd Rejonowy w Mińsku Mazowieckim, II Wydział Karny postanowieniem z 23 grudnia 2014 r. (sygn. akt II K 1307/14) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.; dalej: u.g.h.) są zgodne z art. 7 i art. 91 ust. 3 Konstytucji, a także z art. 8 dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. UE L 204 z 21.07.1998, s. 37; dalej: dyrektywa 98/34/WE).

2. Pytanie prawne zostało sformułowane na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Przed pytającym sądem toczy się postępowania karne skarbowe przeciwko osobie fizycznej w sprawie o popełnienie czynu zabronionego określonego w art. 107 § 1 w związku z art. 9 § 3 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, ze zm.).

W ocenie Sądu Rejonowego w Mińsku Mazowieckim, art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 u.g.h. zostały uchwalone bez zachowania trybu określonego w art. 8 dyrektywy 98/34/WE. W konsekwencji zostały naruszone art. 7 i art. 91 ust. 3 Konstytucji. Po pierwsze, ustawodawca ma obowiązek działać w granicach i na podstawie prawa. Po drugie zaś, prawo Unii Europejskiej ma pierwszeństwo przed regulacjami ustawowymi. Dlatego „Uchwalenie ustawy, bez zachowania wymogów określonych przez prawo stanowione przez określoną w art. 91 ust 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organizację międzynarodową, stanowi (...) niezachowanie przepisanej trybu uchwalania ustawy, a więc naruszenie art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wyrażające się w działaniu organu władzy publicznej polegającym na uchwaleniu ustawy w trybie niezgodnym z obowiązującym prawem”.

3. Marszałek Sejmu i Prokurator Generalny nie przedstawili stanowiska w sprawie.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 193 Konstytucji: „Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”. Unormowanie to znajduje swoje odzwierciedlenie również w art. 3 i art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Powyższe przepisy wskazują warunki wniesienia oraz merytorycznego rozpoznania pytania prawnego.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał treść i znaczenie przesłanek pytania prawnego, od spełnienia których zależy dopuszczalność merytorycznego rozpoznania sprawy. Niespełnienie którejkolwiek z nich jest przeszkodą formalną kontroli konstytucyjności zaskarżonych norm, zobowiązującą Trybunał do umorzenia postępowania (zob. zamiast wielu wyrok TK z 21 czerwca 2011 r., sygn. P 26/10, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 43). Niezależnie od wymagań o charakterze szczegółowym, właściwych dla pytań prawnych, każdy wniosek, pytanie prawne czy skarga konstytucyjna powinny spełniać podstawowe wymagania formalne pism procesowych przewidziane w art. 32 ust. 1 ustawy o TK. Należą do nich m.in. sformułowanie zarzutu niezgodności zakwestionowanego aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (pkt 3) oraz uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie (pkt 4).

2. Problem konstytucyjny, z jakim zwrócił się do Trybunału Sąd Rejonowy w Mińsku Mazowieckim, został już rozstrzygnięty przez TK w wyroku pełnego składu z 11 marca 2015 r. (sygn. P 4/14, Dz. U. poz. 369). W wyroku tym Trybunał stwierdził zgodność m.in. art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540; dalej: u.g.h.) z art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji oraz art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. TK wyjaśnił, że notyfikacja tzw. przepisów technicznych nie stanowi elementu konstytucyjnego trybu ustawodawczego. Żaden z przepisów konstytucyjnych nie odnosi się bowiem do tej kwestii. Zdaniem Trybunału, „dochowanie czy też niedochowanie procedury notyfikacyjnej nie ma wpływu na ocenę dochowania konstytucyjnego trybu stanowienia ustawy. Trybunał Konstytucyjny uznał tym samym, że brak notyfikacji projektu ustawy o grach hazardowych nie stanowił naruszenia takich reguł stanowienia ustaw, które mają swoje wyraźne źródło w przepisach Konstytucji i które dotyczyłyby w sensie treściowym konstytucyjnego trybu ustawodawczego”. Jednocześnie, „brak notyfikacji kwestionowanych przepisów art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych nie stanowi takiego naruszenia pozakonstytucyjnej procedury ustawodawczej, które byłoby równoznaczne z naruszeniem art. 2 i art. 7 Konstytucji. (...) można bowiem przyjąć, że każde, choćby potencjalne, uchybienie proceduralne, stanowi zawsze podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności aktu normatywnego i prowadzi w rezultacie do utraty przez ten akt mocy obowiązującej”.

3. Trybunał postanowił, że w sytuacji, w której zarzut Sądu Rejonowego w Mińsku Mazowieckim dotyczył naruszenia trybu ustawodawczego, zaś ocena tego zarzutu nastąpiła w ostatecznym wyroku TK, ponowne merytoryczne rozstrzygnięcie tej samej kwestii, w tym na gruncie innego przepisu tej samej ustawy, jest zbędne. Z kolei przepisy dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. UE L 204 z 21.07.1998, s. 37; dalej: dyrektywa 98/34/WE) zostały przywołane przez pytający sąd jako pośrednia przesłanka wniosku o naruszeniu konstytucyjnego trybu ustawodawczego w toku stanowienia art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 u.g.h. Według Sądu Rejonowego w Mińsku Mazowieckim, niezrealizowanie dyspozycji dyrektywy 98/34/WE spowodowało naruszenie art. 7 i art. 91 ust. 3 Konstytucji.

Pytający sąd nie przedstawił nowych argumentów, okoliczności i dowodów, które pozwalałyby na odmienną ocenę konstytucyjności braku notyfikacji zaskarżonych przepisów u.g.h. Postępowanie zostało zatem umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na zbędność orzekania.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

113

POSTANOWIENIE
z dnia 21 lipca 2015 r.
Sygn. akt P 57/15**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Teresa Liszcz – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz
Andrzej Wróbel – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 21 lipca 2015 r., połączonych pytań prawnych Sądu Rejonowego w Świnoujściu:

czy art. 6 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.) w związku z art. 107 § 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, ze zm.) są zgodne z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie ze względu na zbędność wydania wyroku.**

UZASADNIENIE

I

1. Sąd Rejonowy w Świnoujściu II Wydział Karny (dalej: Sąd Rejonowy w Świnoujściu lub sąd pytający) w postanowieniach z 16 stycznia 2015 r. (sygn. akt: II K 459/13, II K 117/13 i II K 9/13), zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z trzema pytaniami prawnymi:

czy art. 6 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.; dalej: ustawa o grach hazardowych) w związku z art. 107 § 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, ze zm.; dalej: k.k.s.) są zgodne z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

1.1. Powyższe pytania prawne zostały przedstawione w związku z postępowaniami karnymi dotyczącymi osób oskarżonych o urządzenie gier o charakterze losowym na automatach poza kasynem gry wbrew przepisom ustawy o grach hazardowych, tj. o popełnienie przestępstwa skarbowego określonego w art. 107 § 1 k.k.s.

1.2. Na tle rozpatrywanych spraw sąd pytający powziął wątpliwość co do konstytucyjności art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, powołując w uzasadnieniu pytań prawnych identyczne argumenty.

Zarzuty mają charakter formalny i odnoszą się do braku notyfikacji art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych Komisji Europejskiej, zgodnie z dyrektywą 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającą procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. UE L 204 z 21.07.1998, s. 37, ze zm.; dalej: dyrektywa 98/34/WE). Zdaniem sądu pytającego, kwestionowane przepisy istotnie ograniczają, a nawet stopniowo uniemożliwiają prowadzenie gier na automatach o niskich wygranych poza kasynami gry. W ocenie sądu pytającego, stanowią przepisy techniczne, w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE, nakładają bowiem warunki mające wpływ na sprzedaż takich automatów.

Sąd pytający w pełni zgodził się ze stanowiskiem zawartym w postanowieniu Sądu Najwyższego z 28 listopada 2013 r., sygn. akt I KZP 15/13 (OSNKW nr 12/2013, poz. 101), że obowiązek notyfikacji Komisji Europejskiej

przepisów technicznych, o którym mowa w dyrektywie 98/34/WE, stanowi element konstytucyjnego trybu stanowienia ustaw, a jego naruszenie może być kwestionowane jako naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego. Sąd pytający podzielił także argumentację przedstawioną przez Sąd Najwyższy w powyższym postanowieniu. Za naruszeniem konstytucyjnego trybu ustawodawczego przemawiać ma zatem: po pierwsze, wysoka, ponadustawowa i oparta na prawie międzynarodowym ranga uregulowania prawnego, z którego wynika obowiązek notyfikacji przepisów technicznych; po drugie, kwalifikowany wymóg ustawowej formy wprowadzenia ograniczeń wolności gospodarczej; po trzecie, stanowcza rola Komisji Europejskiej i mechanizmu „kontroli prewencyjnej”, jakim jest procedura notyfikacyjna; po czwarte, nadzwyczajne tempo prac nad ustawą o grach hazardowych oraz to, że z uwagi na brak notyfikacji parlamentarzyści nie mieli pełnej informacji o konsekwencjach prawnych uchwalenia tej ustawy z punktu widzenia zgodności z zasadami rynku wewnętrznego Unii Europejskiej. W przekonaniu sądu pytającego, wadliwość postępowania ustawodawczego, jaką było zaniechanie notyfikacji kwestionowanych przepisów Komisji Europejskiej, przesądza o ich niezgodności z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

Sąd pytający podkreślił, że odpowiedź na pytania prawne ma wpływ na rozstrzygnięcie spraw toczących się przed sądem, ponieważ podstawę odpowiedzialności karnej za czyny zarzucane oskarżonym stanowi art. 107 § 1 k.k.s., który odsyła do treści art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych.

2. Zarządzeniami Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 13 marca 2015 r. pytania prawne Sądu Rejonowego w Świnoujściu, z uwagi na tożsamość ich przedmiotu, zostały połączone do wspólnego rozpoznania pod sygn. P 57/15.

3. Do dnia wydania niniejszego postanowienia ani Sejm, ani Prokurator Generalny nie zajęli stanowiska w sprawie.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot pytań prawnych Sądu Rejonowego w Świnoujściu.

Sąd Rejonowy w Świnoujściu (dalej: sąd pytający) przedstawił TK pytania prawne: czy art. 6 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 612; dalej: ustawa o grach hazardowych) w związku z art. 107 § 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, ze zm.; dalej: k.k.s.) są zgodne z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

Pytania prawne zostały postawione TK na tle rozpoznania spraw osób oskarżonych o popełnienie czynu zabronionego z art. 107 § 1 k.k.s., zgodnie z którym „Kto wbrew przepisom ustawy lub warunkom koncesji lub zezwolenia urzędu lub prowadzi grę losową, grę na automacie lub zakład wzajemny, podlega karze grzywny do 720 stawek dziennych albo karze pozbawienia wolności do lat 3, albo obu tym karom łącznie”.

W myśl zakwestionowanego art. 6 ust. 1 ustawy o grach hazardowych „Działalność w zakresie gier cylindrycznych, gier w karty, gier w kości oraz gier na automatach może być prowadzona na podstawie udzielonej koncesji na prowadzenie kasyna gry”.

Z kolei kwestionowany art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych stanowi, że: „Urządzanie gier cylindrycznych, gier w karty, gier w kości oraz gier na automatach dozwolone jest wyłącznie w kasynach gry”.

Sąd pytający zarzucił art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego – art. 2 i art. 7 Konstytucji. Zarzuty sądu pytającego mają charakter formalny, a naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego ma wynikać z braku notyfikacji kwestionowanych przepisów Komisji Europejskiej w trybie przewidzianym w dyrektywie 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającą procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. L 204 z 21.07.1998, s. 37, ze zm.; dalej: dyrektywa 98/34/WE). W przekonaniu sądu pytającego kwestionowane przepisy mają bowiem charakter techniczny w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE.

2. Przesłanki dopuszczalności merytorycznego rozpoznania pytania prawnego.

Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego, w myśl art. 193 Konstytucji, uzależniona jest od spełnienia przesłanek: 1) podmiotowej, która wymaga, aby podmiotem inicjującym w trybie pytania prawnego konstytucyjną kontrolę był wyłącznie sąd; 2) przedmiotowej, która ogranicza kontrolę jedynie do oceny hierarchicznej zgodności aktów normatywnych z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą; 3) funkcjonalnej, która nakazuje, aby od odpowiedzi na pytanie prawne zależało rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Skuteczne zainicjowanie kontroli konstytucyjnej w tym trybie wymaga spełnienia przesłanek

określonych w art. 193 Konstytucji i powtórzonych w art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Powołane przepisy, łącznie z art. 32 ust. 1 i 3 ustawy o TK, precyzują warunki merytorycznego rozpoznania pytania prawnego.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że połączone do wspólnego rozpoznania pytania prawne Sądu Rejonowego w Świnoujściu spełniają przesłanki podmiotową, przedmiotową i funkcjonalną, o których mowa w art. 193 Konstytucji.

3. Ocena dopuszczalności pytań prawnych z perspektywy wystąpienia ujemnej przesłanki procesowej – *ne bis in idem*.

3.1. Oprócz ustalenia, że pytania prawne spełniają wymagania wynikające z art. 193 Konstytucji i odpowiednich przepisów ustawy o TK, niezbędne było następnie stwierdzenie, czy nie występują w okolicznościach niniejszej sprawy ujemne przesłanki procesowe. W szczególności należało ocenić dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytań prawnych ze względu na ujemną przesłankę procesową *ne bis in idem*, czyli zakaz ponownego orzekania o tym samym (w tej samej sprawie). Należy bowiem wziąć pod uwagę, że Trybunał Konstytucyjny ocenił już z perspektywy konstytucyjnego trybu ustawodawczego problem niedochowania unijnej procedury notyfikacji przepisów technicznych, o której mowa w dyrektywie 98/34/WE.

W wyroku z 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14 (Dz. U. poz. 369; OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 31), Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie orzekł, że art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych są zgodne z art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji oraz z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. P 4/14 uznał, że notyfikacja tzw. przepisów technicznych, o której mowa w dyrektywie 98/34/WE, implementowanej do polskiego porządku prawnego rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, ze zm.), nie stanowi elementu konstytucyjnego trybu ustawodawczego. Stąd też dochowanie czy też niedochowanie procedury notyfikacyjnej nie ma wpływu na ocenę dochowania konstytucyjnego trybu stanowienia ustawy. Trybunał uznał tym samym, że „brak notyfikacji projektu ustawy o grach hazardowych nie stanowił naruszenia takich reguł stanowienia ustaw, które mają swoje wyraźne źródło w przepisach Konstytucji i które dotyczyłyby w sensie treściowym konstytucyjnego trybu ustawodawczego”. Co więcej, Trybunał uznał także, że brak notyfikacji nie stanowił naruszenia pozakonstytucyjnej procedury ustawodawczej, które byłoby równoznaczne z naruszeniem art. 2 i art. 7 Konstytucji. Niedopełnienie obowiązku notyfikacji Komisji Europejskiej, a więc zaniedbanie o charakterze formalnoprawnym unijnej procedury notyfikacji, nie pociąga za sobą naruszenia standardów konstytucyjnych w zakresie stanowienia ustaw.

Biorąc pod uwagę treść wyroku w sprawie o sygn. P 4/14, Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie uznał, że tożsamy problem konstytucyjny, przedstawiony w rozpoznawanych pytaniach prawnych, został już przez TK rozstrzygnięty w ostatecznym wyroku z 11 marca 2015 r. Zarzut niekonstytucyjności sformułowany przez sąd pytający w niniejszej sprawie jest bez wątpienia tożsamy z rozpoznany w wyroku o sygn. P 4/14. Sąd pytający wskazał też te same wzorce kontroli oraz argumenty za niekonstytucyjnością art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych. W niniejszej sprawie sąd pytający nie podniósł żadnych dodatkowych twierdzeń i dowodów, w porównaniu z rozważanymi przez Trybunał w sprawie o sygn. P 4/14.

3.2. W związku z wyrokiem TK w sprawie o sygn. P 4/14, w której przedmiotem kontroli były po części te same przepisy konfrontowane z tymi samymi wzorcami kontroli, zachodzi konieczność rozstrzygnięcia kwestii celowości i dopuszczalności merytorycznego rozpatrzenia niniejszej sprawy. Należy przede wszystkim rozważyć zakres dopuszczalności kontroli merytorycznej zakwestionowanych przepisów w aspekcie zasady *ne bis in idem* rozumianej z uwzględnieniem specyfiki postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne. Taki stan rzeczy ma m.in. miejsce, gdy zakwestionowany przepis prawny był już w innej sprawie przedmiotem kontroli konstytucyjności. O niedopuszczalności wydania orzeczenia przesądza wystąpienie ujemnej przesłanki procesowej w postaci powagi rzeczy osądzonej – *res iudicata*, a więc tożsamości zarówno podmiotowej, jak i przedmiotowej w sprawie.

Upřednie rozpoznanie sprawy konstytucyjności określonego przepisu z punktu widzenia tych samych wzorców kontroli, bez wystąpienia tożsamości podmiotowej, oznacza, że mamy do czynienia z zasadą *ne bis in idem*, rozumianą z uwzględnieniem specyfiki tego postępowania (zob. np. postanowienie TK z 25 października 2011 r., sygn. K 36/09, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 93). W takim wypadku Trybunał Konstytucyjny umarza postępowanie ze względu na zbędność wydania wyroku. Brak jest bowiem celowości prowadzenia postępowania i wyrokowania w kwestii, która została już jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta.

Zasada *ne bis in idem* znajduje zastosowanie, jeżeli te same przepisy zostały już wcześniej zakwestionowane przez inny podmiot w oparciu o te same zarzuty niekonstytucyjności. W orzecznictwie TK przyjmuje się, że z zasadą *ne bis in idem* nie mamy do czynienia w wypadku wskazania nowych wzorców kontroli, gdy we wcześniejszym orzeczeniu uznano zgodność zakwestionowanego przepisu z Konstytucją (zob. postanowienie o sygn. K 36/09 i wskazane tam wcześniejsze orzeczenia TK). Co więcej, to, że określone przepisy stanowiły już przedmiot kontroli z określonymi wzorcami i zostały uznane za konstytucyjne, nie wyklucza ponownego ich badania nawet z tymi samymi wzorcami, jeżeli tylko inicjator kontroli przedstawi nowe, niepowoływane wcześniej argumenty, okoliczności lub dowody uzasadniające prowadzenie postępowania i wydanie wyroku (zob. postanowienie o sygn. K 36/09 i wskazane tam wcześniejsze orzeczenia TK). Wskazanie nowych wzorców kontroli, zarzutów i argumentów uzasadniających niekonstytucyjność ponownie zakwestionowanej regulacji może bowiem spowodować odmienny kierunek rozstrzygnięcia sprawy przez Trybunał.

3.3. Biorąc powyższe pod uwagę Trybunał Konstytucyjny uznaje, że w odniesieniu do zakwestionowanego w niniejszych pytaniach prawnych art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych zachodzi jednoznacznie ujemna przesłanka procesowa w postaci *ne bis in idem*, pociągająca za sobą konieczność umorzenia postępowania ze względu na zbędność wydania wyroku.

W niniejszej sprawie, oprócz art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, został jednakże zakwestionowany także art. 6 ust. 1 tej ustawy. Jest jednak oczywiste, że zarzut niekonstytucyjności podnoszony wobec art. 6 ust. 1 ustawy o grach hazardowych jest tożsamy z zarzutem podnoszonym wobec przepisów zakwestionowanych w sprawie o sygn. P 4/14. Sąd pytający zarzucił bowiem łącznie art. 6 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego z uwagi na brak ich notyfikacji Komisji Europejskiej w trybie przewidzianym w dyrektywie 98/34/WE. Nie ulega więc wątpliwości, że problem konstytucyjny, stanowiący przedmiot niniejszych pytań prawnych, zarówno w odniesieniu do art. 14 ust. 1, jak i art. 6 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, został już ostatecznie rozstrzygnięty w wyroku pełnego składu TK o sygn. P 4/14. Przy czym, sąd pytający nie wskazał żadnych nowych wzorców kontroli, jak również nie przedstawił nowych argumentów, okoliczności i dowodów, które mogłyby teoretycznie wpłynąć na odmienny w tej sprawie kierunek rozstrzygnięcia TK.

Trybunał Konstytucyjnie uznaje zatem za konieczne wskazać, że w dotychczasowym orzecznictwie przyjmował, iż zbędność wydania wyroku, a więc wystąpienie przesłanki *ne bis in idem*, zachodzi między innymi w sytuacji rozpoznawania problemu konstytucyjnego, który został już wcześniej przez Trybunał rozstrzygnięty (zob. postanowienie TK z 24 lutego 2015 r., sygn. P 34/13, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 26). Trybunał ocenia bowiem sytuację w kategoriach pragmatycznych, badając celowość prowadzenia postępowania i orzekania w kwestii, która została już jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta.

Uwzględniając powyższy kierunek interpretacyjny wystąpienia ujemnej przesłanki procesowej w postaci *ne bis in idem*, Trybunał Konstytucyjny w zbliżonych, czy wręcz tożsamy przedmiotowo sprawach przyjął, że w sytuacji, w której zarzut w sprawie o sygn. P 4/14 dotyczył naruszenia konstytucyjnego trybu ustawodawczego ze względu na niedopełnienie obowiązku notyfikacji, zaś ocena tego zarzutu nastąpiła w ostatecznym wyroku, dokonanie ponownej kontroli takiego samego zarzutu, postawionego wobec innego przepisu ustawy o grach hazardowych, cechuje automatyzm. Tym samym ocena art. 6 ust. 1 ustawy o grach hazardowych z punktu widzenia wskazanych wzorców kontroli jest zbędna (zob. m.in. postanowienia TK z: 26 maja 2015 r., sygn. P 10/14, sygn. P 30/14, sygn. P 28/15 i sygn. P 60/15; 28 maja 2015 r., sygn. P 65/14; 2 czerwca 2015 r., sygn. P 38/15 oraz 3 czerwca 2015 r., sygn. P 41/14, wszystkie dotychczas niepublikowane).

Biorąc powyższe pod uwagę Trybunał Konstytucyjny uznaje, że także w niniejszej sprawie w odniesieniu do art. 6 ust. 1 ustawy o grach hazardowych wystąpiła ujemna przesłanka procesowa w postaci zakazu *ne bis in idem*.

Tym samym Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na zbędność wydania wyroku.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

114

POSTANOWIENIE
z dnia 22 lipca 2015 r.
Sygn. akt P 35/13**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Stanisław Biernat – przewodniczący
Zbigniew Cieślak
Maria Gintowt-Jankowicz
Teresa Liszcz – sprawozdawca
Marek Zubik,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 22 lipca 2015 r., pytania prawnego Sądu Najwyższego: czy art. 75 § 3 w związku z art. 75 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2013 r. poz. 427) jest zgodny z art. 180 ust. 2 i 5 w związku z art. 180 ust. 1, art. 178 ust. 1, art. 179 i art. 186 ust. 1 oraz w związku z art. 173 i art. 10 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 23 maja 2013 r., sygn. akt III KRS 34/12, działając na podstawie art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), Sąd Najwyższy wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 75 § 3 w związku z art. 75 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (ówcześnie: Dz. U. z 2013 r. poz. 427, obecnie: Dz. U. z 2015 r. poz. 133, ze zm.; dalej: u.s.p.) jest zgodny z art. 180 ust. 2 i 5 w związku z art. 180 ust. 1, art. 178 ust. 1, art. 179 i art. 186 ust. 1 oraz w związku z art. 173 i art. 10 ust. 1 Konstytucji.

1.2. Pytanie sformułowano w związku z rozpoznawaniem przez Sąd Najwyższy odwołania od decyzji Ministra Sprawiedliwości o przeniesieniu pewnego sędziego ze stanowiska sędziego Sądu Rejonowego w Żninie na stanowisko sędziego Sądu Rejonowego w Szubinie, w związku ze zniesieniem, 1 stycznia 2013 r., Sądu Rejonowego w Żninie (tzw. reforma Gowina – rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 października 2012 r. w sprawie zniesienia niektórych sądów rejonowych, Dz. U. poz. 1121; dalej: rozporządzenie o zniesieniu sądów).

Decyzja o zmianie miejsca służbowego została wobec sędziego wydana na podstawie art. 75 § 2 pkt 1 i art. 75 § 3 u.s.p. w związku z § 1 pkt 1 lit. d rozporządzenia o zniesieniu sądów oraz § 3 pkt 3 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 października 2012 r. w sprawie ustalenia siedzib i obszarów właściwości sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych (Dz. U. poz. 1223; dalej: rozporządzenie o siedzibach sądów).

1.3. Sąd Najwyższy podkreślił, że sprawa, na tle której wniesione zostało pytanie prawne, jest jedną z ponad 320 spraw zawisłych przed tym sądem w wyniku wniesienia przez sędziów odwołań od decyzji Ministra Sprawiedliwości o ich przeniesieniu na inne miejsce służbowe, bez zgody zainteresowanych, w związku ze zniesieniem, 1 stycznia 2013 r., 79 sądów rejonowych.

Zakwestionowany art. 75 § 3 u.s.p. stanowił podstawę prawną dla Ministra Sprawiedliwości do wydania decyzji o przeniesieniu sędziego, bez jego zgody, na inne miejsce służbowe wówczas, gdy został zniesiony sąd, w którym sędzia dotychczas pełnił służbę.

Sąd Najwyższy podkreślił, że od dłuższego czasu to ustawowe uprawnienie Ministra Sprawiedliwości jest kwestionowane w piśmiennictwie jako rozwiązanie idące zbyt daleko i niekonstytucyjne. Wskazał, że przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia do przenoszenia sędziego, bez jego zgody, na inne miejsce służbowe, jako konsekwencji uprzedniego zniesienia sądu przez tegoż Ministra, stanowi mechanizm prawny umożliwiający władzy wykonawczej uczynienie z niego instrumentu *sui generis* reformy sądownictwa, w ramach której, jak w sprawach zawisłych przed SN, kilkuset sędziów jest przenoszonych na inne miejsca służbowe.

Regulacja zawarta w art. 75 § 3 w związku z art. 75 § 2 pkt 1 u.s.p., w ocenie Sądu Najwyższego, pozostaje w sprzeczności z wyrażoną w art. 180 ust. 1 Konstytucji zasadą nieusuwalności sędziów, rozumianą jako gwarancja orzekania przez sędziego w siedzibie sądu określonego w akcie powołania przez Prezydenta przy udziale Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS; art. 179 i art. 186 ust. 1 Konstytucji), stanowiącą jedną z gwarancji niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 Konstytucji), oraz z ustrojową pozycją władzy sądowniczej, wyznaczoną przez art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

Zdaniem Sądu Najwyższego, przeniesienie sędziego do innego sądu, wbrew jego woli, jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy przesłanki określone w art. 180 ust. 2 Konstytucji są spełnione łącznie, albowiem ujęte one zostały w formie koniunkcji. Warunków tych nie realizuje przeniesienie sędziego na mocy decyzji Ministra Sprawiedliwości, nawet w sytuacji, gdy dla jej wydania istnieją podstawy ustawowe. Z tego względu, w ocenie Sądu Najwyższego, art. 75 § 3 w związku z § 2 pkt 1 tego artykułu u.s.p. jest niezgodny z art. 180 ust. 2 Konstytucji.

Przepis art. 180 ust. 5 Konstytucji umożliwia przeniesienie sędziego do innego sądu lub w stan spoczynku, z pozostawieniem mu pełnego wynagrodzenia, w razie zmiany ustroju sądów lub granic okręgów sądowych. Tymczasem, zdaniem Sądu Najwyższego, dokonana przez Ministra Sprawiedliwości, rozporządzeniami o zniesieniu sądów i o siedzibach sądów, zmiana obszarów właściwości sądów nie miała wymiaru ustrojowego, o jakim mowa w art. 180 ust. 5 Konstytucji.

Sąd Najwyższy sformułował tezę, że zniesienie przez Ministra Sprawiedliwości nawet kilkudziesięciu sądów rejonowych nie jest zmianą ustroju sądów, a jeżeli polega ono na włączeniu obszaru właściwości miejscowej zniesionych sądów do obszaru właściwości miejscowej innych sądów rejonowych, to nie można też mówić o zmianie granic okręgów sądowych. Zmiana granic okręgów sądowych, zdaniem Sądu Najwyższego, musiałaby bowiem wiązać się z istotną ustawową zmianą zasad wyznaczania obszarów właściwości sądów, np. przez przyjęcie zasady, że sąd rejonowy tworzy się dla obszaru jednego powiatu, sąd okręgowy – dla obszaru jednego województwa, zaś sąd apelacyjny – dla obszaru kilku województw.

Tymczasem art. 75 § 2 ust. 1 u.s.p. dopuszcza możliwość przeniesienia sędziego, nawet wbrew jego woli, do innego sądu w sytuacji zniesienia stanowiska, wywołanego zmianą organizacji sądownictwa lub zniesienia danego sądu bądź wydziału zamiejscowego. Ustawowe przesłanki przeniesienia sędziego, wbrew jego woli, nie pokrywają się zatem z określonymi w art. 180 ust. 5 Konstytucji wyjątkami od konstytucyjnej zasady nieusuwalności sędziów.

W ocenie Sądu Najwyższego, art. 75 § 3 w związku z art. 75 § 2 pkt 1 u.s.p., w zakresie, w jakim przepisy te nie przewidują udziału Prezydenta, a co najmniej KRS, w procesie przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe, jest niezgodny również z art. 178 ust. 1, art. 179 i art. 186 ust. 1 Konstytucji. Określony w art. 179 Konstytucji sposób powoływania sędziów jest skorelowany z zasadą niezawisłości sędziów (art. 178 ust. 1 Konstytucji), a także z zasadą odrębności i niezależności sądów od innych władz (art. 173 Konstytucji). Sposób powoływania sędziów – przez Prezydenta na wniosek KRS – ma zasadnicze znaczenie ustrojowe, ponieważ tworzy instytucjonalne gwarancje prawidłowego funkcjonowania władzy sądowniczej, realizacji prawa do sądu, legitymizacji władzy sądowniczej i urzeczywistniania zasady podziału i równowagi władz. Konstytucyjny model powoływania sędziów umożliwia realizację podstawowych zasad sprawowania wymiaru sprawiedliwości, przy czym niezależność sądownictwa od władzy wykonawczej w procesie powoływania sędziów wzmocniona jest tym, że Prezydent nie może w tym zakresie postępować dowolnie, albowiem działa na wniosek KRS – konstytucyjnego organu stojącego na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 1 Konstytucji), bez udziału którego niedopuszczalne jest podejmowanie najważniejszych decyzji personalnych dotyczących sędziego.

Sąd Najwyższy zaprezentował pogląd, że istota powołania sędziego sprowadza się do nadania sędziemu inwestytury. Stanowi zatem nie tylko tytuł do sprawowania władzy sądowniczej, ale również określa zakres sprawowania tej władzy. Miejsce służbowe sędziego stanowi więc immanentny element aktu powołania na urząd sędziego. Sędzia orzeka w siedzibie sądu określonego w akcie powołania (art. 179 Konstytucji) i nie może być dowolnie przeniesiony do innej siedziby. Siedziba sędziego to konkretny sąd (obszar jurysdykcyjny), w którym sędzia sprawuje wymiar sprawiedliwości. Siedziba sędziego jest więc jednym z czynników kształtujących status

sędziego. Przeniesienie sędziego, wbrew jego woli, na podstawie decyzji podejmowanej samodzielnie przez organ władzy wykonawczej (Ministra Sprawiedliwości), bez udziału w takiej procedurze organów władzy sądowej, stanowi zatem, w ocenie Sądu Najwyższego, rozwiązanie wadliwe ustrojowo.

Przytaczając orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Sąd Najwyższy nadmienił, że z norm konstytucyjnych wynika nakaz ściślejszej separacji władzy sądowniczej od władzy wykonawczej niż separacji między władzą wykonawczą a władzą ustawodawczą. Nakaz ten „nie przekreśla (...) założenia, że odrębność i niezależność sądów nie może prowadzić do zniesienia mechanizmu koniecznej równowagi pomiędzy władzami, gdyż wymóg taki wprost wynika z art. 10 Konstytucji (...) mechanizm hamowania i równowagi, zakładający możliwość ingerencji w zakres władzy sądowniczej, nie może (natomiast) dotyczyć niezawisłości sędziowskiej w zakresie sprawowania urzędu sędziego, a jakiegokolwiek wkraczanie w działanie i organizację władzy sądowniczej, w sferze nieobjętej bezwzględnie zasadą niezawisłości, może być dokonywane jedynie wyjątkowo i posiadać dostateczne uzasadnienie merytoryczne” (s. 18 pytania prawnego).

W dalszej części swojego stanowiska Sąd Najwyższy wskazał, że brak jest odpowiednich ustawowych gwarancji dochowania niezależności władzy sądowniczej od władzy wykonawczej, ponieważ zakres sądowej kontroli decyzji Ministra Sprawiedliwości o przeniesieniu sędziego, bez jego zgody, na inne miejsce służbowe nie został przez ustawodawcę doprecyzowany, zaś sama decyzja jest skuteczna z chwilą w niej wskazaną. „Merytorycznym uzasadnieniem dopuszczenia możliwości przeniesienia sędziego bez jego zgody na inne miejsce służbowe na podstawie decyzji Ministra Sprawiedliwości, podjętej jednoosobowo, bez udziału innych podmiotów, nie może być potrzeba szybkiego reagowania na bieżące potrzeby kadrowe sądownictwa. Skoro prawodawca przewidział w Konstytucji (art. 179), że obsadzanie stanowisk sędziowskich należy do prerogatyw Prezydenta RP, który działa w tym zakresie na wniosek KRS, także w odniesieniu do określenia miejsca służbowego sędziego, to tym samym nie można uznać, że potrzeba szybkiego reagowania na potrzeby sądownictwa jednoosobowo przez Ministra Sprawiedliwości może stanowić wyjątek uzasadniający odstępstwo od zasady niewkraczania przez władzę wykonawczą w działanie i organizację władzy sądowniczej”.

2. Pismem z 25 marca 2014 r. stanowisko zajął Marszałek Sejmu, wnosząc o uznanie, że art. 75 § 3 w związku z art. 75 § 2 pkt 1 u.s.p. jest zgodny z art. 180 ust. 5 w związku z art. 178 ust. 1, art. 179, art. 186 ust. 1, art. 10 ust. 1 i art. 173 oraz nie jest niezgodny z art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji.

2.1. Marszałek Sejmu stwierdził, że Sąd Najwyższy ograniczył się do wskazania, iż „Od rozstrzygnięcia co do zgodności wskazanego przepisu z Konstytucją w sposób oczywisty zależy rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed Sądem Najwyższym”. W opinii Sejmu, trudno uznać tę wypowiedź za spełnienie warunku określonego w art. 32 ust. 3 ustawy o TK, tj. wykazanie przesłanki funkcjonalnej. Przypomniał jednak, że Trybunał Konstytucyjny – w wyroku z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04 (OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111) – dostrzegając analogiczne do omawianych deficyty pytania prawnego Sądu Najwyższego, zaniechał umorzenia sprawy, wskazując na wyjątkowość swojej decyzji w tym względzie i podkreślając, że „wymaganie wyraźnie określone w art. 32 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ma charakter bezwzględnie wiążący zarówno dla sądów przedstawiających pytania prawne, jak dla Trybunału Konstytucyjnego, a odejście od jego respektowania nie może stać się w przyszłości regułą”.

Odnosząc się do kwestii merytorycznych, Sejm wskazał, że kompetencja Ministra Sprawiedliwości do tworzenia i znoszenia sądów oraz ustalania ich siedzib mieści się w ramach tzw. władztwa organizacyjnego i nie narusza konstytucyjnych fundamentów władzy sądowniczej. Realizacja tak określonej kompetencji (zniesienie lub utworzenie nowego sądu) wywołuje zmiany w ramach istniejącej siatki sądów powszechnych. Nadto, towarzyszą jej również zmiany o charakterze personalnym, ponieważ zniesienie sądu powoduje utratę przez sędziego dotychczasowego miejsca służbowego. W związku z tym, ustawodawca wyposażył jednocześnie Ministra Sprawiedliwości w kompetencję do przenoszenia sędziów na inne miejsce służbowe. Oba przepisy są wyrazem pragmatyzmu prawniczego, mającego na celu dobro wymiaru sprawiedliwości.

Zasada stabilizacji urzędu sędziego, przewidziana w art. 180 Konstytucji, nie może być rozumiana jako absolutna, a wynikające z niej gwarancje nie zapewniają sędziemu trwałości miejsca służbowego od momentu powołania przez Prezydenta RP aż do przejścia w stan spoczynku. Ustawa zasadnicza dopuszcza bowiem *expressis verbis* przenoszenie sędziego na inne miejsce służbowe bez jego zgody, ale w określonych sytuacjach (art. 180 ust. 2 i 5 Konstytucji). Przeniesienie sędziego na inne miejsce służbowe należy postrzegać jako wyjątek od konstytucyjnej zasady stabilizacji urzędu sędziego. Jest to jednak wyjątek, który znajduje uzasadnienie w dążeniu do zapewnienia sprawnie działającego sądownictwa. W szczególnych przypadkach istnieje bowiem uzasadniony interes publiczny nakazujący przedłożyć dobro wymiaru sprawiedliwości nad zasadę stabilizacji urzędu sędziego.

Zdaniem Sejmu gwarancja nieusuwalności odnosi się przede wszystkim do zwolnienia (wydalenia) sędziego ze służby, co wiąże się z utratą wszystkich praw i obowiązków sędziego. Nieusuwalności nie należy bezpośrednio łączyć z instytucją przeniesienia sędziego do innego sądu (na inne stanowisko służbowe), o której mowa w art. 180 ust. 2 i 5 Konstytucji. Wprawdzie Konstytucja reguluje obie te instytucje w jednym artykule (art. 180), to jednak ocena każdej z nich musi być różna. Uzasadnienie tej tezy znajduje potwierdzenie w języku Konstytucji, który dokonuje dyferencjacji terminologicznej, wyróżniając „urząd sędziego” i „stanowisko”. Powyższe zróżnicowanie leksykalne znajduje swoje odzwierciedlenie w art. 180 ust. 2 Konstytucji, stanowiącym o „złożeniu sędziego z urzędu”, „zawieszeniu w urzędowaniu” i „przeniesieniu do innej siedziby lub na inne stanowisko” (zob. także art. 180 ust. 5 Konstytucji).

