

WYROK
z dnia 12 stycznia 2012 r.
Sygn. akt Kp 10/09*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak
Maria Gintowt-Jankowicz – sprawozdawca
Mirosław Granat
Wojciech Hermeliński
Adam Jamróz
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar
Piotr Tuleja
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz
Andrzej Wróbel
Marek Zubik,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 12 stycznia 2012 r., wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej złożonego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

- 1) art. 17 pkt 1 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 ust. 1 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 91 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą *lex retro non agit*,

o r z e k a:

I

1. Art. 17 pkt 1 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, przez to że pomija możliwość tworzenia walnego zgromadzenia jako organu kasy, jest niezgodny:

a) z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

* Sentencja została ogłoszona dnia 20 stycznia 2012 r. w M. P. z 2012 r. poz. 20.

b) z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

2. Art. 91 ust. 1 i 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

II

Przepisy ustawy wskazane w części I wyroku nie są nierozzerwalnie związane z całą ustawą.

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 30 listopada 2009 r. Prezydent RP, na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji, wniósł o zbadanie zgodności:

– całości ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (dalej: ustawa o skok z 2009 r.) z art. 2 Konstytucji, ze względu na niezachowanie norm obowiązujących przy tworzeniu prawa,

– całości ustawy o skok z 2009 r. z art. 2, art. 20, art. 22, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 58 ust. 1, art. 64, art. 92 ust. 1 i art. 93 ust. 1 Konstytucji.

– W razie nieuznania zasadności powyższego wniosku Prezydent RP wniósł o stwierdzenie, że:

1) art. 7, art. 8 ust. 2 i 3, art. 21, art. 51 ust. 1 i ust. 3-7, art. 53 ust. 2 i 3 oraz art. 86 ustawy o skok z 2009 r. są niezgodne z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 ust. 1 i art. 58 w związku z art. 31 ust. 1 Konstytucji,

2) art. 4, art. 17 pkt 1, art. 20, art. 24 ust. 5, art. 30 ust. 2, art. 32, art. 43, art. 44 ust. 1, art. 48 ust. 2, art. 49 ust. 1, art. 51 ust. 2, art. 52 ust. 2 oraz art. 64 ust. 2 ustawy o skok z 2009 r. są niezgodne z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 ust. 1 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

3) art. 7 ust. 5 pkt 1-3, art. 18 ust. 4 i 5, art. 21 ust. 2 pkt 4, art. 24 ust. 4 oraz art. 87 ustawy o skok z 2009 r. są niezgodne z art. 2 Konstytucji,

4) art. 18 ust. 5, art. 24 ust. 6, art. 46 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 ustawy o skok z 2009 r. są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

5) art. 54 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. w zakresie, w jakim pomija wśród funduszy własnych Kasy Krajowej fundusz stabilizacyjny, jest niezgodny z art. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji,

6) art. 71 ust. 1 i 2, ust. 4 pkt 2, art. 72, art. 73, art. 76, art. 78 ust. 3 oraz art. 79 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy o skok z 2009 r. są niezgodne z art. 2, art. 12 i art. 58 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

7) art. 91 ust. 1 i 2 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z art. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji,

- 8) art. 93 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji,
 9) art. 7 ust. 6 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z art. 93 ust. 1 Konstytucji.

2. Postanowieniem z 18 maja 2011 r. Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w zakresie dotyczącym badania:

- całości ustawy o skok z 2009 r. z art. 2 Konstytucji i wywodzoną z niego zasadą poprawnej legislacji,
- całości ustawy o skok z 2009 r. z art. 2, art. 20, art. 22, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 58 ust. 1, art. 64, art. 92 ust. 1 i art. 93 ust. 1 Konstytucji,
- art. 7, art. 8 ust. 2-3, art. 21, art. 51 ust. 1 i ust. 3-7, art. 53 ust. 2-3 oraz art. 86 ustawy o skok z 2009 r. z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 ust. 1 i art. 58 w związku z art. 31 ust. 1 Konstytucji,
- art. 4, art. 20, art. 24 ust. 5, art. 30 ust. 2, art. 32, art. 43, art. 44 ust. 1, art. 48 ust. 2, art. 49 ust. 1, art. 51 ust. 2, art. 52 ust. 2 oraz art. 64 ust. 2 ustawy o skok z 2009 r. z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 ust. 1 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- art. 7 ust. 5 pkt 1-3, art. 18 ust. 4-5, art. 21 ust. 2 pkt 4, art. 24 ust. 4 oraz art. 87 ustawy o skok z 2009 r. z art. 2 Konstytucji,
- art. 18 ust. 5, art. 24 ust. 6, art. 46 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 ustawy o skok z 2009 r. z art. 92 ust. 1 Konstytucji,
- art. 54 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. w zakresie, w jakim pomija wśród funduszy własnych Kasy Krajowej fundusz stabilizacyjny, z art. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji,
- art. 71 ust. 1-2, ust. 4 pkt 2, art. 72, art. 73, art. 76, art. 78 ust. 3 oraz art. 79 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy o skok z 2009 r. z art. 2, art. 12 i art. 58 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- art. 91 ust. 1-2 ustawy o skok z 2009 r. z art. 64 ust. 2 Konstytucji,
- art. 93 ustawy o skok z 2009 r. z art. 2 Konstytucji,
- art. 7 ust. 6 ustawy o skok z 2009 r. z art. 93 ust. 1 Konstytucji z powodu cofnięcia wniosku przez Prezydenta RP w piśmie z 3 marca 2011 r.

Jednocześnie Prezydent RP podtrzymał wniosek co do kwestii zgodności art. 17 pkt 1 ustawy o skok z 2009 r. z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 ust. 1 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 91 ust. 1 i 2 ustawy o skok z 2009 r. z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą *lex retro non agit*. W związku z obszernym omówieniem wniosku Prezydenta, a także stanowisk Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego we wskazanym postanowieniu, Trybunał ograniczył się do przytoczenia argumentów dotyczących tych przepisów, które podlegają kontroli.

3. We wniosku z 30 listopada 2009 r. (dalej: pierwotny wniosek) Prezydent RP wskazał na niekonstytucyjność m.in. art. 17 pkt 1 oraz art. 91 ust. 1 i 2 ustawy o skok z 2009 r.

Zdaniem Prezydenta, art. 17 ustawy o skok z 2009 r., który określa katalog organów spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (dalej: SKOK-i, kasy), arbitralnie wprowadza zebranie przedstawicieli, nie pozwalając członkom spółdzielni na przyjęcie modelu najbardziej korzystnego w ich sytuacji, tj. walnego zgromadzenia. Tymczasem to walne zgromadzenie odzwierciedla zasadę demokracji wewnętrznej, zapewniając członkom kas realny wpływ na działalność organizacji. Ponadto jest to organ charakterystyczny dla tego typu osób prawnych. W opinii wnioskodawcy, nieuzasadnione w tym względzie zróżnicowanie kas z innymi spółdzielniami nie znajduje żadnego racjonalnego uzasadnienia, co narusza wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadę równości.

Prezydent wskazuje także, że zastąpienie walnego zgromadzenia członków zebraniem przedstawicieli w istocie uniemożliwia funkcjonowanie kasy. Wynika to z tego, że wśród organów kasy nie ma też grup członkowskich, co jest warunkiem *sine qua non*

funkcjonowania zebrania przedstawicieli. Grupy te dokonują bowiem wyboru przedstawicieli na zebranie przedstawicieli członków.

Z kolei w odniesieniu do art. 91 ust. 1 i 2 ustawy o skok z 2009 r. Prezydent podnosi zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji. Zdaniem Prezydenta, funkcją art. 91 ust. 1 i 2 jest zapewnienie właściwego okresu przejściowego w zakresie gwarantowania depozytów w kasie. Przepis ten reguluje okoliczności mające zaistnieć w latach 2009 i 2010. Jeżeli okres ten minie przed wejściem w życie zakwestionowanej ustawy, nie będzie możliwe zrealizowanie celu w nim określonego.