Podsumowując tę wypowiedź, Sejm podkreślił, że zasada nieusuwalności sędziego, ujęta w art. 180 ust. 1 Konstytucji, wyraża w rezultacie zakaz dyskrecjonalnego pozbawienia sędziego urzędu, zaś zasada nieprzenoszalności dotyczy trwałości stanowiska służbowego, z którym wiąże się sprawowanie jurysdykcji w określonym miejscowo sądzie. Z tego względu stosowanie wprost gwarancji, jakie wynikają z zasady nieusuwalności, w odniesieniu do miejsca służbowego, nie znajduje uzasadnienia w świetle norm konstytucyjnych.

Sejm powołał się również na art. 180 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym przeniesienie sędziego na inne miejsce służbowe może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie. Zaskarżony art. 75 § 3 u.s.p. odnosi się natomiast do przeniesienia na mocy decyzji Ministra Sprawiedliwości. Analiza obu przepisów, zdaniem Sejmu, uprawnia do twierdzenia, że zachodzi pomiędzy nimi różnica co do organów podejmujących decyzję o przeniesieniu sędziego. Przepis konstytucyjny stanowi o orzeczeniu sądu, zaś przepis ustawy – o decyzji Ministra Sprawiedliwości. Różnica pomiędzy przywołanym wzorcem a przedmiotem kontroli jest jednak irrelevantna dla wyniku oceny konstytucyjności art. 75 § 3 w związku z art. 75 § 2 pkt 1 u.s.p. Różnicę tę należy bowiem odczytywać jako rozbieżność (rozłączność), a nie kolizję treści konfrontowanych przepisów, co w konsekwencji przesądza o nieadekwatności analizowanego wzorca kontroli. Taki wniosek wynika z celu i charakteru regulacji art. 180 ust. 2 Konstytucji, normującego odstępstwa od zasady nieusuwalności sędziów z przyczyn innych niż zmiana granic okręgów sądowych (tej ostatniej kwestii został poświęcony wyłącznie art. 180 ust. 5 Konstytucji). Sprzeniewierzenie się niezawisłości sędziowskiej lub godności urzędu sędziego uprawniają do odstąpienia od zasady nieusuwalności oraz zasady nieprzenoszalności.

Poddając analizie dyspozycję art. 180 ust. 5 Konstytucji, Sejm stwierdził, że ustawa zasadnicza przyzwala na przeniesienie sędziego do innego sądu jako skutek podjętych zmian organizacyjnych. W niniejszej sprawie nie podlega dyskusji, że siatka sądów powszechnych uległa istotnej zmianie, a przeniesienie sędziów było z tą zmianą ściśle powiązane. Ponadto, art. 180 ust. 5 Konstytucji pozwala, w sytuacji daleko idących zmian w organizacji sądownictwa lub jednej z jego gałęzi, na głęboką ingerencję w status służbowy sędziego. Ta ingerencja znajduje jednak swoje uzasadnienie w zasadach i wartościach konstytucyjnych. Władza sądownicza jest powołana do realizacji ważnych zadań publicznych, zaś sprawowanie urzędu sędziego jest służbą publiczną. Zapewnienie rzetelności i sprawności działań władzy sądowniczej, a także konieczność realizacji obowiązku rozpatrzenia sprawy zawisłej przed sądem bez nieuzasadnionej zwłoki są czynnikami legitymującymi zmiany w siatce sądów i statusie poszczególnych sędziów. W tym kontekście, gwarancje stabilizacji urzędu sędziego „nie statuuja osobistych «przywilejów» dla pewnej grupy funkcjonariuszy publicznych, mających służyć przede wszystkim ochronie ich interesów. Są to przepisy, na które należy patrzeć w pierwszej kolejności od strony instytucjonalnej, tj. przez pryzmat dążenia do zapewnienia faktycznego przestrzegania najważniejszych konstytucyjnych zasad wymiaru sprawiedliwości i ustroju sądownictwa. Tak więc chodzi tu o normy prawa w znaczeniu przedmiotowym, choć – oczywiście – nie można zapomnieć, że wynikają z nich określone prawa podmiotowe przysługujące osobom zajmującym stanowisko sędziego” (tak wymieniony wyrok o sygn. P 20/04).

Sejm podkreślił ponadto, że treść art. 180 ust. 5 Konstytucji nie przesądza, iż podstawa przeniesienia konkretnego sędziego powinna wynikać wprost z ustawy. Konstytucja nie zastrzega tej formy ani dla decyzji o zniesieniu sądu, ani też dla decyzji o przeniesieniu sędziego do innego sądu. W rezultacie, w sytuacji przekształceń poziomej struktury sądów, wystarczającą gwarancją niezawisłości sędziów jest unormowanie przez ustawodawcę podstaw ich przenoszenia.

Artykuł 179 Konstytucji, w ocenie Sejmu, nie rozstrzyga *expressis verbis* o istotnej dla sprawy zawisłej przed TK kwestii, a mianowicie o konieczności wskazania w akcie powołania określonego miejsca służbowego. Obowiązek taki można natomiast wywieść z art. 175, art. 176 i art. 45 Konstytucji, na poziomie zaś ustawowym wynika on wprost z art. 55 § 3 u.s.p. W rezultacie, określenie rodzaju (sąd powszechny, sąd administracyjny, sąd wojskowy, SN) i siedziby sądu, do którego sędzia zostaje powołany, stanowi immanentną część aktu powołania. Natomiast wskazanie miejsca służbowego w akcie powołania, choć bez wątplenia jest ustawową gwarancją konstytucyjnej zasady niezawisłości sędziowskiej i składa się w sposób immanentny na akt powołania, nie wynika *explicite* z art. 179 Konstytucji.

Sejm podkreślił, że sformułowany przez Sąd Najwyższy zarzut niekonstytucyjności opiera się na założeniu, że między aktem przeniesienia i aktem powołania istnieje analogia. Sąd Najwyższy odczytuje konstytucyjnie wyodrębniony wyjątek od zasady nieprzenoszalności sędziego (art. 180 ust. 5 Konstytucji) przez przyzmat regulacji dotyczącej powołania sędziego (art. 179 Konstytucji). Na mocy wniosku *a simili*, Sąd Najwyższy wyprowadza z art. 179 Konstytucji obowiązek udziału Prezydenta RP i KRS w procedurze przenoszenia sędziów. W opinii Sejmu, podobieństwo materii nie może stanowić uzasadnienia dla proponowanego rozumowania, zacierającego różnicę pomiędzy dwiema odrębnymi na gruncie Konstytucji instytucjami prawnymi (powołania i przeniesienia sędziego), jak również nie jest wystarczające dla uchylecia domniemania konstytucyjności zaskarżonego przepisu u.s.p.

W ocenie Sejmu, formułowanej na kanwie art. 10 Konstytucji, w sprawie zawisłej przed TK, ingerencja Ministra Sprawiedliwości nie dotyka istoty władzy sądowniczej. Kompetencja ta nie zmierza do zanegowania niezależności jurysdykcyjnej sądów. Minister nie otrzymał bowiem na podstawie zaskarżonej normy uprawnienia do wkraczania w sferę działalności orzeczniczej. W analizowanym przypadku, organ władzy wykonawczej nie decyduje ani o składzie orzekającym sądu, ani też o treści rozstrzygnięcia podejmowanego w indywidualnej sprawie, nie dokonuje weryfikacji wyroku lub innego orzeczenia. Decyduje natomiast – i to w ściśle określonych warunkach związanych z poziomą reorganizacją sądów – o racjonalnym wykorzystaniu kadry sędziowskiej.

3. Pismem z 15 października 2014 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny wnosząc o uznanie, że art. 75 § 3 w związku z art. 75 § 2 pkt 1 u.s.p. w zakresie, w jakim przepis ten przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości samodzielną kompetencję do wydania decyzji o przeniesieniu sędziego, bez jego zgody, na inne miejsce służbowe w przypadku zniesienia przez Ministra Sprawiedliwości sądu, w którym sędzia ten został powołany do pełnienia urzędu, jest niezgodny z art. 180 ust. 5 w związku z art. 178 ust. 1, art. 179 i art. 186 ust. 1 oraz w związku z art. 173 i art. 10 ust. 1 Konstytucji, nie jest natomiast niezgodny z art. 180 ust. 2 w związku z art. 180 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

3.1. Prokurator Generalny podkreślił, że zgodnie z art. 3 w związku z art. 32 ust. 3 ustawy o TK, to na sędzie pytającym spoczywa obowiązek wykazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą sąd pytający zainicjował postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Niespełnienie tego wymogu stanowi przeszkodę formalną do merytorycznego rozpoznania pytania prawnego i skutkuje umorzeniem postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku. Sąd Najwyższy poddał kontroli konstytucyjności pełną regulację art. 75 § 3 w związku z art. 75 § 2 pkt 1 u.s.p. Przedmiotem rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego jest jednak decyzja Ministra Sprawiedliwości o przeniesieniu sędziego Sądu Rejonowego w Żninie na stanowisko sędziego Sądu Rejonowego w Szubinie, w związku ze zniesieniem Sądu Rejonowego w Żninie. W tej sytuacji należy przyjąć, że dla rozpoznania tej sprawy znaczenie ma jedynie rozstrzygnięcie w zakresie dotyczącym konstytucyjności uprawnienia Ministra Sprawiedliwości do wydania decyzji w przedmiocie przeniesienia sędziego, bez jego zgody, na inne miejsce służbowe w przypadku uprzedniego zniesienia przez tegoż Ministra sądu, w którym sędzia pełnił urząd. W pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu.

Prokurator Generalny podkreślił, że zasada nieusuwalności sędziów nie ma charakteru absolutnego. Art. 180 Konstytucji określa bowiem przypadki odstępstw od tej zasady, dopuszczając złożenie sędziego z urzędu i zawieszenie w urzędowaniu na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach wskazanych w ustawie (ust. 2) oraz przeniesienie w stan spoczynku z powodu choroby lub utraty sił, po osiągnięciu wieku emerytalnego oraz w razie zmiany ustroju sądów lub granic okręgów sądowych (ust. 3-5). Przeniesienie sędziego do innej siedziby lub na inne stanowisko jest możliwe, lecz jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie (ust. 2). Przeniesienie sędziego do innego sądu jest również możliwe w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych (ust. 5). Nieprzenoszalność sędziów jest traktowana jako korelat nieusuwalności i jej sensem jest zapobieżenie szykanowaniu sędziów, które w pewnych wypadkach mogłoby zmusić ich do zrzeczenia się stanowiska. Art. 180 Konstytucji gwarantuje więc sędziemu stabilizację zarówno w zakresie stanowiska (pełnienia urzędu sędziowskiego w sądzie określonego rodzaju czy szczebla), jak i w zakresie siedziby (tj. miejsca służbowego) konkretnego sądu, w ramach którego sędzia sprawuje władzę sądowniczą. Nieprzenoszalność sędziego (podobnie jak nieusuwalność) nie ma jednak charakteru absolutnego. Dopuszczalne jest bowiem przeniesienie uzasadnione szczególnymi okolicznościami dotyczącymi konkretnego sędziego (art. 180 ust. 2 Konstytucji), jak i okolicznościami obiektywnymi, na które zainteresowany sędzia nie ma wpływu.

Prokurator Generalny przypomniał, że na podstawie art. 75 § 3 u.s.p. Minister Sprawiedliwości jest uprawniony do przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe. Może się to odbyć zawsze za zgodą sędziego albo też – nawet wbrew jego woli – jeżeli związane jest to, m.in., z uprzednim zniesieniem sądu, w drodze

rozporządzenia wydanego przez tegoż Ministra. W tym ostatnim przypadku, do przeniesienia może dojść, jeżeli uwzględnienie wniosku sędziego co do nowego miejsca służbowego nie jest możliwe. Na skutek przeniesienia sędziego przez Ministra Sprawiedliwości na inne miejsce służbowe, w trybie art. 75 § 3 u.s.p., dochodzi do zmiany statusu sędziego w zakresie dotyczącym jego miejsca służbowego, pierwotnie wynikającego z aktu powołania przez Prezydenta.

W ocenie Prokuratora Generalnego, zaistniały problem sprowadza się do oceny, czy konstytucyjnie dopuszczalne jest przeniesienie sędziego, bez jego zgody, na inne miejsce służbowe w przypadku zniesienia przez Ministra Sprawiedliwości sądu, wskazanego w akcie powołania tego sędziego, a także przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości samodzielnej kompetencji do przenoszenia sędziów do innych sądów w razie zmiany granic okręgów sądowych.

W tym względzie Prokurator Generalny stwierdził, że zakwestionowane przez Sąd Najwyższy przepisy u.s.p., jak i zakres pytania prawnego, nie pozostają w bezpośrednim związku z zasadą nieusuwalności sędziów z urzędu (art. 180 ust. 1 Konstytucji) oraz z określonymi w art. 180 ust. 2 Konstytucji warunkami złożenia sędziego z urzędu, zawieszenia w urzędowaniu, przeniesienia do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli – tylko w przypadkach określonych w ustawie i jedynie na mocy orzeczenia sądu. W rezultacie należy stwierdzić, że art. 75 § 3 w związku z § 2 pkt 1 tego artykułu u.s.p. nie jest niezgodny z art. 180 ust. 2 w związku z art. 180 ust. 1 Konstytucji.

Adekwatnym wzorcem kontroli, w świetle wypowiedzi Prokuratora Generalnego, jest natomiast art. 180 ust. 5 Konstytucji jako przepis bezpośrednio dopuszczający przeniesienie sędziego na inne miejsce służbowe w określonych sytuacjach, w tym – w razie zmiany granic okręgów sądowych. W tym względzie Prokurator Generalny przytoczył wyrok z 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12 (OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 29) i za jego uzasadnieniem powtórzył, że tworzenie i znoszenie przez Ministra Sprawiedliwości sądów w ramach upoważnienia z art. 20 pkt 1 u.s.p. nie stanowi zmiany ustroju sądów i nie narusza zasady podziału władzy. Ustrój sądów wyznaczają bowiem rodzaje i kategorie sądów oraz powiązania między nimi. Tworzenie i znoszenie sądów, a także ustalanie ich siedzib i obszarów właściwości (dokonywane w formie rozporządzenia) nie jest sprawowaniem funkcji jurysdykcyjnej, zastrzeżonej dla sądów. Nie można zatem podzielić poglądu, że zniesienie przez Ministra Sprawiedliwości sądu i włączenie obszaru właściwości sądu zniesionego do obszaru właściwości innego sądu nie może stanowić podstawy do przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe, w rozumieniu art. 180 ust. 5 Konstytucji.

Według Prokuratora Generalnego, treść art. 179 Konstytucji należy odczytywać między innymi w związku z art. 175 ust. 1 Konstytucji, wyrażającym zasadę sądowego wymiaru sprawiedliwości. Przyjęcie takiego kierunku wykładni pociąga za sobą daleko idące skutki, w szczególności ten, że nie sposób mówić o powołaniu do wymierzania sprawiedliwości *in abstracto*. Wręcz przeciwnie, skutkiem aktu wydanego przez Prezydenta na podstawie art. 179 Konstytucji jest powołanie do rozstrzygania określonych spraw, wyznaczonych między innymi przez właściwość miejscową sądu. Przyjęta konstrukcja powołania sędziego, jako aktu prowadzącego do nadania prawa jurysdykcji, implikuje konieczność przypisania sędziemu w akcie powołania określonego stanowiska i miejsca służbowego. Bez wskazania tych elementów sprawowanie urzędu sędziowskiego jest niemożliwe.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, procedura zmiany miejsca służbowego sędziego, dokonywana wbrew jego woli, powinna pozostawać w zgodzie z innymi normami konstytucyjnymi, gwarantującymi pozycję (status) sędziego, jak zasada ustrojowa podziału i równoważenia władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji) oraz zasada niezależności sądów od innych władz (art. 173 Konstytucji), a także przyjęty w Konstytucji model powoływania sędziów, obejmujący wyznaczanie przez Prezydenta w akcie powołania na stanowisko sędziego zakresu jego jurysdykcji, przy udziale (na wniosek) KRS (art. 179 w związku z art. 186 ust. 1 Konstytucji). Należy przy tym podkreślić, że konstytucyjnie wyznaczona pozycja sędziego i sądu stanowią gwarancję niezawisłości sędziów, proklamowanej w art. 178 ust. 1 Konstytucji, a tym samym gwarancję realizacji – ustanowionej w art. 45 ust. 1 Konstytucji – prawa każdego do niezależnego i niezawisłego sądu. Brak udziału KRS w procedurze przenoszenia przez Ministra Sprawiedliwości sędziów, bez ich zgody, na inne miejsca służbowe w przypadku zniesienia ich macierzystego sądu osłabia w pewnym stopniu konstytucyjne gwarancje niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 Konstytucji) wyrażone w art. 179 i art. 186 ust. 1 Konstytucji.

Podzielając zatem – co do istoty – stanowisko Sądu Najwyższego, Prokurator Generalny wskazał, że skoro, stosownie do art. 179 Konstytucji, wynikiem aktu powołania sędziego przez Prezydenta jest przyznanie sędziemu określonego obszaru jurysdykcji, zaś Prezydent, również i w tym zakresie, nie może postępować całkowicie dowolnie, lecz działa wyłącznie na wniosek KRS, co stanowi zarazem gwarancję niezawisłości sędziów, to pozostawienie przez ustawodawcę – w art. 75 § 3 w związku z art. 75 § 2 pkt 1 u.s.p. – Ministrowi Sprawiedliwości samodzielnej kompetencji w przedmiocie przeniesienia sędziego, bez jego zgody, do innego sądu w przypadku zmiany granic okręgów sądowych (samodzielnego wyznaczenia obszaru jurysdykcji) pozostaje w sprzeczności z art. 180 ust. 5 w związku z art. 178 ust. 1, art. 179 i art. 186 ust. 1 Konstytucji.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Pytania prawne kierowane przez sądy do Trybunału Konstytucyjnego są formą inicjowania procedury konkretnej kontroli norm. Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego przez Trybunał Konstytucyjny uzależniona jest od spełnienia przesłanek określonych w art. 193 Konstytucji oraz art. 32 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

Wskazane wyżej przepisy wyznaczają trzy przesłanki warunkujące możliwość wystąpienia z pytaniem prawnym: przesłankę podmiotową, przedmiotową i funkcjonalną (por. np. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36). Pierwsza, dotycząca podmiotu uprawnionego do wystąpienia z pytaniem prawnym, oznacza, że może nim być tylko sąd, rozumiany jako państwowy organ władzy sądowniczej, oddzielony i niezależny od legislatywy i egzekutywy. Zgodnie z przesłanką przedmiotową, pytanie prawne może dotyczyć zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą. Trzecią, niezwykle istotną, przesłanką jest przesłanka funkcjonalna, w myśl której wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego jest dopuszczalne, gdy od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem (por. np. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z: 29 marca 2000 r., sygn. P 13/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 68, 12 kwietnia 2000 r., sygn. P 14/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 90 i 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03). Pojęcie „wpływu na rozstrzygnięcie sprawy”, zgodnie z przyjętym przez doktrynę i orzecznictwo sposobem rozumienia, oznacza, że „zależność między sprawą toczącą się przed sądem a pytaniem prawnym powinna polegać na tym, że rozstrzygnięcie sądu pytającego będzie inne w sytuacji orzeczenia przez TK o niekonstytucyjności przepisu, którego pytanie dotyczy, a inne w sytuacji orzeczenia o konstytucyjności takiego przepisu” (J. Trzczeński, M. Wiącek, uwagi do art. 193 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 11).

O ile w rozpatrywanej sprawie co do spełnienia dwóch pierwszych przesłanek, tj. podmiotowej i przedmiotowej, Trybunał Konstytucyjny nie ma zastrzeżeń, o tyle należy stwierdzić, że nie została spełniona przesłanka funkcjonalna. Okoliczność ta uwarunkowana jest zmianą stanu prawnego, która nastąpiła po wniesieniu pytania prawnego i przesądza o braku istnienia zależności pomiędzy odpowiedzią na pytanie prawne przez Trybunał Konstytucyjny a rozstrzygnięciem sprawy zawisłej przed Sądem Najwyższym.

Ocena zaistnienia w sprawie przesłanki funkcjonalnej powinna być poprzedzona przypomnieniem, że pytanie prawne zostało złożone w związku z rozpatrywaniem przez Sąd Najwyższy odwołania od decyzji Ministra Sprawiedliwości o przeniesieniu pewnego sędziego ze stanowiska sędziego znoszonego Sądu Rejonowego w Żninie na stanowisko sędziego Sądu Rejonowego w Szubinie. Podstawą wydania tej decyzji był nie tylko zaskarżony przepis – art. 75 § 3 w związku z art. 75 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (ówcześnie: Dz. U. z 2013 r. poz. 427, obecnie: Dz. U. z 2015 r. poz. 133, ze zm.), ale również szczegółowe przepisy rozporządzeń: § 1 pkt 1 lit. d rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 października 2012 r. w sprawie zniesienia niektórych sądów rejonowych (Dz. U. poz. 1121) oraz § 3 pkt 3 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 października 2012 r. w sprawie ustalenia siedzib i obszarów właściwości sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych (Dz. U. poz. 1223).

Po przedstawieniu Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego, 1 lipca 2015 r., weszło w życie rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 listopada 2014 r. w sprawie utworzenia niektórych sądów rejonowych (Dz. U. poz. 1683), na podstawie którego (§ 1 ust. 1 lit. b) utworzono Sąd Rejonowy w Żninie. Decyzją z 7 maja 2015 r. (sygn. DSO-IV-1302-534/15) Minister Sprawiedliwości przeniósł na powrót zainteresowanego sędziego z Sądu Rejonowego w Szubinie do Sądu Rejonowego w Żninie i tam też wyznaczył mu nowe miejsce służbowe.

Należy zatem stwierdzić, że w sprawie doszło do przywrócenia stanu poprzedniego, pokrywającego się z treścią roszczenia (żądania) zawartego w odwołaniu złożonym przez sędziego, a sytuacja ta ma charakter trwały. Przywrócenie Sądu Rejonowego w Żninie oraz przeniesienie zainteresowanego sędziego na powrót do tegoż sądu i wyznaczenie mu tam miejsca służbowego, skutkuje materialną konsumpcją złożonego przez niego odwołania i nakazuje zakwalifikować je jako nieaktualne. Brak przedmiotu postępowania czyni zaś niedopuszczalnym dalszy jego bieg, a co za tym idzie, skutkuje umorzeniem postępowania przed pytającym sądem. Zgodnie bowiem z art. 355 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.), sąd wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania, jeżeli wydanie wyroku stało się zbędne lub niedopuszczalne.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że przesłanka funkcjonalna wymaga, aby istniał aktualny związek między indywidualną sprawą rozpoznawaną przez pytający sąd a wątpliwością

co do konstytucyjności aktu normatywnego, która pojawiła się na kanwie tej sprawy. Związek ten powinien przejawiać się w zależności między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem konkretnej sprawy toczącej się przed sądem pytającym. Pytanie prawne jest tylko wtedy relewantne, gdy ewentualne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o konstytucyjności zakwestionowanego przepisu może wywrzeć bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcie konkretnej sprawy, w związku z którą je przedstawiono. Ponowne utworzenie Sądu Rejonowego w Żninie oraz przeniesienie tam na powrót zainteresowanego sędziego, co było przedmiotem jego odwołania złożonego do Sądu Najwyższego, powoduje, że ewentualne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego co do niekonstytucyjności nie miałoby wpływu na rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed Sądem Najwyższym. Wobec tego Trybunał Konstytucyjny zobligowany jest do umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

115

POSTANOWIENIE
z dnia 22 lipca 2015 r.
Sygn. akt SK 20/14

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak
Maria Gintowt-Jankowicz
Miroslaw Granat
Leon Kieres
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar – sprawozdawca
Piotr Tuleja
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz
Andrzej Wróbel
Marek Zubik,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 22 lipca 2015 r., skargi konstytucyjnej H.W. o zbadanie zgodności:

art. 20 ust. 5 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2013 r. poz. 1388) w zakresie, w jakim pozbawia osoby w nim enumeratywnie niewskazane do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania lustracyjnego, z art. 32 w związku z art. 30 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.**

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 3 marca 2014 r., H.W. (dalej: skarżąca) wniosła o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że art. 20 ust. 5 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2013 r., poz. 1388; dalej: ustawa o ujawnianiu dokumentów) w zakresie, w jakim „pozbawia osoby w nim enumeratywnie niewskazane do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania lustracyjnego”, jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 30 Konstytucji.

1.1. Skargę wniesiono na tle następującego stanu faktycznego: Skarżąca złożyła wniosek o wszczęcie postępowania na podstawie art. 20 ust. 5 ustawy o ujawnianiu dokumentów. Postanowieniem z 4 listopada 2013 r. (sygn. akt XVIII K 141/13 „lustr”) Sąd Okręgowy w Łodzi, XVIII Wydział Karny, odmówił wszczęcia postępowania, gdyż skarżąca nie była podmiotem uprawnionym do jego zainicjowania. Nie wykazała bowiem, że informacja o jej służbie lub współpracy z organami bezpieczeństwa została upubliczniona. W następstwie zażalenia skarżącej, Sąd Apelacyjny w Łodzi, II Wydział Karny, postanowieniem z 18 grudnia 2013 r. (sygn. akt II AKz 567/13), utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie i podzielił ustalenia sądu pierwszej instancji.

1.2. Zdaniem skarżącej, art. 20 ust. 5 ustawy o ujawnianiu dokumentów jest niezgodny z konstytucyjnymi zasadami ochrony równości i godności. W uzasadnieniu skargi wyrażono pogląd, że prawodawca arbitralnie zróżnicował ustawowe uprawnienia osób charakteryzujących się wspólną cechą relewantną, jaką jest pomówienie o współpracę z organami lub służbami bezpieczeństwa. W świetle zaskarżonego przepisu wniosek o wszczęcie postępowania lustracyjnego może złożyć jedynie osoba, która została publicznie pomówiona o fakt pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. Tym samym osoby, które doznały „subiektywnej krzywdy” w związku z innym niż publiczne pomówieniem, nie mogą „oczyćścić swoje[go] imię[nia] z nieprawdziwie poczynionego zarzutu, niejednokrotnie krzywdzącego i urągającego w znacznej mierze czci”. Ponadto, w ocenie skarżącej, „ograniczenie katalogu osób uprawnionych do wszczęcia postępowania autolustracyjnego w sposób jednoznaczny narusza (...) zasadę [godności]. Ustawodawca nie tylko zaniechał zapewnienia właściwej ochrony poszanowania godności człowieka, ale przede wszystkim swoim działaniem doprowadził do sytuacji, w której władze publiczne, odmawiając skarżącej możliwości poddania się procesowi lustracyjnemu naruszyły jej prawo do poszanowania godności”.

2. W piśmie z 4 sierpnia 2014 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosiła udział w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną H.W.

3. W piśmie z 16 stycznia 2015 r., w imieniu Sejmu, Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zdaniem Marszałka Sejmu, przeciwko dopuszczalności wydania orzeczenia merytorycznego w niniejszej sprawie przemawia śmierć skarżącej w trakcie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Pomimo iż ustawa o TK nie przewiduje wprost takiej przesłanki procesowej, jest ona logiczną konsekwencją treści konstytucyjnej regulacji skargi konstytucyjnej. Uprawnionym do jej wniesienia jest wyłącznie podmiot, którego prawa i wolności są naruszane. Naruszenie musi mieć przy tym charakter realny, osobisty i aktualny. Śmierć skarżącej powoduje, że zaskarżone przepisy nie mogą kształtować jej sytuacji prawnej. Naruszenie traci tym samym charakter aktualny i osobisty.

W ocenie Marszałka Sejmu, przeciwko merytorycznemu rozpoznaniu skargi konstytucyjnej przemawia też treść i charakter zarzutu skarżącej. Zakwestionowała ona bowiem zaniechanie prawodawcze pozostające poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego. Z analizy przepisów ustawy o ujawnianiu dokumentów, przebiegu prac legislacyjnych oraz orzecznictwa wynika, że prawodawca świadomie pozostawił postulowaną przez skarżącą regulację poza uregulowaniem prawnym. Sformułowana w skardze konstytucyjnej koncepcja odstąpienia od wymogu publicznego pomówienia o współpracę ze służbami bezpieczeństwa i związana z tym ewentualna zmiana charakteru procedury lustracji nie znajduje konstytucyjnych podstaw prawnych i ma charakter postulatu z zakresu polityki prawa.

Marszałek Sejmu wyraził również pogląd, że skarżąca nie przedstawiła argumentów na rzecz niekonstytucyjności zaskarżonej regulacji. Ponadto art. 32 Konstytucji został powołany w pozornej związkowości z art. 30 Konstytucji, co samo w sobie uzasadnia konieczność umorzenia postępowania w świetle poglądów sformułowanych

przez Trybunał Konstytucyjny w postanowienia z 24 października 2001 r. (sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225).

4. W piśmie z 21 stycznia 2015 r., na podstawie art. 34 ust. 1 ustawy o TK, przewodniczący składu orzekającego, zwrócił się do pełnomocnika skarżącej o ustosunkowanie się do sformułowanego przez Sejm twierdzenia o śmierci skarżącej, a w wypadku zaistnienia tego zdarzenia o przedstawienie stosownego odpisu aktu stanu cywilnego, a także o ustosunkowanie się do problemu aktualności naruszenia praw konstytucyjnych oraz dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej.

5. W piśmie z 11 lutego 2015 r., pełnomocnik skarżącej potwierdził jej śmierć oraz związane z tym wygaśnięcie pełnomocnictwa. Ponadto wyraził pogląd, że w zaistniałej sytuacji „podniesione w skardze argumenty dotyczące naruszenia praw konstytucyjnych Pani H.W. jako jej praw osobistych utraciły aktualność, a zatem uzasadniony wydaje się być wniosek, zawarty w stanowisku Sejmu o umorzenie postępowania”.

6. W piśmie z 16 marca 2015 r. Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Prokurator Generalny podzielił stanowisko Sejmu, że śmierć skarżącej jest wystarczającą przeszkodą na drodze merytorycznej oceny zaskarżonego przepisu.

Jeśli Trybunał Konstytucyjny nie podzielił argumentacji za umorzeniem postępowania, Prokurator Generalny wniósł o orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny, że art. 20 ust. 5 ustawy o ujawnianiu dokumentów jest zgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 30 Konstytucji, oraz o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

W ocenie Prokuratora Generalnego, skarżąca nieprawidłowo przeprowadziła test równości, gdyż osoby pomówione publicznie oraz osoby pomówione niepublicznie o współpracę ze służbami bezpieczeństwa nie są podmiotami podobnymi na gruncie ustawy o ujawnianiu dokumentów oraz w świetle innych relewantnych w sprawie przepisów. Mogą tym samym zostać potraktowane w różny sposób przez prawodawcę. Skarżąca błędnie zrekonstruowała cechę prawnie relewantną. Zdaniem Prokuratora Generalnego, ocena zaskarżonego przepisu nie może abstrahować od faktu, że w wypadku niepublicznego pomówienia o współpracę ze służbami bezpieczeństwa skarżąca mogła dochodzić ochrony dobrego imienia i czci na drodze cywilnej lub karnej na zasadach ogólnych.

7. W piśmie z 30 marca 2015 r., w związku z pismem z 4 sierpnia 2014 r. o zgłoszeniu udziału w niniejszym postępowaniu, RPO wniosła o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Nawiązując do argumentów podnoszonych w stanowiskach Sejmu i Prokuratora Generalnego, RPO wyraziła pogląd, że konieczność umorzenia postępowania podyktowana jest „ściśle osobisty[m]” charakterem naruszonych praw konstytucyjnych.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje.

1. Trybunał Konstytucyjny władny jest na każdym etapie postępowania badać, czy nie zaistniała jedna z ujemnych przesłanek, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. np. postanowienia z: 9 grudnia 2008 r., sygn. SK 94/06, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 185; 14 listopada 2007 r., sygn. SK 53/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 139; 30 maja 2007 r., sygn. SK 67/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 64; 28 października 2002 r., sygn. SK 21/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 78; 21 marca 2000 r., sygn. SK 6/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 66 oraz 19 grudnia 2000 r., sygn. SK 19/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 303).

2. Trybunał Konstytucyjny uwzględnił, że wykazanie przez skarżącą naruszenia konstytucyjnego prawa i wolności nie może sprowadzać się wyłącznie do wymienienia przepisów Konstytucji bez przedstawienia adekwatnych argumentów świadczących o niedozwolonym ograniczeniu konstytucyjnych praw podmiotowych. Aby Trybunał Konstytucyjny mógł merytorycznie rozpoznać sprawę, konieczne jest nie tylko precyzyjne oznaczenie przez skarżącą wzorców konstytucyjnych, a także ich zgodna z orzecznictwem konstytucyjnym interpretacja oraz odpowiednie przyporządkowanie do przedmiotu kontroli (por. postanowienie TK z 25 października 1999 r., sygn. SK 22/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 122). Na skarżącej spoczywał ciężar udowodnienia niezgodności zaskarżonego

przepisu ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi. Jak konsekwentnie przyjmuje Trybunał, „[c]iężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z [K]onstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie (...) Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. K 19/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 6, zob. też np. postanowienie TK z 15 października 2009 r., sygn. P 120/08, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 143). Trybunał nie może wyręczać skarżącej w doborze argumentacji właściwej do podnoszonych wątpliwości lub – wychodząc poza granice określone w skardze – całkowicie modyfikować podstaw i wzorców kontroli.

3. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że powołanie się przez skarżącą na art. 32 w związku z art. 30 Konstytucji oraz uzasadnienie ich naruszenia nie odpowiadało wymaganiom art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 47 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

3.1. Ani w *petitum*, ani w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżąca nie dokonała rozróżnienia zakresu normowania obu jednostek redakcyjnych tego przepisu konstytucyjnego. Skarżąca utożsamiała bowiem zakaz dyskryminacji (art. 32 ust. 2 Konstytucji) z niekonstytucyjnym odstępstwem od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny przypomina zaś, że „zakaz dyskryminacji wynikający z art. 32 ust. 2 Konstytucji nie jest tożsamy z zakazem różnicowania sytuacji podmiotów prawa [z art. 32 ust. 1 Konstytucji]” (wyrok z 15 lipca 2010 r., sygn. K 63/07, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 60). Zakaz dyskryminacji „oznacza (...) m.in. niedopuszczalność wprowadzania regulacji różnicujących sytuację prawną adresatów norm, wyłącznie oraz ze względu na indywidualne (osobowe) cechy adresata normy prawnej, takie jak płeć (...). Dyskryminacja stanowi zatem kwalifikowany przejaw nierównego traktowania. Jest ona bezwzględnie niedopuszczalna, nawet w reżimie stanów nadzwyczajnych” (wyrok z 5 lipca 2011 r., sygn. P 14/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 49). Twierdzenie, że prawodawca naruszył zakaz dyskryminacji, wymaga zatem przedstawienia innych argumentów niż twierdzenie, że naruszano nakaz równego traktowania podmiotów podobnych. Aby dowieść naruszenia art. 32 ust. 2 Konstytucji należy wykazać w szczególności, że a) różnicowanie opiera się na indywidualnej osobowej cesze adresata normy oraz b) wprowadzone kryterium różnicowania jest zakazane konstytucyjnie. Skarżąca nie wskazała jednak niedopuszczalnego i bezwzględnie zakazanego konstytucyjnie kryterium różnicującego, na podstawie którego dochodziłoby do dyskryminacji na gruncie zaskarżonego przepisu. Zgodnie zaś z prezentowanym w orzecznictwie konstytucyjnym poglądem, w wypadku nieudowodnienia zarzutu niezgodności norm z zakazem dyskryminacji postępowanie przed TK podlega umorzeniu w zakresie kontroli z art. 32 ust. 2 Konstytucji (np. wyroki z: 18 marca 2014 r., sygn. SK 53/12, OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 32; 29 stycznia 2013 r., sygn. SK 28/11, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 5; 12 lipca 2012 r., sygn. P 24/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 79; 11 lipca 2012 r., sygn. K 8/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 78).

Należało ponadto zauważyć, że podnosząc zarzut naruszenia zasady równości w kontekście naruszenia zasady ochrony godności, skarżąca nie przeprowadziła testu równości. Trybunał Konstytucyjny przypomina zaś, że art. 32 ust. 1 Konstytucji „nakazuje zatem nakładać jednakowe obowiązki, względnie przyznawać jednakowe prawa podmiotom odznaczającym się tą samą cechą istotną, a jednocześnie dopuszcza, lecz nie wymaga, by nakładać różne obowiązki, względnie przyznawać różne prawa podmiotom, które taką cechą posiadają, oraz podmiotom, które jej nie posiadają” (cyt. wyrok o sygn. P 24/10). Ocena zgodności z zasadą równości wymaga zatem: a) ustalenia, czy można wskazać wspólną cechę istotną określonych podmiotów, co wymaga przeprowadzenia analizy treści i celu aktu normatywnego, w którym została zawarta kontrolowana norma prawna; b) stwierdzenia, czy prawodawca zróżnicował prawa lub obowiązki podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej; c) rozważenia, czy wprowadzone przez prawodawcę zróżnicowanie jest nierелеwantnym, nieproporcjonalnym i nieadekwatnym konstytucyjnie odstępstwem od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych (cyt. wyrok o sygn. SK 53/12). Uzasadnienie skargi konstytucyjnej ogranicza się zaś jedynie do wskazania cechy relewantnej. Skarżąca twierdzi, że cechą taką jest: bycie osobą, wobec której podniesiono zarzut współpracy z organami bezpieczeństwa (s. 7 skargi). Abstrahując od poprawności – dokonanej przez skarżącą – rekonstrukcji cechy relewantnej na gruncie przepisów ustawy o ujawnianiu dokumentów, należało zauważyć, że w skardze konstytucyjnej nie przedstawiono żadnego dowodu, iż wprowadzone przez prawodawcę zróżnicowanie jest konstytucyjnie niedozwolone. W szczególności w skardze brak jest argumentów, że: a) zróżnicowanie jest nieracjonalne i pozostaje bez związku z treścią całej ustawy o ujawnianiu dokumentów; b) art. 20 ust. 5 ustawy o ujawnianiu dokumentów nakłada nieproporcjonalne ograniczenie na osoby, wobec których podniesiono zarzut współpracy ze Służbą Bezpieczeństwa; c) zaskarżony przepis nie stanowi realizacji żadnej z zasad konstytucyjnych. Podniesienie zarzutu naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji przez skarżącą nie

może zostać uznane za udowodnione, skoro uzasadnienie skargi konstytucyjnej ogranicza się tylko do wskazania cechy relewantnej. Uchybienie to jest tym bardziej rażące, że skarżąca prawidłowo zrekonstruowała test równości z orzecznictwa konstytucyjnego (s. 6 skargi). Samo jednak powołanie wcześniejszego orzecznictwa konstytucyjnego, bez prawidłowego jego odniesienia do konkretnej sprawy nie, może zostać uznane za równoznaczne ze spełnieniem wymogu, o którym mowa w art. 47 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK.

3.2. Trybunał Konstytucyjny uwzględnił, że art. 30 Konstytucji wyjątkowo może zostać powołany w skardze konstytucyjnej jako wzorzec kontroli (wyrok z 15 października 2002 r., sygn. SK 6/02, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 65). Chodzi tu o sytuację, w której „człowiek stawałby się wyłącznie przedmiotem działań podejmowanych przez władzę, byłby «zastępowalną wielkością», a jego rola sprowadzałaby się do czysto instrumentalnej postaci lub zarzut «ustawowego odpodmiotowienia-urzeczowienia» – mogą być uznane co do zasady za naruszenie godności” (cyt. wyrok o sygn. SK 6/02). W szczególności art. 30 Konstytucji stoi na przeszkodzie „depersonalizacji (reifikacji)” człowieka (wyrok z 30 września 2008 r., sygn. K 44/07, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 126). „Potwierdzenie niezbywalnej godności człowieka jako zasady konstytucyjnej oraz prawa podmiotowego każdej jednostki ludzkiej – niezależnie od jej kwalifikacji czy stanu psychiczno-fizycznego oraz aktualnej sytuacji życiowej – stanowi podstawę uznania jego podmiotowości. Stwierdzenie to wyznacza określony sposób postępowania organów państwa, z ustawodawcą i egzekutywą łącznie. Człowiek powinien być traktowany jako wolny, autonomiczny podmiot, zdolny do rozwijania swojej osobowości i kształtowania swojego postępowania” (cyt. wyrok o sygn. K 44/07). Twierdzenia skargi konstytucyjnej nie wskazują jednak, w czym wyraża się arbitralne urzeczowienie traktowania osoby ludzkiej przez ustawodawcę na gruncie art. 20 ust. 5 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, Dz. U. z 2013 r., poz. 1388; dalej: ustawa o ujawnianiu dokumentów), co jest niezbędne w celu stwierdzenia zarzucanego naruszenia. Skarżąca w ogóle nie odniosła się do tego problemu, poprzestając na wielokrotnej parafrazie głównej tezy skargi, że ustawodawca nie zapewnia ochrony godności każdemu, wobec kogo sformułowano jakkolwiek zarzut współpracy ze Służbą Bezpieczeństwa (s. 2, 7, 9 i 10 skargi).

Trybunał Konstytucyjny uwzględnił również, że w orzecznictwie konstytucyjnym odróżnia się dwa aspekty godności człowieka, mianowicie „godności jako wartości przyrodzonej i niezbywalnej oraz godności rozumianej jako «prawo osobistości», «obejmujące wartości życia psychicznego każdego człowieka oraz te wszystkie wartości, które określają podmiotową pozycję jednostki w społeczeństwie i które składają się, według powszechnej opinii, na szacunek należny każdej osobie». Godność w tym pierwszym znaczeniu człowiek zachowuje w każdym warunkach, natomiast godność rozumiana jako «prawo osobistości» może być w praktyce przedmiotem naruszenia – «może być «dotknięta» przez zachowania innych osób oraz regulacje prawne» (...) tak rozumiana godność jest utożsamiana z istnieniem «pewnego minimum materialnego, zapewniającego jednostce możliwość samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie oraz stworzenie każdemu człowiekowi szans na pełny rozwój osobowości w otaczającym go środowisku kulturowym i cywilizacyjnym»” (wyrok z 7 marca 2007 r., sygn. K 28/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 24 i powołane tam orzecznictwo). W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej nie wskazano jednak, w jaki sposób zaskarżony przepis narusza wspomniane wyżej „minimum materialne”, godząc w status społeczny lub zawodowy człowieka. Skarżąca poprzestała jedynie na wyrażeniu subiektywnego przeświadczenia, że art. 20 ust. 5 ustawy o ujawnianiu dokumentów wyrządził jej niesprawiedliwą i nieuzasadnioną krzywdę. Przeświadczenie to nie może być uznane za równoznaczne ze spełnieniem wymogu, o którym mowa w art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

3.3. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem konstytucyjnym, nieprecyzyjne przyporządkowanie przepisów Konstytucji poszczególnym zarzutom nie stanowi samo w sobie przesłanki umorzenia postępowania, jeżeli uzasadnienie skargi konstytucyjnej bezspornie pozwala usystematyzować zarzuty oraz zrekonstruować problemy konstytucyjne (wyrok z 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10). Z uwagi na lakoniczność uzasadnienia skargi konstytucyjnej Trybunał Konstytucyjny nie znalazł jednak podstaw do zastosowania zasady *falsa demonstratio non nocet* w warunkach niniejszej sprawy. W uzasadnieniu skargi brak jest bowiem argumentów, które powiązałyby zakres normowania art. 20 ust. 5 ustawy o ujawnianiu dokumentów z naruszeniem konstytucyjnego prawa do ochrony prawnej czci i dobrego imienia. Skarżąca nie tylko nie odniosła się do bogatego orzecznictwa konstytucyjnego na gruncie art. 47 Konstytucji, ale dowodząc naruszenia normy konstytucyjnej (art. 30 Konstytucji), przyjęła konkluzję za przesłankę wnioskowania (s. 10 skargi).

4. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wobec respektowania generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, samo wskazanie przez skarżącą w *petitum* wzorca kontroli, bez szczegółowego odniesienia się w uzasadnieniu do kwestionowanej regulacji prawnej, oraz lakoniczne sformułowanie zarzutu

niekonstytucyjności nie może zostać uznane za uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie, w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym.

5. Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że skarga konstytucyjna nie spełnia wymagań art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 47 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK. Wydanie wyroku jest niedopuszczalne, a postępowanie zostało umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Z powyższych względów Trybunał postanowił jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Mirosława Granata
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z 22 lipca 2015 r., sygn. akt SK 20/14

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lipca 2015 r., sygn. akt SK 20/14. Nie zgadzam się z istotą tego rozstrzygnięcia ani z jego uzasadnieniem.

Zdanie odrębne uzasadniam w sposób następujący.

1. Skarga konstytucyjna H.W., wbrew postanowieniu o umorzeniu kontroli, nie jest sprawą banalną. Jest ona ważna z wielu powodów. Wśród nich znajduje się kwestia wzorca kontroli, jakim jest godność człowieka.

Po pierwsze, godność człowieka z art. 30 Konstytucji jest sporadycznie przywoływana w danym trybie jako wzorzec. Uchodzi za „nieoperatywną” w takiej kontroli lub jest traktowana jako wzorzec niedopuszczalny, jeśli występuje samodzielnie (nie może być bezpośrednio powoływana i stosowana w trybie skargi). Wskazuje się zwykle, iż działa ona „za pośrednictwem” innych wolności i praw, gdyż można powiedzieć, że w każdym prawie człowieka jest ukryta część godności. Naruszenie niektórych praw oznacza wówczas dla Trybunału także naruszenie godności. Jest ona pewną miarą dla oceny ingerencji prawodawcy w te prawa. W takim podejściu godność porządkuje posługiwanie się prawami człowieka przed Trybunałem i – jak sądzę – na tym polegają typowe przypadki, w których dopuszcza się art. 30 Konstytucji jako wzorzec „towarzyszący”. Stąd zapewne, rozpatrując skargę zadowolamy się oceną skarżonego przepisu z punktu widzenia danego prawa konstytucyjnego jako emanacji godności. Takie podejście do wzorców kontroli jest zrozumiałe. Warunkiem jest tu jednak to, że godności nie wolno traktować jako zarazem „sumy” poszczególnych wolności i praw albo ich synonimu, gdyż wtenczas znaczenie godności przed Trybunałem się redukuje.

Po drugie, godność została przywołana przez skarżącą w kontekście obrony jej dobrego imienia, nie zaś – jak się to zdarza przed Trybunałem – w kontekście zarzutu naruszenia pewnego minimum materialnego, zapewniającego jednostce możliwość samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie. W takim kontekście spotykamy godność, poczynsz od sprawy „eksmisji na bruk” bez wskazania lokalu zastępczego osobie eksmitowanej (por. wyrok TK z 4 kwietnia 2001 r., sygn.. K 11/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 54) do sprawy zaopatrzenia emerytalnego b. funkcjonariuszy SB (por. wyrok TK z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15). W rozpatrywanej sprawie naruszenie godności związane jest z utratą dobrego imienia z powodu braku możliwości zlustrowania osoby niepomówionej publicznie o służbę lub współpracę z organami bezpieczeństwa (por. art. 20 ust. 5 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, Dz. U. z 2013 r. poz. 1388, ze zm.; dalej: ustawa lustracyjna). Pomawianie o współpracę z SB spowodowało „wyizolowanie skarżącej ze społeczności ludzi prawych o postawach patriotycznych i niepodległościowych” (por. s. 3 skargi).

Po trzecie, skarżąca w toku postępowania przed Trybunałem zmarła. Narzuca się pytanie o aktualność naruszenia praw skarżącej w sytuacji, gdy wzorcem kontroli jest godność osoby ludzkiej. Trybunał nie dostrzegł tej okoliczności w uzasadnieniu umorzenia. Nie rozważył jej jako przesłanki umorzenia, jak też nie rozważył, czy mimo śmierci skarżącej kontrola konstytucyjności jest dopuszczalna.

2. W kontroli dokonywanej w trybie skargi art. 30 Konstytucji może być samodzielnym wzorcem kontroli, przywoływanym i stosowanym niezależnie od innego wzorca (w danej sprawie art. 32 Konstytucji). Godność człowieka występuje we wspomnianym przepisie w podwójnym ujęciu. Stanowi „źródło” wolności i praw człowieka, co oznacza, że jest fundamentem tych praw i przede wszystkim, że jest wobec nich pierwotna. Tego aspektu godności (jako „źródła”) nie rozwijam, gdyż nie wiąże się bezpośrednio z umorzeniem postępowania

(lub nadaniem skardze dalszego biegu). Wskażę tylko, iż – moim zdaniem – objaśnienie godności jako „źródła” polega na tym, że prawa człowieka są wyrazem jego godności i że godność jest rdzeniem tych praw. Godność nie może być tu postrzegana jako „przyczyna” praw człowieka, tzn. nie generuje ona treści tych praw, gdyż jest to sprawą prawodawcy. Ten aspekt pojmowania godności w danej sprawie, podkreślam, jest odległy dla prowadzenia uwag o godności jako wzorcu kontroli w skardze konstytucyjnej.

Z punktu widzenia dopuszczalności skargi, z art. 30 Konstytucji jako wzorcem, ważniejsze jest pojmowanie godności jako prawa podmiotowego, ponieważ tylko naruszenie konstytucyjnego prawa podmiotowego może być przedmiotem skargi. Czy godność wynikająca z art. 30 Konstytucji stanowi jedno z ludzkich praw podmiotowych? Są poważne argumenty za tym, że godność jest prawem podmiotowym, osobistym, niemajątkowym. „Ochrona i poszanowanie” godności, czego domaga się Konstytucja, jest aspektem przedmiotowym tego prawa. „Ochrona i poszanowanie” musi być nakierowana na ochronę godności jako prawa podmiotowego (por. w tej sprawie L. Bosek, *Gwarancje godności ludzkiej i ich wpływ na polskie prawo cywilne*, Warszawa 2012, s. 155-158). Skoro jest prawem podmiotowym, to przedmiotem skargi może być zarzut niezgodności przepisu ustawy z art. 30 Konstytucji jako samodzielnym wzorcem.

Art. 30 Konstytucji może działać przed Trybunałem w sytuacji, w której ma miejsce naruszenie godności, nieuregulowane w wolnościach i prawach. Istnieją naruszenia godności, które mogą nie mieścić się lub nie przekładać się – stosownie do tego, co powiedziano wyżej – na naruszenie wyrażonych w rozdziale II Konstytucji wolności lub praw. Naruszenie godności może nie być w nich skodyfikowane. Jeśli twierdzimy, że jest inaczej, to sprowadzimy godność tylko do sumy wolności i praw. Przykładowo, w lustracji, która w naszych warunkach ma wyjątkowo specyficzne znaczenie, tkwi ogromny wymiar godnościowy. Być może „subiektywna krzywda” po stronie H.W. (s. 3 skargi), polegająca na twierdzeniu ze strony właściwych organów: „nie masz prawa do auto-lustracji”, wyraża naruszenie godności, które powinno podlegać ochronie konstytucyjnej.

3. Trybunał, odchodząc od dotychczasowego uzasadniania postanowień o umorzeniu kontroli, w sposób niezasadny obarczył skargę warunkami, które z punktu widzenia składania skargi przekraczają wymogi z art. 47 ustawy o TK.

TK zarzucił skarżącą w punkcie 3.1. uzasadnienia „nieprecyzyjne przyporządkowanie przepisów Konstytucji poszczególnym zarzutom”, „nie odniesienie się do bogatego orzecznictwa konstytucyjnego”, „nieprzeprowadzenie testu równości” wobec praw i brak znajomości ustawy o TK. Upomniął skarżącą, że konieczne jest nie tylko precyzyjne oznaczenie przez nią wzorca kontroli, lecz także „zgodna z orzecznictwem konstytucyjnym interpretacja oraz odpowiednie przyporządkowanie do przedmiotu kontroli”. Ten ostatni argument Trybunału wskazywałby na to, że w sytuacji, gdy skarżący (wnioskodawca) dokonuje interpretacji prawa niezgodnej z orzecznictwem trybunalskim, sprawa nie powinna być rozpatrywana. Pomijam już, przeceniane przez TK, znaczenie pomylenia ust. 2 art. 32 Konstytucji z ust. 1 tego przepisu dla umorzenia kontroli. Nie spotkałem się ze skumulowaniem tak licznych, rygorystycznie stawianych wymogów wobec podmiotu wnoszącego skargę.

Trybunał nałożył na skarżącą „ciężar udowodnienia” niezgodności skarżonego art. 20 ust. 5 ustawy lustracyjnej ze wskazanymi wzorcami kontroli. W jego ocenie, skarżąca „nie przedstawiła żadnego dowodu”, że skarżone przepisy są niekonstytucyjne (pkt 2). Moim zdaniem, Trybunał, żądając udowodnienia, a nie uprawdopodobnienia zarzutów, myli dowody z argumentami. Podanie „argumentów” wskazujących na niekonstytucyjność nie jest tym samym, co podanie „dowodów”. Argument od dowodu różni się tym, że służy do wagi racji i nie musi być konkluzywny. Dowód jest zaś zakończonym procesem myślowym, który rozstrzyga sprawę. Udowodnienie polega dopiero na odrzuceniu jednych argumentów i przyjęciu innych. Rolą skargi (jej wniesienia) jest podanie argumentów, a nie jej rozstrzygnięcie. Skarżący, który „udowadnia” skargę, byłby alternatywnym trybunałem.

4. TK w uzasadnieniu postanowienia zdaje się dopuszczać urzeczowienie człowieka. W punkcie 3.2. czytamy, że „[T]wierdzenia skargi konstytucyjnej nie wskazują jednak w czym wyraża się arbitralne urzeczowienie traktowania osoby ludzkiej przez ustawodawcę na gruncie art. 20 ust. 5 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji [...], co jest niezbędne w celu stwierdzenia zarzucanego naruszenia”. Należy stwierdzić, że na gruncie konstytucyjnych wolności i praw człowieka nie wchodzi w grę jakiegokolwiek urzeczowienie człowieka, a nie tylko arbitralne (które TK słusznie wyklucza). Z rozumowania TK wynika, że ustawodawca może urzeczowić człowieka, byleby nie robił tego arbitralnie. Czym zaś jest urzeczowienie człowieka? Jest to synonim odebrania mu godności. Uważam, iż Trybunał nie powinien podejmować kwestii urzeczowienia człowieka i wypowiadać się, kiedy odebranie godności (urzeczowienie) jest dopuszczalne, a kiedy nie.

5. Trybunał, umarzając postępowanie, nie odniósł się do faktu śmierci skarżącej, w szczególności do tego, jak wpływa on na kontrolę konstytucyjności w sytuacji, gdy wzorcem jest godność. Pominięcie tej okoliczności

mogłoby wskazywać, że godność człowieka jest obojętna z punktu widzenia śmierci. Nie jest przedmiotem zdania odrębnego rozważanie statusu osoby zmarłej z punktu widzenia gwarancji godności ludzkiej, skoro Trybunał wątek ten pominął. Trudno byłoby jednak przyjąć założenie typu „dopóki jest życie, dopóty jest godność” lub że „nie ma osoby, nie ma godności”. W literaturze reprezentowany jest pogląd, że godność przynależy człowiekowi przez cały okres jego życia, aż do momentu śmierci (por. L. Bosek, *op. cit.* i przywoływaną tam literaturę). Nie zgadzam się z tym poglądem. Utrata godności osoby zmarłej oznaczałaby, że wygasa źródło praw tej osoby, jakim jest godność. Cywiliści zarazem stoją na stanowisku, iż prawa zmarłego przechodzą na następców, choć sama godność zanika. Myślę, że „osobisty” charakter godności nie oznacza, że ogranicza się ona tylko do osoby żyjącej. „Wola zmarłego” lub „dobre imię zmarłego” opierają się na godności zmarłego. W każdym razie, Trybunał pominął podstawowe zagadnienie z punktu widzenia art. 30 Konstytucyjności, jakim jest „sukcesja praw konstytucyjnych”.

6. TK umorzył kontrolę także z punktu widzenia art. 32 w związku z art. 30 Konstytucji. Przypuszczam, że art. 20 ust. 5 ustawy lustracyjnej narusza art. 32 ust. 2 Konstytucji. Wydaje się, że zakaz dyskryminacji jest naruszony dlatego, że określona kategoria osób (niepomówionych publicznie, ale składających oświadczenie) została pozbawiona konstytucyjnej ochrony swej godności. Konstytucja zakazuje zaś dyskryminacji „z jakiegokolwiek przyczyny”. Zlustrowanie się osoby pomawianej powinno być jej podstawowym prawem. Tzw. autolustracja, czyli wniosek o wszczęcie postępowania lustracyjnego nie przez właściwego prokuratora, lecz przez osobę, o której mowa w art. 20 ust. 5 ustawy lustracyjnej („która została publicznie pomówiona o fakt pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi [...] i złożyła oświadczenie lustracyjne”), nie powinna zależeć od przesłanki publicznego pomówienia. Z punktu widzenia ochrony godności prawo lustracyjne nie może inaczej traktować osoby pomówionej publicznie i pomówionej niepublicznie. W zakresie prawa do godności jako dobrego imienia musi być zachowana równość. Taki radykalny brak równości uderza właśnie w godność. Nie można ludzi dzielić na bardziej godnych i mniej godnych z punktu widzenia możliwości zlustrowania się.

Z tych powodów złożyłem zdanie odrębne.

Zdanie odrębne

sędzi TK Teresy Liszcz

do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 22 lipca 2015 r., sygn. akt SK 20/14

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) składam niniejszym zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lipca 2015 r. o umorzeniu postępowania w sprawie o sygn. SK 20/14, gdyż nie zgadzam się zarówno z jego sentencją, jak i z uzasadnieniem.

UZASADNIENIE

1. Przedmiotem skargi w sprawie o sygn. SK 20/14 był art. 20 ust. 5 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2013 r. poz. 1388; dalej: ustawa lustracyjna). Przepis ten przewiduje możliwość wszczęcia, na wniosek osoby pomówionej publicznie o współpracę z organami bezpieczeństwa PRL, sądowego postępowania autolustracyjnego, w celu oczyszczenia się z takiego zarzutu. Skarżąca złożyła wniosek o autolustrację, jednak sądy pierwszej i drugiej instancji odmówiły wszczęcia postępowania z uwagi na to, że skarżąca nie została pomówiona o współpracę publicznie, a tylko w takim przypadku autolustracja jest dopuszczalna.

Skarżąca zarzuciła art. 20 ust. 5 ustawy lustracyjnej naruszenie prawa do poszanowania godności i zapewnienia ochrony godności przez władze publiczne (art. 30 Konstytucji) oraz prawa do równego traktowania (art. 32 Konstytucji).

Przed rozstrzygnięciem sprawy przez Trybunał Konstytucyjny skarżąca zmarła (26 czerwca 2014 r.). Uczestnicy postępowania, a także pełnomocnik skarżącej (którego pełnomocnictwo – *nota bene* – wygasło w chwili śmierci mocodawczyni), zajęli zgodne stanowisko, że ze względu na „ściśle osobisty” charakter praw konstytucyjnych, których naruszenie zarzucała skarżąca, postępowanie powinno zostać umorzone z powodu niedopuszczalności wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

Trybunał Konstytucyjny postanowieniem umorzył postępowanie „ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku”, ale bez odwołania się do faktu śmierci skarżącej, z zupełnie inną argumentacją.

2. Zanim przejdę do polemiki z sentencją i uzasadnieniem postanowienia Trybunału Konstytucyjnego, pragnę odnieść się krótko do stanowiska uczestników postępowania, zgodnie z którym postępowanie wszczęte skargą konstytucyjną powinno zostać umorzone w razie śmierci skarżącego, gdyż uprawniony do wniesienia skargi (art. 79 ust. 1 Konstytucji) jest wyłącznie podmiot, którego prawo lub wolność są naruszane, przy czym naruszenie to musi mieć charakter aktualny. Śmierć skarżącego, zdaniem uczestników postępowania, sprawia, że naruszenie jego konstytucyjnego prawa traci aktualność i w związku z tym wygasa jego prawo do wniesienia skargi konstytucyjnej, a zatem postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, oparte na zasadzie skargowości, podlega umorzeniu.

Absolutnie nie zgadzam się z tym stanowiskiem. Po pierwsze, zasada skargowości oznacza, moim zdaniem, to, że Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do orzekania z urzędu, a tylko po wykonaniu odpowiedniej inicjatywy uprawnionego podmiotu, oraz że jest związany granicami zaskarżenia. Przepis – prawidłowo zaskarżony od strony formalnej – powinien być, moim zdaniem, zbadany przez Trybunał Konstytucyjny pod kątem jego konstytucyjności, niezależnie od tego, co dzieje się następnie z podmiotem inicjującym postępowanie.

Dotyczy to także tzw. kontroli konkretnej, w szczególności wszczętej wniesieniem skargi konstytucyjnej. Wszak celem takiego postępowania nie jest li tylko ochrona naruszonych praw konstytucyjnych skarżącego, ale także – identycznie, jak w przypadku tzw. kontroli abstrakcyjnej – rozstrzygnięcie o zgodności aktu normatywnego (przepisu) z Konstytucją i wyeliminowanie z systemu prawnego aktu (przepisu) uznanego za niezgodny z Konstytucją, co skutkuje wobec wszystkich uczestników obrotu prawnego, a nie tylko wobec skarżącego. Z tych względów, zgodnie z aktualnym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, śmierć skarżącego nie jest podstawą umorzenia postępowania (zob. wyroki z: 21 maja 2001 r., sygn. SK 15/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 85; 15 kwietnia 2003 r., sygn. SK 4/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 31; 27 maja 2009 r., sygn. SK 53/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 81; odmiennie wcześniejsze postanowienie z 9 marca 1999 r., sygn. SK 10/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 27).

Po drugie, niezależnie od powyższej argumentacji, nie zgadzam się z tym, że wraz ze śmiercią skarżącej, sprawa ochrony jej godności przestała być aktualna. Wszak nie cały człowiek umiera. Pozostaje po nim pamięć – dobra albo zła. Pozostaje też rodzina, przyjaciele, znajomi, którym nie jest obojętne, jaka ta pamięć jest. Gdyby zakwestionowany przepis został uznany za niezgodny z Konstytucją, bliscy zmarłej skarżącej mogliby – gdyby mieli taką wolę – wszcząć postępowanie „autolustracyjne” w jej „zastępstwie” – w obronie jej dobrego imienia.

3. Trybunał Konstytucyjny nie nawiązał w uzasadnieniu postanowienia o umorzeniu postępowania do faktu śmierci skarżącej, jak należy sądzić – ze względu na wskazane wyżej dotychczasowe swoje stanowisko w kwestii wpływu śmierci skarżącego na bieg postępowania trybunalskiego. Mimo to, powstaje nieodparte wrażenie, że rzeczywistą przyczyną umorzenia była śmierć skarżącej, a podniesione w uzasadnieniu postanowienia argumenty za umorzeniem mają charakter zastępczy.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że powołanie się przez skarżącą na art. 32 w związku z art. 30 Konstytucji oraz uzasadnienie ich naruszenia nie odpowiadało wymogom art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 47 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK.

Nie zgadzam się z tym stwierdzeniem. Art. 79 ust. 1 Konstytucji stanowi, że każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego. Sama Konstytucja nie określa więc szczegółowo przesłanek skutecznego wniesienia skargi. Czyni to wspomniany art. 47 ustawy o TK. W ust. 1 pkt 2 wymaga on wskazania, jakie konkretne konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone. Skarżąca wskazała dwa naruszone jej zdaniem prawa: prawo do poszanowania i ochrony godności (art. 30 Konstytucji) oraz prawo do równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 Konstytucji). Wskazała również sposób naruszenia tych praw przez zaskarżony przepis. Polegało ono na pozbawieniu jej prawnej możliwości obrony godności (dobrego imienia) przed pomówieniem o współpracę z komunistyczną policją polityczną, z tego względu, że pomówienie to nie miało charakteru publicznego.

Trybunał Konstytucyjny zakwestionował art. 30 Konstytucji jako wzorzec kontroli w niniejszej sprawie. Przyznaje wprawdzie, że art. 30 Konstytucji wyjątkowo może zostać powołany w skardze konstytucyjnej jako wzorzec kontroli – w sytuacji, w której „człowiek stawałby się wyłącznie przedmiotem działań podejmowanych przez władzę, byłby «zastępowalną wielkością», a jego rola sprowadzałaby się do czysto instrumentalnej postaci” (wykorzystany w postanowieniu cytat z uzasadnienia wyroku z 15 października 2002 r., sygn. SK 6/02, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 65). Jednak skarżąca, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, „poprzestała jedynie na wyrażeniu subiektywnego przeświadczenia, że art. 20 ust. 5 ustawy (...) wyrządził jej niesprawiedliwą i nieuzasadnioną krzywdę”.

Nie mogę zgodzić się z taką argumentacją. Według mnie sytuacja skarżącej była wręcz „klinikcznym” przypadkiem niezapewnienia jej przez państwo (władze publiczne) ochrony jej godności. Została ona napiętnowana w lokalnej społeczności zarzutem współpracy z komunistyczną Służbą Bezpieczeństwa, który to zarzut był dla niej, jako osoby uczciwej, patriotki i działaczki „Solidarności” hańbiący i szczególnie bolesny. Brak prawnej

możliwości oczyszczenia się z tego zarzutu oznacza, że ustawodawca nie wywiązał się z obowiązku ustanowionego w art. 30 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził również, że skarżąca nie wykazała, iż zaskarżony przepis narusza jej prawo do równego traktowania przez władze publiczne, a przede wszystkim – iż samo pomówienie o współpracę nie jest relewantnym kryterium, ze względu na które należałoby jednakowo traktować tych, których posądzono o to publicznie i tych pomówionych niepublicznie. Według mnie, jest to kryterium oczywiście relewantne – istotą problemu jest bowiem pomówienie osoby o zachowanie poniżające ją i dyskwalifikujące moralnie w opinii osób, z których oceną się liczy, a kwestią drugorzędną jest sposób rozpowszechnienia tego pomówienia.

W związku z art. 32 Konstytucji, jako wzorcem w niniejszej sprawie, Trybunał Konstytucyjny nieproporcjonalnie dużo miejsca w uzasadnieniu poświęcił temu, że skarżąca przywołała jako wzorzec kontroli cały art. 32 Konstytucji, a więc także jego ust. 2, ustanawiający zakaz dyskryminacji, nie uzasadniając tego zarzutu. Moim zdaniem, mimo że w *petitum* skargi przywołany został – być może przez przeoczenie – cały art. 32 Konstytucji, to w jej uzasadnieniu skarżąca skoncentrowała się na naruszeniu zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), nie wspominając o dyskryminacji. Nie było więc powodu, by polemizować z czymś, czego w skardze nie ma (choć można byłoby umorzyć postępowanie w zakresie zarzutu niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 32 ust. 2 Konstytucji ze względu na brak uzasadnienia). To dezawuowanie argumentacji skarżącej w uzasadnieniu postanowienia odbieram z przykrością ze względu na to, że dotyczy osoby nieżyjącej.

Wbrew twierdzeniom Trybunału Konstytucyjnego, uważam, że skarżąca nie tylko wskazała naruszone prawa konstytucyjne i sposób ich naruszenia, ale też uzasadniła skargę, zgodnie z wymogami art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Dlatego też skarga ta powinna być rozpoznana merytorycznie.

Co do *meritum* sprawy, uważam, że skarżąca udowodniła zarzut niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 32 Konstytucji, z powodu nieuzasadnionego zróżnicowania osób pomówionych o współpracę z organami bezpieczeństwa komunistycznego państwa w zależności od tego, czy zarzut współpracy został postawiony publicznie, czy też nie. Trafnie wskazała, że okoliczność niedokonania publicznego pomówienia nie ma znaczenia dla subiektywnego odczucia krzywdy i niesprawiedliwości przez osobę, której ono dotyka. Od siebie dodam, że często taka informacja o rzeczywistej czy rzekomej współpracy z „bezpieką”, przekazywana „pocztą pantoflową”, po drodze często wyolbrzymiona i przeinaczona, powoduje ostracyzm społeczny, przed którym trudniej się bronić, niż przed oficjalnym, publicznym oskarżeniem. Dlatego także osoby w taki sposób pomówione powinny mieć prawną możliwość obrony swojej godności i dobrego imienia w drodze autolustracji.

Z tych względów złożenie zdania odrębnego uznałam za konieczne.

116

POSTANOWIENIE z dnia 28 lipca 2015 r. **Sygn. akt K 35/13**

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący
Stanisław Biernat
Maria Gintowt-Jankowicz – sprawozdawca
Andrzej Wróbel
Marek Zubik,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 28 lipca 2015 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 105 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271, ze zm.) w zakresie, w jakim nakazuje pobranie opłaty za zmianę zezwolenia na prowadzenie apteki w sytuacji, gdy zmiana ta została spowodowana działaniami organów władzy publicznej, z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie.**

UZASADNIENIE

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik, RPO) wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 105 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271, ze zm.; dalej: prawo farmaceutyczne) w zakresie, w jakim nakazuje pobranie opłaty za zmianę zezwolenia na prowadzenie apteki w sytuacji, gdy zmiana ta została spowodowana działaniami organów władzy publicznej, z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Zaskarżony przepis nakłada obowiązek uiszczenia opłaty za zmianę zezwolenia na prowadzenie apteki lub przedłużenie zezwolenia wydanego na czas ograniczony, a także reguluje wysokość tej opłaty. Zmiana ta jest konieczna w wypadku zmiany któregokolwiek z elementów składowych zezwolenia na prowadzenie apteki, wymienionych w art. 102 prawa farmaceutycznego. Jak wskazał Rzecznik zmiana treści zezwolenia zostaje zmieniona decyzją zmieniającą wydawaną na podstawie art. 155 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.; dalej: k.p.a.) w związku z art. 105 ust. 2 prawa farmaceutycznego. Prawo farmaceutyczne nie przewiduje bowiem samodzielnej podstawy do zmiany zezwolenia.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawny obowiązek uiszczenia opłaty za zmianę zezwolenia na prowadzenia apteki powstaje nie tylko wówczas, gdy do zmiany zezwolenia dochodzi w wyniku działań podejmowanych przez podmiot prowadzący aptekę, lecz także wówczas, gdy zmiany te są wywołane działalnością organów władzy publicznej (np. zmiana granic administracyjnych gminy, zmiana nazwy ulicy lub numeracji porządkowej nieruchomości). Okoliczność ta nie została jednak uwzględniona przez ustawodawcę w treści art. 105 ust. 2 prawa farmaceutycznego.

Zdaniem Rzecznika, takie brzmienie zakwestionowanego przepisu nie respektuje konstytucyjnej zasady zaufania obywateli do państwa i prawa, która wynika z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Jak wskazał RPO, art. 105 ust. 2 prawa farmaceutycznego staje się swoistą pułapką zastawioną na obywatela. Musi on ponieść niemały ciężar finansowy (aktualnie 4000 zł) zmian wprowadzanych w indywidualnym akcie administracyjnym (zezwoleń) także wówczas, gdy zmiany te wynikają z okoliczności leżących poza sferą jej woli, tj. działań podejmowanych przez same organy władzy publicznej. Ustawodawca naraża obywateli na skutki prawne i finansowe, których nie są oni w stanie przewidzieć.

Rzecznik zwrócił uwagę na charakter opłaty. Jak podkreślił, opłata jest daniną publiczną, której wniesienie powinno prowadzić do podjęcia określonej czynności przez organ administracji publicznej. Cechą opłaty w czystej postaci jest ekwiwalentność świadczeń – wartość świadczenia jednostkowego powinna mniej więcej odpowiadać wartości świadczenia publicznego. Ponadto wskazuje się także na indywidualny charakter opłaty co oznacza, że podmiot wnoszący opłatę może wystąpić z roszczeniem o wzajemne świadczenie podmiotu prawa publicznego na swoją rzecz.

Tymczasem w zakresie wskazanym we wniosku podjęcie przez organ administracji czynności polegającej na zmianie zezwolenia na prowadzenie apteki jest bezpośrednim następstwem działań innych organów władzy publicznej. W związku z powyższym nieuzasadnione jest obciążenie kosztami wywołanych w ten sposób czynności administracyjnych zindywidualizowanego podmiotu. Kierując się zasadą lojalności państwa wobec obywateli, ustawodawca powinien w takim przypadku wyłączyć pobieranie opłaty za czynności administracyjne, które zostały wywołane przez samą władzę publiczną.

2. Marszałek Sejmu, w stanowisku z 18 czerwca 2014 r., wniósł o stwierdzenie, że art. 105 ust. 2 prawa farmaceutycznego, w zakresie wskazanym we wniosku RPO, jest zgodny z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Ocenę zgodności zakwestionowanego przepisu z Konstytucją Marszałek rozpoczął od rozstrzygnięcia, czy dopuszczalne jest obarczanie jednostki kosztami związanymi z funkcjonowaniem w ramach państwa i w ramach wspólnoty lokalnej. Zdaniem Marszałka korzystanie z usług publicznych powinno łączyć się z uczestnictwem

jednostki w ich finansowaniu, więc nie można zgodzić się z tezą Rzecznika, że władze publiczne mają obowiązek rekompensowania jednostce wszelkich kosztów zmian administracyjnych. W pewnych okolicznościach ustawodawca może łagodzić uciążliwe skutki zmian administracyjnych, nie znaczy to jednak, że władze publiczne są konstytucyjnie zobowiązane do takiego kształtowania przepisów prawa, by każdorazowo przejmować na siebie w całości ciężar dokonywanych zmian administracyjnych. Decyzja, czy skorzystać z takiej możliwości jest pozostawiona swobodzie ustawodawcy. Powinna zostać dokonana po kompleksowym rozważeniu okoliczności związanych z nałożeniem danego ciężaru publicznego, a także przy uwzględnieniu całokształtu wartości konstytucyjnych.

Zdaniem Marszałka w rozpatrywanej sprawie źródłem wątpliwości nie jest przepis prawa, ale sposób jego stosowania w praktyce. RPO powołał się na jeden wyrok wspierający przedstawioną we wniosku argumentację. Marszałek Sejmu zauważył jednak, że dotychczasowe orzecznictwo w zakresie stosowania art. 155 k.p.a. w odniesieniu do zmiany zezwoleń z prawa farmaceutycznego nie jest jednoznaczne. W wyroku WSA w Warszawie z 26 listopada 2007 r. (sygn. akt VII SA/Wa 1304/07) uznano, że art. 155 k.p.a. nie może mieć zastosowania do zmiany danych osobowych takich jak adres zamieszkania czy numer domu, ponieważ przepis ten nie ma zastosowania do technicznej zmiany danych osobowych podmiotu uprawnionego z ostatecznej decyzji administracyjnej. Dotyczy on wyłącznie zmiany ostatecznego rozstrzygnięcia w zakresie praw nabytych.

Zdaniem Marszałka wskazane rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, a także skromna liczba orzeczeń dotyczących omawianego problemu nie pozwalają na uznanie, że wykształcił się w tym zakresie trwały sposób interpretowania zaskarżonego przepisu. Jak wynika ze wskazanego wyżej wyroku WSA, istnieje możliwość takiej wykładni zakwestionowanego przepisu, która nie pociąga za sobą skutków nasuwających wątpliwości konstytucyjne. To z kolei znaczy, że problem konstytucyjny w kształcie określonym we wniosku Rzecznika ma charakter pozorny. Rzecznik nie wskazał, że doszło do utrwalenia się wadliwej linii orzeczniczej, co uzasadniałoby ingerencję Trybunału. Rolą Trybunału nie jest określanie, która z kilku uznanych przez sądy za dopuszczalne interpretacji określonego przepisu jest właściwa. Rozbieżności w wykładni przepisu powinny być usuwane w pierwszej kolejności za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności w stosowaniu prawa, tj. w trybie nadzoru orzeczniczego.