4. Marszałek Sejmu w piśmie z 21 maja 2010 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 17 pkt 1 ustawy o skok z 2009 r. w zakresie, w jakim pomija walne zgromadzenie SKOK jest zgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z art. 32 ust. 1 i nie jest niezgodny z art. 58 ust. 1 w związku z 31 ust. 3 Konstytucji, a art. 91 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. w zakresie, w jakim odnosi się do roku 2010, jest zgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą *lex retro non agit*, natomiast w zakresie, w jakim odnosi się do roku 2009, jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą *lex retro non agit*.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności z Konstytucją art. 17 pkt 1 ustawy o skok z 2009 r., Marszałek Sejmu zwraca uwagę, że w zakresie nieuregulowanym w ustawie o skok stosuje się przepisy prawa spółdzielczego. Przepisy prawa spółdzielczego wskazują, że w wypadku zastąpienia walnego zgromadzenia zebraniem przedstawicieli, organami tych spółdzielni są także zebrania grup członkowskich. Zasady podziału grup członkowskich i ich zasady działania określa statut spółdzielni. Mając na uwadze, że SKOK może założyć minimum dziesięć osób fizycznych, jest możliwe technicznie, aby organy kasy, nawet przy minimalnej liczbie członków, stanowiły grupy członkowskie i zebrania przedstawicieli. Tym samym badany przepis nie wprowadza mechanizmu dysfunkcyjnego.

Zdaniem wnioskodawcy przepisy wprowadzające zebranie przedstawicieli w miejsce walnego zgromadzenia naruszają także zasadę równości wobec prawa, gdyż traktują kasy odmiennie niż inne formy spółdzielczości. Marszałek Sejmu nie zgadza się z takim rozumowaniem. Jego zdaniem, nie można traktować SKOK-ów tak jak spółdzielni innego rodzaju (spółdzielni mieszkaniowych, a także pracowniczych, socjalnych i innych, których sytuacja prawna jest uregulowana wyłącznie przez prawo spółdzielcze). Kasy prowadzą bowiem szczególną działalność i wyróżniają się odmiennym od innych spółdzielni statusem prawnym, którego wyrazem jest uregulowanie ich problematyki w odrębnej ustawie. Tym samym nie można stawiać zarzutu, że sytuacja prawna kas jest inaczej unormowana, gdyż takie jest podstawowe założenie odrębnej regulacji.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady wolności zrzeszania się przez wskazaną regulację, Marszałek Sejmu zauważa, że SKOK-i są specyficznymi spółdzielniami, mającymi szczególny cel działalności, który wyróżnia je spośród innych spółdzielni. Należy traktować je jako organizacje gospodarcze korzystające z wolności, o której mowa w art. 22 Konstytucji, a nie jako zrzeszenia w rozumieniu art. 58 Konstytucji. Ocena przepisów ustawy może zatem nastąpić z punktu widzenia naruszenia wolności działalności gospodarczej, a nie wolności zrzeszania się. Gdyby jednak uznać adekwatność wzorca wynikającego z art. 58 Konstytucji, Marszałek Sejmu podkreśla, że przepis ten nie rozstrzyga o liczbie i sposobie wyłaniania organów ani o ich kompetencjach. Kwestie te zostały pozostawione do uregulowania ustawodawcy. Nietrafne jest zatem założenie wnioskodawcy, że wyłącznie przepisy prawa spółdzielczego spełniają konstytucyjne wymogi wolności zrzeszania się, a inne ustawowe ukształtowanie wewnętrznej organizacji spółdzielni narusza przepisy Konstytucji.

Zdaniem Marszałka Sejmu, ustawa o skok z 2009 r. modyfikuje działanie systemu istniejącego przed jej wejściem w życie i nie odnosi się do stosunków prawnych zaistniałych wcześniej i zakończonych. Od tej zasady wyjątek stanowi m.in. zakwestionowany art. 91 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. Odnosi się on do sytuacji, które miały miejsce w roku 2009, to jest – biorąc pod uwagę skierowanie ustawy do Trybunału w trybie kontroli prewencyjnej przez Prezydenta RP – z pewnością przed wejściem w życie ustawy. Tym samym należy uznać, że art. 91 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. w zakresie, w jakim odnosi się do roku 2010, jest zgodny z zasadą *lex retro non agit* wynikającą z art. 2 Konstytucji, natomiast w zakresie, w jakim odnosi się do roku 2009, jest niezgodny z zasadą *lex retro non agit* wynikającą z art. 2 Konstytucji.

5. Prokurator Generalny w piśmie z 25 października 2010 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 17 pkt 1 ustawy o skok z 2009 r. jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a art. 91 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. w zakresie, w jakim odnosi się do sytuacji, jakie miały miejsce w 2009 r., jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą *lex retro non agit*, a także że art. 91 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. nie jest nierozzerwalnie związany z tą ustawą.

Odnosząc się do zarzutu pominięcia walnego zgromadzenia na liście organów SKOK, Prokurator Generalny, podobnie jak Marszałek Sejmu przypomniał, że do spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, w zakresie nieuregulowanym ustawą, stosuje się przepisy ustawy – Prawo spółdzielcze. Zgodnie z przepisami art. 35 § 1 pkt 4 i art. 59 tej ustawy, w spółdzielniach, w których walne zgromadzenie jest zastąpione przez zebranie przedstawicieli, organem spółdzielni jest także zebranie grup członkowskich. Teza o luce, powodującej niewykonalność zaskarżonej regulacji, nie jest więc uzasadniona, i w związku z tym art. 17 pkt 1 ustawy o skok z 2009 r. jest zgodny z art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą demokratycznego państwa prawa.

Prokurator Generalny wskazał, że kluczowe znaczenie dla oceny zgodności zakwestionowanej regulacji z art. 32 ust. 1 Konstytucji należy przypisać ustaleniu „cechy istotnej”, na podstawie której możliwe jest uznanie porównywanych podmiotów za podobne lub odmienne. Uznanie tego podobieństwa pozwala na ocenę, czy podmioty podobne są traktowane podobnie przez przepisy prawa. Dopiero zaś stwierdzenie, że prawo nie traktuje podmiotów podobnych w sposób podobny, prowadzi do postawienia pytania, czy takie zróżnicowanie jest dopuszczalne w świetle zasady równości. Mając na uwadze powyższe, Prokurator Generalny stwierdził, że nie można uznać podobieństwa SKOK-ów do ogółu spółdzielni. Pomędzy spółdzielniami występują bowiem istotne różnice, które wynikają przede wszystkim z odmiennych celów działalności. Na przykład, istnieją spółdzielnie, które są klasycznymi przedsiębiorstwami, inne zaś – jak spółdzielnie mieszkaniowe – prowadzą tzw. działalność bezwynikową i nie mogą osiągać żadnych korzyści ekonomicznych kosztem swoich członków. Nie można zatem w każdym wypadku i bez jakichkolwiek zastrzeżeń powiedzieć, że wszystkie spółdzielnie i innego typu podmioty (spółki, stowarzyszenia, fundacje itp.) powinny być równo traktowane przez ustawodawcę.

Oceniając zaskarżoną regulację art. 91 ust. 1 i 2 ustawy o skok z 2009 r. przez pryzmat wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady *lex retro non agit*, Prokurator Generalny przypomina, że zgodnie z tą zasadą nie można stanowić norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń (rozumianych *sensu largo*), które miały miejsce przed wejściem w życie ustanowionych norm prawnych i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych normami tymi przewidzianych. Zasada ta nie ma jednak charakteru absolutnego i można od niej odstąpić, jeżeli przemawia za tym inna zasada konstytucyjna, np. zasada sprawiedliwości społecznej, albo gdy nowa regulacja, mająca działać wstecz, jest korzystniejsza dla adresata.

Zdaniem Prokurator Generalnego, trudno jednak przyjąć, że za wstecznym działaniem kwestionowanej regulacji przemawia jakakolwiek wartość konstytucyjna bądź względ na polepszenie sytuacji jej adresata. Dlatego przepis ten, w zakresie, w jakim odnosi się do sytuacji, jakie miały miejsce w 2009 r., czyli przed wejściem w życie ustawy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą *lex retro non agit*.

Uznanie niezgodności z Konstytucją wskazanego przepisu nie pociąga za sobą stwierdzenia niekonstytucyjności zaskarżonej ustawy w całości. Przepis ten ma bowiem epizodyczny charakter i nie stanowi on elementu konstrukcji systemu spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych.

6. W związku z przedmiotem wniosku Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa w Sopocie (dalej: Kasa Krajowa) przedstawiła opinie, raporty oraz informacje dotyczące sytuacji SKOK-ów, a także projektu zakwestionowanej ustawy (pisma z: 14 i 17 maja 2010 r., 22 i 23 czerwca 2010 r., 3 września 2010 r., 8 października 2010 r., 24 lutego 2011 r. i 1 kwietnia 2011 r.).