Marszałek Sejmu nie zgodził się także ze wskazanym we wniosku twierdzeniem, zgodnie z którym, w razie wydania nowego zezwolenia na prowadzenie apteki (gdy doszło do tego w związku ze zmianą spowodowaną działaniami organów władzy publicznej), nie zachodzi związek uzasadniający obciążenie prowadzącego aptekę kosztami czynności administracyjnych. Zdaniem Marszałka zarzut Rzecznika byłby trafny, gdyby z opłatą ponoszoną przez podmiot prowadzący aptekę nie łączyła się żadna czynność urzędowa. Nie ulega natomiast wątpliwości, że skutkiem wniesienia opłaty jest podjęcie przez organ administracji publicznej określonej czynności – jest nią zmiana zezwolenia na prowadzenie apteki.

3. Prokurator Generalny w stanowisku z 18 września 2014 r., wniósł o stwierdzenie, że art. 105 ust. 2 prawa farmaceutycznego w zakresie, w jakim ma zastosowanie do zmian w treści zezwolenia na prowadzenie apteki, niezwiązanych ze zmianą podmiotu prowadzącego aptekę, oraz do zakresu praw i obowiązków podmiotu prowadzącego aptekę wynikających z zezwolenia, a będących następstwem działań organów władzy publicznej podejmowanych niezależnie od tego podmiotu, jest niezgodny z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

Prokurator wskazał, że kwestia dopuszczalności zastosowania art. 155 k.p.a. jako podstawy prawnej zezwolenia na prowadzenie apteki, ma niewątpliwie wpływ na zastosowanie opłat z art. 105 ust. 2 prawa farmaceutycznego. Jednak, biorąc pod uwagę niewielką liczbę orzeczeń dotyczących tego zagadnienia oraz charakter tych orzeczeń (wyroki NSA w składzie trzech sędziów oraz wyroki WSA), Prokurator uznał, że w zakresie opłat przewidzianych w zaskarżonym przepisie nie ukształtowała się stabilna i jednolita linia orzecznicza dotycząca dopuszczalności zmiany zezwolenia na prowadzenie apteki na podstawie art. 155 k.p.a. Kwestia trybu, w jakim może nastąpić zmiana zezwolenia na prowadzenie apteki, nie jest jednak przedmiotem kontroli w sprawie. Tym samym, niezależnie od przedstawionych wątpliwości interpretacyjnych w tym zakresie, dopuszczalne jest merytoryczne rozpoznanie sprawy.

Analizując zakwestionowany przepis, Prokurator Generalny wymienił przypadki, kiedy zmiana zezwolenia na prowadzenie apteki może być następstwem działań podejmowanych wyłącznie przez organy władzy publicznej. Należą do nich np.: wydanie przez Radę Ministrów rozporządzenia o utworzeniu, połączeniu, podzieleniu albo zniesieniu gminy i ustaleniu jej granic. Taka zmiana danych, chociaż jest niezależna od woli podmiotów, które uzyskały zezwolenie na prowadzenie apteki, powoduje także zmianę tego zezwolenia. W rezultacie podmiot zgłaszający zmianę jest zobowiązany uiścić opłatę, zgodnie z zakwestionowanym art. 105 ust. 2 prawa farmaceutycznego. W opinii Prokuratora zakwestionowany przepis stanowi swoistą pułapkę – nakłada na podmiot

prowadzący aptekę obowiązek uiszczenia opłaty za zmianę zezwolenia, pomimo że zmiana ta nie wynika z jakichkolwiek jego działań.

Zdaniem Prokuratora opłata za zmianę zezwolenia stanowi znaczne obciążenie finansowe, co może mieć wpływ na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie prowadzenia apteki. W skrajnych przypadkach (apteki o ograniczonej wielkości obrotów) może nawet wpływać na płynność finansową prowadzonej działalności.

Prokurator Generalny zwrócił także uwagę na charakter prawny opłaty przewidzianej w art. 105 prawa farmaceutycznego. Jego zdaniem opłata ta ma cechy opłaty publicznej. Jest to świadczenie ustanowione w drodze przepisów ustawowych, ma charakter publicznoprawny, powszechny, przymusowy, a przychody z opłaty przeznaczone są na realizację celów publicznych, stanowiąc dochód państwa. Wysokość tej opłaty zawiera element rekompensaty kosztów, jakie organ administracji poniósł w związku z procedurą wydania zezwolenia na prowadzenie apteki, oraz element stanowiący koszt dopuszczenia do rynku usług farmaceutycznych.

W opinii Prokuratora nie można uznać, że przewidziana w zakwestionowanym przepisie opłata za zmianę zezwolenia jest uzasadniona uzyskaniem przez uprawniony podmiot świadczenia w postaci zmiany zezwolenia skoro zmiana ta jest następstwem tylko i wyłącznie określonych działań władzy publicznej, powodujących zmiany elementów zezwolenia wskazanych w art. 102 prawa farmaceutycznego. Działania te podejmowane są na rzecz danej wspólnoty, a nie w interesie konkretnego podmiotu, w związku z prowadzeniem przez niego działalności w postaci prowadzenia apteki. Ponadto zmiany te mają charakter formalny – dotyczą jedynie oznaczenia wskazanych miejsc. Nie wiążą się natomiast ze zmianą podmiotu prowadzącego aptekę.

Zdaniem Prokuratora kwestionowana opłata nie stanowi także kosztu uzyskania dostępu do rynku usług farmaceutycznych, co ewentualnie mogłoby uzasadniać jej znaczną wysokość. Podmiot prowadzący aptekę uiszcza opłatę za dostęp do prowadzenia działalności reglamentowanej przy uzyskaniu tego pozwolenia.

Prokurator Generalny wskazał także przykłady, w których ustawodawca starał się wprowadzić mechanizmy zapobiegające obciążeniu obywateli kosztami czynności organów administracji, będącymi następstwem zmian administracyjnych spowodowanych działaniami organów władzy publicznej. Zgodnie z art. 79b ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, ze zm.) w przypadku, gdy zmiana stanu faktycznego w zakresie adresu właściciela lub posiadacza pojazdu, wymagająca wydania nowego dowodu rejestracyjnego pojazdu, spowodowana została zmianami administracyjnymi, rada powiatu może w drodze uchwały zmniejszyć opłatę lub zwolnić od jej uiszczenia osoby obowiązane do ubiegania się o wydanie tego dokumentu.

Powyższe argumenty, zdaniem Prokuratora Generalnego, przesądzają o tym, że nałożenie przez ustawodawcę na przedsiębiorcę obowiązku uiszczenia opłaty za zmianę zezwolenia na prowadzenie apteki, gdy zmiana ta jest następstwem działań organów władzy publicznej podejmowanych niezależnie od tego przedsiębiorcy, stanowi naruszenie zasady lojalności państwa wobec obywatela.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Trybunału z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 105 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271, ze zm.; dalej: prawo farmaceutyczne) w zakresie, w jakim nakazuje pobranie opłaty za zmianę zezwolenia na prowadzenie apteki w sytuacji, gdy zmiana ta została spowodowana działaniami organów władzy publicznej, z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

Zgodnie z zakwestionowanym przepisem: „Za zmianę zezwolenia lub jego przedłużenie w przypadku wydania zezwolenia na czas ograniczony pobiera się opłatę w wysokości połowy kwoty, o której mowa w ust. 1”. Wskazany ust. 1 tego artykułu przewiduje, że: „Za udzielenie zezwolenia na prowadzenie apteki pobierana jest opłata w wysokości pięciokrotnego minimalnego wynagrodzenia za pracę określonego na podstawie przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę”. Zakwestionowany przepis nakłada na prowadzącego aptekę obowiązek uiszczenia opłaty m.in. za zmianę zezwolenia, a także określa jej wysokość przez odwołanie do przepisów o minimalnym wynagrodzeniu.

W obowiązującym stanie prawnym apteka ogólnodostępna może być prowadzona tylko na podstawie uzyskanego zezwolenia na prowadzenie apteki (art. 99 ust. 1 prawa farmaceutycznego). Zgodnie z art. 102 prawa farmaceutycznego, zezwolenie na prowadzenie apteki powinno zawierać: nazwę i siedzibę podmiotu, na rzecz którego zostało wydane, a w przypadku osoby fizycznej imię, nazwisko i adres; gminę, na obszarze której apteka ma być utworzona; adres apteki; nazwę apteki, o ile taka jest nadana; numer zezwolenia na prowadzenie apteki; termin ważności zezwolenia (o ile został oznaczony) oraz podstawowe warunki prowadzenia apteki.

Jak wskazał we wniosku Rzecznik, przez zmianę zezwolenia należy rozumieć zmianę któregokolwiek z elementów składowych zezwolenia na prowadzenie apteki, wskazanych w tym przepisie. Powołując się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 września 2011 r., sygn. akt II GSK 871/10 (Lex nr 1135754), Rzecznik stwierdził, że zmiana treści zezwolenia może nastąpić jedynie w drodze decyzji administracyjnej, wydanej na podstawie art. 155 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.; dalej: k.p.a.). Oznacza to obowiązek poniesienia opłaty, o której mowa w zakwestionowanym art. 105 ust. 2 prawa farmaceutycznego. Ustawodawca nie przewidział bowiem zróżnicowania przyczyn zmiany zezwolenia (decyzji) i – odpowiednio – wysokości opłaty. Obowiązek poniesienia opłaty powstaje także wtedy, gdy zmiana zezwolenia została spowodowana działaniami organów władzy publicznej, np. przez zmianę nazwy ulicy, nazwy miejscowości czy granic gminy.

W ocenie RPO obciążanie prowadzących apteki, w sposób nieusprawiedliwiony dodatkowymi kosztami generowanymi przez samą władzę publiczną narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa. Ustawodawca naraża bowiem obywateli na prawne i finansowe skutki, których nie są oni w stanie przewidzieć. Obywatel musi bowiem ponieść „niemały (...) ciężar finansowy zmian wprowadzanych w wydanym na jego rzecz indywidualnym akcie administracyjnym (zezwoleniu) także wówczas, gdy zmiany te wynikają z okoliczności w całości leżących poza sferą jego woli, a mianowicie wynikają wyłącznie z działań podejmowanych przez same organy władzy publicznej” (wniosek RPO, s. 7). Zdaniem Rzecznika, kierując się zasadą lojalności wobec obywateli, ustawodawca w takim przypadku powinien wyłączyć pobieranie opłaty, zaś wszelkie koszty z tego wynikające powinny zostać pokryte ze środków budżetowych.

2. Dla rozpatrywanej sprawy rozstrzygające znaczenie miało ustalenie, czy źródłem wątpliwości w sprawie jest zakwestionowany przepis prawa, czy też sposób jego stosowania w praktyce.

Rzecznik, kwestionując obowiązek uiszczenia opłaty za zmianę zezwolenia na prowadzenie apteki przyjął, że zmiana któregokolwiek z elementów składowych zezwolenia na prowadzenie apteki, wskazanych w art. 102 prawa farmaceutycznego, może nastąpić jedynie w drodze decyzji administracyjnej, wydanej na podstawie art. 155 k.p.a. To z kolei powoduje, że konieczne staje się poniesienie opłaty, o której mowa w zakwestionowanym art. 105 ust. 2 prawa farmaceutycznego. RPO powołał się na jeden wyrok wspierający przedstawioną argumentację (wyrok NSA z 21 września 2011 r., sygn. akt II GSK 871/10). Wskazany wyrok dotyczył zmiany nazwiska jednego z przedsiębiorców prowadzących aptekę (zob. też: wyrok WSA w Warszawie z 27 kwietnia 2010 r., sygn. akt VI SA/Wa 427/10, Lex nr 620206). Nie dotyczył więc sytuacji wskazanych we wniosku, tj. zmian danych w zezwoleniu spowodowanych działaniami organów władzy publicznej, takich, jak urzędowa zmiana adresu.

Dotychczasowe orzecznictwo w zakresie stosowania art. 155 k.p.a. w odniesieniu do zmiany zezwoleń z prawa farmaceutycznego – na co zwrócili uwagę pozostali uczestnicy postępowania – nie podziela stanowiska, jakie w wyroku z 21 września 2011 r., zajął Naczelny Sąd Administracyjny.

W sprawie dotyczącej urzędowej zmiany adresu zamieszkania jednego z przedsiębiorców prowadzących aptekę, WSA w Warszawie uznał, że art. 155 k.p.a. nie może mieć zastosowania do zmiany danych osobowych, takich, jak adres zamieszkania czy numer domu, ponieważ przepis ten nie ma zastosowania do technicznej zmiany danych osobowych podmiotu uprawnionego z ostatecznej decyzji administracyjnej. Dotyczy on wyłącznie zmiany ostatecznego rozstrzygnięcia w zakresie praw nabytych. Natomiast urzędowa zmiana adresu zamieszkania nie powoduje jakiegokolwiek zmiany warunków prowadzenia działalności gospodarczej, w tym nie dotyczy również zmiany zezwolenia w zakresie wynikających z niego praw i obowiązków, które w dalszym ciągu dotyczą tego samego podmiotu (zob. wyrok WSA w Warszawie z 26 listopada 2007 r., sygn. akt VII SA/Wa 1304/07, Lex nr 452347; zob. też: wyrok NSA z 20 kwietnia 2006 r., sygn. akt II OSK 769/05, Lex nr 209463).

W świetle powyższych rozważań, należy odróżnić sytuacje, w których dochodzi do przewidzianych przez prawo aktualizacji danych osobowych bądź adresowych, od tych, gdzie mamy do czynienia ze zmianą rozstrzygnięcia w zakresie praw nabytych lub obowiązków. Tylko w drugim wypadku art. 155 k.p.a. może znaleźć zastosowanie jako podstawa zmiany decyzji ostatecznej.

W piśmiennictwie także zwracano uwagę na nieuprawnione stosowanie art. 155 k.p.a. w zakresie zmiany danych osobowych w zezwoleniu na prowadzenie apteki. W krytycznej głosie do powołanego przez Rzecznika wyroku NSA o sygn. akt II GSK 871/10 podkreślono, że „jeżeli ustawodawca (...) nie przewidział w Prawie farmaceutycznym samodzielnej podstawy, obligującej przedsiębiorcę do zmiany zezwolenia w przypadku zmiany danych osobowych, to nieuprawnione jest twierdzenie, że taka zmiana jest konieczna i wymagana” (B. Michnicka, *Głosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 września 2011 r., II GSK 871/10*, „Przegląd Prawa Publicznego” nr 9/2013, s. 93-104).

W orzecznictwie sądów istnieje przeważa wykładnia przepisów dotyczących opłat za zmianę zezwolenia na prowadzenie apteki, która nie pociąga za sobą skutków nasuwających wątpliwości konstytucyjne. Nie każda

aktualizacja danych zawartych w zezwoleniu traktowana jest jako zmiana tego zezwolenia. Przyjęcie, że urzędowa zmiana adresu przedsiębiorcy prowadzącego aptekę nie wiąże się z koniecznością zmiany zezwolenia na prowadzenie apteki, znaczy, że nie dochodzi do nałożenia opłaty, o której mowa w zakwestionowanym przepisie. Tym samym nie dochodzi także do naruszenia przepisów Konstytucji wskazanych we wniosku.

Biorąc pod uwagę niewielką liczbą orzeczeń dotyczących tego zagadnienia oraz charakter tych orzeczeń, Trybunał nie może uznać, że w zakresie opłat przewidzianych w zaskarżonym przepisie ukształtowała się stabilna i jednolita linia orzecznicza dotycząca dopuszczalności zmiany zezwolenia na prowadzenie apteki na podstawie art. 155 k.p.a. w razie każdej zmiany danych zawartych w tym zezwoleniu.

W swoim wniosku Rzecznik nie odniósł się do wskazanych różnic występujących w orzecznictwie sądów administracyjnych. Nie wykazał zwłaszcza, że prezentowana przez niego wykładnia kwestionowanego przepisu ma charakter powszechny i trwałe.

Wątpliwości dotyczące stosowania zakwestionowanego przepisu w wypadku urzędowej zmiany adresu podmiotu posiadającego zezwolenie na prowadzenie apteki nie pozwalają Trybunałowi uznać, że sytuacja prawna przedstawiona we wniosku ukształtowała się definitywnie zanim przepis utracił moc obowiązującą. Do zadań Trybunału nie należy dokonywanie wiążącej dla sądów wykładni przepisów. W szczególności nie leży w kompetencji Trybunału określanie, która – z kilku uznanych przez sądy za dopuszczalne – interpretacja określonego przepisu jest właściwa. W orzecznictwie Trybunału przyjmuje się, że w sytuacji, gdy możliwe są różne wykładnie stosowanego przepisu, należy wybrać takie jego rozumienie, które pozostaje w zgodzie z Konstytucją (domniemanie zgodności z Konstytucją). Natomiast wątpliwości co do sposobu stosowania prawa przez sądy powinny być rozstrzygane przez Naczelny Sąd Administracyjny, do którego ustawowych zadań należy zapewnienie prawidłowości oraz jednolitości wykładni prawa (art. 3 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. z 2014 r. poz. 1647).

Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał uznał, że postępowanie w sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. O Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

3. Trybunał pragnie wskazać, że w toku postępowania przed Trybunałem doszło do zmiany stanu prawnego, co także rzutuje na dopuszczalność merytorycznego orzekania w sprawie. Uchwalona została ustawa z dnia 19 grudnia 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 28; dalej: ustawa zmieniająca), która m.in. zmieniła brzmienie zakwestionowanego przepisu. Ustawa zmieniająca, w części mającej znaczenie dla niniejszej sprawy, weszła w życie 8 lutego 2015 r. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 105 ust. 2 prawa farmaceutycznego „Za zmianę zezwolenia lub jego przedłużenie w przypadku wydania zezwolenia na czas ograniczony pobiera się opłatę w wysokości 20% kwoty, o której mowa w ust. 1”.

W orzecznictwie Trybunału utrwalone jest, że uchylenie przepisu nie zawsze jest równoznaczne z utratą mocy obowiązującej (zob. m.in. wyroki TK z: 27 czerwca 2013 r., sygn. K 12/10, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 65, cz. III, pkt 3; 21 października 2008 r., sygn. SK 51/04, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 140, cz. III, pkt 1.2; a także powołane tam bogate orzecznictwo konstytucyjne). W wyroku z 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08 (OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 11) Trybunał zwrócił uwagę, że trzeba rozróżnić sytuacje, w których badany akt normatywny, mimo formalnej derogacji, wyznacza adresatom nakazy albo zakazy określonego zachowania (normuje przyszłe zachowania), i sytuacje, w których obowiązujące normy prawne nakazują kwalifikować zachowania lub zdarzenia z przeszłości według derogowanego aktu prawnego. W pierwszym wypadku akt normatywny obowiązuje i podlega kontroli Trybunału – zaskarżone przepisy pomimo ich uchylenia mogą być bowiem nadal stosowane na podstawie normy intertemporalnej (por. wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5). W drugim wypadku akt normatywny utracił moc obowiązującą, a jego kontrola jest dopuszczalna wyłącznie w zakresie określonym w art. 39 ust. 3 ustawy o TK. Taki sposób interpretacji „mocy obowiązującej” przepisu prezentowany jest obecnie w orzecznictwie Trybunału (por. postanowienie z 6 kwietnia 2005 r., sygn. SK 8/04, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 44, a także wyrok z 13 marca 2013 r., sygn. K 25/10, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 27).

W analizowanej sprawie zakwestionowany przepis, w związku z wejściem w życie ustawy zmieniającej, otrzymał nowe brzmienie. Ustawa zmieniająca nie zawiera w tym zakresie przepisów przejściowych. Skoro ustawodawca nie przewidział szczególnej regulacji intertemporalnej, należało uznać, że opowiedział się za ogólną zasadą bezpośredniego obowiązywania nowej ustawy. W związku z powyższym, w sprawach dotyczących zmiany zezwolenia na prowadzenie apteki zastosowanie znajduje art. 105 ust. 2 prawa farmaceutycznego w nowym brzmieniu. Zakwestionowany przez Rzecznika przepis nie normuje więc aktualnych zachowań adresatów prawa. Trybunał uznał zatem, że art. 105 ust. 2 prawa farmaceutycznego w brzmieniu obowiązującym do 7 lutego 2015 r. utracił moc obowiązującą w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

W wypadku uznania, że przepis utracił moc obowiązującą, konieczne jest ustalenie, czy nie zachodzą przesłanki zastosowania art. 39 ust. 3 ustawy o TK, który wyłącza stosowanie art. 39 ust. 1 pkt 3, „jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw”.

Z orzecznictwa Trybunału wynika, że art. 39 ust. 3 ustawy o TK, dopuszczający orzekanie o akcie normatywnym nieobowiązującym, może być stosowany zarówno w wypadku kontroli zainicjowanej w drodze skargi konstytucyjnej, jak i wniosku (zob. postanowienia TK z: 30 marca 2009 r., sygn. K 28/07, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 42; 19 grudnia 2012 r., sygn. K 32/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 143). Należy jednak wskazać także inne przesłanki jego zastosowania w obu opisanych wyżej rodzajach kontroli. W wypadku skargi konstytucyjnej przyjmuje się domniemanie, że wydanie orzeczenia jest niezbędne dla zapewnienia ochrony konstytucyjnych wolności lub praw. Zakwestionowanie określonego przepisu w ramach takiej kontroli powoduje, że dochodzi do oceny konsekwencji prawnych zdarzeń przeszłych. Natomiast kontrola abstrakcyjna (wniosek RPO) nie wiąże się z wydaniem konkretnego orzeczenia czy decyzji, których konsekwencją byłoby naruszenie wzmiankowanych wolności lub praw. Dlatego w takich sprawach wnioskodawca (na którym spoczywa ciężar dowodu) musi udowodnić, że wydanie orzeczenia o nieobowiązujących przepisach jest niezbędne dla ochrony ściśle określonych konstytucyjnych praw i wolności indywidualnie określonych podmiotów, a celu tego nie można osiągnąć innymi metodami. Jeśli nie zostaną przedstawione takie dowody i argumenty, Trybunał umarza postępowanie z uwagi na brak konieczności ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

W rozpatrywanej sprawie Rzecznik wskazał, że impulsem do zainicjowania postępowania były otrzymane wnioski, dotyczące obowiązku uiszczenia opłaty za zmianę zezwolenia na prowadzenie apteki. Rzecznik nie sprecyzował jednak czy wnioski te dotyczyły samej opłaty czy też może jej wysokości, która obecnie, w związku z nowelizacją prawa farmaceutycznego, uległa obniżeniu. Dodatkowa sama wysokość opłaty powoływana była we wniosku jako argument przemawiający za niekonstytucyjnością zakwestionowanej regulacji. Rzecznik nie wskazał także, czy na tle zaskarżonego przepisu toczą się jakieś postępowania sądowe lub administracyjne. Dla ścisłości trzeba zauważyć, że nie było to obowiązkiem wnioskodawcy, ponieważ kontrola abstrakcyjna może mieć miejsce bez względu na to, czy zakwestionowane przepisy zostały zastosowane i niezależnie od możliwości wskazania podmiotów „poszkodowanych” jego niekonstytucyjnością. Jednak na tym etapie postępowania kwestia ta ma istotne znaczenie.

Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał uznał, że nie ma podstaw do stwierdzenia, iż w rozpatrywanej sprawie wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił, jak w sentencji.

117

POSTANOWIENIE
z dnia 28 lipca 2015 r.
Sygn. akt SK 22/14

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Wróbel – przewodniczący
Zbigniew Cieślak
Maria Gintowt-Jankowicz
Miroslaw Granat
Marek Kotlinowski – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 28 lipca 2015 r., połączonych skarg konstytucyjnych spółki Kaufland Polska Markety sp. z o.o. sp. k. z siedzibą we Wrocławiu, o zbadanie zgodności:

art. 15 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503, ze zm.) z art. 20, art. 22, art. 20 i art. 22 w związku z art. 2, art. 20 i art. 22 w związku z art. 32 ust. 1 i 2, art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 oraz art. 31 ust. 3,

art. 45 ust. 1 w związku z art. 2, art. 64 ust. 1 w związku z art. 2, art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie.**

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 7 marca 2014 r. spółka Kaufland Polska Markety sp. z o.o. sp. k. z siedzibą we Wrocławiu (dalej: skarżąca) wniosła o stwierdzenie niezgodności art. 15 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503, ze zm.; dalej: u.z.n.k.) z art. 20, art. 22, art. 20 i art. 22 w związku z art. 2, art. 20 i art. 22 w związku z art. 32 ust. 1 i 2, art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 i art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1 w związku z art. 2, art. 64 ust. 1 w związku z art. 2, art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 oraz z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym: Wyrokiem z 3 czerwca 2013 r., sygn. akt X GC 590/12, Sąd Okręgowy we Wrocławiu – X Wydział Gospodarczy zasądził od skarżącej na rzecz jej kontrahenta – importera i dystrybutora zabawek – kwotę tytułem zwrotu korzyści uzyskanych wskutek czynu nieuczciwej konkurencji opisanego w art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.n.k., polegającego na pobraniu innych niż marża handlowa opłat za przyjęcie jego towarów do sprzedaży w sieci handlowej skarżącej. Za taką opłatę zostało uznane wynagrodzenie pobrane przez skarżącą za usługę reklamową polegającą na publikacji w gazetce reklamowej skarżącej ogłoszenia w postaci fotografii towaru znajdującego się w asortymencie kontrahenta. Skarżąca wniosła apelację od tego wyroku. W wyroku z 24 października 2013 r., sygn. akt I ACa 1008/13, Sąd Apelacyjny we Wrocławiu – Wydział I Cywilny w przeważającej części oddalił apelację skarżącej, w szczególności w zakresie zarzutu naruszenia art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.n.k., nieznacznie modyfikując sumę zasądzoną na rzecz jej kontrahenta przez sąd pierwszej instancji. Wyrok został doręczony skarżącej 9 grudnia 2013 r. i ma charakter ostateczny.

2. W skardze konstytucyjnej z 21 marca 2014 r. skarżąca zaskarżyła art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.n.k. Wskazała takie same wzorce kontroli, jak w skardze konstytucyjnej z 7 marca 2014 r.

Skarga została sformułowana na tle zbliżonego stanu faktycznego, jak w skardze z 7 marca 2014 r. Wyrokiem z 5 czerwca 2013 r., sygn. akt X GC 84/12, Sąd Okręgowy we Wrocławiu – X Wydział Gospodarczy uwzględnił powództwo kontrahenta skarżącej – importera włoskiej żywności, zasądzając na jego rzecz dochodzoną kwotę tytułem zwrotu korzyści uzyskanych wskutek czynu nieuczciwej konkurencji z art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.n.k., polegającego na pobraniu wynagrodzenia za usługi reklamowe (publikacja w gazetce reklamowej wydawanej przez skarżącą logo kontrahenta i zdjęć dostarczanego przez niego towaru), co zostało zakwalifikowane jako pobranie innych niż marża handlowa opłat za przyjęcie towarów do sprzedaży w sieci handlowej skarżącej. Skarżąca wniosła apelację od powyższego wyroku, oddaloną przez Sąd Apelacyjny we Wrocławiu – Wydział I Cywilny wyrokiem z 21 listopada 2013 r., sygn. akt I ACa 1077/13. Wyrok ten został doręczony skarżącej 23 grudnia 2013 r. i jest ostatecznym rozstrzygnięciem w jej sprawie.

3. W kolejnej skardze konstytucyjnej, z 21 marca 2014 r., skarżąca sformułowała żądanie tożsame z żądaniami zawartymi w skargach z 7 i 21 marca 2014 r.

Bardzo podobny był także stan faktyczny stanowiący podstawę skargi. Wyrokiem z 5 czerwca 2013 r., sygn. akt X GC 82/12, Sąd Okręgowy we Wrocławiu – X Wydział Gospodarczy zasądził od skarżącej na rzecz jej kontrahenta – sprzedawcy i dystrybutora produktów mlecznych pochodzących od różnych producentów – kwotę tytułem zwrotu korzyści uzyskanych wskutek czynu nieuczciwej konkurencji, polegającego na pobraniu innych niż marża handlowa opłat za przyjęcie towaru do sprzedaży. Za taką opłatę zostało uznane wynagrodzenie za reklamę produktów kontrahenta w gazetce reklamowej skarżącej oraz za usługi logistyczne, polegające na rozwożeniu przez skarżącą towarów z jej centralnych magazynów do poszczególnych jej sklepów. Apelacja skarżącej od powołanego wyroku została oddalona przez Sąd Apelacyjny we Wrocławiu – Wydział I Cywilny

wyrokiem z 21 listopada 2013 r., sygn. akt I ACa 1075/13, doręczonym skarżącej 23 grudnia 2013 r. Jest to ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie skarżącej.

4. Na podstawie zarządzeń Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2014 r. wskazane wyżej skargi konstytucyjne zostały połączone do wspólnego rozpoznania pod sygnaturą akt SK 22/14 ze względu na ich tożsamość przedmiotową i podmiotową.

5. Wszystkie skargi zawierają w zasadzie identyczne uzasadnienia. Obszernie przedstawiono w nich *ratio legis* art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.n.k. i przebieg procesu legislacyjnego, zanalizowano orzecznictwo sądowe dotyczące tego przepisu, starano się wykazać, że w ustawodawstwach innych państw nie występuje regulacja tożsama z zakwestionowaną oraz scharakteryzowano model działalności gospodarczej prowadzonej przez skarżącą.

5.1. Uzasadniając zarzut naruszenia art. 20 i art. 22 Konstytucji, skarżąca wskazała, że niedopuszczalne ograniczenie jej prawa podmiotowego do wolności gospodarczej polega przede wszystkim na uniemożliwieniu lub co najmniej utrudnieniu przez normatywną treść art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.n.k. korzystania z wybranego przez nią modelu prowadzenia działalności gospodarczej (nowoczesnego handlu detalicznego) w formie zintegrowanego kanału dystrybucji. Ograniczenie to jest następstwem wynikającej z zakwestionowanego przepisu bezskuteczności umów, zawieranych przez skarżącą z producentami lub dostawcami, a dotyczących świadczenia przez skarżącą na rzecz jej kontrahentów działań marketingowych, których celem jest promocja ich towarów sprzedawanych w sklepach skarżącej. Tym samym art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.n.k. wprowadza prawny zakaz usługowego podejmowania przez skarżącą tego rodzaju aktywności w ramach jej działalności gospodarczej oraz uniemożliwia pobieranie w tym zakresie wynagrodzenia od jej kontrahentów, godząc w istotę wolności gospodarczej zagwarantowanej w art. 20 Konstytucji.

Naruszenie prawa podmiotowego skarżącej do wolności prowadzenia i wykonywania działalności gospodarczej w sposób niezakłócony nieusprawiedliwionymi i nadmiernymi działaniami ograniczającymi ze strony ustawodawcy, wywodzonego z art. 22 Konstytucji, polega, w ocenie skarżącej, na wprowadzeniu przez zakwestionowany przepis ograniczeń wolności działalności gospodarczej, które nie znajdują usprawiedliwienia w ważnym interesie publicznym, a w szczególności zostały wprowadzone bez zachowania proporcjonalności w ograniczaniu tego prawa.

5.2. Zdaniem skarżącej art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.n.k. narusza także art. 20 i art. 22 w związku z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Naruszenie to polega na wprowadzeniu w zaskarżonym przepisie ograniczeń prawa do wolności gospodarczej, które nie zostały jasno i precyzyjnie określone. Zakwestionowana regulacja nie spełnia, w ocenie skarżącej, kryteriów prawidłowej legislacji, gdyż nie precyzuje pojęć marży handlowej oraz innych opłat za przyjęcie towaru do sprzedaży. Prowadzi tym samym do rozbieżnych interpretacji, przez co nie spełnia warunków stawianych przepisowi, na podstawie którego dokonuje się ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności.

5.3. Do naruszenia prawa skarżącej wywodzonego z art. 20 i art. 22 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji doszło, zdaniem skarżącej, przez ustanowienie w zakwestionowanym przepisie ograniczeń wolności gospodarczej, które prowadzą do nierówności pozycji pośredników handlowych (w tym skarżącej) w porównaniu z pozycją prawną producentów lub dostawców, charakteryzujących się istotną cechą wspólną ze skarżącą, jaką jest uczestnictwo w profesjonalnym obrocie towarowym. Nierówność ta przejawia się w szczególności w zakresie rozkładu ryzyka ekonomicznego związanego z przyjęciem towaru do kanału dystrybucji i późniejszej jego sprzedaży. Ponadto ograniczenia swobody działalności gospodarczej, jak wynika z orzecznictwa sądowego ukształtowanego na tle zakwestionowanej regulacji i piśmiennictwa, skierowane są tylko do selektywnie i niesprawiedliwie określonej kategorii pośredników handlowych, którymi są przede wszystkim duże sieci handlowe; do nich została zaliczona również skarżąca. Skarżony przepis godzi także w prawo przedsiębiorstw z Unii Europejskiej do niedyskryminacji w prawie do wolności działalności gospodarczej na terenie Polski.

5.4. Art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.n.k. jest niezgodny, jak twierdzi skarżąca, z wzorcami konstytucyjnymi gwarantującymi prawo do sprawiedliwej procedury sądowej, wynikającymi z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jej zdaniem z art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.n.k. wynikają domniemania, że to na skarżącą spoczywał ciężar udowodnienia wszystkich okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia, podczas gdy powód miał obowiązek jedynie udowodnić wystąpienie przesunięcia majątkowego z jego majątku do majątku pośrednika handlowego innego niż dostawa towaru. Dokonane mocą zakwestionowanego przepisu zróżnicowanie pozycji procesowej stron ma charakter nierelevantny, a więc pozostaje bez związku z jego celem i zasadniczą treścią. Cechuje

się przy tym całkowitą dowolnością. Przyjęte rozwiązanie jest nieproporcjonalne, tj. waga problemu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji stron postępowania, nie pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi w systemie prawa sprawiedliwości proceduralnej i zasad rzetelnej procedury.

5.5. Skarżąca twierdzi ponadto, że art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.n.k. jest też niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji, tj. prawem do rozpatrzenia sprawy w sprawiedliwym postępowaniu sądowym, którego zasady zostały ukształtowane w oparciu o precyzyjne, jednoznaczne i nie rodzące wątpliwości przepisy prawne, zapewniające przewidywalność przebiegu takiego postępowania. Naruszenie tego prawa wynika z ustanowienia w zakwestionowanym przepisie obowiązków procesowych stron w zakresie rozkładu ciężaru dowodu w sposób niejasny i nieprecyzyjny. Rodzi to istotne rozbieżności w orzecznictwie, a tym samym powoduje nieprzewidywalność przebiegu postępowania i niepewność stron co do zakresu koniecznej inicjatywy dowodowej.

5.6. Zaskarżony przepis wprowadza, zdaniem skarżącej, ograniczenia w jej prawie własności, które nie zostały jasno i precyzyjnie w tym przepisie określone. Jest zatem niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji. Zakazuje on skarżącej w szczególności zarobkowania (nabywania własności środków pieniężnych) przez pobieranie wynagrodzeń za wykonywanie działań marketingowych wspierających dalszą dystrybucję towaru. Pozwala producentowi lub dostawcy następnie uchylić się od skutków prawnych zawarcia umowy o wykonanie działań marketingowych i żądać zwrotu pobranego od niego wynagrodzenia z tego tytułu.

5.7. Art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.n.k. jest sprzeczny z prawem do ochrony własności w związku z zasadą równości oraz zakazem dyskryminacji w życiu gospodarczym (art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji). Ustanawia on bowiem, w opinii skarżącej, ograniczenia prawa własności prowadzące do nierówności pośredników handlowych (w tym skarżącej) w porównaniu do pozycji prawnej producentów lub dostawców, które skierowane są wobec selektywnie i niesprawiedliwie określonej kategorii pośredników handlowych, tj. przede wszystkim dużych sieci handlowych.

5.8. Zakwestionowany przepis narusza także wynikające z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji prawo skarżącej do wykonywania prawa własności niezakłócanego nieusprawiedliwionymi i nadmiernymi działaniami ograniczającymi ze strony ustawodawcy. Naruszenie to wynika z ustanowienia w art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.n.k. ograniczeń ochrony własności, które nie znajdują usprawiedliwienia w interesie publicznym oraz zostały wprowadzone bez zachowania zasady proporcjonalności. Nie służą one ukształtowaniu ładu prawnego w sferze stosunków własnościowych, a wręcz zakłócają te stosunki wskutek odjęcia skarżącej możliwości zarobkowania na aktywnościach marketingowych i jednoczesnego zwolnienia producenta lub dostawcy od ponoszenia kosztów tych aktywności. Ograniczenia te nie są niezbędne dla ochrony interesu publicznego, z którym są powiązane, gdyż nie ma podstaw do utożsamiania interesu publicznego z interesem przedsiębiorców prywatnych, którzy mają być chronieni na podstawie zakwestionowanego przepisu. Jak twierdzi skarżąca, nie ma interesu publicznego w tym, aby chronić producentów lub dostawców przed koniecznością ponoszenia wydatków na wsparcie działań marketingowych, obiektywnie służących efektywności działania kanału zbytu, do którego świadomie i dobrowolnie przystąpili. Skarżąca zwróciła także uwagę, że art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.n.k. chroni każdego producenta lub dostawcę – bez względu na jego wielkość, pozycję rynkową, rzeczywiste uzależnienie od pośrednika handlowego czy posiadane alternatywne kanały zbytu.

6. Działający z upoważnienia Ministra Gospodarki podsekretarz stanu w piśmie z 9 września 2014 r. udzielił odpowiedzi na pismo Przewodniczącego składu orzekającego z 30 lipca 2014 r.

6.1. Zdaniem Ministra Gospodarki, za zasadnością utrzymania przepisów zakazujących stosowania tzw. opłat półkowych przemawia to, że w Polsce sieci handlowe stanowiące nowoczesny kanał dystrybucji w relacjach z dostawcami zachowują pozycję uprzywilejowaną i często wykorzystują swoją siłę przy podpisywaniu z nimi umów.

Z drugiej jednak strony, w realiach wolnego rynku dostawcy, zwłaszcza mniejsi producenci, których nie stać na samodzielną reklamę, dostrzegają korzyść z włączenia się do sprawdzonego kanału dystrybucji, delegując część pracy związanej ze sprzedażą i promocją swoich towarów na sieci handlowe.

6.2. W ocenie Ministra Gospodarki kwestionowany przepis może chronić ważny interes publiczny, jakim jest zapewnienie równowagi stron w zawieraniu umów. Jednocześnie, ze względu na swobodę zawierania umów, takie kształtowanie stosunków między stronami, w których będą one zobowiązane do świadczeń dodatkowych, nie powinno być zakazane. Warunkiem jednak jest, aby te świadczenia miały charakter świadczeń wzajemnych,

czyli ekwiwalentnych, a nie usług fikcyjnych, nie mających pokrycia w rzeczywistości. Minister Gospodarki zwrócił uwagę na potrzebę doprecyzowania omawianego przepisu w taki sposób, aby nie budził wątpliwości interpretacyjnych, zabezpieczał sytuację podmiotów o słabszej pozycji rynkowej, a jednocześnie gwarantował sprawiedliwy podział ryzyka rynkowego między dostawców i dystrybutorów.

6.3. Środowisko handlowców i dostawców, jak wynika z obserwacji resortu gospodarki poczynionych w ramach prac organu doradczego powołanego przy Ministrze Gospodarki pod nazwą Rada Konsultacyjna do spraw Handlu i Usług, jest podzielone w ocenie funkcjonowania zakwestionowanego przepisu u.z.n.k. Obecnie Rada ta koncentruje się na zachęcaniu przedsiębiorców do przystępowania do dobrowolnej inicjatywy Unii Europejskiej, do której może przystąpić każdy przedsiębiorca deklarujący stosowanie się do zbioru zasad i dobrych praktyk, które obejmują m.in. przewidywalność zmian w warunkach umownych, odpowiedzialność przedsiębiorcy za własne ryzyko oraz zasadność żądań i opłat.

7. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 17 września 2014 r. poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu w sprawie połączonych skarg konstytucyjnych, rozpatrywanych pod wspólną sygnaturą akt SK 22/14.

8. W piśmie z 14 kwietnia 2015 r. Prokurator Generalny (dalej: Prokurator) wniósł o uznanie, że art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.n.k. jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 i art. 31 ust. 3 oraz z art. 64 ust. 1 w związku z art. 2, a także z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 oraz z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Postępowanie w zakresie badania zgodności art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.n.k. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, a w pozostałym zakresie – ze względu na zbędność orzekania.

8.1. W ocenie Prokuratora zaskarżony przepis, mimo braku precyzji dotyczącej zakresu pojęcia „marża handlowa”, nie narusza zasady poprawnej legislacji w sposób, który ograniczałby ustalenie katalogu zachowań zakazanych.

Normatywna konstrukcja ustawy negatywnie weryfikuje zasadność zarzutów sformułowanych w skargach. Skarżąca zakłada, że wyeliminowanie z obrotu prawnego art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.n.k. umożliwi zawieranie dodatkowych umów z dostawcami towaru i pobieranie od kontrahentów dodatkowych opłat innych niż marża handlowa. Tymczasem dla oceny bezprawności pobierania innych opłat niż marża handlowa, nie ma znaczenia umieszczenie takiego zakazu w postaci zapisu normatywnego w ustawie. Zaskarżony zakaz ukonstytuowany jest bowiem w art. 3 ust. 1 u.z.n.k., zgodnie z którym czynem nieuczciwej konkurencji są działania uczestników obrotu gospodarczego, które albo są wprost zakazane przez prawo, albo jeśli zagrażają lub naruszają interes innego przedsiębiorcy lub klienta – jako sprzeczne z dobrymi obyczajami. Konstrukcja ustawowa zakazu pobierania innych opłat niż marża handlowa ma zatem charakter piętrowy i nawet gdyby nie było art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.n.k., opisane zachowanie byłoby nadal zakazane – jako sprzeczne z dobrymi obyczajami – po spełnieniu pozostałych przesłanek odpowiedzialności określonych w art. 3 powołanej ustawy. Skarżąca, zdaniem Prokuratora, pozostawiając poza granicami skargi konstytucyjnej klauzulę generalną „dobre obyczaje”, wyłączyła z zakresu oceny Trybunału zagadnienie dopuszczalności pobierania innych niż marża handlowa opłat z punktu widzenia zgodności tego zachowania z dobrymi obyczajami – jako konstytuującego czyn nieuczciwej konkurencji.

8.2. Prokurator przypomniał, że w wyroku z 16 października 2014 r., sygn. SK 20/12 (OTK ZU nr 9/A/2014, poz. 102) Trybunał orzekł, że art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.n.k. jest zgodny z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji. W tym zakresie postępowanie podlega zatem umorzeniu ze względu na zbędność orzekania, bowiem zachodzi ujemna przesłanka procesowa *ne bis in idem*. Wskazany skutek procesowy, w ocenie Prokuratora, dotyczy również zawartych w skardze zarzutów naruszenia art. 20 i art. 22 w związku z art. 2 oraz art. 20 i art. 22 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji. Wskazane jako wzorce związkowe art. 2 i art. 32 Konstytucji nie mogą bowiem stanowić samodzielnego wzorca kontroli w trybie skargi konstytucyjnej.

8.3. Prokurator zwrócił uwagę, że poza zakresem kontroli dokonanej przez Trybunał w sprawie o sygn. SK 20/12 skarżąca podniosła zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 i art. 31 ust. 3 oraz art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

W opinii Prokuratora, aby ocenić zasadność tych zarzutów, konieczne jest ustalenie, czy sposób odczytania treści przepisu przez skarżącą jest zgodny z jego normatywną zawartością, a w szczególności, czy zawarte jest w nim domniemanie, że pobieranie opłaty za przyjęcie towaru do sprzedaży determinuje zaistnienie czynu nieuczciwej konkurencji bez potrzeby wykazywania, że takie zachowanie jest utrudnieniem dostępu do rynku.

Budowa przepisu, jak i założenia aksjologiczne u.z.n.k. nie pozwalają na przyjęcie tezy o istnieniu w zaskarżonym przepisie takiego domniemania, jeśli zaś chodzi o rozkład ciężaru dowodu, to twierdzenia skarżącej o jego odmiennym ukształtowaniu od reguły wynikającej z art. 6 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.; dalej: k.c.), Prokurator uważa za błędne. W powoływanym wyroku o sygn. SK 20/12 Trybunał wskazał bowiem, że na gruncie u.z.n.k. ustawodawca wprost odstąpił od reguły wskazanej w art. 6 k.c. jedynie w art. 18a powołanej ustawy. W pozostałych zaś przypadkach to powód musi wykazać zaistnienie przesłanek uzasadniających roszczenie.

Prokurator ocenił więc, że treść art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.n.k. nie prowadzi do naruszenia równości praw i obowiązków powoda i pozwanego. Brak zróżnicowania sytuacji procesowej stron podważa zaś zarzuty skarżącej dotyczące naruszenia jej prawa do rozpatrzenia sprawy o charakterze cywilnoprawnym w sprawiedliwym postępowaniu sądowym. Zakwestionowany przepis jest zatem zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

8.4. Zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z zasadą poprawnej legislacji, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, Prokurator uważa za nieuzasadniony. Zaskarżony przepis jest bowiem jednoznaczny w treści, zrozumiały i w czytelny sposób wyraża intencje ustawodawcy, szczególnie w kontekście wypracowanych przez orzecznictwo Trybunału – a przywołanych przez Prokuratora – reguł tworzenia prawa decydujących o spełnieniu standardów poprawnej legislacji. Celem jego wprowadzenia było ustanowienie zakazu pobierania opłat innych niż marża handlowa za przyjęcie towaru do sprzedaży, by zapewnić równą pozycję kontraktową przedsiębiorcom, mających gorszą pozycję negocjacyjną, z powodu niekorzystnej dla nich dysproporcji kapitału ekonomicznego.

Prokurator zwrócił uwagę, że skarżącą swoją argumentację postawionych zarzutów wiąże przede wszystkim z rozbieżnościami w orzecznictwie występującymi na tle stosowania zaskarżonego przepisu oraz wynikającym z nich brakiem przewidywalności przebiegu postępowania. Analizując naruszenia art. 2 Konstytucji, skarżąca nie konkretyzuje zatem zarzutu błędnej konstrukcji normatywnej zaskarżonego przepisu, lecz opiera zarzut na skutkach stosowania tego przepisu. Istota zarzutu nie jest więc związana wprost z treścią zaskarżonego przepisu, lecz z jego wykładnią. W świetle orzecznictwa Trybunału kwestionowanie samej wykładni przepisów prawnych nie jest objęte jego kognicją, chyba że jednolita i konsekwentna praktyka stosowania prawa w sposób bezsporny ustaliła wykładnię danego przepisu. Wówczas przedmiotem kontroli konstytucyjności jest norma prawna dekodowana z danego przepisu zgodnie z ustaloną praktyką. Odnosząc powyższe do rozpatrywanej sprawy, Prokurator zauważył, że sama skarżąca, powołując liczne judykaty, wskazuje na rozbieżną praktykę orzeczniczą w zakresie wykładni zaskarżonego przepisu i w tym upatruje stan niepewności procesowej stron. W konsekwencji wyklucza to kognicję Trybunału w zakresie zarzutu naruszenia zasad poprawnej legislacji. Prokurator zwrócił ponadto uwagę, że adresatem zarzutu naruszenia zasad poprawnej legislacji może być wyłącznie prawodawca. Zasada ta jest bowiem związana z procesem stanowienia, a nie stosowania prawa.

Zdaniem Prokuratora, nie ma więc podstaw do wydania przez Trybunał merytorycznego orzeczenia co do zgodności art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.n.k. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji. Postępowanie w tym zakresie podlega zatem umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

8.5. Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 64 ust. 1 Konstytucji w związku z zasadą poprawnej legislacji, Prokurator wskazał, że przedstawiona przez skarżącą argumentacja nie wykazuje spójności z postawionym zarzutem. Ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej i ograniczenie prawa dysponowania środkami pieniężnymi nie pozostają bowiem w prostej zależności.

Prokurator nie zgodził się z argumentacją skarżącej, że na podstawie zaskarżonego przepisu nie jest ona w stanie zorientować się co do treści wszystkich istotnych ograniczeń swojego prawa do własności. W jego ocenie, ograniczenie swobody kontraktowej wyartykułowane w zaskarżonym przepisie jest czytelne i jednoznaczne. Ograniczenie prawa własności skarżącej związane jest z dopuszczeniem się „nazwanego” czynu nieuczciwej konkurencji. Potencjalny sprawca tego deliktu zna przesłanki odpowiedzialności i nie musi rekonstruować jej granic w oparciu o klauzulę generalną. Tym samym jest w stanie przewidzieć katalog zachowań grożących odpowiedzialnością majątkową za dopuszczenie się czynu nieuczciwej konkurencji. Zaskarżony przepis w jednoznaczny sposób artykułuje treść zakazu, którego wszystkie elementy są zawarte w ustawie. Jest więc zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji.

8.6. W ocenie Prokuratora nie jest również uzasadniony zarzut naruszenia art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji. Treść zaskarżonego przepisu nie wskazuje, by ustawodawca, wprowadzając ograniczenie w kształtowaniu stosunków kontraktowych (zakaz zawierania umów mających za przedmiot pobranie opłaty innej niż marża handlowa za przyjęcie towaru do sprzedaży), w sposób selektywny ograniczył prawo podmiotowe

jednego przedsiębiorcy względem drugiego. W szczególności sądy, wbrew twierdzeniom skarżącej, nie ograniczają stosowania zakwestionowanej regulacji do „dużych sieci handlowych”. Zakaz pobierania opłat innych niż marża handlowa dotyczy wszystkich uczestników obrotu gospodarczego będących przedsiębiorcami. Skutek tego zakazu przejawia się zatem tylko w wyłączeniu z obszaru stosunków obligacyjnych umów o określonej treści. Nie jest natomiast zorientowany na określonego uczestnika obrotu gospodarczego.

W tym świetle, zdaniem Prokuratora, zakwestionowany przepis jest zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

8.7. Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Prokurator podkreślił, że zakwestionowany przepis, wbrew twierdzeniom skarżącej, jest przejawem niezbędnej ingerencji państwa w stosunki obligacyjne między przedsiębiorcami i przydatnym systemowo rozwiązaniem prawodawczym. Zaskarżony przepis, służąc ochronie jakości konkurencji, nie upoważnia państwa do podejmowania działań bezpośrednio wkraczających w stosunki umowne, ale jedynie wyposaża podmioty prawa prywatnego – przedsiębiorców – w dodatkowe narzędzia ochrony równowagi kontraktowej. W ocenie Prokuratora art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.n.k. stanowi rozwiązanie niezbędne dla ochrony konstytucyjnych praw osób trzecich oraz ochrony społecznej gospodarki rynkowej. Za niezasadnością zarzutu nadmiernego ograniczenia swobody prowadzenia działalności gospodarczej przemawia ponadto okoliczność, że orzekający w sprawie czynu nieuczciwej konkurencji sąd powszechny został wyposażony przez prawodawcę w kompetencje szczegółowej oceny i zróżnicowania każdego wypadku pobrania opłaty, w zależności od towarzyszących temu okoliczności faktycznych i prawnych. Postępowanie sądowe jest prowadzone kontrydymalnie, z powództwa jednej ze stron umowy, co pozwala w możliwie najlepszym stopniu uwzględnić interesy obu przedsiębiorców. W konsekwencji nie można uznać, że ustawowe uprawnienie do wystąpienia z powództwem przez jedną ze stron, jeśli druga, nadużywając swej pozycji rynkowej, uzależnia kontraktowanie od nieuczciwych opłat, stanowi nadmierne ograniczenie wolności działalności gospodarczej. Zakwestionowany przepis jest w związku z tym zgodny z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiotem kontroli w połączonych do wspólnego rozpoznania skargach konstytucyjnych spółki Kaufland Polska Markety sp. z o.o. sp. k. z siedzibą we Wrocławiu (dalej: skarżąca) uczyniła art. 15 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503, ze zm.; dalej: u.z.n.k.), zgodnie z którym czynem nieuczciwej konkurencji jest utrudnianie innym przedsiębiorcom dostępu do rynku w szczególności przez pobieranie innych niż marża handlowa opłat za przyjęcie towaru do sprzedaży. Skarżąca postawiła zarzut, że powołany przepis narusza art. 20, art. 22, art. 20 i art. 22 w związku z art. 2, art. 20 i art. 22 w związku z art. 32, art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 i art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1 w związku z art. 2, art. 64 ust. 1 w związku z art. 2, art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. W wyniku wstępnego rozpoznania w trybie art. 49 w związku z art. 36 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) skargom konstytucyjnym został nadany dalszy bieg. Skład orzekający, rozpoznający sprawę merytorycznie, nie jest jednak związany stanowiskiem zajęтым w zarządzeniu lub postanowieniu zamykającym rozpoznanie wstępne, zaś kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania, konieczne jest na każdym etapie postępowania (zob. postanowienie TK z 23 stycznia 2008 r., sygn. SK 65/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 11 i postanowienia tam powołane).

Trybunał zbadał więc ponownie, czy przepisy wskazane przez skarżącą jako przedmiot kontroli i wzorce spełniają wymogi konieczne do ich merytorycznego rozpatrzenia.

3. Przy ocenianiu powyższych kwestii zasadnicze znaczenie ma okoliczność, że art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.n.k. był już przedmiotem kontroli w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej. W wyroku z 16 października 2014 r., sygn. SK 20/12 (OTK ZU nr 9/A/2014, poz. 102) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.n.k. jest zgodny z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji.

W kontrolowanej wówczas skardze konstytucyjnej przepisowi temu postawiono zarzut naruszenia zasady swobody umów, wynikającej z zasady swobody działalności gospodarczej, przez ograniczenie swobody stron

w kształtowaniu treści łączącego je stosunku prawnego, którego podstawą jest zawarta między nimi umowa. Wskazano, że przepis wywołuje wątpliwości konstytucyjne w zakresie, w jakim innymi niż marża handlowa opłatami za przyjęcie towaru są „opłaty marketingowe”, bowiem zastosowana przez ustawodawcę technika legislacyjna powoduje konieczność uznania stosowania wszelkich opłat poza marżą handlową za działania utrudniające innym przedsiębiorcom dostęp do rynku. Kwestionowanej regulacji zarzucono także, że za jej wprowadzeniem nie przemawia żaden interes publiczny.

Analizując wówczas zasadność stawianych zarzutów, Trybunał dokonał oceny przydatności, niezbędności oraz proporcjonalności – w wąskim znaczeniu – art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.n.k. jako ograniczenia wolności działalności gospodarczej, przyjmując za punkt wyjścia swych rozważań zgodną z Konstytucją wykładnię zakwestionowanej regulacji. Uznał, że jest ona przydatna dla realizacji założonego przez ustawodawcę celu, jakim jest przeciwdziałanie nadużyciom przez jednych przedsiębiorców ich pozycji na rynku w relacjach z innymi przedsiębiorcami, co skutkuje utrudnieniem dostępu do rynku. Regulacja taka jest zatem reakcją prawodawcy na nieuczciwe praktyki przedsiębiorców o silnej pozycji rynkowej. Trybunał podkreślił, że art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.n.k. uzupełnia w obrocie prywatnoprawnym publicznoprawny zakaz nadużywania pozycji dominującej oraz jest przydatnym narzędziem operacjonalizacji konstytucyjnego standardu ochrony praw i wolności w stosunkach między podmiotami prawa prywatnego i jest niezbędny dla prawidłowej realizacji zasady wolności umów. Trybunał orzekł, że art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.n.k. nie stanowi nadmiernego ograniczenia wolności działalności gospodarczej, ponieważ:

- po pierwsze, nie zakazuje bezwzględnie pobierania wszelkich opłat, lecz jedynie takich, które utrudniają dostęp do rynku, będąc sprzeczne z dobrymi obyczajami, zagrażają lub naruszają interes innych przedsiębiorców lub klienta;

- po drugie, orzekający w sprawie czynu nieuczciwej konkurencji sąd powszechny został przez prawodawcę wyposażony w kompetencję szczegółowej oceny i zróżnicowania każdego wypadku pobrania opłaty w zależności od towarzyszących temu okoliczności faktycznych i prawnych;

- po trzecie, sąd ma obowiązek dokonania oceny ekwiwalentności świadczenia wzajemnego zastrzeżonego w umowie w zamian za pobraną opłatę;

- po czwarte, użyte przez prawodawcę pojęcia pozwalają w procesie sądowego stosowania prawa uwzględnić wyniki badań i twierdzeń z zakresu nauk ekonomicznych, jako dziedziny właściwej do pełnego opisu stosunków łączących przedsiębiorcę dostarczającego towar i przedsiębiorcę przyjmującego go do sprzedaży;

- po piąte, zaskarżony przepis nie wyklucza możliwości zawierania umów, których mocą jedna ze stron umowy zobowiąże się do uiszczenia oznaczonej sumy pieniężnej w zamian za świadczenia polegające np. na reklamie lub szeroko rozumianej promocji towarów. Takie zachowanie przedsiębiorcy o silnej pozycji rynkowej nie może zostać zakwalifikowane samo w sobie jako czyn nieuczciwej konkurencji;

- po szóste, postępowanie w sprawie czynu nieuczciwej konkurencji z art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.n.k. prowadzone jest nie przed organem administracji, lecz przed sądem powszechnym z powództwa jednej ze stron umowy, co niewątpliwie pozwala – z uwagi na jego kontradyktoryjność – w możliwie najwyższym stopniu uwzględnić interesy różnych podmiotów;

- po siódme, stwierdzenie przez sąd powszechny, że doszło do naruszenia art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.n.k. nie czyni umowy nieważną w całości, lecz jedynie unieważnia te jej postanowienia, które zastrzegają niezgodne z prawem opłaty za przyjęcie towaru do sprzedaży;

- po ósme, Trybunał zwrócił uwagę na konieczność odniesienia treści art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.n.k. do treści innych relewantnych przepisów, w szczególności proceduralnych. Funkcję gwarancyjną pełnią m.in. art. 20 u.z.n.k., ustanawiający krótki termin przedawnienia czy art. 6 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.; dalej: k.c.), zgodnie z którym ciężar dowodu spoczywa na powodzie. W tym kontekście za nieuzasadnione Trybunał uznał stanowiska wyrażone w niektórych orzeczeniach sądów powszechnych, że zaskarżony przepis stanowił podstawę domniemania utrudniania dostępu do rynku i przerzucał ciężar dowodu na pozwanego. Trybunał podkreślił, że art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.n.k. nie zawiera adresowanej do sądu powszechnego normy nakazującej uznać bez dowodu fakt domniemywany i nie daje żadnych językowych podstaw, by domniemywać utrudnianie dostępu do rynku lub wystąpienie czynu nieuczciwej konkurencji.

4. Wzorcami kontroli w analizowane teraz skardze konstytucyjnej skarżąca uczyniła m.in. art. 20 i art. 22 Konstytucji. W zakresie tych wzorców sformułowała zarzut naruszenia zasady wolności działalności gospodarczej i swobody umów przez wprowadzenie w zakwestionowanym art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.n.k. niedopuszczalnych konstytucyjnie ograniczeń, nie znajdujących usprawiedliwienia w ważnym interesie publicznym, bez zachowania zasad proporcjonalności w ograniczaniu wolności i praw. Są to zarzuty tożsame z tymi, które zostały sformułowane w skardze konstytucyjnej o sygn. SK 20/12. W związku z tym powołane wyżej rozstrzygnięcie Trybunału w tej sprawie nie pozostaje bez wpływu na dopuszczalność orzekania w sprawie aktualnie rozpatrywanej przez Trybunał.

Stabilizację sytuacji powstałych wskutek ostatecznego orzeczenia zapewnia zasada *ne bis in idem*, rozumiana w postępowaniu przed TK z uwzględnieniem specyfiki tego postępowania (por. np. postanowienia TK z: 4 maja 2006 r., sygn. SK 53/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 60; 24 października 2006 r., sygn. SK 2/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 141; 29 maja 2006 r., sygn. P 29/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 61; 24 października 2006 r., sygn. SK 27/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 143; 23 października 2006 r., sygn. SK 66/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 139; 9 maja 2007 r., sygn. SK 98/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 56 i postanowienie o sygn. SK 65/06). Zaistnienie tej ujemnej przesłanki procesowej powoduje konieczność umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z uwagi na jego zbędność.

Przesłanka ta znajduje zastosowanie zarówno, gdy Trybunał orzekł o niekonstytucyjności przepisu, jak i w sytuacji, gdy uznał zakwestionowaną regulację za zgodną z określonymi wzorcami kontroli. W przypadku ponownego zakwestionowania określonej treści normatywnej uznanej za niekonstytucyjną we wcześniejszym rozstrzygnięciu, orzekanie jest zbędne, gdyż został osiągnięty podstawowy cel kontroli konstytucyjności, polegający na wyeliminowaniu z systemu prawnego stanu hierarchicznej niezgodności aktów normatywnych. Natomiast jeśli Trybunał orzekł o konstytucyjności określonej regulacji, to ponowne jej badanie jest zbędne tylko wówczas, gdy późniejszy wniosek zawiera taki sam zarzut oparty o tak samo sformułowaną argumentację. Brak jest bowiem wtedy nowej płaszczyzny kontroli konstytucyjności, co oznacza, że postępowanie jest bezcelowe, a zatem zbędne (zob. J. Królikowski, *Ujemna przesłanka zbędności orzekania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Studia prawnicze” nr 4/2008, s. 86).

W rozpatrzonej sprawie skarżąca sformułowała na tle wzorców z art. 20 i art. 22 Konstytucji takie same zarzuty, jakie zostały postawione w skardze o sygn. SK 20/12. Otoczenie normatywne zakwestionowanego przepisu także nie uległo zmianie, co dodatkowo przemawia za tożsamością zarzutów. Zatem w związku ze stanem prawnym powstałym po wyroku o sygn. SK 20/12 konieczne jest umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.n.k. z art. 20 i art. 22 Konstytucji z uwagi na zbędność wydania orzeczenia z powodu zaistnienia zakazu *ne bis in idem*.

5. Jako wzorce kontroli skarżąca wskazała także art. 20 i art. 22 w związku z zasadą poprawnej legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji, oraz art. 20 i art. 22 w związku z art. 32 Konstytucji. Postawiła zarzut ograniczenia jej wolności prowadzenia działalności gospodarczej przez wprowadzenie w art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.n.k. warunków, które nie zostały w nim jasno i precyzyjnie określone oraz dotyczą „przede wszystkim lub w znacznej większości (...) selektywnie i niesprawiedliwie określonej kategorii pośredników handlowych, tj. «dużych sieci handlowych»” (zob. *petitum* skargi konstytucyjnej z 7 marca 2014 r., s. 3), prowadząc do nierówności pośredników handlowych, takich jak skarżąca, w porównaniu do pozycji prawnej producentów (dostawców).

Ze względu na stwierdzony wcześniej oczywisty związek aktualnie rozpatrywanej sprawy ze sprawą o sygn. SK 20/12 Trybunał musiał zbadać, czy w odniesieniu do tak powołanych wzorców kontroli i tak sformułowanych zarzutów, istnieją podstawy do ich merytorycznej kontroli. Trybunał przypomniał, że ponowna kontrola konstytucyjności jest zbędna tylko wówczas, gdy jej przedmiotem jest regulacja, co do której stwierdzono wcześniej zgodność z Konstytucją, a nie wskazano nowych elementów, na podstawie których można by przeprowadzić powtórne badanie konstytucyjności. Zawsze konieczne jest jednak przeprowadzenie analizy, czy zarzuty niekonstytucyjności oraz wskazane argumenty są w obu sprawach zbieżne. Jeżeli wskazane zostały nowe treści normatywne stanowiące wzorec kontroli lub przywołane nowe argumenty, to należy przeprowadzić kontrolę konstytucyjności w zakresie tych nowych aspektów.

5.1. W rozpatrywanej sprawie skarżąca powołała – jako pozostające w związku z art. 20 i art. 22 Konstytucji – wzorce kontroli z art. 2 (zasadę poprawnej legislacji) i art. 32 Konstytucji (zasadę równości). Przepisy te nie były wprost wskazane jako wzorce kontroli w sprawie o sygn. SK 20/12. Jednakże w uzasadnieniu wyroku w tamtej sprawie Trybunał wypowiedział się także w zakresie takich zarzutów, jakie zostały postawione w ocenianej skardze. Przede wszystkim orzekł, że kwestionowany przepis nie stanowi nadmiernego ograniczenia wolności działalności gospodarczej, co podważa zasadniczy zarzut skarżącej (należy przypomnieć, że art. 2 i art. 32 Konstytucji zostały powołane jako wzorce pomocnicze obok art. 20 i art. 22 Konstytucji). Dokonując oceny, Trybunał „wziął pod uwagę aktualną strukturę rynku, na którym w przedmiotowo istotnym aspekcie dominują wielkopowierzchniowe obiekty handlowe” (zob. uzasadnienie wyroku o sygn. SK 20/12, cz. III, pkt 4). Potwierdzając przydatność zakwestionowanej regulacji, stwierdził, że jest ona reakcją prawodawcy na praktyki przedsiębiorców o silnej pozycji rynkowej i w związku z tym nie powinna być stosowana, gdy podmioty mają podobną pozycję na rynku. Stwierdził, że „zawarte w «społecznym» charakterze gospodarki rynkowej [zob. art. 20 Konstytucji] odesłanie do zasad sprawiedliwości społecznej upoważnia prawodawcę do wprowadzenia ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej kontraktujących przedsiębiorców, jeżeli z uwagi na rodzaj

stosunków ich łączących i praktykę obrotu dochodzi do rażącego zaburzenia działalności gospodarczej jednego podmiotu przez inny podmiot o silnej pozycji na rynku” (zob. uzasadnienie wyroku o sygn. SK 20/12, cz. III, pkt 5). W ocenie Trybunału, „zaskarżony przepis, ograniczając wolność prowadzenia działalności gospodarczej jednego podmiotu (tj. przedsiębiorcy przyjmującego towar do sprzedaży), jest niezbędny do ochrony wolności prowadzenia działalności gospodarczej innego podmiotu (tj. przedsiębiorcy dostarczającego towar do sprzedaży), którego dostęp do rynku lub pozycja na rynku – z uwagi na przedmiot prowadzonej działalności gospodarczej i okoliczności faktyczne – jest zależna od działań przedsiębiorców przyjmujących towary do sprzedaży” (*ibidem*).

Reasumując, ponieważ w wyroku o sygn. SK 20/12 Trybunał uznał, że art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.n.k. zapewnia równą pozycję kontraktową przedsiębiorcom, których pozycja negocjacyjna – w związku z niekorzystną dla nich dysproporcją potencjału ekonomicznego – jest słabsza, to sformułowany w rozpatrywanej sprawie zarzut naruszenia art. 20 i art. 22 w związku z art. 32 Konstytucji traci aktualność.

5.2. Jeśli chodzi o zarzut naruszenia art. 20 i art. 22 Konstytucji w związku z art. 2 Konstytucji, to – w ocenie skarżącej – zakwestionowana regulacja nie spełnia kryteriów prawidłowej legislacji, gdyż nie precyzuje pojęć marży handlowej oraz innych opłat za przyjęcie towaru do sprzedaży. Tym samym prowadzi do rozbieżnych interpretacji, przez co nie spełnia warunków stawianych przepisowi, na podstawie którego dokonuje się ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności.

W sprawie o sygn. SK 20/12 zarzut naruszenia zasady poprawnej legislacji nie mógł zostać merytorycznie rozpoznany z przyczyn formalnych (zob. postanowienie TK z 9 lutego 2012 r., sygn. Ts 127/09, niepubl.). Jednakże rozpoznane merytorycznie zarzuty nadmiernego ograniczenia wolności działalności gospodarczej, tj. dotyczące naruszenia art. 20 i art. 22 Konstytucji, uzasadnione były m.in. zastosowaną przez ustawodawcę techniką legislacyjną powodującą konieczność uznania, że stosowanie wszelkich opłat poza marżą handlową jest działaniem utrudniającym innym przedsiębiorcom dostęp do rynku. Jest to zatem zarzut tożsamy z zarzutem sformułowanym w aktualnie rozpatrywanej sprawie. W tej kwestii Trybunał szeroko wypowiedział się w uzasadnieniu wyroku o sygn. SK 20/12. Przede wszystkim wskazał, że, dokonując oceny zgodności art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.n.k., z art. 20 i art. 22 Konstytucji, przyjął w swych rozważaniach za punkt wyjścia zgodną z Konstytucją wykładnię zakwestionowanego przepisu. Wyjaśnił, że na jego podstawie zakazane jest pobieranie jedynie takich opłat, które utrudniają dostęp do rynku, będąc sprzeczne z dobrymi obyczajami, zagrażają lub naruszają interes innych przedsiębiorców lub klientów. Szczegółowa ocena i zróżnicowanie każdego wypadku pobrania opłaty w zależności od towarzyszących temu okoliczności faktycznych i prawnych należy do sądu powszechnego, który został przez ustawodawcę wyposażony w odpowiednie kompetencje do ich dokonania. „Użyte przez prawodawcę pojęcia pozwalają w procesie sądowego stosowania prawa uwzględnić wyniki badań i twierdzenia z zakresu nauk ekonomicznych, jako dziedziny właściwej do pełnego opisu stosunków łączących przedsiębiorcę dostarczającego towar i przedsiębiorcę przyjmującego go do sprzedaży” (zob. uzasadnienie wyroku o sygn. SK 20/12, cz. III, pkt 6).

5.3. Powołane wyżej wypowiedzi Trybunału zachowują aktualność także w rozpatrywanej sprawie. Trybunał Konstytucyjny, dzieląc poglądy wyrażone w wyroku o sygn. SK 20/12, w którym konstytucyjność poddanego kontroli art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.n.k. została ostatecznie potwierdzona, stwierdza, że także w odniesieniu do wzorców kontroli z art. 20 i art. 22 w związku z art. 2 Konstytucji oraz art. 20 i art. 22 w związku z art. 32 Konstytucji zachodzi negatywna przesłanka procesowa *ne bis in idem* ze względu na to, że Trybunał już wypowiedział się w przedmiocie tych zarzutów. Ponowne prowadzenie postępowania w tym zakresie jest bezcelowe. Postępowanie jako zbędne podlega zatem umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

6. Jako wzorce kontroli zostały powołane także art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 45 ust. 1 w związku z zasadą poprawnej legislacji, wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Zasadniczy zarzut skarżącej dotyczył naruszenia jej prawa do rozpatrzenia sprawy o charakterze cywilnoprawnym w sprawiedliwym postępowaniu sądowym przez ustanowienie w art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.n.k. domniemań prawnych, które w sposób dyskryminujący i nieproporcjonalny przenoszą na stronę pozwaną ciężar dowodu w zakresie istotnych przesłanek faktycznych rozstrzygnięcia sprawy oraz przez ustanowienie praw i obowiązków procesowych stron w zakresie rozkładu ciężaru dowodu w sposób niejasny i nieprecyzyjny, rodzący istotne rozbieżności w orzecznictwie, a tym samym powodujący nieprzewidywalność przebiegu postępowania i niepewność stron co do zakresu ich koniecznej inicjatywy dowodowej.

6.1. Konfrontując treść zakwestionowanej regulacji z treścią art. 45 ust. 1 Konstytucji wskazanego jako zasadniczy wzorzec kontroli, Trybunał doszedł do wniosku, że art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.n.k., egzemplifikujący czyn nieuczciwej konkurencji polegający na utrudnianiu dostępu do rynku, jest regulacją wprowadzającą ograniczenie

wolności działalności gospodarczej. Nie dotyczy zaś kształtu postępowania sądowego w sprawach z zakresu prawa konkurencji. Postępowanie sądowe w tym zakresie, jak zwracał uwagę Trybunał w powoływanym wyroku o sygn. SK 20/12, jest prowadzone przed sądem cywilnym z powództwa jednej ze stron umowy. Cywilnoprawna ochrona interesu przedsiębiorców przed nieuczciwymi zachowaniami ich konkurentów realizowana jest na podstawie przepisów zawartych w rozdziale 3 u.z.n.k. (art. 18-22 u.z.n.k.), dotyczącym odpowiedzialności cywilnej. W tym zakresie zastosowanie znajdują także przepisy k.c. (np. określające przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej), zaś postępowanie toczy się na podstawie ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.).

W związku z powyższym Trybunał ocenił, że zarzut naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu sformułowany wobec art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.n.k. jest bezzasadny, co powoduje konieczność umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z powodu niedopuszczalności orzekania.

6.2. Niezależnie od sformułowanej wyżej konkluzji Trybunał zwrócił uwagę, że w uzasadnieniu wyroku o sygn. SK 20/12, wypowiedział się ostatecznie w kwestii zarzucanego przerzucenia ciężaru dowodu w zaskarżonym przepisie na pozwanego, uznając takie twierdzenie za nieuzasadnione. Wyjaśnił, że to stronę kwestionującą treść umowy obciąża co do zasady ciężar dowodu, że zawarta przez strony umowa nie odpowiada art. 353¹ k.c. W polskim systemie prawnym przesłanka domniemania musi być wyraźnie wskazana w normie domniemania, tymczasem zaskarżony przepis nie daje żadnych językowych podstaw, by domniemywać utrudnianie dostępu do rynku lub wystąpienie czynu nieuczciwej konkurencji. Na gruncie u.z.n.k. tylko w jednym wypadku – w art. 18a u.z.n.k. – prawodawca wprost odstępuje od rozkładu ciężaru dowodu przewidzianego w art. 6 k.c.

Trybunał w obecnym składzie w pełni podziela powyższy pogląd. Wobec powyższego zarzuty skarżącej – niezależnie od stwierdzonych wcześniej przyczyn niedopuszczalności orzekania – należy uznać za nieaktualne.

6.3. Ponadto Trybunał zwrócił uwagę, że w analizowanej sprawie zachodzi inna jeszcze okoliczność, uzasadniająca umorzenie postępowania z powodu niedopuszczalności orzekania.

Skarżąca w szerokim zakresie argumentowała zarzut naruszenia jej konstytucyjnego prawa do sądu rozbieżnościami w orzecznictwie występującymi na tle stosowania zaskarżonej regulacji, których konsekwencją jest brak przewidywalności przebiegu postępowania. Trybunał zwrócił uwagę, że zarzut ten opiera się na skutkach stosowania art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.n.k., nie zaś na jego błędnej konstrukcji normatywnej. Takie jego sformułowanie wskazuje, że skarżąca kwestionuje sądową wykładnię przepisu, a tym samym prawidłowość jego stosowania przez Sąd Najwyższy i sądy powszechne.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, wypracowanym na tle art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 46 i art. 47 ustawy o TK, nie jest dopuszczalne kwestionowanie za pomocą skargi konstytucyjnej jednostkowych aktów stosowania prawa. Nie leży bowiem w kompetencjach Trybunału kontrola prawidłowości ustaleń organów stosujących prawo ani kontrola sposobu wykładni obowiązujących przepisów. Wyjątek dotyczy sytuacji, gdy jednolita i konsekwentna praktyka stosowania prawa w sposób bezsporny ustaliła wykładnię danego przepisu. Wówczas przedmiotem kontroli konstytucyjności jest norma prawna dekodowana z danego przepisu zgodnie z ustaloną praktyką (zob. np. postanowienia TK z: 21 września 2005 r., sygn. SK 32/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 95; 16 października 2007 r., sygn. SK 13/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 115 oraz wyroki TK z: 3 października 2000 r., sygn. K 33/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 188; 31 marca 2005 r., sygn. SK 26/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 29).