Ponadto pismem z 7 września 2010 r. Kasa Krajowa wniosła o wezwanie jej w trybie art. 38 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) do udziału w niniejszej sprawie. Zdaniem Kasy Krajowej, rozpoznanie zarzutów podniesionych we wniosku Prezydenta nie jest możliwe bez uwzględnienia szeregu szczegółowych i precyzyjnych informacji i danych, którymi dysponuje Kasa Krajowa z racji swoich ustawowych funkcji, sprawowanych na podstawie obowiązującej ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 1996 r. Nr 1, poz. 2).

II

Na rozprawie wnioskodawca podtrzymał stanowisko zajęte w pismach z 30 listopada 2009 r. oraz 3 marca 2011 r.

Zmodyfikowane natomiast zostały stanowiska Marszałka Sejmu oraz Prokuratora Generalnego dotyczące zakresu niekonstytucyjności art. 91 ust. 1 i 2 ustawy o skok z 2009 r. W swoich pismach wymienieni uczestnicy wnieśli o uznanie niezgodności art. 91 ust. 1 i 2 ustawy o skok z 2009 r. z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą *lex retro non agit* jedynie w zakresie, w jakim regulacje te odnoszą się do roku 2009. Na rozprawie zarówno Marszałek Sejmu jak i Prokurator Generalny wnieśli o uznanie niezgodności art. 91 ust. 1 i 2 ustawy o skok z 2009 r. z art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą *lex retro non agit* w pełnym zakresie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwagi wstępne.

Niniejsza sprawa została zainicjowana złożeniem przez Prezydenta wniosku w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem, „Przed podpisaniem ustawy Prezydent Rzeczypospolitej może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją”. Tego typu kontrola, tzw. kontrola prewencyjna, różni się od kontroli następczej i ma charakter wyjątkowy. Jedynym organem legitymowanym do zainicjowania tej formy kontroli jest Prezydent RP, co stanowi realizację jego obowiązku czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji (art. 126 ust. 2 Konstytucji). Kontrola ta obejmuje wyłącznie ustawy przedstawione Prezydentowi do podpisu oraz umowy międzynarodowe

przedstawione Prezydentowi do ratyfikacji, a wzorcem kontroli konstytucyjnej mogą być jedynie normy konstytucyjne. Jednoznaczna treść art. 122 ust. 3 i 4 Konstytucji wyklucza możliwość badania zgodności z innymi niż Konstytucja wzorcami kontroli, tj. postanowieniami umów międzynarodowych i aktami prawa międzynarodowego (por. wyrok TK z 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112).

Trybunał Konstytucyjny, odnosząc wyżej wymienione kryteria kontroli do niniejszej sprawy, stwierdza, że wniosek spełnia wymogi dopuszczalności badania zakwestionowanych przepisów w trybie kontroli prewencyjnej. Ustawa o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (dalej: ustawa o skok z 2009 r., zakwestionowana ustawa) została uchwalona przez Sejm i Senat 5 listopada 2009 r. Marszałek Sejmu 9 listopada 2009 r. przekazał ustawę do podpisu Prezydentowi. 30 listopada 2009 r., a więc w terminie 21 dni, o którym mowa w art. 122 ust. 2 Konstytucji, Prezydent zdecydował przed podpisaniem ustawy o zwróceniu się z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. Ustawa nie ma charakteru pilnego w znaczeniu art. 123 ust. 1 Konstytucji. Nie stosuje się więc do niej 7-dniowego terminu podpisania przez Prezydenta (art. 123 ust. 3 Konstytucji). Tym samym spełnione zostały warunki wynikające z art. 122 Konstytucji, jeśli chodzi o kompetencje Prezydenta w procesie ustawodawczym, i dopuszczalne jest merytoryczne zbadanie niniejszego wniosku.

2. Przedmiot kontroli i zakres zaskarżenia.

2.1. We wniosku zakwestionowane zostały przepisy ustawy, która dotyczy spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (dalej: SKOK-i, kasy). W doktrynie przyjmuje się, że kasy są polskim odpowiednikiem istniejących na świecie związków kredytowych (*credit unions*). Istotą tego typu 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. W. Srokosz, *Charakter prawny nadzoru nad Spółdzielczymi Kasami Oszczędnościowo-Kredytowymi*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” [dalej: PUG] nr 10/2007, s. 15).

Podstawą prawną funkcjonowania SKOK-ów w Polsce jest ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 1996 r. Nr 1, poz. 2; dalej: ustawa o skok z 1995 r.). Celem tej ustawy było stworzenie podstaw prawnych funkcjonowania organizacji o charakterze niezarobkowym, które zajmowałyby się gromadzeniem oszczędności i dostarczaniem taniego, łatwo dostępnego kredytu osobom o skromnych dochodach, mającym nikłe szanse na uzyskanie kredytu konsumpcyjnego. Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, stanowiące przede wszystkim organizację ludzi, oparte na idei samopomocy finansowej, miały wypełnić istniejącą lukę na rynku usług finansowych (zob. wyrok TK z 24 marca 2009 r., sygn. K 53/07, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 27).

W świetle art. 6 ustawy o skok z 1995 r. członkiem danej kasy mogą być tylko 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.

Kasy, inaczej niż banki, nie posiadają kapitału założycielskiego – członkowie kasy pożyczają bowiem własne środki finansowe, pochodzące ze zgromadzonych wspólnie oszczędności (samopomoc finansowa). Aby zapewnić bezpieczeństwo tego typu działaniom ustawa o skok z 1995 r. wprowadza dwa rodzaje ograniczeń: podmiotowe i przedmiotowe. Ograniczenie przedmiotowe polega na zakazie prowadzenia przez kasy działalności innej niż wskazana w ustawie. Z kolei ograniczenie podmiotowe zobowiązuje kasę do dokonywania czynności jedynie na rzecz osób fizycznych, i to tylko tych, które są jej członkami.

Kasy mogą świadczyć usługi finansowe w ograniczonym zakresie. Do czynności tych należą: gromadzenie środków pieniężnych swoich członków, udzielanie pożyczek i kredytów, przeprowadzanie – na zlecenie członków – rozliczeń finansowych. Ponadto ustawa zezwala także na pośredniczenie przy zawieraniu umów ubezpieczenia na zasadach określonych w ustawie z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. Nr 59, poz. 344, ze zm.; art. 3 ust. 1 ustawy o skok z 1995 r.).

Zakwestionowana we wniosku Prezydenta ustawa o skok z 2009 r. wprowadza szereg zmian w zakresie funkcjonowania kas. Jak podkreśla się w uzasadnieniu projektu tej ustawy, wraz ze znacznym wzrostem liczby członków zrzeszonych w SKOK-ach oraz zgromadzoną w nich kwotą aktywów przewyższającą 8 mld złotych kasy stały się istotnym elementem systemu finansowego (zob. poselski projekt ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1876, VI kadencja). Ustawodawca uznał za konieczne uregulowanie kwestii związanych z nadzorem finansowym nad ich działalnością, ale także relacji pomiędzy kasami i Kasą Krajową, sposobem ustalenia współczynników bezpieczeństwa i wprowadzenia jasnych zasad polityki kredytowo-lokacyjnej.

Przed wszystkim ustawa z 2009 r. wprowadza nadzór Komisji Nadzoru Finansowego (dalej: KNF) nad działalnością kas i Krajową Spółdzielczą Kasą Oszczędnościowo-Kredytową w Sopocie (dalej: Kasa Krajowa). Nadzór ten obejmuje wszystkie etapy funkcjonowania kas od procesu ich tworzenia do momentu zaprzestania działalności przez kasę (szczegółowe zasady nadzoru zawarte zostały w art. 60-80 ustawy).

Nowa ustawa istotnie zmienia rolę i pozycję Kasy Krajowej w stosunku do kas. Z roli quasi-regulatora (do zakresu działań Kasy Krajowej nie należy już określenie norm dopuszczalnego ryzyka w działalności kas), a jednocześnie centrali organizacyjno-finansowej kas, Kasa Krajowa przekształcona została w instytucję zrzeszającą kasy, zabezpieczającą ich płynność finansową oraz wykonującą kontrolę ich działalności, pod kątem zgodności z ustawą oraz regulacjami i decyzjami KNF.