W rozpatrzonej skardze konstytucyjnej skarżąca, przywołując liczne wypowiedzi Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, wprost wskazuje na rozbieżną praktykę orzecniczą w zakresie wykładni zakwestionowanego przepisu i w owej rozbieżności upatruje niepewność sytuacji procesowej stron postępowania (zob. skarga konstytucyjna z 7 marca 2014 r., s. 92-93). Na niejednolitość poglądów prezentowanych w orzecznictwie i piśmiennictwie, dotyczących interpretacji art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.n.k., zwrócił uwagę także Trybunał w wyroku o sygn. SK 20/12. Trybunał w obecnym składzie podzielił ten pogląd i w konsekwencji stwierdził, że w zakresie zarzutu naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji rozpatrywana skarga jest skargą na stosowanie prawa. Wyklucza to kognicję Trybunału i powoduje konieczność umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność orzekania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

7. Kolejne zarzuty dotyczyły naruszenia przez art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.n.k. prawa własności skarżącej. Skarżąca postawiła zarzuty naruszenia: art. 64 ust. 1 w związku z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji, art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 Konstytucji oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nieuprawniona ingerencja w prawo własności polega, zdaniem skarżącej, na ograniczeniu możliwości dysponowania własnością i korzystania z niej (w tym korzystania ze środków pieniężnych) oraz pobierania pożytków

lub pośredniego eksploatawania przedmiotu własności, które to ograniczenia nie zostały jasno i precyzyjnie określone. W ocenie skarżącej kwestionowana regulacja narusza także jej prawo do ochrony własności na równi z innymi przedsiębiorcami – uczestnikami profesjonalnego obrotu handlowego – oraz ustanawia ograniczenia prawa własności, które nie znajdują usprawiedliwienia w interesie publicznym i zostały wprowadzone bez zachowania zasad proporcjonalności (zob. *petitum* skargi konstytucyjnej z 7 marca 2014 r., s. 4-5).

7.1. Zarzuty naruszenia art. 64 Konstytucji nie zostały, w ocenie Trybunału, należycie uzasadnione. Skarżąca niedostatecznie wykazała, w jaki sposób art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.n.k. narusza jej podmiotowe prawo do własności, w tym nakaz równej ochrony tego prawa oraz zakaz jego ograniczania bez zachowania zasady proporcjonalności. Wynikające z zaskarżonej regulacji ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej w postaci zakazu pobierania innych niż marża handlowa opłat za przyjęcie towaru do sprzedaży, jak zauważył Prokurator Generalny w piśmie procesowym z 14 kwietnia 2014 r. (s. 89), nie pozostaje w prostej zależności z ograniczeniem prawa własności skarżącej, w tym z prawem do korzystania ze środków pieniężnych. Prowadzenie działalności gospodarczej nie gwarantuje bowiem nabywania środków pieniężnych w stopniu prowadzącym do osiągnięcia zysku.

Nie zostały uzasadnione przez skarżącą twierdzenia, że art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.n.k. ogranicza jej prawo własności, zakazując jej zarabkowania oraz umożliwiając producentowi (dostawcy) następcze uchylene się od skutków prawnych zawarcia umowy o wykonanie działań marketingowych i żądanie zwrotu pobranego od niego na tej podstawie wynagrodzenia (skarga konstytucyjna z 7 marca 2015 r., s. 94).

Uzasadnienie zarzutu naruszenia art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 Konstytucji sprowadza się w zasadzie do stwierdzenia, że znajdują do niego odpowiednie zastosowanie uwagi dotyczące rodzaju, stopnia i skutków wprowadzenia wobec skarżącej nierównych i dyskryminujących ograniczeń w prawie do wolności działalności gospodarczej (skarga konstytucyjna z 7 marca 2014 r., s. 95). Należy przy tym zauważyć, że w *petitum* skarg konstytucyjnych zarzut naruszenia art. 64 Konstytucji nie został powiązany z naruszeniem art. 20 ani art. 22 Konstytucji.

Naruszenie art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji polega, jak uzasadnia skarżąca, na odjęciu jej „możliwości zarabkowania na aktywnościach marketingowych w kanale dystrybucji, a jednocześnie zwolnienie (...) producenta/dostawcy od ponoszenia kosztów tych aktywności”, co „zakłóca (...) stosunki własnościowe w obszarze organizacji zintegrowanych kanałów dystrybucji” (skarga konstytucyjna z 7 marca 2014 r., s. 96-97). Twierdzenia te nie znajdują odzwierciedlenia w treści art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.n.k., co potwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. SK 20/12, w którym stwierdził, że przepis ten „nie zakazuje bezwzględnie pobierania opłat przez przedsiębiorców przyjmujących towar do sprzedaży w związku z realizacją umów zawartych z innymi przedsiębiorcami, lecz zakazuje pobierania jedynie takich opłat, które utrudniają dostęp do rynku”. Bezasadne, w świetle uzasadnienia wyroku o sygn. SK 20/12, są również twierdzenia skarżącej, że zaskarżona regulacja nie jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana. Analizując konstytucyjność art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.n.k. w sprawie o sygn. SK 20/12, Trybunał przeprowadził szczegółową analizę przydatności i niezbędności tego przepisu, uznając, że jest on rozwiązaniem niezbędnym dla ochrony konstytucyjnych praw osób trzecich oraz ochrony społecznej gospodarki rynkowej. W aktualnie rozpatrywanej skardze skarżąca argumentuje także, że efekt wprowadzonego ograniczenia dla jej prawa własności nie pozostaje w proporcji do ciężarów, jakie zostały na nią nałożone. Ten argument – w świetle oceny Trybunału dokonanej w wyroku o sygn. SK 20/12 – także jest bezpodstawny. W powołanym wyroku Trybunał przeprowadził pogłębioną analizę proporcjonalności *sensu stricto* zaskarżonego przepisu, orzekając, że art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.n.k. jest rozwiązaniem spełniającym ten wymóg, a tym samym nie stanowi nadmiernego ograniczenia wolności działalności gospodarczej.

Trybunał w obecnym składzie podziela powyższe poglądy Trybunału wyrażone w sprawie o sygn. SK 20/12. W związku z tym, że skarżąca nie przedstawiła dodatkowych argumentów świadczących o niekonstytucyjności art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.n.k., zachowują one pełną aktualność dla badanej sprawy.

7.2. Niniejsze rozważania pokazują, że skarga konstytucyjna nie spełnia wymagań, o których mowa w art. 47 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK. Trybunał, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, postanowił zatem umorzyć w tym zakresie postępowanie ze względu na niedopuszczalność orzekania.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

118

POSTANOWIENIE
z dnia 28 lipca 2015 r.
Sygn. akt K 53/13**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Leon Kieres – przewodniczący
Maria Gintowt-Jankowicz
Mirosław Granat
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz
Andrzej Wróbel – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 28 lipca 2015 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

- 1) art. 1 pkt 3 i 5 ustawy z dnia 21 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 852) z art. 134 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 Konstytucji,
- 3) art. 3 pkt 1 i 3 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 134 ust. 3 Konstytucji,
- 4) art. 3 pkt 2 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 134 ust. 4 oraz art. 146 ust. 1 i ust. 4 pkt 11 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie.**

UZASADNIENIE

I

1. Grupa posłów (dalej: wnioskodawca) wystąpiła z wnioskiem z 25 października 2013 r. o zbadanie zgodności następujących przepisów ustawy z dnia 21 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 852; dalej: ustawa nowelizująca):

- art. 1 pkt 3 i 5 ustawy nowelizującej z art. 134 ust. 1 i 3 Konstytucji,
- art. 3 ustawy nowelizującej z art. 2 Konstytucji,
- art. 3 pkt 1 i 3 ustawy nowelizującej z art. 134 ust. 3 Konstytucji,
- art. 3 pkt 2 ustawy nowelizującej z art. 134 ust. 4 oraz art. 146 ust. 1 i ust. 4 pkt 11 Konstytucji.

Zdaniem wnioskodawcy nowelizacja wprowadzona 1 stycznia 2014 r. faktycznie likwiduje przewidziane w Konstytucji stanowiska dowódców rodzajów Sił Zbrojnych, zastępując je stanowiskami: Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych i Dowódcy Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych.

W opinii wnioskodawcy nowowprowadzone stanowiska nie są tożsame z konstytucyjnym pojęciem „dowódcy rodzajów Sił Zbrojnych”, które jest pojęciem zastanym, o utrwalonym znaczeniu w polskim systemie prawa.

W ocenie wnioskodawcy wyodrębnienie poszczególnych rodzajów wojsk powinno odbywać się przez wskazanie fundamentalnych kryteriów, jak: typ uzbrojenia, zadania, miejsce walki, taktyka działania itp. Tak wyodrębnione rodzaje wojsk powinny otrzymać swojego dowódcę.

Wnioskodawca zwraca uwagę, że w obecnym stanie prawnym utrzymany został istniejący od wielu lat podział polskich sił zbrojnych na rodzaje sił zbrojnych, co z kolei implikuje konieczność utrzymania dotychczasowych konstrukcji ustawowych „dowódców rodzajów Sił Zbrojnych”.

Wnioskodawca wskazuje, że norma konstytucyjna nakazuje mianowanie „dowódców rodzajów Sił Zbrojnych”, co wskazuje na ich liczbę mnogą. Z tego względu zakazane jest tworzenie jednego stanowiska dowódcy rodzajów

Sił Zbrojnych. Ponadto, zdaniem wnioskodawcy, konstrukcja przepisu nie pozwala na dowolną liczbę dowódców, ale liczbę związaną z ilością rodzajów Sił Zbrojnych. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2012 r., poz. 461, ze zm.; dalej: ustawa o powszechnym obowiązku obrony) wyróżnia następujące rodzaje wojsk: Wojska Lądowe, Siły Powietrzne, Marynarkę Wojenną i Wojska Specjalne, natomiast nowa konstrukcja prawna zastępuje czterech dowódców poszczególnych rodzajów Sił Zbrojnych dwoma: Dowódcą Generalnym Rodzajów Sił Zbrojnych i Dowódcą Operacyjnym Rodzajów Sił Zbrojnych. Takie odejście od dotychczasowego rozumienia rodzajów Sił Zbrojnych i ich dowódców jest sprzeczne, zdaniem wnioskodawcy, z interpretacją konstytucyjnego pojęcia „rodzaje” Sił Zbrojnych oraz z językową wykładnią art. 134 ust. 3 Konstytucji.

W art. 3 pkt 3 ustawy nowelizującej łączy się dotychczas odrębne dowództwa rodzajów Sił Zbrojnych i oddaje pod dowództwo Dowódcy Generalnemu. Takie rozwiązanie, zdaniem wnioskodawcy, jest sprzeczne z art. 134 ust. 3 Konstytucji, ponieważ istnienie odrębnych dowództw Wojsk Lądowych, Sił Powietrznych, Marynarki Wojennej i Wojsk Specjalnych jest wynikiem konstytucyjnego ustanowienia instytucji rodzajów Sił Zbrojnych i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych.

Zdaniem wnioskodawcy art. 1 pkt 3 i 5 ustawy nowelizującej narusza art. 134 ust. 3 Konstytucji, ponieważ ogranicza kompetencje Szefa Sztabu Generalnego wynikające z jego pozycji ustrojowej oraz art. 134 ust. 1 Konstytucji z uwagi na ograniczenie kompetencji Prezydenta RP jako zwierzchnika Sił Zbrojnych w czasie pokoju. W opinii wnioskodawcy osłabienie pozycji Szefa Sztabu Generalnego, którego mianuje Prezydent RP, jest równoznaczne ze zmianą zakresu zwierzchnictwa Prezydenta RP nad Siłami Zbrojnymi oraz ograniczeniem jego pozycji ustrojowej jako zwierzchnika Sił Zbrojnych.

W ocenie wnioskodawcy art. 3 pkt 2 ustawy nowelizującej jest sprzeczny z art. 134 ust. 4 oraz art. 146 ust. 1 i ust. 4 pkt 11 Konstytucji. Przepis ten przewiduje wskazanie przez Prezydenta RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów osoby, która w czasie wojny będzie w trybie art. 134 ust. 4 Konstytucji, mianowana na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Takie rozwiązanie, zdaniem wnioskodawcy, wprowadza nowe kompetencje z zakresu obronności i wojskowości przypisane Prezydentowi RP kosztem generalnych uprawnień Rady Ministrów. Wnioskodawca uważa, że kwestionowany przepis budzi również wątpliwości co do tego, czy Prezydent RP jest takim wnioskiem związany. W ocenie wnioskodawcy, wniosek Prezesa Rady Ministrów złożony w trybie art. 134 ust. 4 Konstytucji nie obliguje Prezydenta RP do mianowania osoby wskazanej we wniosku, a jedynie daje mu do tego prawo. Daje też prawo Prezesowi Rady Ministrów do złożenia takiego wniosku. Zdaniem wnioskodawcy osobę, która w czasie wojny będzie mianowana na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, powinien wskazywać Prezes Rady Ministrów, a nie wnioskować o wskazanie jej przez Prezydenta RP, ponieważ konstytucyjna konstrukcja prawa do złożenia wniosku o mianowanie Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, wynikająca z art. 134 ust. 4, konsumuje już prawo do wskazania kandydata. Ponadto kwestionowany przepis, w opinii wnioskodawcy, prowadzi do ustawowego związania obu organów w zakresie uprawnień do konkretnego działania na poziomie poprzedzającym ich kompetencje konstytucyjne. W ten sposób ogranicza następczo ich konstytucyjną swobodę działania.

Zdaniem wnioskodawcy art. 3 ustawy nowelizującej narusza konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawa, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, przez naruszenie zasady przyzwoitej legislacji, ponieważ kwestionowany przepis dokonuje nowelizacji ustawy o powszechnym obowiązku obrony, wielokrotnie już nowelizowanej; w związku z tym powinien być przygotowany projekt nowej ustawy zamiast kolejnej nowelizacji. Ponadto, w ocenie wnioskodawcy, nowelizacja istotnie zmienia normy dotyczące struktury dowodzenia Siłami Zbrojnymi jednocześnie zmieniając jedną z podstawowych koncepcji, na których opierają się jej założenia, co narusza jej spójność i konstrukcję, w konsekwencji dodatkowo uzasadniając potrzebę przygotowania nowej ustawy zamiast nowelizacji. Wnioskodawca uważa, że kwestionowany przepis tworzy ustrojową sprzeczność w ustawie o powszechnym obowiązku obrony z uwagi na likwidację dotychczasowego dowództwa Wojsk Lądowych, Sił Powietrznych, Marynarki Wojennej i Wojsk Specjalnych przy jednoczesnym zachowaniu, w innych przepisach tej ustawy, dotychczasowej struktury rodzajów Sił Zbrojnych.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 10 października 2014 r. przedstawił swoje stanowisko, w pierwszej kolejności zwracając uwagę na brak precyzji wniosku grupy posłów. Wskazał na niejednoznaczną treść *petitum* wniosku, sugerującą, że posłowie kwestionują całą ustawę nowelizującą. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę uszczegółowienie *petitum* oraz fakt wejścia w życie ustawy nowelizującej, Marszałek uznał, że kontroli konstytucyjności należy poddać przepisy zmienione ustawą nowelizującą, wobec których sformułowano zarzut niekonstytucyjności, a nie całą ustawę nowelizującą. Wyjątek stanowi art. 3 ustawy nowelizującej z uwagi na zarzut odnoszący się do sposobu wprowadzenia zmian w ustawie o powszechnym obowiązku obrony. Ostatecznie, zdaniem Marszałka Sejmu, kontrola konstytucyjności powinna obejmować: zgodność art. 3 ust. 4a ustawy o powszechnym

obowiązku obrony z art. 134 ust. 3 Konstytucji, zgodność art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz. U. z 2013 r. poz. 189, ze zm.; dalej: ustawa o MON) z art. 134 ust. 1 i 3 Konstytucji, zgodność z art. 5 pkt 1a ustawy o powszechnym obowiązku obrony z art. 134 ust. 4, art. 146 ust. 1 i ust. 4 pkt 11 Konstytucji, oraz zgodność art. 3 ustawy nowelizującej z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

Marszałek Sejmu wniósł zatem o stwierdzenie, że art. 3 ust. 4a ustawy o powszechnym obowiązku obrony jest zgodny z art. 134 ust. 3 Konstytucji, art. 5 pkt 1a tej samej ustawy jest zgodny z art. 134 ust. 4, art. 146 ust. 1 i ust. 4 pkt 11 Konstytucji, art. 6 ust. 1 ustawy o MON jest zgodny z art. 134 ust. 1 Konstytucji, art. 3 ustawy nowelizującej jest zgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji. Ponadto wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

Zdaniem Marszałka Sejmu zarzut niekonstytucyjności art. 3 ust. 4a ustawy o powszechnym obowiązku obrony powołującego urzędy: Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych i Dowódcy Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych w miejsce dotychczasowych dowódców poszczególnych rodzajów Sił Zbrojnych, jest oparty na nieprzekonującej wykładni wzorca kontroli. Zdaniem Marszałka art. 134 ust. 3 Konstytucji zakreśla jedynie minimalne warunki brzegowe organizacji Sił Zbrojnych. Konstytucja nie nakazuje powołania określonych rodzajów Sił Zbrojnych, przekazując szczegółowe określenie ich struktury ustawodawcy. Z przepisu konstytucyjnego nie wynika zasada przypisania jednemu dowódcy jednego rodzaju Sił Zbrojnych. Możliwe są inne rozwiązania dla realizacji konstytucyjnego celu Sił Zbrojnych, jakim jest ochrona niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnienie bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic. Takim rozwiązaniem może być powierzenie dowództwa nad kilkoma rodzajami Sił Zbrojnych jednej osobie lub dowodzenie danym rodzajem Sił Zbrojnych przez więcej niż jednego dowódcę. Marszałek Sejmu podkreśla natomiast, że niedopuszczalna konstytucyjnie byłaby kumulacja dowództwa w rękach jednego dowódcy w czasie pokoju. Jednocześnie Marszałek podziela stanowisko Rady Legislacyjnej z 12 października 2012 r. dotyczące projektu założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw (RL-0303-21/12, „Przegląd Legislacyjny” nr 4/2012), że twórcy Konstytucji dostrzegali niebezpieczeństwo w powierzaniu kierowania wszystkimi rodzajami Sił Zbrojnych jednej osobie, dlatego jedynie w czasie wojny Konstytucja zezwala na skupienie całości kompetencji dowódczych w rękach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych.

Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że ustawa nowelizująca nie doprowadziła do przekształceń w zakresie podziału Sił Zbrojnych na rodzaje i w konsekwencji w kwestionowanych przepisach nie odstąpiono od takiego podziału Sił Zbrojnych.

Marszałek Sejmu odniósł się także do kwestii pojęcia „rodzaje Sił Zbrojnych” jako pojęcia zastanego, funkcjonującego niezmiennie od kilkudziesięciu lat. Wskazał, że zasada tworzenia poszczególnych rodzajów Sił Zbrojnych w oparciu o kryterium środowiska działania (ląd, powietrze, woda) została przełamana w 2007 r. przez wprowadzenie Wojsk Specjalnych utworzonych na podstawie kryterium przeznaczenia. Ponadto kwestia podziału Sił Zbrojnych na poszczególne rodzaje już wcześniej podlegała różnym zmianom. Z tych względów nie można, zdaniem Marszałka, uznać pojęcia „rodzaje Sił Zbrojnych” za pojęcie zastane.

Marszałek Sejmu zauważył, że stan prawny w ostatnich latach ewidentnie przeczy twierdzeniom wnioskodawcy o obowiązywaniu reguły: „jeden rodzaj Sił Zbrojnych – jeden dowódca”.

W ocenie Marszałka Sejmu likwidacja stanowisk dowódców Wojsk Lądowych, Sił Powietrznych, Marynarki Wojennej i Wojsk Specjalnych połączona z utworzeniem stanowisk Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych i Dowódcy Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych mieści się w granicach swobody regulacyjnej ustawodawcy, dlatego należy uznać, że art. 3 ust. 4a ustawy o powszechnym obowiązku obrony jest zgodny z art. 134 ust. 3 Konstytucji.

Odnosząc się do art. 6 ust. 1 ustawy o MON, Marszałek Sejmu nie podzielił stanowiska wnioskodawcy, że kompetencje Szefa Sztabu Generalnego muszą pozostać niezmienione. Za bezpodstawne i nieoparte żadną argumentacją uznał twierdzenie wnioskodawcy, że samo wymienienie urzędu Szefa Sztabu Generalnego w Konstytucji oznacza, iż jest on dowódcą Sił Zbrojnych w czasie pokoju. Jednocześnie wskazał, że pozycja Szefa Sztabu Generalnego podlegała modyfikacji. Na początku obowiązywania Konstytucji Szef Sztabu Generalnego dowodził, w imieniu Ministra Obrony Narodowej Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju, ale nie był zwierzchnikiem dowódców rodzajów Sił Zbrojnych, którzy podlegali bezpośrednio ministrowi. Stan ten uległ zmianie dopiero pod koniec 2007 r. Jeśli wziąć pod uwagę ustawowy zakres kompetencji (po nowelizacji) to Szef Sztabu Generalnego zajmuje kluczową pozycję w sferze nadzoru nad Siłami Zbrojnymi, planowania ich rozwoju i programowania strategicznego oraz w dziedzinie reprezentowania Sił Zbrojnych również na szczeblu międzynarodowym. Zdaniem Marszałka Sejmu zmiany dokonane nowelizacją nie wykraczają poza ramy swobody regulacyjnej i nie są powodem osłabienia pozycji Szefa Sztabu Generalnego w zreformowanym systemie zarządzania Siłami Zbrojnymi, dlatego przepis ten jest, w ocenie Marszałka, zgodny z art. 134 ust. 3 Konstytucji.

Marszałek Sejmu uważa, że art. 6 ust. 1 ustawy o MON jest zgodny z art. 134 ust. 1 Konstytucji, ponieważ w czasie pokoju Prezydent RP sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej, który kieruje działalnością rodzajów Sił Zbrojnych przy pomocy Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych i Dowódcy Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych. Do naruszenia wskazanego przepisu Konstytucji mogłoby dojść wtedy, gdyby ustawa tworzyła nowe organy o kompetencjach dowódczych w strukturach Sił Zbrojnych, pozbawiające ministra możliwości władczego wpływu na działalność tych organów.

Analizując art. 5 pkt 1a ustawy o powszechnym obowiązku obrony, Marszałek Sejmu dostrzega „silne uzasadnienie konstytucyjne dla przyjętego rozwiązania”, które ma zapewnić możliwość sprawnego przechodzenia z systemu pokojowego na wojenny system dowodzenia oraz przygotowanie określonych osób do realizacji zadań wynikających z tej funkcji. Marszałek zwrócił uwagę, że wskazanie kandydata do objęcia funkcji Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych nie łączy się przyznaniem mu jakichkolwiek kompetencji władczych, tylko pozwala na uruchomienie procesu przygotowania merytorycznego do objęcia tej funkcji w razie potrzeby. Konstytucja nakazuje ustawowe doprecyzowanie kompetencji Prezydenta RP w zakresie zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi, dlatego wskazywanie osoby przewidzianej do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, związane z kompetencją do mianowania na ten urząd, mieści się w obszarze regulacji ustawowej. Przyjęte w tym przepisie rozwiązanie wiernie powiela model konstytucyjny, zgodnie z którym wniosek o mianowanie Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych pochodzi od szefa rządu, natomiast samego mianowania dokonuje Prezydent RP. Nie zaburza to pozycji obu organów w tym procesie, tylko skłania do wcześniejszego uzgodnienia kandydatury, co znacznie usprawni procedurę nominacyjną w razie wojny.

Zdaniem Marszałka Sejmu zasady techniki prawodawczej nakazują opracowanie nowej ustawy w przypadku, gdy nawarstwiające się zmiany jej tekstu mogą prowadzić do braku przejrzystości, czytelności i naruszenia jej spójności. Ocena celowości opracowania nowej ustawy musi należeć do ustawodawcy. Zmiany wprowadzone ustawą nowelizującą nie prowadzą, zdaniem Marszałka, do naruszenia wewnętrznej konstrukcji aktu. Marszałek zwrócił uwagę, że przy znacznej liczbie zmian ustawy, utrudniających posługiwanie się jej tekstem, opracowuje się tekst jednolity danej ustawy. Ostatni tekst jednolity ustawy o powszechnym obowiązku obrony opublikowano niewiele ponad rok przed uchwaleniem kwestionowanych zmian, 27 kwietnia 2012 r. Ponadto, w opinii Marszałka, wnioskodawca nie wykazał ani nie uprawdopodobnił niemożności dokonania poprawnej logicznie i funkcjonalnie oraz spójnej systemowo wykładni kwestionowanych przepisów skutkującej naruszeniem art. 2 Konstytucji.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 17 lutego 2015 r. wniósł o uznanie art. 3 ust. 4a ustawy o powszechnym obowiązku obrony za zgodny z art. 134 ust. 3 Konstytucji, art. 5 pkt 1a tej samej ustawy za zgodny z art. 146 ust. 1 i ust. 4 pkt 11 i, że nie jest niezgodny z art. 134 ust. 4 Konstytucji, art. 3 ust. 1 i art. 6 ustawy o MON za zgodne z art. 134 ust. 1 i 3 Konstytucji i art. 3 ustawy nowelizującej za zgodny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji oraz o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę na budzący wątpliwości sposób sformułowania zarzutów. *Petitum* wniosku może sugerować, że wnioskodawca domaga się kontroli konstytucyjności całej ustawy nowelizującej. Dopiero dalsze uszczegółowienie zarzutów oraz treść uzasadnienia pozwalają ustalić, że przedmiotem zaskarżenia są przepisy ustawy nowelizującej wskazane w uszczegółowieniu *petitum* wniosku.

Następnie Prokurator Generalny wyjaśnił, że w swoim stanowisku odniósł się do przepisów znowelizowanych, ponieważ ustawa nowelizująca weszła w życie 1 stycznia 2014r. i tym samym nie wyraża już samodzielnie żadnych norm postępowania, a przepisy nowelizowane zostały zastąpione przez przepisy nowelizujące.

Prokurator Generalny zwrócił również uwagę na częściowy brak spójności wniosku. Wnioskodawca uważa, że wprowadzone ustawą nowelizującą nowe art. 11a i art. 11b ustawy o powszechnym obowiązku obrony likwidują dowództwa Wojsk Lądowych, Sił Powietrznych, Marynarki Wojennej i Wojsk Specjalnych, co stanowi naruszenie art. 134 ust. 3 Konstytucji. Przepisy te określają kompetencje Dowódcy Generalnego i Dowódcy Operacyjnego oraz tworzą pomocnicze jednostki organizacyjne tych podmiotów: Dowództwo Generalne Rodzajów Sił Zbrojnych i Dowództwo Operacyjne Rodzajów Sił Zbrojnych. Przepisem likwidującym dotychczasowe dowództwa rodzajów Sił Zbrojnych jest art. 11 ustawy nowelizującej, który jednak nie został przez wnioskodawcę zaskarżony. Podobnie w przypadku kwestionowanej przez wnioskodawcę pozycji Szefa Sztabu Generalnego, przy czym znowelizowane art. 3 ust. 2, art. 4 i art. 5 ustawy o MON nie odnoszą się do tej kwestii tylko regulują odpowiednio kwestie: zastępstwa Ministra Obrony Narodowej w razie jego nieobecności, zakres nadzoru sprawowany przez Ministra Obrony Narodowej oraz wymieniają podmioty podlegające Ministrowi Obrony Narodowej i podległe mu służby. Natomiast przepisami modyfikującymi pozycję Szefa Sztabu Generalnego są znowelizowany art. 3 ust. 1 i art. 6 ustawy o MON. W ten sposób wnioskodawca nie dopełnił obowiązku powiązania kwestionowanego przepisu ze stawianym zarzutem. Z tego względu, w opinii Prokuratora Generalnego, postępowanie w zakresie badania zgodności art. 3 ust. 2, art. 4 i art. 5 ustawy o MON podlega umorzeniu.

Zdaniem Prokuratora Generalnego modyfikacja pozycji Szefa Sztabu Generalnego wynikająca ze znowelizowanego art. 8 ustawy o MON nie przesądza o jej osłabieniu. Przepis ten z jednej strony pozbawia go pewnych kompetencji, ale jednocześnie wprowadza nowe zadania. Z uwagi na fakt, że wnioskodawca nie wskazał, jakie nowe zadania prowadzą do osłabienia pozycji Szefa Sztabu Generalnego lub usunięcie, których dotychczasowych zadań do tego prowadzi, również w tym zakresie, zdaniem Prokuratora Generalnego, postępowanie przed Trybunałem podlega umorzeniu.

W ocenie Prokuratora Generalnego znowelizowany art. 3 ust. 4a ustawy o powszechnym obowiązku obrony jest zgodny z art. 134 ust. 3 Konstytucji, który nie wymaga istnienia dowództw odpowiadających nazwie i liczbie istniejących rodzajów Sił Zbrojnych, a jedynie określa kompetencje Prezydenta do mianowania dowódców rodzajów Sił Zbrojnych. Prokurator Generalny nie podziela poglądu wnioskodawcy, że nazwy rodzajów Sił Zbrojnych określone w ustawie o powszechnym obowiązku obrony i odpowiadające im nazwy dowódców oraz dowództw są pojęciami zastanymi. Prokurator wskazuje, że na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat zmianom ulegała nie tylko liczba rodzajów Sił Zbrojnych, ale też nazwy poszczególnych rodzajów Sił Zbrojnych. Zmianie ulegało także kryterium wyodrębniania poszczególnych rodzajów Sił Zbrojnych.

Zdaniem Prokuratora Generalnego znowelizowany art. 5 pkt 1a ustawy o powszechnym obowiązku obrony, wprowadzający mechanizm wskazywania osoby przewidzianej do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych nie jest niezgodny z art. 134 ust. 4 Konstytucji, ponieważ przepis ten w żaden sposób nie odnosi się do materii regulowanej w kwestionowanym przepisie. Ponadto w opinii Prokuratora art. 5 pkt 1a ustawy o powszechnym obowiązku obrony nie ogranicza Rady Ministrów w kompetencji do sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju, a wręcz lepiej służy jej realizacji, dlatego jest zgodny z art. 146 ust. 1 i ust. 4 pkt 11 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu osłabienia pozycji Szefa Sztabu Generalnego przez znowelizowany art. 3 ust. 1 i art. 6 ustawy o MON, Prokurator Generalny przypomniał, że art. 134 ust. 3 i 4 Konstytucji określa kompetencje nominacyjne Prezydenta jako najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych RP. Natomiast żaden przepis Konstytucji nie określa kompetencji Szefa Sztabu Generalnego, ani nie określa jego pozycji w strukturze Sił Zbrojnych. Takie konstytucyjne określenie kompetencji i pozycji Szefa Sztabu Generalnego przez swoją niezmiennność i trwałość prowadziłyby do ograniczenia określonych w art. 146 ust. 1 i ust. 4 pkt 11 Konstytucji kompetencji Rady Ministrów wynikających z ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju, w tym do korygowania podejmowanych w tej dziedzinie własnych rozstrzygnięć. Z tego względu kwestionowane w tym zakresie przepisy ustawy o MON są zgodne z art. 134 ust. 1 i 3 Konstytucji.

W ocenie Prokuratora Generalnego zarzut niezgodności art. 3 ustawy nowelizującej z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji, nie jest trafny, ponieważ liczba i charakter zmian wprowadzonych w ustawie o powszechnym obowiązku obrony nie uzasadnia twierdzenia, że przepisy tej ustawy są niejednoznaczne i nieprecyzyjne.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że każde pismo inicjujące postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, jak: wniosek, skarga konstytucyjna czy pytanie prawne, musi spełniać wymogi formalne określone w ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

Tym samym wniosek o zbadanie konstytucyjności norm prawnych musi przede wszystkim spełniać, zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy o TK, wymogi pisma procesowego. Ponadto we wniosku należy wyraźnie określić zarzut niezgodności z Konstytucją, wskazać przedmiot i wzorce kontroli oraz sformułować uzasadnienie. W orzecznictwie Trybunału przyjmuje się jednolicie i konsekwentnie, że obowiązkiem wnioskodawcy jest przedstawienie właściwego uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów. Wynika to z nałożonego na niego przez ustawodawcę ciężaru dowodu. To argumenty przytaczane przez wnioskodawcę mają doprowadzić do obalenia przyjętego w systemie prawnym domniemania konstytucyjności zaskarżonych przepisów (por. postanowienie TK z 27 listopada 2006 r., sygn. SK 13/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 164).

Na wstępie Trybunał zwrócił uwagę na wadliwą konstrukcję samego *petitum* wniosku i podzielił wątpliwości Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego, co do zakresu przedmiotu zaskarżenia. Wnioskodawca w *petitum* wniosku zakwestionował całą treść ustawy z dnia 21 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 852; dalej: ustawa nowelizująca) z art. 2, art. 134 ust. 1, 3 i 4 oraz art. 146 ust. 1 i ust. 4 pkt 11 Konstytucji. Jednakże w dalszej części wniosku następuje uszczegółowienie zaskarżenia polegające na zakwestionowaniu zgodności kilku przepisów ustawy nowelizującej

ze wskazanymi wzorcami kontroli konstytucyjności. Ponadto w treści uzasadnienia wnioskodawca odnosi się wyłącznie do wskazanych przepisów ustawy nowelizującej, a nie do wadliwości całej ustawy. Z tych względów należy przyjąć, że przedmiotem zaskarżenia są przepisy wskazane w uszczegółowieniu *petitum* wniosku, a nie cała ustawa nowelizująca.

2. Z uzasadnienia wniosku wynika, że wnioskodawca nie zawarł w nim konstytucyjnych argumentów przemawiających za naruszeniem wskazanych wzorców kontroli. Podkreślenia wymaga również to, że podstawą dla części zarzutów jest interpretacja Konstytucji przez pryzmat przepisów ustawowych. Tymczasem w orzecznictwie Trybunału utrwalony jest pogląd, że „terminologia Konstytucji ma charakter autonomiczny i nie można jej interpretować poprzez znaczenie przypisywane przez ustawodawcę danemu terminowi w ustawie zwykłej (wyrok z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129).

2.1. W kwestii dopuszczalności wniosku na szczególną uwagę zasługuje to, że w strukturze art. 134 Konstytucji określającego kompetencje Prezydenta w zakresie sprawowania zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi można wyróżnić dwie grupy przepisów, a mianowicie ust. 1 i 2, przyznające Prezydentowi status najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i kompetencje do sprawowania tego zwierzchnictwa w czasie pokoju za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej, oraz ust. 3-5, które określają kompetencje Prezydenta do mianowania Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych na czas określony (ust. 3), mianowania na czas wojny – na wniosek Prezesa Rady Ministrów – Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (ust.4), nadawania – na wniosek Ministra Obrony Narodowej – określonych w ustawach stopni wojskowych (ust. 5); zgodnie z ust. 6 tego przepisu, kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej, związane ze zwierzchnictwem nad Siłami Zbrojnymi, szczegółowo określa ustawa. Konstytucja sytuując Prezydenta jako najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych oraz zobowiązując i uprawniając Prezydenta do wykonywania tego zwierzchnictwa w czasie pokoju za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej, nie zezwala zarazem na ustawową modyfikację tego statusu, chociaż dopuszcza „szczegółowe” określenie ustawą kompetencji Prezydenta, „związanych” ze zwierzchnictwem nad Siłami Zbrojnymi. Należy też podkreślić, że art. 134 ust. 3 i 4 określający kompetencje Prezydenta do mianowania Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych oraz Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, wprawdzie odsyła do regulacji ustawowych, jednakże to odesłanie nie dotyczy bezpośrednio wskazanych kompetencji Prezydenta, lecz odpowiednio – czasu trwania kadencji Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych oraz trybu i warunków odwołania przed jej upływem (ust. 3), i kompetencji Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasad jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (ust. 4).

Można zatem przyjąć, że Konstytucja przewiduje uregulowanie w ustawie zagadnień, które nie dotyczą bezpośrednio konstytucyjnych kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, jak te określone w art. 134 ust. 3 i 4 oraz zagadnień, które dotyczą bezpośrednio kompetencji Prezydenta „związanych ze zwierzchnictwem nad Siłami Zbrojnymi” (art. 134 ust. 6). Uwzględniając treść i systematykę art. 134 Konstytucji Trybunał stwierdza, że swoboda ustawodawcy w zakresie stanowienia ustaw i kształtowania ich treści zgodnie z upoważnieniami zawartymi w art. 134 ust. 3 zdanie drugie oraz art. 134 ust. 4 zdanie drugie Konstytucji jest szersza w porównaniu z zakresem tej swobody w regulowaniu kompetencji Prezydenta zgodnie z art. 134 ust. 6 Konstytucji. Ustawodawca ma zatem większy zakres uznania w kształtowaniu organizacji i funkcjonowania Sił Zbrojnych, niż w zakresie uszczegóławiania konstytucyjnych kompetencji Prezydenta związanych ze zwierzchnictwem nad Siłami Zbrojnymi. Swoboda ustawodawcy w obu tych obszarach jest limitowana brzmieniem art. 134 Konstytucji i jego celem, którym jest zapewnienie Prezydentowi rzeczywistego i skutecznego sprawowania zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi.

Wnioskodawca, stawiając zarzut naruszenia przez zakwestionowane przepisy art. 134 ust. 1, 3 i 4 Konstytucji, powinien przekonująco wykazać i uzasadnić, że kwestionowane regulacje, po pierwsze – zostały przyjęte w wykonaniu upoważnień zawartych w art. 134 ust. 3 i 4 albo w ust. 6, po drugie – wykraczają poza zakres tych upoważnień, po trzecie – naruszają przy tym lub w związku z tym wskazane w art. 134 ust. 1, 3 i 4 Konstytucji kompetencje Prezydenta.

2.2. Szczegółowa analiza wniosku prowadzi do stwierdzenia, że wnioskodawca nie przedstawił konstytucyjnej argumentacji wykazującej zasadność twierdzenia, że art. 134 ust. 3 Konstytucji ustanawia nakaz ustawowego określenia zamkniętego i niezmiennego katalogu rodzajów Sił Zbrojnych i powiązanej z nimi niezmiennej liczby i stałego nazewnictwa dowódców rodzajów Sił Zbrojnych. Wnioskodawca oparł argumentację na założeniu, że definicja dowódców rodzajów Sił Zbrojnych zawarta w ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2012 r. poz. 461, ze zm.; dalej: ustawa o powszechnym obowiązku obrony) przed nowelizacją, determinuje znaczenie konstytucyjnego pojęcia „dowódców rodzajów Sił Zbrojnych”. W ten sposób każda zmiana w obrębie definiowania dowódców rodzajów Sił Zbrojnych na poziomie

ustawy godzi w konstytucyjne pojęcie „dowódców rodzajów Sił Zbrojnych”. Z uwagi na zastosowanie przez wnioskodawcę interpretacji Konstytucji przez pryzmat ustawy należy uznać, że w uzasadnieniu wniosku nie ma argumentów potwierdzających tezę, że ustawowa zmiana liczby dowódców rodzajów Sił Zbrojnych jest równoznaczna z naruszeniem Konstytucji.

Wnioskodawca nie przedstawił również argumentów wskazujących na to, że zastąpienie dotychczasowych czterech dowódców rodzajów Sił Zbrojnych, tj. Dowódcy Wojsk Lądowych, Dowódcy Sił Powietrznych, Dowódcy Marynarki Wojennej oraz Dowódcy Wojsk Specjalnych, dwoma dowódcami rodzajów Sił Zbrojnych: Dowódcą Generalnym Rodzajów Sił Zbrojnych oraz Dowódcą Operacyjnym Rodzajów Sił Zbrojnych przesądza o likwidacji „konstytucyjnej instytucji – stanowisk «dowódców rodzajów Sił Zbrojnych»” naruszając tym samym art. 134 ust. 3 Konstytucji odnoszący się do kompetencji Prezydenta RP mianowania dowódców rodzajów Sił Zbrojnych. Przy czym wnioskodawca nie kwestionuje faktu, że zarówno Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych, jak i Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych są powoływani przez Prezydenta RP. Równocześnie wnioskodawca nie wykazał w jaki sposób ograniczenie liczby dowódców rodzajów Sił Zbrojnych, mogłoby ograniczać konstytucyjną kompetencję Prezydenta RP do ich mianowania.

2.3. Wnioskodawca nie przedstawił argumentów na poparcie tezy, że wprowadzony w ustawie o powszechnym obowiązku obrony nowy przepis (kwestionowany art. 3 pkt 3 ustawy nowelizującej) odnoszący się do kompetencji Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych jest sprzeczny z art. 134 ust. 3 Konstytucji przez naruszenie kompetencji Prezydenta RP do jego mianowania. W uzasadnieniu wniosku brak odniesienia do wskazanego wzorca konstytucyjnego. Wnioskodawca twierdzi, że kwestionowany przepis dokonuje likwidacji instytucji „dowództw” Wojsk Lądowych, Sił Powietrznych, Marynarki Wojennej i Wojsk Specjalnych. Przy czym kwestionowany przepis określa kompetencje Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych. Przepisem, który likwiduje z dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej Dowództwo Wojsk Lądowych, Dowództwo Sił Powietrznych, Dowództwo Marynarki Wojennej i Dowództwo Wojsk Specjalnych jest art. 11 tej ustawy, który nie został przez wnioskodawcę zakwestionowany. Natomiast wskazany wzorzec konstytucyjny – art. 134 ust. 3 Konstytucji – odnosi się do kompetencji Prezydenta RP do mianowania dowódców rodzajów Sił Zbrojnych, w tym przypadku Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych, który zgodnie z kwestionowanym przepisem ustawy nowelizującej jest jednym z dwóch dowódców rodzajów Sił Zbrojnych.

Z powyższego wynika, że stawiany przez wnioskodawcę zarzut nie dotyczy właściwego przepisu ustawy nowelizującej. Brak również argumentów, które powiązałyby zakres normowania art. 3 pkt 3 ustawy nowelizującej z naruszeniem konstytucyjnego prawa określonego w art. 134 ust. 3 Konstytucji.

2.4. Wnioskodawca nie przedstawił argumentów natury konstytucyjnej, które wykazywałyby w jaki sposób zmiana kompetencji Szefa Sztabu Generalnego narusza wynikającą z art. 134 ust. 3 Konstytucji kompetencję Prezydenta RP do jego mianowania, ani tego, w jaki sposób może wpływać na najwyższe zwierzchnictwo Prezydenta RP nad Siłami Zbrojnymi i w konsekwencji godzić w art. 134 ust. 1 Konstytucji. Nie wykazał, że ustawowo określone kompetencje Szefa Sztabu Generalnego nie mogą być modyfikowane, ani tego, że Konstytucja przesądza o ich zakresie. Zawarta w uzasadnieniu argumentacja dowodzi, że wnioskodawca interpretuje Konstytucję przez przepisy ustawy, ponieważ, prezentując swoje zarzuty, odnosi zmodyfikowane kompetencje Szefa Sztabu Generalnego do jego kompetencji ustawowych sprzed nowelizacji, twierdząc, że wprowadzona zmiana narusza porządek konstytucyjny.

2.5. Wnioskodawca, kwestionując wprowadzoną ustawowo kompetencję Prezydenta RP do wskazywania, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, osoby przewidzianej do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, nie uzasadnił, w jaki sposób ta kompetencja ogranicza kompetencje Rady Ministrów do prowadzenia polityki wewnętrznej i zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej, sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju oraz określania corocznie liczby obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej (art. 146 ust. 1 oraz ust. 4 pkt 11 Konstytucji). Wnioskodawca nie wykazał również, na czym polega ograniczenie konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP oraz Prezesa Rady Ministrów spowodowane wcześniejszym wskazaniem osoby przewidzianej do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Nie przedstawił, w jaki sposób wprowadzona ustawowo kompetencja Prezydenta RP do wskazania, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, kandydata na to stanowisko ogranicza konstytucyjną kompetencję Prezydenta RP do mianowania na czas wojny Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych na wniosek Prezesa Rady Ministrów oraz konstytucyjną kompetencję Prezesa Rady Ministrów do wnioskowania o mianowanie na czas wojny Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Konsekwencją jest brak argumentów wykazujących naruszenie art. 134 ust. 4 Konstytucji.

Trybunał twierdzi, że wobec respektowania generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, samo wskazanie przez wnioskodawcę wzorca kontroli bez szczegółowego odniesienia się w uzasadnieniu do kwestionowanej regulacji prawnej, nie może zostać uznane za uzasadnienie postawionego zarzutu zawierające dowody na jego poparcie w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym.

2.6. Odnosząc się do naruszenia przez art. 3 ustawy nowelizującej art. 2 Konstytucji i wynikającej z niego zasady przyzwoitej legislacji przez wprowadzenie kolejnej nowelizacji ustawy o powszechnym obowiązku obrony, zamiast opracowania nowej ustawy, Trybunał zwraca uwagę, że § 84 Zasad techniki prawodawczej (załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. Dz. U. Nr 100, poz. 908) adresowany jest do redaktora aktu prawnego opracowującego projekt nowelizacji danej ustawy. Przygotowując kolejną zmianę danej ustawy redaktor powinien rozważyć możliwość opracowania nowej ustawy zamiast nowelizacji, jeśli proponowane zmiany mogłyby uczynić jej treść nieprzejrystą, naruszyłyby jej konstrukcję lub spójność. W rozpatrywanej sprawie ustawa nowelizująca dotyczy ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz. U. z 2013 r. poz. 189, ze zm.) i to w kontekście tej ustawy prawodawca mógł rozważyć ewentualne opracowanie nowego aktu prawnego. Natomiast zmiany w ustawie o powszechnym obowiązku obrony (oraz w kilku innych ustawach wymienionych w ustawie nowelizującej) są zmianami wynikającymi z nowelizacji ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej i są jej niezbędną konsekwencją zapewniającą spójność prawa. W związku z tym zarzut naruszenia zasady przyzwoitej legislacji przez wprowadzenie zmian w ustawie o powszechnym obowiązku obrony pozostaje bez uzasadnienia.

2.7. Trybunał stoi na stanowisku, że wykazanie przez wnioskodawcę niekonstytucyjności przepisów ustawy nie może sprowadzać się wyłącznie do wymienienia przepisów Konstytucji bez przedstawienia adekwatnych argumentów świadczących o niedozwolonym naruszeniu norm konstytucyjnych.

W związku z tym Trybunał stwierdza, że wniosek będący przedmiotem niniejszego postępowania nie spełnia ustawowych wymogów określonych w ustawie o TK, ponieważ stawiane w nim zarzuty nie znajdują podstaw w konstytucyjnej argumentacji, a w konsekwencji jego ocena merytoryczna nie jest możliwa.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Mirosława Granata
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 28 lipca 2015 r., sygn. akt K 53/13

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 28 lipca 2015 r., sygn. akt K 53/13.

1. Argumentacja dotycząca umorzenia postępowania wskazana w uzasadnieniu, nie jest przekonująca. Umorzenie ma charakter arbitralny. Wniosek powinien zostać rozpatrzony merytorycznie.

2. Sprawa została zainicjowana w trybie kontroli abstrakcyjnej przez podmiot legitymowany generalnie. Kontrola taka wszczynana jest w oderwaniu od konkretnych przejawów stosowania danego aktu prawnego. Normy są podważane jako niekonstytucyjne na podstawie ogólnego przekonania o ich niezgodności z aktem wyższego rzędu. Kontrolę tę może zainicjować wąski krąg podmiotów. Zarazem jest ona szersza niż kontrola konkretna, a do jej uruchomienia potrzebne jest spełnienie mniejszej liczby wymogów formalnych. W kontroli abstrakcyjnej nie trzeba też wykazywać, że jej przeprowadzenie leży w naszym interesie prawnym. Podmiot uprawniony nie musi więc wskazywać, jakie jego konstytucyjne wolności i prawa zostały naruszone przez kwestionowane przepisy. Nie musi też wykazywać istnienia przesłanki funkcjonalnej, od czego zależałoby przyjęcie sprawy do rozpoznania przez TK.

3. Kontrolę abstrakcyjną można wszcząć, jeżeli wnioskujący o nią ma do tego uprawnienia wynikające z Konstytucji oraz jeżeli spełni wymagania formalne dotyczące pisma procesowego (wynikające z art. 32 ust. 1 ustawy o TK). Wnioskodawca musi zatem: a) wskazać organ, który wydał kwestionowany akt normatywny, b) określić

kwestionowany akt normatywny lub jego część, c) sformułować zarzut niezgodności kwestionowanego aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, d) uzasadnić postawiony zarzut.

Zgodnie z art. 19 ustawy o TK, w toku postępowania należy zbadać wszystkie istotne okoliczności, aby wszechstronnie wyjaśnić sprawę (ust. 1). Trybunał nie jest związany wnioskami dowodowymi uczestników postępowania i może z urzędu dopuścić dowody, jakie uzna za celowe dla wyjaśnienia sprawy (ust. 2).

4. Orzekając, Trybunał Konstytucyjny jest związany wnioskiem inicjującym kontrolę. Granice tego orzekania mają wyłącznie przedmiotowy charakter (zob. wyrok z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87).

Wyróżniamy trzy podstawowe sposoby rozumienia pojęcia „związania” Trybunału Konstytucyjnego zakresem zaskarżenia. Pierwszy zakłada, że granice kontroli wyznaczane są wyłącznie przez normy poddane kontroli. Drugi, że granice zaskarżenia wyznaczane są zarówno normą kontrolowaną, jak i normą wskazaną jako wzorzec kontroli. W takim wypadku Trybunał powinien ograniczyć się tylko do orzekania o zgodności albo niezgodności norm wskazanych przez inicjatora kontroli. Ostatni sposób zakłada, że granice związania wnioskiem wyznaczają: norma kontrolowana, norma stanowiąca podstawę kontroli oraz argumenty przywołane w celu wykazania niezgodności. Trybunał nie może w tym wypadku stosować argumentów innych niż wskazane przez inicjatora kontroli. Przedmiotem kontroli jest tu kwestia zasadności wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej. Uważam, że ostatnie z przywołanych stanowisk nie jest zasadne, gdyż obraca się ono przeciwko kontroli konstytucyjności (zob. K. Wojtyczek, *Zasada skargowości w procedurze kontroli norm przed polskim TK*, „Przegląd Sejmowy”, 1/2003).

Art. 32 ust. 1 ustawy o TK z 1997 r. jest przepisem proceduralnym. Określa on warunki którym w procedurze kontroli odpowiadać musi pismo procesowe, aby doprowadzić do wszczęcia postępowania. Zarzut wskazany w takim piśmie musi odzwierciedlać relację między kwestionowaną regulacją a podstawą kontroli; polega na uzasadnieniu twierdzenia, że konkretny akt normatywny pozostaje w konkretnej relacji do wzorca jako z nim niezgodny (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzcziński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 113-114; Z. Czeszejko-Sochacki, *Procesowe granice kognicji Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych*, red. M. Kudej, Katowice 1999). Z treści art. 32 ust. 1 ustawy o TK nie wynika jednak, że Trybunał jest związany argumentacją wskazaną przez inicjatora postępowania. Niewłaściwe jest więc twierdzenie Trybunału w omawianym postanowieniu, że jeśli podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem błędnie lub niewłaściwie wskazuje argumenty na poparcie swoich racji, to postępowanie należy umorzyć. Takie podejście mija się z celem postępowania przed Trybunałem i rolą Trybunału jako strażnika hierarchicznej zgodności prawa.

5. Treść art. 32 i art. 19 ustawy o TK prowadzi do konkluzji, że wniosek powinien zawierać uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie, ale dowody te nie wiążą Trybunału. Uzasadnione jest zatem odmówienie przyjęcia do rozpoznania wniosku, który w ogóle nie zawiera uzasadnienia zarzutów i dowodów na jego poparcie. Kiedy jednak wnioskodawca powoła określone argumenty, to wówczas nie można mówić, że nie zostały spełnione przesłanki z art. 32 ust. 1 ustawy o TK. Jeżeli bowiem wnioskodawca wskazuje racje na poparcie swoich tez, nawet w sposób nieprzekonujący, to sprawa powinna być rozpoznana merytorycznie. Wadliwość argumentacji wnioskodawcy może świadczyć o braku dowodów przełamujących domniemanie konstytucyjności aktu prawnego. W takiej sytuacji TK powinien orzec zgodność z Konstytucją lub – ewentualnie – nieadekwatność wskazanych we wniosku wzorców kontroli.

Z tego względu stwierdzam, że istnieje różnica między sytuacją, w której wnioskodawca nie podaje argumentów uzasadniających zarzuty wniosku, a sytuacją, w której argumenty te podaje, ale są one, w ocenie Trybunału, niewłaściwe. W pierwszym wypadku można mówić o niedopuszczalności orzekania. W drugim należy orzekać, a TK, zgodnie z zasadą dyspozycyjności, niezwiązany dowodami wnioskodawcy, musi dochować staranności, aby wszechstronnie zbadać sprawę.

6. Odnosząc powyższe do rozpatrywanej sprawy stwierdzam, że, wobec zarzutów, do których wnioskodawca w ogóle nie podał argumentów za niekonstytucyjnością, sprawę należy umorzyć. Natomiast zarzuty, zawierające argumenty za niekonstytucyjnością, Trybunał musi rozpatrzyć merytorycznie, nawet jeśli ocenia te argumenty jako słabe.

W tej sprawie – umorzonej przez Trybunał Konstytucyjny – nie jest tak, że wnioskodawca nie uzasadnił przywołanych przez siebie zarzutów. Przeciwnie. Wnioskodawca wyjaśnia, na czym – jego zdaniem – polega niekonstytucyjność zakwestionowanych regulacji.

Trybunał Konstytucyjny dostrzegł to, uzasadniając umorzenie. Nie podaje jednak w uzasadnieniu argumentów za umorzeniem postępowania, ale polemizuje z argumentacją wnioskodawcy. Uzasadnienie zawiera bowiem wywody merytoryczne, które owszem byłyby właściwe, ale przy dopuszczeniu sprawy do rozpoznania

(np. analiza zarzutu dotyczącego interpretacji Konstytucji poprzez pryzmat ustaw, czy wyjaśnienia pkt 2.2 II części uzasadnienia, dlaczego nowela ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej jest zgodna z Konstytucją). Są to wypowiedzi typowe dla prowadzenia kontroli merytorycznej.

Skoro więc Trybunał w uzasadnieniu postanowienia pośrednio dokonuje oceny konstytucyjności prawa, to znaczy, że nie zostały spełnione przesłanki umorzenia postępowania. Wobec powyższego, sprawa powinna być rozpatrzona merytorycznie.

Z tych wszystkich względów składam niniejsze zdanie odrębne.

119

POSTANOWIENIE z dnia 28 lipca 2015 r. **Sygn. akt SK 14/14**

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wojciech Hermeliński – przewodniczący
Stanisław Biernat – sprawozdawca
Zbigniew Cieślak
Leon Kieres
Marek Kotlinowski,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 28 lipca 2015 r., skargi konstytucyjnej spółki GOBIN sp. z o.o. z siedzibą w Białej Podlaskiej o zbadanie zgodności:

art. 636 § 3 w związku z art. 636 § 1 oraz art. 632 pkt 1 w związku z art. 640 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.) w zakresie, w jakim prowadzą do obciążenia pokrzywdzonego (oskarżyciela prywatnego) kosztami postępowania oraz do niedopuszczalności zwrotu na jego rzecz należności z tytułu udziału w tym postępowaniu adwokata lub radcy prawnego, ustanowionego w charakterze pełnomocnika, w przypadku uniewinnienia oskarżonego na podstawie art. 414 § 1 ustawy – Kodeks postępowania karnego z uwagi na zaistniałą w toku postępowania zmianę normatywną, skutkującą stwierdzeniem okoliczności wyłączających ściganie, wymienionych w art. 17 § 1 pkt 1 i 2 ustawy – Kodeks postępowania karnego, zwłaszcza w postaci braku podstaw prawnych oskarżenia, z art. 45 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie.**

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 20 lipca 2012 r. spółka GOBIN sp. z o.o. z siedzibą w Białej Podlaskiej (dalej: skarżąca) wniosła o stwierdzenie niezgodności:

- art. 636 § 3 w związku z art. 636 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.),
- art. 632 pkt 1 w związku z art. 640 k.p.k.,

– art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 czerwca 1973 r. o opłatach w sprawach karnych (Dz. U. z 1983 r. Nr 49, poz. 223, ze zm.; dalej: ustawa o opłatach w sprawach karnych)

w zakresie, w jakim prowadzą do obciążenia pokrzywdzonego (oskarżyciela prywatnego) kosztami postępowania oraz do niedopuszczalności zwrotu na jego rzecz należności z tytułu udziału w tym postępowaniu adwokata lub radcy prawnego, ustanowionego w charakterze pełnomocnika, w przypadku uniewinnienia oskarżonego na podstawie art. 414 § 1 k.p.k. z uwagi na zaistniałą w toku postępowania zmianę normatywną, skutkującą stwierdzeniem okoliczności wyłączających ściganie, wymienionych w art. 17 § 1 pkt 1 i 2 k.p.k., zwłaszcza w postaci braku podstaw prawnych oskarżenia, z art. 45 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji;

– art. 3 w związku z art. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 133, poz. 767; dalej: ustawa zmieniająca z 2011 r.) w zakresie, w jakim uchyla art. 585 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037; dalej: k.s.h.), stanowiący podstawę oskarżenia w toku postępowania karnego z oskarżenia prywatnego, bez zapewnienia ochrony praw pokrzywdzonego naruszonych przez czyny oskarżonego zabronione uchylonym przepisem ustawy, w tym sądowego dochodzenia zwrotu szkody, z art. 45 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2, art. 77 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym:

Skarżąca, działając jako oskarżyciel subsydiarny, wniosła akt oskarżenia przeciwko osobie pełniącej funkcję wiceprezesa zarządu, zarzucając popełnienie czynów z art. 585 § 1 k.s.h. Wyrokiem z 5 maja 2010 r., sygn. akt VII K 52/10, Sąd Rejonowy w Białej Podlaskiej – VII Wydział Karny (dalej: Sąd Rejonowy) uniewinnił oskarżoną od zarzucanych jej czynów oraz zasądził – na podstawie art. 632 pkt 1 w związku z art. 640 k.p.k. oraz art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o opłatach w sprawach karnych – na jej rzecz od skarżącej koszty procesu, w tym poniesione przez oskarżoną koszty obrony.

Na skutek apelacji skarżącej subsydiarnego Sąd Okręgowy w Lublinie XI Wydział Karny Odwoławczy (dalej: Sąd Okręgowy) w wyroku z 26 października 2010 r., sygn. akt XI Ka 668/10, na podstawie art. 439 § 1 pkt 9 w związku z art. 17 § 1 pkt 9 k.p.k. uchylił zaskarżony wyrok i umorzył postępowanie. Sąd Okręgowy uznał, że orzeczenie Sądu Rejonowego obarczone było uchybieniem skutkującym jego uchynieniem niezależnie od granic zaskarżenia i postawionych zarzutów oraz wpływu uchybienia na treść orzeczenia – brak było bowiem skargi uprawnionego oskarżyciela, co stanowiło negatywną przesłankę prowadzenia postępowania wskazaną w art. 17 § 1 pkt 9 k.p.k., skutkującą koniecznością umorzenia postępowania w oparciu o art. 439 § 1 pkt 9 w związku z art. 17 § 1 pkt 9 k.p.k. Zdaniem Sądu Okręgowego, nie został wyczerpany tryb postępowania, od którego uzależnione było wniesienie subsydiarnego aktu oskarżenia, gdyż pokrzywdzona spółka nie skorzystała z uprawnienia do przedniego zaskarżenia postanowienia prokuratora z 16 kwietnia 2009 r. o umorzeniu śledztwa.

Od orzeczenia Sądu Okręgowego kasację na niekorzyść oskarżonej wniosł Rzecznik Praw Obywatelskich. Sąd Najwyższy, w wyroku z 9 listopada 2011 r., sygn. akt III KK 134/11, uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę sądowi drugiej instancji do ponownego rozpoznania w postępowaniu odwoławczym, podzielając pogląd zawarty w kasacji, że warunek ponownego zaniechania ścigania, wymagany do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia, dotyczy wyłącznie dwukrotnego wydania postanowienia o umorzeniu postępowania albo o odmowie jego wszczęcia (art. 330 § 2 k.p.k.). Jednocześnie Sąd Najwyższy wskazał na konieczność merytorycznej kontroli przez sąd drugiej instancji wyroku sądu pierwszej instancji, z uwzględnieniem zmian dokonanych ustawą zmieniającą z 2011 r., którą uchylono art. 585 k.s.h. oraz znowelizowano art. 296 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.).

W wyroku z 29 marca 2012 r., sygn. akt XI Ka 1077/11, Sąd Okręgowy utrzymał w mocy zaskarżony wyrok, uznając apelację za całkowicie bezzasadną. Sąd Okręgowy uznał, że Sąd Rejonowy poczynił prawidłowe ustalenia faktyczne na podstawie analizy i oceny całości zgromadzonego materiału dowodowego. W konkluzji Sąd Okręgowy wskazał, że w całości podzielił argumentację Sądu Rejonowego zawartą w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku. Jedyne na marginesie uzasadnienia wyroku Sąd Okręgowy odnotował, że art. 585 k.s.h. został uchylony przez art. 3 ustawy zmieniającej z 2011 r. o zmianie k.k., co – jak wskazał Sąd Okręgowy – powoduje, że zgodnie z regułą prawa międzyczasowego wyrażoną w art. 4 k.k. należy stosować ustawę nową. Warunkiem zaś odpowiedzialności za czyn z art. 296 § 1 k.k. jest znaczna wartość wyrządzonej szkody majątkowej, a za czyn z art. 296 § 1a k.k. sprowadzenie bezpośredniego niebezpieczeństwa wyrządzenia znacznej szkody majątkowej. Mając powyższe na względzie, nie znajdując podstaw do uwzględnienia wniesionego środka odwoławczego, Sąd Okręgowy na podstawie art. 437 § 1 k.p.k. utrzymał w mocy zaskarżony wyrok. O kosztach procesu za postępowanie odwoławcze Sąd Okręgowy orzekł na podstawie art. 636 § 3 w związku z art. 640 k.p.k. oraz art. 13 ust. 2 ustawy o opłatach w sprawach karnych.

Od wyroku Sądu Okręgowego z 29 marca 2012 r., sygn. akt XI Ka 1077/11, skarżąca wniosła kasację, zaskarżając go w części dotyczącej rozstrzygnięcia o kosztach postępowania. Zarządzeniem Przewodniczącej

XI Wydziału Karnego – Odwoławczego Sądu Okręgowego w Lublinie z 19 czerwca 2012 r. odmówiono przyjęcia kasacji do rozpoznania. Powyższe zarządzenie zostało utrzymane w mocy postanowieniem Sądu Najwyższego z 27 września 2012 r., sygn. akt III KZ 70/12.

1.2. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżąca przytoczyła następujące argumenty:

Zdaniem skarżącej, punktem wyjścia dla oceny stanu prawnego, w którym zapadły orzeczenia naruszające jej konstytucyjne prawa tj. wyrok Sądu Rejonowego z 5 maja 2010 r., sygn. akt VII K 52/10 oraz wyrok Sądu Okręgowego z 29 marca 2012 r., sygn. akt XI Ka 1077/11, jest treść art. 414 § 1 k.p.k., zawierająca wyjątek od zasady umorzenia postępowania, przewidzianej w tym przepisie. Wyjątek ten nakazuje wydać wyrok uniewinniający w przypadku stwierdzenia okoliczności wymienionych w art. 17 § 1 pkt 1 i 2 k.p.k., a zatem również w przypadku, gdy w toku postępowania okaże się, że czyn nie zawiera znamion czynu zabronionego albo ustawa stanowi, że sprawca nie popełnia przestępstwa. W opinii skarżącej, wobec uchylecia przez ustawodawcę przepisu, który stanowił podstawę aktu oskarżenia, oczywiste jest, że popełniony czyn nie zawiera znamion czynu zabronionego, zaś jego sprawca nie popełnia przestępstwa. Zdaniem skarżącej, uchylając podstawę oskarżenia i nakazując wydanie wyroku uniewinniającego, ustawodawca przesądził o niedopuszczalności sądowego badania zasadności zarzutów, których podstawą jest przepis obowiązujący w okresie miarodajnym dla popełnienia czynu. Skutek wyroku uniewinniającego ma przy tym, zdaniem skarżącej, negatywny wymiar dla pokrzywdzonego, gdyż jego następstwem jest obowiązek wydania – określonego w zakwestionowanych przepisach – rozstrzygnięcia o kosztach postępowania, co prowadzi do wtórnej wiktyimizacji pokrzywdzonego przestępstwem. W opinii skarżącej, o ile należy pogodzić się ze względną swobodą ustawodawcy w zakresie dopuszczalności depenalizacji określonych czynów, o tyle – w świetle wskazanych w skardze wzorców ochrony konstytucyjnych praw skarżącej – nie można akceptować stanu prawnego, w którym w wyniku takiego działania ustawodawcy, pokrzywdzony ponosi wszystkie negatywne skutki tego działania, w tym obciążony zostaje kosztami postępowania karnego.

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji (prawa do sądu), skarżąca zauważyła, że prawo do sądu zostało wobec pokrzywdzonej naruszone przez uchylene podstawy prawnej, na której opierało się oskarżenie. Zdaniem skarżącej, niezależnie do działań podjętych w procesie, powołanych dowodów oraz uchybień sądów, została zamknięta jej droga do sądu zarówno w zakresie merytorycznego rozpoznania sformułowanych zarzutów, jak i w kwestii kosztów postępowania. Tymi kosztami skarżąca została obciążona automatycznie, ze względu na decyzję ustawodawcy dotyczącą uchylecia podstawy oskarżenia, jak i – w konsekwencji powyższego – ze względu na formę zakończenia sprawy będącej w toku. Tym samym, zdaniem skarżącej, dochodzi wobec pokrzywdzonego do naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji zarówno w zakresie prawa dostępu do sądu, prawa do sprawiedliwego wyroku sądowego, jak i odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej.

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 64 ust. 1 Konstytucji, skarżąca wskazała, że prawo własności zostało naruszone w wyniku działań ustawodawcy powodujących powstanie stanu prawnego, w którym uniewinnienie oskarżonego zawsze skutkować będzie obowiązkiem poniesienia kosztów procesu przez pokrzywdzonego, niezależnie od rzeczywistej podstawy takiego rozstrzygnięcia i okoliczności sprawy. W opinii skarżącej, ustawodawca przerzuca tym samym na pokrzywdzonego ekonomiczne ryzyko działań depenalizujących czyny oskarżonego, wywołując tym samym wymierną szkodę w jego majątku. Zdaniem skarżącej, przyjmując, że uniewinnienie na podstawie art. 414 § 1 k.p.k. stanowi uzasadniony wyjątek od zasady umorzenia postępowania przewidzianej w tym przepisie, regulacja nieuwzględniająca tego wyjątku w zakresie kosztów postępowania narusza konstytucyjne prawo do równej ochrony prawa własności.

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 64 ust. 2 Konstytucji, skarżąca stwierdziła, że gwarancja równej ochrony własności, przewidziana w art. 64 ust. 2 Konstytucji, powinna być odniesiona do równorzędnej pozycji w procesie pokrzywdzonego, działającego jako oskarżyciel prywatny, oraz oskarżonego. Zdaniem skarżącej, równorzędność stron procesu – posiadającego w przypadku oskarżenia prywatnego cechy kontradiktoryjności – stanowi cechą istotną (relewantną) wykluczającą nieuzasadnione różnicowanie podmiotów podobnych. Obciążenie kosztami procesu wyłącznie jednej strony z przyczyn zależnych wyłącznie od ustawodawcy, faworyzuje oskarżonego, dyskryminując tym samym pokrzywdzonego.

W ocenie skarżącej, wskazane powyżej prawa zostały naruszone w kontekście zasad wywodzonych z art. 2 Konstytucji. Ustawodawca, faworyzując oskarżonych względem pokrzywdzonych, nie uwzględnił bowiem sytuacji, w której – w chwili uchylecia przepisu stanowiącego podstawę ścigania – ci ostatni utracili wpływ na wynik sprawy, a zarazem obciążeni zostają kosztami postępowania. Rezultat takich rozwiązań, w opinii skarżącej, rażąco narusza warunki demokratycznego państwa prawnego realizującego zasady sprawiedliwości społecznej.

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 3 w związku z art. 1 ustawy zmieniającej z 2011 r., skarżąca wskazała, że przepis ten uchyla art. 585 k.s.h. bez zapewnienia ochrony praw pokrzywdzonego naruszonych przez czyny oskarżonego zabronione na gruncie uchylonego przepisu ustawy, w tym bez zapewnienia ochrony praw

pokrzywdzonego w zakresie sądowego dochodzenia zwrotu szkody, wynikającej z bezprawnie uszczuplonego majątku spółki. W szczególności skarżąca podkreśliła, że istotą zarzutu sformułowanego wobec ustawy zmieniającej z 2011 r. jest zamknięcie przez ustawodawcę drogi do sądowego dochodzenia jej roszczeń wobec oskarżonej. Podstawę tych roszczeń stanowić miał bowiem wyrok sądu karnego. Zdaniem skarżącej, w przypadku przestępstw związanych z wyrządzeniem szkody, działanie ustawodawcy polegające na zamknięciu drogi sądowej w procesie karnym narusza prawo własności, czyniąc niedopuszczalnym roszczenia odszkodowawcze wobec oskarżonego. Według skarżącej, naruszenie art. 3 w związku z art. 1 ustawy zmieniającej z 2011 r. polegało zatem na tym, że nie zostały uwzględnione jej interesy w ramach sprawiedliwego procesu, nie zostały poszanowane zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, lojalności i interesów w toku. Tym samym, w ocenie skarżącej, naruszone zostały jej prawa gwarantowane w art. 45 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji.

1.3. Zarządzeniem z 2 października 2012 r. sędzia Trybunału Konstytucyjnego wezwał skarżącą do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez nadesłanie stosownego odpisu z Krajowego Rejestru Sądowego dotyczącego spółki GOBIN sp. z o.o. oraz dokładne określenie sposobu naruszenia konstytucyjnych praw i wolności skarżącej, wyrażonych w art. 45 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji, przez zaskarżony art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o opłatach w sprawach karnych. W piśmie z 17 października 2012 r. pełnomocnik skarżącej przedłożył odpis z Krajowego Rejestru Sądowego oraz oświadczył, że cofa skargę konstytucyjną w zakresie dotyczącym badania zgodności art. 13 ustawy o opłatach w sprawach karnych z art. 45 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji.

1.4. Postanowieniem z 2 października 2013 r. Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w zakresie zbadania zgodności art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o opłatach w sprawach karnych z art. 45 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji oraz odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w zakresie zbadania zgodności art. 3 w związku z art. 1 ustawy zmieniającej z 2011 r. z art. 45 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2, art. 77 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji.

Po wniesieniu przez skarżącą zażalenia na wskazane postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, Trybunał 2 kwietnia 2014 r. wydał postanowienie, w którym – na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 7 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) – postanowił nie uwzględnić zażalenia skarżącej.

2. W piśmie z 29 września 2014 r. stanowisko w sprawie zajęł Prokurator Generalny, wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, wobec niedopuszczalności wyrokowania.

Prokurator Generalny wskazał, że, w myśl art. 79 Konstytucji, przedmiotem skargi konstytucyjnej może być wyłącznie akt normatywny (przepis), który stanowił podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia o konstytucyjnych wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego. W opinii Prokuratora Generalnego, warunek ten nie został spełniony, gdyż zarówno wyrok sądu pierwszej instancji uniewinniający oskarżoną, jak i wyrok sądu odwoławczego, utrzymujący w mocy wyrok sądu pierwszej instancji, zostały oparte na analizie materiału dowodowego i poczynionych ustaleniach faktycznych. Sąd pierwszej instancji orzekł w stanie prawnym, kiedy obowiązywał jeszcze art. 585 k.s.h., a więc późniejsza depenalizacja opisanego w nim czynu nie miała wpływu na wydanie wyroku uniewinniającego. Z kolei sąd odwoławczy, utrzymując w mocy wyrok sądu pierwszej instancji i uznając apelację za całkowicie bezzasadną, nie dopatrzył się błędu w ustaleniach faktycznych, które legły u podstaw wydania wyroku uniewinniającego. Odnotował wprawdzie depenalizację czynu opisanego w art. 585 k.s.h., która nastąpiła na mocy art. 3 ustawy zmieniającej z 2011 r., ale z treści uzasadnienia wynika, że utrzymanie w mocy wyroku uniewinniającego było niezależne od zmiany normatywnej, skutkującej depenalizacją czynu sankcjonowanego uprzednio w art. 585 k.s.h.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, zakwestionowane w skardze przepisy nie miały zatem wpływu na rozstrzygnięcia sądów w sprawie dotyczącej skarżącej. Tym samym, w jego opinii, badanie konstytucyjności zakwestionowanych norm przybrałoby tu charakter kontroli abstrakcyjnej, co jest niedopuszczalne w przypadku badania skargi konstytucyjnej.

3. W piśmie z 15 maja 2015 r. w imieniu Sejmu stanowisko w sprawie zajęł jego Marszałek, wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zdaniem Sejmu skarżąca, wnosząc o kontrolę konkretnych przepisów k.p.k., dekoduje z nich określoną normę prawną, która miała znaleźć zastosowanie w dotyczącym jej praw postępowaniu sądowym. Chodzi tu o normę,

zgodnie z którą opisane wyżej zasady ponoszenia kosztów procesu karnego stosuje się w postępowaniu zakończonym wyrokiem uniewinniającym wydanym „na podstawie art. 414 § 1 k.p.k. z uwagi na zaistniałą w toku postępowania zmianę normatywną, skutkującą stwierdzeniem okoliczności wyłączających ściganie, wymienionych w art. 17 § 1 pkt 1 i 2 k.p.k., zwłaszcza w postaci braku podstaw prawnych oskarżenia”.

Zdaniem Sejmu, skarżąca zmierza zatem do poddania kontroli Trybunału normy prawnej, jaka znalazła zastosowanie w wyroku uniewinniającym wydanym na podstawie jednej z okoliczności, o których mowa w art. 17 § 1 pkt 1 i 2 k.p.k., przy czym okolicznością tą ma być uchylenie ustawą zmieniającą z 2011 r. podstawy prawnej zarzutu zawartego w akcie oskarżenia (tj. art. 585 k.s.h.).

W opinii Sejmu, skoro skarga konstytucyjna jest instrumentem służącym kontroli przepisów prawa, nie jego stosowania, niezbędne jest wykazanie przed podmiot inicjujący postępowanie, że kwestionowane regulacje stanowiły podstawę określonego rozstrzygnięcia. Odnosząc się do stanu faktycznego i orzeczeń wydanych w sprawie skarżącej, Sejm stwierdził, że normy przez nią kwestionowane nie wpłynęły na wydane przez sądy orzeczenia, poprzedzające wystąpienie ze skargą konstytucyjną. Skarżąca twierdziła bowiem, że rozstrzygnięcia o kosztach wydane na podstawie zaskarżonych przepisów zapadły na podstawie art. 414 § 1 k.p.k., zaś przesłanką jego zastosowania było uchylenie art. 585 k.s.h. Teza ta nie znajduje jednak potwierdzenia w treści wydanych orzeczeń. Jak odnotował Sejm, Sąd Rejonowy nie mógł rozstrzygnąć na podstawie art. 414 § 1 k.p.k. z uwagi na to, że w dniu orzekania obowiązywał art. 585 § 1 k.s.h. Także w treści wyroku Sądu Okręgowego nie sposób doszukać się odzwierciedlenia twierdzeń skarżącej wyrażonych w *petitum* skargi. W sentencji wydanego orzeczenia sąd ten „utrzymał w mocy zaskarżony wyrok, uznając apelację za oczywiście bezzasadną”. Jako podstawę prawną wyroku Sąd Okręgowy wskazał, w końcowej części uzasadnienia, art. 437 § 1 k.p.k. Zdaniem Sejmu, lektura uzasadnienia nie pozostawia przy tym wątpliwości co do motywów, jakimi kierował się sąd odwoławczy. Po rozpoznaniu zarzutów postawionych w apelacji sąd ten „w całości podzielił argumentację Sądu Rejonowego zawartą w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku (...)”. W opinii Sejmu, powyższych ustaleń nie może zmienić poczyniona przez Sąd Okręgowy wzmianka o uchyleniu art. 585 k.s.h. Dostrzeżenie przez sąd odwoławczy zmiany stanu prawnego, odmiennego od tego, w którym orzekał sąd *meriti*, nie uprawnia do przyjęcia, że orzekł on na innej – niż wskazana przez niego – podstawie prawnej (w tym wypadku w oparciu o art. 414 § 1 k.p.k.).