W ustawie rozbudowano regulacje dotyczące gospodarki finansowej kas, w tym odnoszących się do norm ostrożnościowych obowiązujących kas, m.in. przekazano KNF uprawnienie do określenia pozycji pomniejszających fundusze własne oraz określono wymagany dla kas współczynnik wypłacalności na poziomie co najmniej 5% (sposób i szczegółowe zasady obliczania współczynnika wypłacalności kasy ma określić KNF), przekazano możliwość podwyższenia limitu rezerwy płynnej w razie szczególnego zagrożenia utraty płynności kasy lub stwierdzenia nieprawidłowości w jej działaniu (KNF na umotywowany wniosek Kasy Krajowej).

2.2. W związku z częściowym wycofaniem wniosku przez Prezydenta przedmiot zaskarżenia został radykalnie ograniczony w stosunku do pierwotnego wniosku.

Pierwotny wniosek Prezydenta (30 listopada 2009 r.) ujmował zarzuty dotyczące ustawy o skok z 2009 r. w trzech częściach. Dwie pierwsze części dotyczyły całości ustawy i przedstawiały zarzuty o charakterze proceduralnym oraz zarzuty dotyczące wprowadzenia przez ustawodawcę określonych mechanizmów. W trzeciej części wnioskodawca alternatywnie wobec żądania stwierdzenia niezgodności całej ustawy wymienił poszczególne artykuły, zgrupowane w 9 punktach zaskarżenia, które w jego opinii naruszają szereg przepisów konstytucyjnych.

Pismem z 3 marca 2011 r. Prezydent RP ograniczył obszerny pierwotny wniosek do badania zgodności tylko art. 17 pkt 1 ustawy o skok z 2009 r. z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 ust. 1 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 91 ust. 1 i 2 ustawy o skok z 2009 r. z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą *lex retro non agit*. Ograniczenie wniosku oznaczało w istocie, że Prezydent RP wycofał wniosek w pozostałym zakresie, a tym samym,

że kontroli Trybunału podlegają jedynie przepisy wymienione powyżej. Trybunał podkreśla, że zgodnie z obowiązującą powszechnie zasadą *falsa demonstratio non nocet* kluczowe znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie. Tym samym nie ulega wątpliwości, że celem pisma było cofnięcie wniosku pierwotnego w znacznym zakresie poza wskazanymi w piśmie przepisami. Mając na uwadze powyższe, Trybunał Konstytucyjny wydał postanowienie, w którym umorzył postępowanie w zakresie niewskazanym w piśmie Prezydenta z 3 marca 2011 r.

2.2.1. Pozostawiony do kontroli konstytucyjnej art. 17 pkt 1 zakwestionowanej ustawy we wniosku pierwotnym zaskarżony był łącznie z kilkunastoma innymi przepisami określającymi strukturę wewnętrzną kas, dla których wnioskodawca wskazał łącznie kilka wzorców kontroli. Pismem z 3 marca 2011 r. wnioskodawca, ograniczywszy pierwotny wniosek do oceny tylko jednego z tej uprzednio zakwestionowanej grupy przepisów, pozostawił bez zmian wszystkie wskazane wzorce kontroli, nie przedstawiając przy tym żadnego dodatkowego uzasadnienia. A zatem, w odniesieniu do art. 17 pkt 1 ustawy o skok z 2009 r., Trybunał zobowiązany jest do rekonstrukcji zarzutów i argumentacji zamieszczonych w pierwotnym wniosku. Układ uzasadnienia pierwotnego wniosku dostosowany jest do układu jego *petitum*. Uzasadnienie wniosku skupia się więc i na wskazaniu niekonstytucyjności całych mechanizmów, wprowadzonych przez nową ustawę i na wykazaniu niekonstytucyjności poszczególnych grup przepisów. Trybunał, analizując zarzuty wnioskodawcy wobec art. 17 pkt 1 ustawy o skok z 2009 r., weźmie pod uwagę zarówno zarzuty ogólne, jak i zarzuty dotyczące przepisów określających strukturę wewnętrzną kas.

Art. 17 ustawy o skok z 2009 r. wymienia organy kas, do których zalicza: zebranie przedstawicieli (pkt 1), radę nadzorczą (pkt 2) i zarząd (pkt 3). Ustawa ta zatem samodzielnie reguluje strukturę organów kas, tworząc tym samym stan prawny zasadniczo odmienny od dotychczasowego. Obowiązująca ustawa o skok z 1995 r. nie wskazuje żadnych organów kas i tym samym przesądza, że w tej istotnej kwestii zastosowanie znajdują regulacje ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848, ze zm.; dalej: Prawo spółdzielcze). Art. 2 ustawy o skok z 1995 r. stanowi bowiem, że „Kasa jest spółdzielnią, do której w zakresie nie uregulowanym odmiennie ustawą stosuje się przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze”. W tym stanie prawnym bezpośrednio stosowanie Prawa spółdzielczego nie budzi żadnych wątpliwości. Prawo spółdzielcze do organów spółdzielni zalicza: walne zgromadzenie, radę nadzorczą i zarząd, a także, jeśli walne zgromadzenie zostało zastąpione przez zebranie przedstawicieli, zebrania grup członkowskich (Art. 35 § 1 Prawa spółdzielczego). Możliwość zastąpienia walnego zgromadzenia zebraniem przedstawicieli przewiduje art. 37 § 1 Prawa spółdzielczego, zgodnie z którym statut spółdzielni może tak postanowić, jeżeli liczba członków przekroczy liczbę w nim określoną. Prawo spółdzielcze decyzję o zastąpieniu walnego zgromadzenia zebraniem przedstawicieli pozostawia zatem członkom spółdzielni, a co więcej decyzja ta nie jest uzależniona od osiągnięcia żadnego progu liczby członków, po którego przekroczeniu wskazane byłoby przyjęcie tej formy demokracji pośredniej. W tym wypadku zebranie przedstawicieli jest organem fakultatywnym, którego powołanie zależy od woli członków poszczególnych spółdzielni. Natomiast zakwestionowany art. 17 pkt 1 ustawy o skok z 2009 r. rezygnuje z walnego zgromadzenia jako organu SKOK-u.

Zarzucając niekonstytucyjność art. 17 pkt 1 ustawy o skok z 2009 r. wnioskodawca zauważa, że przepis ten arbitralnie wprowadza zebranie przedstawicieli zamiast najbardziej korzystnego dla członków spółdzielni walnego zgromadzenia.

W jego opinii kasy, podobnie jak inne spółdzielnie, są autonomicznymi organizacjami wzajemnej pomocy kontrolowanymi przez swoich członków. Jako zrzeszenia tego typu należą do struktury społeczeństwa obywatelskiego. Walne zgromadzenie odzwierciedla zasadę demokracji wewnętrznej, zapewniając wszystkim członkom kasy realny wpływ na

działalność organizacji, a ponadto jest organem charakterystycznym dla tego typu osób prawnych i występuje obligatoryjnie we wszystkich spółdzielniach. Zastąpienie tego organu demokracją bezpośrednią zebraniem przedstawicieli stanowi ograniczenie zasady samorządności spółdzielni. Przy czym ograniczenie to nie znajduje uzasadnienia w charakterze działalności kas.

Jednocześnie wnioskodawca wskazuje, że zastąpienie walnego zgromadzenia zebraniem przedstawicieli w istocie uniemożliwi funkcjonowanie kasy. Wynika to z faktu, że wśród organów kasy ustawa nie wprowadziła grup członkowskich, co jest warunkiem *sine qua non* funkcjonowania zebrania przedstawicieli. Grupy te dokonują bowiem wyboru przedstawicieli na zebranie przedstawicieli członków.

Powyższa argumentacja przesądza, zdaniem wnioskodawcy, o niezgodności art. 17 pkt 1 zakwestionowanej ustawy z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.2.2. W odniesieniu do art. 91 ust. 1 i 2 ustawy o skok z 2009 r. sytuacja jest inna. Przepis ten zmienia dotychczas obowiązujący system gwarantowania depozytów w SKOK-ach, a zarazem stanowi regulację przejściową – dotyczy okoliczności, jakie mają zaistnieć w latach 2009 i 2010. Zgodnie z ust. 1 w latach 2009-2010 fundusz stabilizacyjny, tworzony przez Kasę Krajową, w razie ogłoszenia upadłości kasy lub oddalenia wniosku o ogłoszenie upadłości ze względu na brak środków pieniężnych, będzie pełnił funkcję gwaranta depozytów w kasie. Tej ogólnej reguły nie stosuje się w wypadku określonym w art. 91 ust. 2 zakwestionowanej ustawy, który przewiduje, że jeżeli kasa posiada dobrowolny system ubezpieczenia środków pieniężnych członków, to – w razie ogłoszenia upadłości kasy lub oddalenia wniosku o ogłoszenie upadłości ze względu na brak środków pieniężnych – roszczenia członków będą zaspokajane w pierwszej kolejności w ramach tego systemu.

Pierwotny zakres zaskarżenia obejmował ocenę art. 91 ust. 1 i 2 ustawy o skok z 2009 r. z art. 2 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji, koncentrując się przede wszystkim na uzasadnieniu niezgodności tej regulacji z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Naruszenie art. 2 Konstytucji związane było z kolei z momentem wejścia w życie kwestionowanej ustawy. Wnioskodawca podkreślił, że nastąpi to najwcześniej w pierwszym kwartale 2010 r., a także wskazał, że jeżeli okres obowiązywania przepisu minie przed wejściem w życie ustawy o skok z 2009 r., to nie będzie możliwe zrealizowanie celu w nim określonego. Wnioskodawca brał zatem pod uwagę możliwość opóźnienia wejścia w życie kwestionowanej ustawy i związane z tym konsekwencje – niewykonalność art. 91 ust. 1 i 2 ustawy o skok z 2009 r. Z kolei w piśmie z 3 marca 2011 r. wnioskodawca ograniczył zakres zaskarżenia do wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady *lex retro non agit*.

W orzecznictwie Trybunału podkreśla się, że powoływana już zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie, ma zastosowanie również do norm prawnych stanowiących podstawę kontroli (por. wyroki TK: z 8 lipca 2002 r., sygn. SK 41/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 51, oraz z 29 października 2002 r., sygn. P 19/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 67). Stanowisko to jest aktualne w niniejszej sprawie. Z przedstawionej we wniosku argumentacji wynika jednoznacznie, że naruszenie art. 2 Konstytucji wnioskodawca wiąże z brakiem możliwości stosowania art. 91 ust. 1 i 2 ustawy o skok z 2009 r., a nie z naruszeniem przez niego zasady *lex retro non agit*. W tej sytuacji, biorąc pod uwagę, że rekonstrukcja zarzutów wnioskodawcy nastąpiła na podstawie pierwotnego wniosku, Trybunał oceni zgodność art. 91 ust. 1 i 2 z art. 2 Konstytucji w zakresie tam wskazanym.

2.3. Wnioskodawca nie przedstawia żadnej argumentacji dotyczącej zarzutu niezgodności art. 17 pkt 1 ustawy o skok z 2009 r. z art. 20 Konstytucji, który za podstawę ustroju gospodarczego Polski przyjmuje społeczną gospodarkę rynkową, ani z powiązaniem z

nim art. 22 Konstytucji, statuującym zasadę wolności działalności gospodarczej. W szczególności nie wykazuje, w jaki sposób niezamieszczenie wśród organów kas walnego zgromadzenia narusza wskazane wzorce kontroli.

Trybunał przypomina, że w procedurze kontroli norm ciężar dowodu, że zaskarżony akt normatywny jest niezgodny z Konstytucją, spoczywa co do zasady na podmiocie, który inicjuje kontrolę przed Trybunałem Konstytucyjnym. Zgodnie z 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) każdy wniosek skierowany do Trybunału powinien zawierać zarówno sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, jak i uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie. To znaczy, że do oceny niekonstytucyjności przepisu konieczne jest przedstawienie argumentów, które przemawiają za stwierdzeniem niezgodności zaskarżonych norm prawnych z normami powołanymi jako podstawa kontroli. Jest to warunek formalny dopuszczalności wniosku. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie już podkreślał, że brak jakiegokolwiek uzasadnienia stanowi ujemną przesłankę procesową, co powoduje konieczność umorzenia postępowania w tym zakresie (zob. wyrok TK z 1 grudnia 2009 r., sygn. K 4/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 162). Dotyczy to także kontroli prewencyjnej, podczas której Trybunał, badając zgodność z Konstytucją zakwestionowanych przepisów, opiera się tylko na ocenie tekstu przepisu. W ramach tego trybu postępowania nie można bowiem przewidzieć, w jaki sposób będzie później interpretowana i stosowana kwestionowana regulacja (por. wyrok z 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112).

W związku z powyższym postępowanie w zakresie badania zgodności art. 17 pkt 1 ustawy o skok z 2009 r. z art. 20 i art. 22 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3. Ocena zgodności art. 17 pkt 1 ustawy o skok z 2009 r. z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Zarzucając niekonstytucyjność art. 17 pkt 1 ustawy o skok z 2009 r., wnioskodawca skupia uzasadnienie wokół naruszenia wyrażonej w art. 58 ust. 1 Konstytucji wolności zrzeszania się w związku z wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadą proporcjonalności ograniczeń swobód obywatelskich, a także naruszenia wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasady równości.

Naruszenie art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji wnioskodawca widzi w arbitralnym wprowadzeniu przez ustawodawcę zebrania przedstawicieli zamiast walnego zgromadzenia, przez co odbiera się spółdzielni demokratyczną kontrolę nad jej działalnością. W jego opinii, z zasady wolności zrzeszania się wynika, że to członkowie spółdzielni powinni decydować, który model jest dla nich najbardziej korzystny w konkretnej sytuacji. W przeciwnym razie naruszona zostaje zasada autonomii spółdzielczości. Nie ulega także wątpliwości, że to walne zgromadzenie najpełniej odzwierciedla zasadę demokracji wewnętrznej, pozwalając na czynny udział wszystkich członków w podejmowanych przez nich uchwałach, a więc zapewniając im realny wpływ na działalność organizacji. Tym samym zastąpienie walnego zgromadzenia zebraniem przedstawicieli stanowi ograniczenie, wynikające z wolności zrzeszania się, zasady samorządności spółdzielczej, przy czym ograniczenia tego nie uzasadniają zasady, wartości ani normy konstytucyjne.

Z kolei o naruszeniu zasady równości przez zakwestionowaną regulację przesądza, zdaniem wnioskodawcy, niczym nieuzasadnione zróżnicowanie sytuacji prawnej SKOK-ów w stosunku do innych spółdzielni.

3.2. Oceniając art. 17 pkt 1 ustawy o skok z 2009 r. z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Trybunał przypomina, że wolność zrzeszania się stanowi równocześnie element zasady ustrojowej – zasady społeczeństwa obywatelskiego (art. 12 Konstytucji) oraz prawo podmiotowe (art. 58 Konstytucji).

Artykuł 12 Konstytucji brzmi następująco: „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji”. A zgodnie z art. 58 Konstytucji „Każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się” (ust. 1); „Zakazane są zrzeszenia, których cel lub działalność są sprzeczne z Konstytucją lub ustawą. O odmowie rejestracji lub zakazie działania takiego zrzeszenia orzeka sąd” (ust. 2). „Ustawa określa rodzaje zrzeszeń podlegających sądowej rejestracji, tryb tej rejestracji oraz formy nadzoru nad tymi zrzeszeniami” (ust. 3).

Jeszcze na gruncie poprzednich przepisów konstytucyjnych Trybunał Konstytucyjny 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 i konkretne cele wspólnej działalności obywateli są także bardzo różne (zob. orzeczenie z 12 lutego 1991 r., sygn. K 6/90, OTK w 1991 r., s. 20). W wyroku o sygn. K 6/90 Trybunał stwierdził, że to przepisy ustaw zwykłych przewidują różnorodne postacie organizacyjne dla wspólnej aktywności społecznej obywateli, dostosowane do różnych potrzeb. Ustawodawca, mając na względzie przede wszystkim ochronę interesów obywateli, zarówno tych zorganizowanych, jak i tych, którzy pozostali poza organizacją, może z poszczególnymi formami organizacyjno-prawnymi wiązać różne skutki prawne.

Przepisy obecnej Konstytucji określają zasadę wolności zrzeszania się w sposób bardzo ogólny. Dlatego też wolność ta obejmuje swym zakresem szeroki katalog podmiotów, w pierwszej kolejności wymienionych wprost w Konstytucji, takich jak stowarzyszenia czy związki zawodowe, ale także inne dobrowolne organizacje.