Zdaniem Sejmu, należy zatem przyjąć, że w sprawie nie doszło do zastosowania art. 414 § 1 k.p.k., a co za tym idzie, skarżąca nie ma legitymacji do żądania kontroli konstytucyjności we wskazanym w skardze zakresie. Przedstawiony problem konstytucyjny ma więc charakter abstrakcyjny i jako taki nie może zostać rozpoznany przez TK w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną.

4. W piśmie z 20 czerwca 2014 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w sprawie niniejszej skargi konstytucyjnej.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Warunki rozpoznania skargi konstytucyjnej.

1.1. Skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu, w ramach którego Trybunał ustala, czy odpowiada ona warunkom formalnym oraz czy nie jest oczywiście bezzasadna. Badanie, czy nie zachodzi jedna z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania, pozostaje aktualne na każdym etapie postępowania, aż do wydania orzeczenia w sprawie (zob. np. postanowienia z: 19 października 2010 r., sygn. SK 8/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 94; 8 stycznia 2013 r., sygn. SK 15/10, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 9; 17 grudnia 2013 r., sygn. SK 59/12, OTK ZU nr 9/A/2013, poz. 144; oraz wyrok z 20 maja 2014 r., sygn. SK 13/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 54).

1.2. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej można uczynić przepis ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o prawach, wolnościach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji (por. wyrok z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108, postanowienia z: 6 lutego 2001 r., sygn. Ts 139/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 40; 5 listopada 2013 r., sygn. SK 15/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 127).

W swoim orzecznictwie Trybunał doprecyzował warunki dopuszczalności skargi konstytucyjnej. W opinii Trybunału, „[w]ykorzystanie skargi konstytucyjnej, jako instrumentu ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostek uzależnione jest od spełnienia przesłanek określonych w Konstytucji (art. 79 ust. 1 Konstytucji) oraz

w ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Trzy przesłanki mają konstytucyjne znaczenie. Pierwsza to naruszenie określonych w Konstytucji wolności lub praw, których podmiotem jest skarżący. Druga dotyczy uzyskania ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej rozstrzygającego o tych wolnościach lub prawach skarżącego. Trzecia natomiast wymaga wykazania, że to ustawa lub inny akt normatywny, będące podstawą ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego, stanowią źródło naruszenia jego wolności lub praw. Zarzut niezgodności z Konstytucją ustawy bądź innego aktu normatywnego, stanowiącego podstawę ostatecznego orzeczenia musi dotyczyć tych przepisów, które ukształtowały sytuację prawną skarżącego, powodując naruszenie jego konstytucyjnych wolności i praw. Skarżący musi również w odpowiedni sposób powiązać zaistniałe naruszenie z właściwą normą konstytucyjną, która w danym wypadku jest adekwatnym wzorcem kontroli kwestionowanych przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego. Formułując zarzut skarżący musi zatem wykazać nie tylko, że jest podmiotem konkretnej konstytucyjnej wolności lub prawa. Cięży na nim obowiązek uprawdopodobnienia, że ta wolność lub prawo zostały faktycznie naruszone, a naruszenie to wynika z treści kwestionowanych przepisów, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej ostatecznie ukształtował jego sytuację prawną. Dopiero kumulatywne spełnienie tak rozumianych przesłanek warunkuje możliwość skutecznego wniesienia, a następnie merytorycznego rozpatrzenia skargi konstytucyjnej przez Trybunał. Niedochowanie wskazanych wymogów prowadziłoby do sytuacji, w której skarga konstytucyjna, zamiast środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw skarżącego, stałaby się swoistą formą *actio popularis*, zbliżoną w swej istocie do wniosku w sprawie abstrakcyjnej kontroli norm” (postanowienie z 5 listopada 2013 r., sygn. SK 15/12; postanowienie z 13 października 2004 r., sygn. Ts 55/04, OTK ZU nr 5/B/2004, poz. 299 oraz wyrok z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06).

W swoim orzecznictwie Trybunał podkreślał przy tym, że w odróżnieniu od wniosków kierowanych przez podmioty wyliczone w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, skarga nie jest środkiem uruchamiania tzw. kontroli abstrakcyjnej, a więc realizowanej w oderwaniu od płaszczyzny stosowania kwestionowanych przepisów. W konsekwencji skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane w jego sprawie, które legły u podstaw ostatecznego jej rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji publicznej. Warunek ten spełniony jest wówczas, gdy kwestionowany w skardze akt normatywny wyznacza treść orzeczenia przyjętego za podstawę skargi w tym jego aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym. Ustalenie spełnienia tego warunku wymaga oceny w świetle stanu faktycznego, w którym zapadło orzeczenie i skonfrontowania podstawy prawnej orzeczenia z przedmiotem zaskarżenia (por. postanowienie z 6 lipca 2005 r., sygn. SK 25/03, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 83 oraz powoływane tam postanowienia z: 22 lutego 2001 r., sygn. Ts 193/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 77; 2 kwietnia 2003 r., sygn. Ts 193/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 145; postanowienie z 22 maja 2007 r., sygn. SK 38/05, OTK ZU nr 6/S/2007, poz. 59).

Jednym z warunków dopuszczalności rozpoznania skargi konstytucyjnej jest zatem jej ścisły związek z konkretnym orzeczeniem sądu albo decyzją organu administracji publicznej. Przedmiotem takiej skargi jest akt normatywny, na którym odpowiedni organ oparł swoje rozstrzygnięcie. Innymi słowy, skarga konstytucyjna pozwala dochodzić ochrony konstytucyjnych praw i wolności każdemu, jeżeli zostały one naruszone przez zastosowanie w jego indywidualnej sprawie aktu normatywnego (przepisu) niezgodnego z Konstytucją, a naruszenie ma źródło w treści normatywnej zakwestionowanej regulacji. Skarżący nie może natomiast w drodze skargi kwestionować konstytucyjności aktów normatywnych niestanowiących podstawy indywidualnego rozstrzygnięcia w jego sprawie.

2. Przedmiot skargi konstytucyjnej.

Zakwestionowane w niniejszej sprawie art. 636 § 3 w związku z art. 636 § 1 oraz art. 632 pkt 1 w związku z art. 640 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.), w dniu złożenia skargi konstytucyjnej miały następujące brzmienie:

„Art. 636. § 1. W sprawach z oskarżenia publicznego, w razie nieuwzględnienia środka odwoławczego, wniesionego wyłącznie przez oskarżonego lub oskarżyciela posiłkowego, koszty procesu za postępowanie odwoławcze ponosi na ogólnych zasadach ten, kto wniósł środek odwoławczy, a jeżeli środek ten pochodzi wyłącznie od oskarżyciela publicznego – koszty procesu za postępowanie odwoławcze ponosi Skarb Państwa.
(...)”

§ 3. Przepisy § 1 i 2 stosuje się odpowiednio w sprawach z oskarżenia prywatnego”.

„Art. 632. Jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, w razie uniewinnienia oskarżonego lub umorzenia postępowania koszty procesu ponosi:

1) w sprawach z oskarżenia prywatnego – oskarżyciel prywatny, a w razie pojednania się stron – oskarżyciel i oskarżony w zakresie przez siebie poniesionym, jeżeli strony w zawartej ugodzie nie uregulowały tego inaczej, (...)”.

„Art. 640. Przepisy odnoszące się do kosztów procesu w sprawach z oskarżenia prywatnego mają odpowiednie zastosowanie w sprawach z oskarżenia publicznego, w których akt oskarżenia wniósł oskarżyciel posiłkowy”.

Pośród innych przepisów k.p.k. dla przedstawienia przedmiotu kontroli istotne znaczenie mają przepisy wymienione poniżej:

„Art. 414. § 1. W razie stwierdzenia po rozpoczęciu przewodu sądowego okoliczności wyłączającej ściganie lub danych przemawiających za warunkowym umorzeniem postępowania, sąd wyrokiem umarza postępowanie albo umarza je warunkowo. Jednakże w razie stwierdzenia okoliczności wymienionych w art. 17 § 1 pkt 1 i 2 sąd wydaje wyrok uniewinniający, chyba że sprawca w chwili czynu był niepoczytalny”.

„Art. 17. § 1. Nie wszczyna się postępowania, a wszczęte umarza, gdy:

- 1) czynu nie popełniono albo brak jest danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie jego popełnienia,
- 2) czyn nie zawiera znamion czynu zabronionego albo ustawa stanowi, że sprawca nie popełnia przestępstwa, (...)”.

3. Niedopuszczalność kontroli stawianych zarzutów.

3.1. Skarżąca kwestionuje zgodność ze wskazanymi przepisami Konstytucji art. 636 § 3 w związku z art. 636 § 1 oraz art. 632 pkt 1 w związku z art. 640 k.p.k. w zakresie, w jakim prowadzą do obciążenia pokrzywdzonego (jak go określa skarżąca: „oskarżyciela prywatnego”) kosztami postępowania oraz do niedopuszczalności zwrotu na jego rzecz należności z tytułu udziału w tym postępowaniu adwokata lub radcy prawnego, ustanowionego w charakterze pełnomocnika – w przypadku uniewinnienia oskarżonego na podstawie art. 414 § 1 k.p.k. z uwagi na zaistniałą w toku postępowania zmianę normatywną, skutkującą stwierdzeniem okoliczności wyłączających ściganie, wymienionych w art. 17 § 1 pkt 1 i 2 k.p.k., zwłaszcza w postaci braku podstaw prawnych oskarżenia. Trybunał zauważa, że skarżąca posługuje się kilkakrotnie zwrotem „oskarżyciel prywatny”, zamiast „oskarżyciel subsydiarny” na określenie swojej roli procesowej w sprawie poprzedzającej wniesienie skargi. Należy jednak odnotować, że w świetle art. 640 k.p.k. oskarżyciel subsydiarny w przedmiocie zwrotu kosztów procesu jest zrównany z oskarżycielem prywatnym (por. art. 640 k.p.k. cytowany powyżej).

Dla argumentacji skarżącej zasadnicze znaczenie ma okoliczność, że na mocy ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 133, poz. 767; dalej: ustawa zmieniająca z 2011 r.) uchylono art. 585 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1030, ze zm.; dalej: k.s.h.), który stanowił podstawę oskarżenia subsydiarnego, co – zdaniem skarżącej – skutkowało uniewinnieniem oskarżonej na podstawie art. 414 § 1 k.p.k. Art. 414 § 1 k.p.k. stanowi bowiem, że „(...) w razie stwierdzenia okoliczności wymienionych w art. 17 § 1 pkt 1 i 2 sąd wydaje wyrok uniewinniający”, zaś na skutek uchylenia art. 585 k.s.h. (depenalizacji czynu sankcjonowanego w tym przepisie) zaistniały – w opinii skarżącej – okoliczności wymienione w art. 17 § 1 pkt 1 i 2 k.p.k., w szczególności w postaci braku podstaw prawnych oskarżenia. Zdaniem skarżącej, wyrok sądu odwoławczego nie zawiera wprawdzie przywołania podstawy prawnej rozstrzygnięcia, jednak nie może być ona inna niż art. 414 § 1 k.p.k. To z kolei, w opinii skarżącej, doprowadziło do obciążenia jej kosztami procesu. Główny argument skarżącej sprowadza się zatem do twierdzenia, że nie można akceptować stanu prawnego, na mocy którego działania ustawodawcy – zamiast ustaleń sądu – prowadzą do uniewinnienia oskarżonej i w konsekwencji do niesłusznego obciążenia kosztami postępowania oskarżyciela subsydiarnego, który nie jest w stanie przewidzieć zmian ustawowych.

Istota problemu w rozpatrywanej sprawie sprowadza się zatem do oceny, czy obciążenie skarżącej kosztami procesu, na podstawie zaskarżonych przez nią przepisów k.p.k., było wynikiem zastosowania przez sądy orzekające w tej sprawie – na skutek uchylenia przez ustawodawcę art. 585 k.s.h. – art. 414 § 1 w związku z art. 17 § 1 pkt 1 i 2 k.p.k.

3.2. Mając na uwadze, że przedmiotem skargi konstytucyjnej powinien być akt normatywny, na którym odpowiedni organ oparł swoje rozstrzygnięcie, niezbędne jest wykazanie przez podmiot inicjujący postępowanie, że kwestionowane regulacje stanowiły podstawę rozstrzygnięcia w danej sprawie. Zasadnicze znaczenie dla oceny złożonej skargi konstytucyjnej ma zatem ustalenie, z jednej strony, normy prawnej kwestionowanej przez skarżącą, z drugiej zaś – podstawy prawnej oraz zasadniczych motywów, jakimi kierował się Sąd Rejonowy w wyroku z 5 maja 2010 r. (sygn. akt VII K 52/10), w którym uniewinnił oskarżoną oraz Sąd Okręgowy w wyroku z 29 marca 2012 r. (sygn. akt XI Ka 1077/11), w którym utrzymał w mocy wyrok Sądu Rejonowego. Trybunał podzielił ocenę Sejmu, że skarżąca, wnosząc o kontrolę wskazanych przepisów k.p.k., wyprowadza z nich określoną normę prawną, która – jej zdaniem – znalazła zastosowanie w postępowaniu sądowym dotyczącym jej praw. Chodzi tu o normę, zgodnie z którą zaskarżone zasady ponoszenia kosztów procesu karnego stosuje się w postępowaniu zakończonym wyrokiem uniewinniającym wydanym „na podstawie art. 414 § 1 k.p.k. z uwagi

na zaistniałą w toku postępowania zmianę normatywną, skutkującą stwierdzeniem okoliczności wyłączających ściganie, wymienionych w art. 17 § 1 pkt 1 i 2 k.p.k., zwłaszcza w postaci braku podstaw prawnych oskarżenia”.

Trybunał podzielił ocenę Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, że norma kwestionowana przez skarżącą nie była jednak podstawą orzeczeń sądowych, poprzedzających wystąpienie ze skargą konstytucyjną, tj. wyroku Sądu Rejonowego z 5 maja 2010 r. (sygn. akt VII K 52/10) oraz wyroku Sądu Okręgowego z 29 marca 2012 r. (sygn. akt XI Ka 1077/11). W szczególności lektura akt sprawy prowadzi do wniosku, że art. 414 § 1 k.p.k., wbrew twierdzeniom skarżącej, nie był stosowany przez sądy orzekające w sprawie.

Sąd Rejonowy orzekł w stanie prawnym, w którym obowiązywał jeszcze art. 585 k.s.h., tj. przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 2011 r. Oczywiście jest zatem, że art. 414 § 1 k.p.k. nie mógł stanowić podstawy rozstrzygnięcia wydanego przez ten sąd. Odwołania do art. 414 § 1 k.p.k. brak także w wyroku Sądu Okręgowego. Sąd Okręgowy utrzymał w mocy zaskarżony wyrok, uznając apelację za oczywiście bezzasadną. Jako podstawę prawną rozstrzygnięcia Sąd Okręgowy wskazał przy tym art. 437 § 1 k.p.k. Treść uzasadnienia wyroku Sądu Okręgowego nie pozostawia wątpliwości co do motywów, jakimi kierował się sąd odwoławczy przy wydaniu wyroku. Z uzasadnienia wyroku Sądu Okręgowego wynika, że zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia w sprawie miała ocena argumentacji Sądu Rejonowego, nie zaś argumenty odwołujące się do depenalizacji czynu z art. 585 k.s.h. W szczególności Sąd Okręgowy stwierdził, że „[k]ontrola odwoławcza zaskarżonego orzeczenia uzasadnia twierdzenie, że Sąd I instancji nie dopuścił się błędu w ustaleniach faktycznych przyjętych za podstawę orzeczenia, gdyż ocena całokształtu materiału dowodowego prawidłowo zgromadzonego i ujawnionego w postępowaniu – art. 410 kpk – dokonana została przez Sąd Rejonowy z uwzględnieniem wszystkich dowodów, jest bezstronna i nie narusza zasad swobodnej oceny oraz jest zgodna z zasadami prawidłowego rozumowania, wskazaniem wiedzy i doświadczenia życiowego, zwłaszcza zaś nie zawiera błędów faktycznych i logicznych”. W konkluzji Sąd Okręgowy „w całości podzielił argumentację Sądu Rejonowego zawartą w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku”. Jedynie na marginesie zasadniczej argumentacji, używając zwrotu „[d]odatkowo wskazać należy”, Sąd Okręgowy wskazał na depenalizację czynu z art. 585 k.s.h., która nastąpiła na mocy art. 3 ustawy zmieniającej z 2011 r.

Konstrukcja uzasadnienia wyroku Sądu Okręgowego i zawarta tam argumentacja prowadzą zatem do wniosku, że utrzymanie w mocy wyroku Sądu Rejonowego (wyroku niewinniającego) było niezależne od zmiany normatywnej, skutkującej depenalizacją czynu określonego uprzednio w art. 585 k.s.h.

3.3. Mając na uwadze powyższe, Trybunał uznał, że zakwestionowane w skardze konstytucyjnej przepisy – w zakresie wskazanym przez skarżącą – nie stanowiły podstawy rozstrzygnięć sądów w sprawie dotyczącej praw skarżącej. W szczególności w sprawie tej nie doszło do zastosowania art. 414 § 1 w związku z art. 17 § 1 pkt 1 i 2 k.p.k. Trybunał podzielił ocenę Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, że badanie konstytucyjności zakwestionowanych norm przybrałoby zatem charakter kontroli abstrakcyjnej, co jest niedopuszczalne w przypadku badania skargi konstytucyjnej.

Z powyższych względów Trybunał postanowił na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK umorzyć postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

SKOROWIDZ ORZECZEŃ WEDŁUG SYGNATUR

sygn.		poz.	str.
K 41/12	– wyrok z dnia 31 lipca 2015 r.,	102	1180
K 47/12	– wyrok z dnia 7 lipca 2015 r.,	99	1133
K 2/13	– wyrok z dnia 14 lipca 2015 r.,	100	1149
K 32/13	– postanowienie z dnia 16 lipca 2015 r.	111	1386
K 35/13	– postanowienie z dnia 28 lipca 2015 r.	116	1414
K 53/13	– postanowienie z dnia 28 lipca 2015 r.	118	1432
K 61/13	– postanowienie z dnia 7 lipca 2015 r.	103	1329
P 35/13	– postanowienie z dnia 22 lipca 2015 r.	114	1398
P 47/13	– postanowienie z dnia 14 lipca 2015 r.	107	1358
P 22/14	– postanowienie z dnia 14 lipca 2015 r.	106	1350
P 66/14	– postanowienie z dnia 15 lipca 2015 r.	108	1362
P 11/15	– postanowienie z dnia 14 lipca 2015 r.	105	1343
P 36/15	– postanowienie z dnia 21 lipca 2015 r.	112	1392
P 57/15	– postanowienie z dnia 21 lipca 2015 r.	113	1394
S 5/15	– postanowienie z dnia 15 lipca 2015 r.	109	1372
SK 69/13	– postanowienie z dnia 15 lipca 2015 r.	110	1379
SK 4/14	– postanowienie z dnia 8 lipca 2015 r.	104	1337
SK 14/14	– postanowienie z dnia 28 lipca 2015 r.	119	1441
SK 20/14	– postanowienie z dnia 22 lipca 2015 r.	115	1405
SK 22/14	– postanowienie z dnia 28 lipca 2015 r.	117	1420
SK 26/14	– wyrok z dnia 14 lipca 2015 r.,	101	1156

SKOROWIDZ AKTÓW NORMATYWNYCH

I

KONSTYTUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471 oraz z 2009 r. Nr 114, poz. 946):

art. 2 – w. 7.07.2015, K 47/12 (poz. 99), w. 31.07.2015, K 41/12 (poz. 102), p. 8.07.2015, SK 4/14 (poz. 104), p. 14.07.2015, P 11/15 (poz. 105), p. 14.07.2015, P 22/14 (poz. 106), p. 14.07.2015, P 47/13 (poz. 107), p. 15.07.2015, P 66/14 (poz. 108), p. 15.07.2015, SK 69/13 (poz. 110), p. 21.07.2015, P 57/15 (poz. 113), p. 28.07.2015, K 35/13 (poz. 116), p. 28.07.2015, SK 22/14 (poz. 117), p. 28.07.2015, K 53/13 (poz. 118), p. 28.07.2015, SK 14/14 (poz. 119)

art. 7 – p. 14.07.2015, P 22/14 (poz. 106), p. 21.07.2015, P 36/15 (poz. 112), p. 21.07.2015, P 57/15 (poz. 113)

art. 10 ust. 1 – p. 22.07.2015, P 35/13 (poz. 114)

art. 20 – w. 31.07.2015, K 41/12 (poz. 102), p. 14.07.2015, P 22/14 (poz. 106), p. 15.07.2015, P 66/14 (poz. 108), p. 28.07.2015, SK 22/14 (poz. 117)

art. 21 ust. 1 i 2 – p. 14.07.2015, P 47/13 (poz. 107)

art. 21 ust. 2 – w. 14.07.2015, SK 26/14 (poz. 101)

art. 22 – w. 31.07.2015, K 41/12 (poz. 102), p. 14.07.2015, P 22/14 (poz. 106), p. 28.07.2015, SK 22/14 (poz. 117)

art. 30 – p. 22.07.2015, SK 20/14 (poz. 115)

art. 31 ust. 2 i 3 – p. 14.07.2015, P 47/13 (poz. 107)

art. 31 ust. 3 – w. 14.07.2015, SK 26/14 (poz. 101), w. 31.07.2015, K 41/12 (poz. 102), p. 14.07.2015, P 11/15 (poz. 105), p. 14.07.2015, P 22/14 (poz. 106)

art. 32 – p. 8.07.2015, SK 4/14 (poz. 104), p. 22.07.2015, SK 20/14 (poz. 115)

art. 32 ust. 1 – p. 14.07.2015, P 11/15 (poz. 105), p. 14.07.2015, P 22/14 (poz. 106), p. 15.07.2015, P 66/14 (poz. 108), p. 16.07.2015, K 32/13 (poz. 111)

art. 32 ust. 1 i 2 – p. 28.07.2015, SK 22/14 (poz. 117)

art. 42 ust. 3 – w. 31.07.2015, K 41/12 (poz. 102)

art. 45 ust. 1 – w. 31.07.2015, K 41/12 (poz. 102), p. 28.07.2015, SK 22/14 (poz. 117), p. 28.07.2015, SK 14/14 (poz. 119)

art. 51 ust. 5 – w. 14.07.2015, K 2/13 (poz. 100)

art. 58 ust. 1 – w. 31.07.2015, K 41/12 (poz. 102)

art. 64 ust. 1 – p. 28.07.2015, SK 22/14 (poz. 117)

art. 64 ust. 1 i 2 – w. 14.07.2015, SK 26/14 (poz. 101), w. 31.07.2015, K 41/12 (poz. 102), p. 28.07.2015, SK 14/14 (poz. 119)

art. 64 ust. 1 i 3 – p. 15.07.2015, SK 69/13 (poz. 110)

art. 64 ust. 2 – p. 15.07.2015, P 66/14 (poz. 108), p. 16.07.2015, K 32/13 (poz. 111), p. 28.07.2015, SK 22/14 (poz. 117)

art. 64 ust. 2 i 3 – p. 14.07.2015, P 47/13 (poz. 107)

art. 64 ust. 3 – p. 28.07.2015, SK 22/14 (poz. 117)

art. 67 – p. 8.07.2015, SK 4/14 (poz. 104)

art. 69 – w. 7.07.2015, K 47/12 (poz. 99)

art. 76 – p. 15.07.2015, P 66/14 (poz. 108)

art. 77 ust. 1 – p. 16.07.2015, K 32/13 (poz. 111)

art. 84 – p. 15.07.2015, SK 69/13 (poz. 110)

art. 91 ust. 3 – p. 21.07.2015, P 36/15 (poz. 112)

art. 92 ust. 1 – w. 14.07.2015, K 2/13 (poz. 100)

art. 134 ust. 1 i 3 – p. 28.07.2015, K 53/13 (poz. 118)

art. 134 ust. 4 – p. 28.07.2015, K 53/13 (poz. 118)

art. 146 ust. 1 i ust. 4 pkt 11 – p. 28.07.2015, K 53/13 (poz. 118)

art. 173 – p. 22.07.2015, P 35/13 (poz. 114)

art. 178 ust. 1 – p. 22.07.2015, P 35/13 (poz. 114)

art. 179 – p. 22.07.2015, P 35/13 (poz. 114)

art. 180 ust. 1, 2 i 5 – p. 22.07.2015, P 35/13 (poz. 114)

art. 186 ust. 1 – p. 22.07.2015, P 35/13 (poz. 114)

art. 217 – p. 15.07.2015, SK 69/13 (poz. 110)

II

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

USTAWA z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654):

art. 4 ust. 2 – p. 15.07.2015, S 5/15 (poz. 109)

art. 39 ust. 1 – w. 31.07.2015, K 41/12 (poz. 102)

art. 39 ust. 1 pkt 1 – w. 7.07.2015, K 47/12 (poz. 99), w. 14.07.2015, SK 26/14 (poz. 101), p. 14.07.2015, P 11/15 (poz. 105), p. 14.07.2015, P 22/14 (poz. 106), p. 14.07.2015, P 47/13 (poz. 107), p. 15.07.2015, P 66/14 (poz. 108), p. 15.07.2015, SK 69/13 (poz. 110), p. 21.07.2015, P 36/15 (poz. 112), p. 21.07.2015, P 57/15 (poz. 113), p. 22.07.2015, P 35/13 (poz. 114), p. 22.07.2015, SK 20/14 (poz. 115), p. 28.07.2015, K 35/13 (poz. 116), p. 28.07.2015, SK 22/14 (poz. 117), p. 28.07.2015, K 53/13 (poz. 118), p. 28.07.2015, SK 14/14 (poz. 119)

art. 39 ust. 1 pkt 3 – p. 16.07.2015, K 32/13 (poz. 111)

III

INNE AKTY NORMATYWNE

USTAWA z dnia 23 kwietnia 1964 r. – **Kodeks cywilny** (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.):

art. 285 § 1 i 2 – p. 14.07.2015, P 47/13 (poz. 107)

art. 292 – p. 14.07.2015, P 47/13 (poz. 107)

art. 305¹ – art. 305⁴ – p. 14.07.2015, P 47/13 (poz. 107)

USTAWA z dnia 16 września 1982 r. – **Prawo spółdzielcze** (Dz. U. z 2013 r. poz. 1443, ze zm.):

ogólnie – p. 15.07.2015, S 5/15 (poz. 109)

USTAWA z dnia 20 grudnia 1990 r. o **ubezpieczeniu społecznym rolników** (Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291, ze zm.):

art. 21 ust. 1 pkt 2 – p. 8.07.2015, SK 4/14 (poz. 104)

USTAWA z dnia 16 kwietnia 1993 r. o **zwalczaniu nieuczciwej konkurencji** (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503, ze zm.):

art. 15 ust. 1 pkt 4 – p. 28.07.2015, SK 22/14 (poz. 117)

USTAWA z dnia 6 czerwca 1997 r. – **Kodeks postępowania karnego** (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.):

art. 17 § 1 pkt 1 i 2 – p. 28.07.2015, SK 14/14 (poz. 119)

art. 414 § 1 – p. 28.07.2015, SK 14/14 (poz. 119)

art. 555 – p. 16.07.2015, K 32/13 (poz. 111)

art. 632 pkt 1 – p. 28.07.2015, SK 14/14 (poz. 119)

art. 636 § 1 i 3 – p. 28.07.2015, SK 14/14 (poz. 119)

art. 640 – p. 28.07.2015, SK 14/14 (poz. 119)

USTAWA z dnia 20 czerwca 1997 r. – **Prawo o ruchu drogowym** (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, ze zm.):

art. 129g ust. 4 – w. 14.07.2015, K 2/13 (poz. 100)

USTAWA z dnia 21 sierpnia 1997 r. o **gospodarce nieruchomościami** (Dz. U. z 2015 r. poz. 782):

art. 136 ust. 3 – w. 14.07.2015, SK 26/14 (poz. 101)

USTAWA z dnia 29 sierpnia 1997 r. – **Prawo bankowe** (Dz. U. z 2012 r. poz. 1376, ze zm.):

art. 96 ust. 1 – p. 15.07.2015, P 66/14 (poz. 108)

art. 98 ust. 2 – p. 15.07.2015, P 66/14 (poz. 108)

USTAWA z dnia 10 września 1999 r. – **Kodeks karny skarbowy** (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, ze zm.):
art. 107 § 1 – p. 21.07.2015, P 57/15 (poz. 113)

USTAWA z dnia 9 września 2000 r. **o podatku od czynności cywilnoprawnych** (Dz. U. Nr 86, poz. 959, ze zm.):
art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. k – p. 15.07.2015, SK 69/13 (poz. 110)
art. 1 ust. 1 pkt 2 – p. 15.07.2015, SK 69/13 (poz. 110)
art. 1 ust. 3 pkt 2 – p. 15.07.2015, SK 69/13 (poz. 110)

USTAWA z dnia 27 lipca 2001 r. – **Prawo o ustroju sądów powszechnych** (Dz.U. z 2013 r. poz. 427):
art. 75 § 2 pkt 1 – p. 22.07.2015, P 35/13 (poz. 114)
art. 75 § 3 – p. 22.07.2015, P 35/13 (poz. 114)

USTAWA z dnia 6 września 2001 r. – **Prawo farmaceutyczne** (Dz. U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271, ze zm.):
art. 105 ust. 2 – p. 28.07.2015, K 35/13 (poz. 116)

USTAWA z dnia 28 marca 2003 r. **o transporcie kolejowym** (Dz. U. z 2013 r. poz. 1594, z 2014 r. poz. 644, 768 i 962 oraz z 2015 r. poz. 200):
art. 3a – w. 7.07.2015, K 47/12 (poz. 99)

USTAWA z dnia 11 marca 2004 r. **o podatku od towarów i usług** (Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054, ze zm.):
art. 41 ust. 2 – p. 7.07.2015, K 61/13 (poz. 103)
art. 41 ust. 2a – p. 7.07.2015, K 61/13 (poz. 103)
załącznik nr 3 poz. 72-75 – p. 7.07.2015, K 61/13 (poz. 103)
załącznik nr 10 poz. 32-35 – p. 7.07.2015, K 61/13 (poz. 103)

USTAWA z dnia 18 października 2006 r. **o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów** (Dz. U. z 2013 r. poz. 1388):
art. 20 ust. 5 – p. 22.07.2015, SK 20/14 (poz. 115)

USTAWA z dnia 5 listopada 2009 r. **o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych** (Dz. U. z 2013 r. poz. 1450):
art. 10 ust. 1 – w. 31.07.2015, K 41/12 (poz. 102)
art. 21 ust. 3 – w. 31.07.2015, K 41/12 (poz. 102)
art. 51 ust. 4 – w. 31.07.2015, K 41/12 (poz. 102)
art. 53 ust. 2 i 3 – w. 31.07.2015, K 41/12 (poz. 102)
art. 60 – w. 31.07.2015, K 41/12 (poz. 102)
art. 74c ust. 3, 4, 6, 8-9 i 11-12 – w. 31.07.2015, K 41/12 (poz. 102)
art. 93 – w. 31.07.2015, K 41/12 (poz. 102)

USTAWA z dnia 19 listopada 2009 r. **o grach hazardowych** (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.):
art. 6 ust. 1 – p. 14.07.2015, P 11/15 (poz. 105), p. 14.07.2015, P 22/14 (poz. 106), p. 21.07.2015, P 36/15 (poz. 112), p. 21.07.2015, P 57/15 (poz. 113)
art. 14 ust. 1 – p. 14.07.2015, P 11/15 (poz. 105), p. 14.07.2015, P 22/14 (poz. 106), p. 21.07.2015, P 36/15 (poz. 112), p. 21.07.2015, P 57/15 (poz. 113)

USTAWA z dnia 19 kwietnia 2013 r. **o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw** (Dz. U. poz. 613):
art. 13 – w. 31.07.2015, K 41/12 (poz. 102)

USTAWA z dnia 21 czerwca 2013 r. **o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw** (Dz. U. poz. 852):
art. 1 pkt 3 i 5 – p. 28.07.2015, K 53/13 (poz. 118)
art. 3 – p. 28.07.2015, K 53/13 (poz. 118)
art. 3 pkt 1 i 3 – p. 28.07.2015, K 53/13 (poz. 118)
art. 3 pkt 2 – p. 28.07.2015, K 53/13 (poz. 118)

KONWENCJA o prawach osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169):

art. 9 ust. 1 lit. a – w. 7.07.2015, K 47/12 (poz. 99)

PROTOKÓŁ nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, ze zm.):

art. 1 – p. 14.07.2015, P 47/13 (poz. 107)

IV

PRAWO UNII EUROPEJSKIEJ

TRAKTAT o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47):

art. 267 – p. 7.07.2015, K 61/13 (poz. 103)

ROZPORZĄDZENIE (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz. Urz. UE L 315 z 3.12.2007, s. 14):

art. 21 ust. 1 – w. 7.07.2015, K 47/12 (poz. 99)

DYREKTYWA Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L 347 z 11.12.2006, s. 1, ze zm.):

art. 98 ust. 2 – p. 7.07.2015, K 61/13 (poz. 103)

DYREKTYWA 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. U. L 204, s. 37):

art. 1 ust. 11 – p. 14.07.2015, P 11/15 (poz. 105), p. 14.07.2015, P 22/14 (poz. 106)

art. 8 – p. 21.07.2015, P 36/15 (poz. 112)

DYREKTYWA Rady 2009/47/WE z dnia 5 maja 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w zakresie stawek obniżonych podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L 116 z 9.05.2009, s. 18):

ogólnie – p. 7.07.2015, K 61/13 (poz. 103)

ZAŁĄCZNIK III do dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L 347 z 11.12.2006, s. 1, ze zm.):

pkt 6 – p. 7.07.2015, K 61/13 (poz. 103)

Opracowanie:
Biblioteka Trybunału Konstytucyjnego

SKOROWIDZ RZECZOWY

Autonomia informacyjna [zasada] (art. 51 Konstytucji):

– gromadzenie i udostępnianie informacji osobowych: w. 14.07.2015, sygn. K 2/13, poz. 100

Bankowe prawo:

– Komisja Nadzoru Finansowego: w. 31.07.2015, sygn. K 41/12, poz. 102

Demokratyczne państwo prawne [zasada] (art. 2 Konstytucji):

– nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis*: w. 31.07.2015, sygn. K 41/12, poz. 102

Domniemanie niewinności [zasada] (art. 42 Konstytucji): w. 31.07.2015, sygn. K 41/12, poz. 102

Niepełnosprawni (art. 69 Konstytucji):

– pomoc państwa: w. 7.07.2015, sygn. K 47/12, poz. 99
 • w komunikacji społecznej: w. 7.07.2015, sygn. K 47/12, poz. 99

Obowiązki konstytucyjne:

– przestrzeganie prawa (Art. 83 Konstytucji): p. 14.07.2015, sygn. P 11/15, poz. 105; p. 14.07.2015, sygn. P 22/14, poz. 106

Proporcjonalność [zasada] (art. 31 Konstytucji):

– test proporcjonalności:
 • proporcjonalność (sensu stricto): w. 14.07.2015, sygn. SK 26/14, poz. 101
 • przydatność do osiągnięcia zamierzonych skutków: w. 14.07.2015, sygn. SK 26/14, poz. 101

Przyzwoita legislacja [zasada]: w. 31.07.2015, sygn. K 41/12, poz. 102

Pytanie prawne:

– przesłanki dopuszczalności:
 • funkcjonalna: p. 22.07.2015, sygn. P 35/13, poz. 114

Skarga Konstytucyjna:

– przedmiot kontroli:
 • przepis, który był podstawą „ostatecznego orzeczenia” w sprawie skarżącego: p. 28.07.2015, sygn. SK 14/14, poz. 119

Skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego:

– odroczenie utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego: p. 15.07.2015, sygn. P 66/14, poz. 108

Spółdzielcze prawo:

– spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe: w. 31.07.2015, sygn. K 41/12, poz. 102
 • członkowie: w. 31.07.2015, sygn. K 41/12, poz. 102
 • gwarancje bezpieczeństwa: w. 31.07.2015, sygn. K 41/12, poz. 102
 • organy: w. 31.07.2015, sygn. K 41/12, poz. 102

Umorzenie postępowania:

– utrata mocy obowiązującej: p. 16.07.2015, sygn. K 32/13, poz. 111
 • obowiązek kontroli, jeżeli jest to „konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw”: p. 28.07.2015, sygn. K 35/13, poz. 116

Własność i inne prawa majątkowe:

– ochrona: w. 31.07.2015, sygn. K 41/12, poz. 102
 – równa ochrona (art. 64 Konstytucji): w. 14.07.2015, sygn. SK 26/14, poz. 101
 – wywłaszczenie:
 • zakaz naruszania istoty własności: w. 14.07.2015, sygn. SK 26/14, poz. 101

Wniosek do Trybunału Konstytucyjnego:

– wymagania formalne:
 • wymagania dotyczące pisma procesowego: p. 28.07.2015, sygn. K 53/13, poz. 118

Zrzeszanie się [wolność] (art. 58-59 Konstytucji): w. 31.07.2015, sygn. K 41/12, poz. 102

Źródła prawa (art. 87-94 Konstytucji):

– rozporządzenie:
 • upoważnienie ustawowe: w. 14.07.2015, sygn. K 2/13, poz. 100.

*Opracowanie: Marcin Zieliński
 Redakcja: Kamil Zaradkiewicz
 Zespół Orzecznictwa i Studiów*

Wydawca: Biuro Trybunału Konstytucyjnego
Przygotowanie i opracowanie: Biblioteka Trybunału Konstytucyjnego

Drukowano z polecenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego
Druk: www.pracowniacc.pl
Nakład: 200 egz.

ISSN 1428-6521