W wyroku TK z 10 kwietnia 2002 r., sygn. K 26/00, Trybunał uznał, że wolność zrzeszania się stanowi wyraz funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, które dzięki możliwości samodzielnego tworzenia zrzeszeń zachowuje pewną niezależność od państwa (OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 18). Aby określony związek między ludźmi 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 osiągane za pomocą wybranych środków. Wreszcie członkowie danego zrzeszenia powinni przyjąć określony sposób podejmowania decyzji uznawanych za wspólne, który odpowiada pewnym minimalnym standardom demokracji. Jak podkreśla się w doktrynie prawnej, prawo współuczestnictwa w decydowaniu o sprawach zrzeszenia nie musi opierać się na zasadzie pełnej równości wszystkich członków, jednak niedopuszczalny jest taki stan rzeczy, w którym doszłoby do wyeliminowania jakiegokolwiek wpływu niektórych członków na podejmowane w zrzeszeniu decyzje. Wynika to z wymogu pewnego demokratyzmu wewnętrznej struktury zrzeszenia (zob. P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zrzeszania się* [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 599 i n.).

Szczegółowe przesłanki zrzeszania się konkretyzuje ustawodawstwo zwykłe. Określa ono przede wszystkim sposób powstawania, struktury organizacyjne oraz możliwości rozwiązywania określonych zrzeszeń. Ustawy zwykłe tworzą gotowe formy (wzory) prawne, wśród których obywatele pragnący jednoczyć swoją działalność mają swobodę wyboru w zależności od celów, jakie pragną wspólnie realizować, oraz skutków, które chcą osiągnąć. Liczba tych prawnoorganizacyjnych form proponowanych przez ustawodawcę jest znaczna.

W tym zakresie ustawodawca ma dużą swobodę decyzyjną, co nie oznacza, że swoboda ta jest absolutna. Tworząc określone formy prawne, ustawodawca musi mieć na względzie przede wszystkim ochronę interesów obywateli, zarówno tych zorganizowanych, jak i tych, którzy pozostają poza organizacją.

3.3. Przechodząc do analizy zakwestionowanego art. 17 pkt 1 ustawy o skok z 2009 r., Trybunał odniósł się do wątpliwości zawartych w piśmie Marszałka Sejmu, dotyczących możliwości zastosowania w tym wypadku omawianego art. 58 Konstytucji jako wzorca kontroli. Zdaniem Marszałka Sejmu, SKOK-i, z uwagi na to, że są specyficznymi spółdzielniami, posiadającymi szczególny cel działalności, należy traktować jako organizacje gospodarcze korzystające z wolności, o której mowa w art. 22 Konstytucji, a nie jako zrzeszenia w rozumieniu art. 58 Konstytucji. Ocena przepisów ustawy powinna zatem nastąpić z punktu widzenia naruszenia wolności działalności gospodarczej, a nie wolności zrzeszania się. Inne stanowisko zajął Prokurator Generalny, który podkreślił, że SKOK-i, w zakresie formy organizacyjnej, odznaczają się cechami typowymi dla zrzeszeń, a sam profil ich działalności nie może jednoznacznie przesądzać o nieadekwatności art. 58 Konstytucji. W związku z powyższym sformułował wniosek o ograniczonym zastosowaniu tego wzorca kontroli.

Odnosząc się do powyższych argumentów, Trybunał zwraca uwagę, że przepis art. 58 Konstytucji zapewnia każdemu wolność zrzeszania się. Przepis ten znajduje się w części rozdziału II Konstytucji, która zaopatrzona została tytułem „Wolności i prawa polityczne”, co nie oznacza wyłączenia spod konstytucyjnej ochrony zrzeszeń niemających „politycznego” charakteru. Istotą zrzeszania się jest bowiem wspólne rozwijanie różnych aspektów obywatelskiej aktywności, nie tylko politycznej, ale także kulturalnej czy gospodarczej. Tym samym o tym, czy dana organizacja będzie korzystała z gwarancji wynikających z art. 58 Konstytucji, nie może decydować wyłącznie charakter prowadzonej przez nią działalności.

W ślad za dotychczasowym orzecznictwem Trybunału, wypada także podkreślić, że w aspekcie konstytucyjnym spółdzielnie należy kwalifikować jako dobrowolne zrzeszenia (art. 12 Konstytucji), korzystające z gwarancji ustanowionych w art. 58 Konstytucji (zob. wyrok TK z 15 lipca 2009 r., sygn. K 64/07, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 110, i powołane tam orzecznictwo). Wynika to z samej definicji spółdzielni zawartej w art. 1 Prawa spółdzielczego, zgodnie z którą spółdzielnie są „dobrowolnymi zrzeszeniami nieograniczonej liczby osób”. A art. 12 Konstytucji, proklamujący jedną z zasad ustrojowych RP, obejmuje swoim zakresem wolność tworzenia i działania nie tylko organizacji odpowiadających swym charakterem wymienionym w tym przepisie typom, czyli związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich i fundacji, ale także – „innych dobrowolnych zrzeszeń”. To ostatnie określenie jest tak szerokie, że obejmuje swym zakresem również spółdzielnie.

Zgodnie z art. 2 ustawy o skok z 1995 r. (art. 2 w ustawie o skok z 2009 r.) kasa jest spółdzielnią, wobec której w zakresie nieuregulowanym odmiennie w tej ustawie należy stosować Prawo spółdzielcze. Art. 1 § 1 Prawa spółdzielczego, zawiera definicję spółdzielni, zgodnie z którą jest ona „dobrowolnym zrzeszeniem nieograniczonej liczby osób, o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym, które w interesie swoich członków prowadzi wspólną działalność gospodarczą”. Według § 2 tego artykułu spółdzielnia może prowadzić działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz swoich członków i ich środowiska. Za podstawowe cechy spółdzielni należy zatem uznać: zrzeszeniowy charakter, dobrowolność, zmienny skład osobowy, zmienny fundusz udziałowy, prowadzenie wspólnej działalności gospodarczej w interesie członków oraz fakultatywne prowadzenie działalności społecznej i oświatowo-kulturalnej.

Wszystkie te cechy charakteryzują także SKOK-i. Kasy mają zrzeszeniowy charakter, zmienny skład osobowy (mogą przyjmować nowych członków, ale także tracić członków już przyjętych), a także, co jest konsekwencją zmiennego składu osobowego, zmienny fundusz udziałowy (fundusz ten powstaje przede wszystkim z wpłat udziałów członkowskich – art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o skok z 1995 r.). Udział w nich jest dobrowolny i prowadzą one niezarobkową działalność gospodarczą. Jednocześnie ustawa o skok z 1995 r. nie ogranicza kasom możliwości fakultatywnego prowadzenia działalności społecznej i oświatowo-kulturalnej.

Za nieprzekonujący należy przy tym uznać argument, że o innym statusie kas przesądza specyficzny cel ich działalności. Organizacyjno-prawna forma zrzeszenia, jaką jest spółdzielnia jest bowiem bardzo pojemna. Istnieją spółdzielnie, które są klasycznymi przedsiębiorcami, jak na przykład spółdzielnie pracy, inne zaś – jak spółdzielnie mieszkaniowe – prowadzą tzw. działalność bezwynikową i nie mogą osiągać żadnych korzyści ekonomicznych kosztem swoich członków (por. H. Cioch, *Zarys prawa spółdzielczego*, Warszawa 2007, s. 17). SKOK-i działają na rzecz członków w celu zaspokajania ich interesów majątkowych przez oferowanie im prostych, łatwych w obsłudze i tanich narzędzi finansowych, a więc na warunkach korzystniejszych, niż proponują banki komercyjne (np. udzielanie niskoprocentowanych pożyczek i kredytów lub wyżej oprocentowanych lokat i rachunków oszczędnościowych). Ten szczególny cel działalności kas jest bliski celom spółdzielczości, w tym wypadku realizacji idei samopomocy finansowej. Trybunał nie znajduje argumentów, które ze względu na cel działalności kas, uzasadniałyby odebranie tym podmiotom przymiotu formy organizacyjnej, jaką jest spółdzielnia. Wręcz przeciwnie, cechy definiujące spółdzielnie charakteryzują także SKOK-i.

Nie można także zapominać, że działalność prowadzona przez SKOK-i ma cechy specyficzne, co odróżnia je od typowych organizacji gospodarczych, w tym finansowych, których ostatecznym celem jest maksymalizacja zysku.

Z założenia SKOK-i funkcjonują na zasadzie samopomocy finansowej, co oznacza wzajemne kredytowanie się członków kas ze zgromadzonych przez siebie w kasie środków pieniężnych. W konsekwencji podstawą działania kasy, inaczej niż banku, jest związek ludzi, a nie suma kapitału. Osobowy charakter SKOK-u oznacza, że stosunki majątkowe pomiędzy członkami a kasą powinny być podporządkowane stosunkom niemajątkowym, obejmującym przede wszystkim stosunek członkostwa. W wypadku SKOK-u gwarancją tego miało być ustawowe ograniczenie podmiotowego zakresu działalności kas wyłącznie do jej członków (tzw. zasada identyczności, zob. W. Srokosz, *Instytucje parabankowe w Polsce*, Warszawa 2011 r., s. 94 i nast.). Takie ograniczenie powoduje bowiem, że członkowie występują jednocześnie jako właściciele i jako klienci. Przy czym najpierw musi zaistnieć stosunek członkostwa w kasie, a dopiero potem mogą powstać stosunki majątkowe, wynikające z prowadzonej przez kasy działalności.

Co więcej, działalność gospodarcza prowadzona przez SKOK powinna mieć charakter niezarobkowy. Niezarobkowy charakter nie oznacza, że SKOK-i nie mogą osiągać dochodu, ale że dochód ten jest przeznaczany na realizację celów statutowych bez możliwości przeznaczenia go do podziału między członków. W wypadku SKOK-ów celem takim jest dostarczanie swoim członkom łatwo dostępnego kredytu, na jaki osoby o niskich dochodach nie mogą liczyć w bankach. Wskazany w uzasadnieniu poselskiego projektu ustawy o skok z 2009 r. dynamiczny rozwój SKOK-ów zdaje się potwierdzać, że istnieje zapotrzebowanie na tego rodzaju działalność. Należy wskazać, że takie rozwiązanie jest charakterystyczne nie tylko dla SKOK-ów, ale wszelkiego typu organizacji *not for profit*, w tym także dla stowarzyszeń, czyli prawno-organizacyjnej formy dobrowolnych zrzeszeń bezdyskusyjnie korzystających z ochrony art. 58 Konstytucji (zob. art. 34 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach, Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855, ze zm.). Także w prawie

modelowym, przygotowanym przez Światową Radę Związków Kredytowych, do której należy Kasa Krajowa, wyraźnie stwierdza się, że działalność *not for profit* jest jedną z istotnych cech odróżniających unie kredytowe, a więc także SKOK-i, od innych instytucji finansowych (zob. pkt 1.30 prawa modelowego <https://www.woccu.org>).

Kolejną cechą odróżniającą SKOK-i od innych podmiotów gospodarczych jest konieczność powiązania członków kas więziami o charakterze zawodowym lub organizacyjnym (zob. art. 6 ustawy o skok z 1995 r.). W literaturze przedmiotu podkreśla się, że wspólna więź występuje wówczas, gdy członkowie kas są zatrudnieni u jednego pracodawcy lub w tej samej branży, są członkami tego samego stowarzyszenia, organizacji socjalnej, pracowniczej, edukacyjnej czy religijnej. Występowanie takiej więzi jest bazą, na której może funkcjonować idea samopomocy oraz niezarobkowej działalności kas (zob. W. Srokosz, *op. cit.*, s. 113-116). Należy jednak podkreślić, że warunek ten jest spełniony tylko wtedy, gdy więź ta istnieje realnie. Oznacza to konieczność istnienia relacji społecznej, która nie może sprowadzać się jedynie do wypełnienia deklaracji o przystąpieniu do kasy.

Przedstawione wyżej cechy działalności prowadzonej przez SKOK-i powodują, że podmioty te z prawnego punktu widzenia nie mogą być traktowane jak typowe podmioty gospodarcze; są to spółdzielnie o szczególnych charakterze, których statutowym celem jest realizowanie samopomocy przez udzielanie swoim członkom tańszych i łatwiej dostępnych pożyczek. W związku z tym SKOK-i podobnie jak spółdzielnie mieszkaniowe podlegają ochronie wynikającej z art. 58 Konstytucji.

3.4. W art. 17 pkt 1 ustawy o skok z 2009 r. ustawodawca zdecydował się na pominięcie wśród organów kas najważniejszego organu spółdzielni, czyli walnego zgromadzenia. W uzasadnieniu projektu ustawy o skok z 2009 r. rozwiązanie to nie zostało opatrzone żadnym komentarzem. W toku rozprawy, w związku z pytaniami zadanyymi przez członków składu orzekającego, przedstawiciel Sejmu również nie był w stanie przedstawić jakichkolwiek racji, przemawiających za przyjęciem tego rozwiązania.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtował się pogląd, że w razie dokonania regulacji częściowej o niepełnym charakterze, możliwe jest zakwestionowanie jej zakresu, w szczególności rozważenia jej na tle zasady równości (zob. wyrok TK z 22 lipca 2008 r., sygn. K 24/07, OTK ZU nr 6/A/2008 r., poz. 110 i powołane tam orzecznictwo). W kompetencji Trybunału Konstytucyjnego jest zatem ocena konstytucyjności również pod tym względem, czy w przepisach nie brakuje unormowań, bez których, w związku z naturą objętej aktem regulacji, może ona budzić wątpliwości konstytucyjne. 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. Prowadzi to do wniosku, że o ile parlamentowi przysługuje bardzo szerokie pole decyzji, jakie materie wybrać dla normowania w drodze stanowionych przez siebie ustaw, o tyle – skoro decyzja taka zostanie już podjęta – regulacja danej materii musi zostać dokonana z poszanowaniem wymagań konstytucyjnych.

Nie ulega wątpliwości, że to walne zgromadzenie jest klasycznym dla podmiotów typu korporacyjnego organem gwarantującym możliwość udziału w procedurach demokratycznych i jest ono charakterystyczne nie tylko dla spółdzielni, ale również innych podmiotów, takich jak spółki, stowarzyszenia, izby. W literaturze przedmiotu zaznacza się, że instytucja ta jest najwyższym organem spółdzielni i jednocześnie wyrazem samorządności spółdzielni (zob. K. Kwapisz, *Prawo spółdzielcze*, Warszawa 2011, s. 98-100). Podkreśla się, że poprzez walne zgromadzenie prawodawca, zgodnie z zasadą samorządności, daje wszystkim członkom możliwość decydowania o najważniejszych sprawach spółdzielni (zob. A. Zalcewicz, *Bank spółdzielczy. Aspekty prawne tworzenia i funkcjonowania*, Warszawa 2009, Lex).

Zebranie przedstawicieli wywodzi się z ustawy z dnia 29 października 1920 r. o spółdzielniach (Dz. U. Nr 111, poz. 733). Zgodnie z jej art. 51 w statucie spółdzielni liczącej więcej niż 500 członków można było zastąpić walne zgromadzenie zebraniem przedstawicieli (przedstawicieli tych nie mogło być mniej niż 30). Tym samym rezygnacja z walnego zgromadzenia jako organu spółdzielni była uprawnieniem spółdzielców-członków, z którego mogli oni korzystać jedynie w wypadku, kiedy liczba członków przekraczała 500 członków i tylko jeżeli tak postanowiono w statucie.

Możliwość zastąpienia walnego zgromadzenia zebraniem przedstawicieli argumentuje się zapewnieniem sprawnego funkcjonowania najwyższego organu spółdzielni oraz uniknięciem realnego ryzyka paraliżu decyzyjnego. Dotyczy to przede wszystkim sytuacji, w których spółdzielnia zrzesza wielu członków (np. kilkanaście tysięcy). Tego typu działanie należy jednak rozpatrywać w kategoriach wyjątku od zasady demokracji bezpośredniej, gdyż w interesie członków spółdzielni leży zapewnienie im możliwości bezpośredniego udziału w podejmowaniu decyzji w podstawowych dla spółdzielni sprawach, a także wyrażania własnych ocen w kwestii zarządzania spółdzielnią i kontroli jej działalności (zob. szerzej: C. Podsiadlik, *Zebranie przedstawicieli i zebrania grup członkowskich spółdzielni – wybrane zagadnienia*, Monitor Prawniczy nr 1/2005, s. 29-31; H. Cioch, *op. cit.*, s. 33-37).

3.5. W orzecznictwie Trybunału przyjmuje się, że z art. 58 Konstytucji wynikają gwarancje, które wpływają na relacje spółdzielni z państwem i innymi podmiotami, a więc „na zewnątrz”, a także na relacje spółdzielni i jej członków, a więc „do wewnątrz”, (por. wyrok TK z 15 lipca 2009 r., sygn. K 64/07, wraz ze wskazanym tam orzecznictwem). Nadmierna ingerencja ustawowa w sprawy strukturalne spółdzielni narusza ich samodzielność i samorządność. Formę realizacji wolności zrzeszania się stanowi uprawnienie do założenia spółdzielni, przystąpienia i przynależności do niej oraz wystąpienia z niej, jednak warunki faktyczne i prawne, w jakich funkcjonują spółdzielnie, z istoty rzeczy wprowadzają pewne ograniczenia wolności zrzeszania się. Art. 58 Konstytucji zapewnia wszakże pewien standard organizacji wewnętrznej zrzeszeń, które nie mogą zmienić się w instytucje krępujące swobodę jednostki.

Zdaniem Trybunału, warunku tego nie spełnia zakwestionowany art. 17 pkt 1 ustawy o skok z 2009 r., pozbawiając członków kas możliwości udziału w walnym zgromadzeniu. Ograniczenie prawa członków kas do współdecydowania o podejmowaniu najważniejszych dla tych podmiotów decyzji ogranicza zasadę samorządności tych podmiotów, która wywodzi się z wolności zrzeszania się. W związku z powyższym konieczne jest ustalenie, czy na gruncie przepisów Konstytucji tego typu ograniczenie jest dopuszczalne.

Zgodnie z określoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadą proporcjonalności, „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”. Aby ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych uznać za dopuszczalne, muszą one więc spełniać trzy wymagania: przydatności, konieczności i proporcjonalności w ścisłym znaczeniu tego słowa. Ustanowione ograniczenia spełniają wymóg proporcjonalności, jeżeli wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności), jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności), a ponadto jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w ścisłym znaczeniu) (por. wyroki TK z: 11 kwietnia 2006 r., sygn. SK 57/04; OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 43; 11 kwietnia 2000 r., sygn. K 15/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 86).

Ustawodawca nie wskazał, jaki interes publiczny uzasadnia wprowadzenie powyższej zmiany ani jaki skutek chciał osiągnąć, rezygnując z instytucji walnego zgromadzenia. Jak już wskazano powyżej, zebranie przedstawicieli stanowi instytucję dodatkową. Istotnie, powołanie go może usprawnić funkcjonowanie najwyższego organu spółdzielni, w tym też kas, jednak powinno być traktowane jako uprawnienie, z którego członkowie mogą korzystać w określonych warunkach. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że demokrację spółdzielczą rozumie się przede wszystkim jako umożliwienie członkom spółdzielni udziału w podejmowaniu przez spółdzielnie decyzji dotyczących kierunków jej działalności, a najodpowiedniejszym do tego sposobem jest przyznanie każdemu członkowi spółdzielni prawa głosu na walnym zgromadzeniu członków (zasada jeden członek – jeden głos, zob. P. Zakrzewski, *Wprowadzenie do Zasady Międzynarodowego Związku Spółdzielczego*, Kwartalnik Prawa Prywatnego [dalej: KPP] 1/2005, s. 285 i nast.). To właśnie dążenie do zapewnienia członkom bezpośredniego wpływu na działalność spółdzielni spowodowało, że walne zgromadzenie uzyskało status najwyższego organu spółdzielni.

Trybunał zwraca uwagę, że w spółdzielniach mieszkaniowych, które niejednokrotnie mają po kilka i kilkanaście tysięcy członków, ustawodawca, mając na uwadze właśnie ideę demokracji, wyłączył możliwość zastąpienia walnego zgromadzenia zebraniem przedstawicieli (zob. art. 8³ ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, ze zm.).

Pominięcie walnego zgromadzenia jako organu kasy nie wydaje się konieczne. Jak już wspomniano, celem zastąpienia walnego zgromadzenia zebraniem przedstawicieli może być usprawnienie funkcjonowania najwyższego organu kasy. Jednak obecnie, wraz z rozwojem technologii komunikowania się, organizowanie zgromadzeń większej liczby członków w sposób zapewniający uzgadnianie stanowisk oraz podejmowanie decyzji staje się coraz łatwiejsze.

Ponadto w obowiązujących regulacjach ustawowych określono minimum, które jest niezbędne do utworzenia kasy. Zgodnie z art. 6 § 2 Prawa spółdzielczego w związku z art. 2 ustawy o skok z 2009 r., założycieli SKOK-u nie może być mniej od dziesięciu, jeżeli założycielami są osoby fizyczne, i trzech, jeżeli założycielami są osoby prawne. Tym samym nowo tworzone kasy nie muszą być wcale nadmiernie rozbudowane. Jednocześnie należy także pamiętać, że kasy, podobnie jak inne spółdzielnie, są dobrowolnymi zrzeszeniami nieograniczonej liczby osób, o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym – tym samym rozmiar kasy i liczba jej członków nie jest elementem stałym, który się nie zmienia. Przeciwnie, w tym zakresie kasy są bardzo dynamiczne. W ostatnich latach liczba członków w poszczególnych kasach systematycznie rośnie. Nie znaczy to, że sytuacja ta nie może się zmienić. Równie dobrze liczba członków w danej kasie może się zmniejszyć. W wypadku mniejszych podmiotów, w których liczba członków nie jest tak duża, zrezygnowanie z walnego zgromadzenia nie musi wcale oznaczać jakiegokolwiek usprawnienia. Stanowiąc natomiast będzie niepotrzebne ograniczenie samorządności SKOK-u.

Na marginesie, Trybunał zauważa, że walne zgromadzenie jest najwyższym organem spółdzielni także w innych krajach europejskich (zob. np. Wielka Brytania, Francja, Niemcy <http://www.woccu.org/publications/modellaw>). Na szczególną uwagę zasługują regulacje dotyczące walnego zgromadzenia w *credit unions* obowiązujące w Niemczech. Przepis § 43a ustawy o spółdzielniach zarobkowych i gospodarczych z 20 maja 1860 r. (tzw. *Genossenschaftsgesetz* lub GenG., BGBl. I S. 2230) przewiduje możliwość ustalenia w statucie spółdzielni, że walne zgromadzenie będzie się odbywało z wykorzystaniem tzw. zgromadzenia przedstawicieli (niem. *Vertreterversammlung*). W aktualnym stanie prawnym regulacja ta może zostać zastosowana wyłącznie wówczas, gdy liczba członków spółdzielni przekracza 1500 osób. Nawet jednak w takiej sytuacji dopuszcza się pozostawienie pewnych określonych w statucie kompetencji walnemu zgromadzeniu. Ponadto do 1993 r.

przepis ten przewidywał obligatoryjne zastąpienie walnego zgromadzenia zebraniem przedstawicieli, jeżeli liczba członków wynosiła 3000. Regulacja ta została jednak uchylona jako niepotrzebnie formalistyczna i nieprzystająca do praktyki funkcjonowania spółdzielni. W niemieckiej doktrynie prawnej podkreślano, że regulacja ta spychała na drugi plan główne elementy spółdzielczości, takie jak osobiste relacje między członkami, redukując treść prawa członkowskiego do udziału w wyborach przedstawicieli (zob. L. Weidmüller, H.-J. Schaffland, G. Schulte, *Genossenschaftsgesetz. Kommentar*, Berlin 2005, s. 561.). Uwagi te pozostają aktualne także w niniejszej sprawie, w której ustawodawca arbitralnie pominął walne zgromadzenie jako najwyższy organ SKOK-u.

Popularność spółdzielni w krajach europejskich spowodowała, że także prawodawca wspólnotowy odniósł się do tej formy organizacyjno-prawnej (zob. P. Zakrzewski, *Spółdzielnia Europejska jako nowy typ osoby prawnej*, KPP nr 1/2008, s. 3 i nast.). Regulacje prawa wspólnotowego dotyczące instytucji spółdzielni europejskiej (dalej: SCE) do najwyższych organów zaliczają walne zgromadzenie. Natomiast w kwestii pozostałych organów przewidują wybór pomiędzy systemem dualistycznym (organ nadzorczy i organ zarządzający) a systemem monistycznym (organ administrujący; zob. art. 36 rozporządzenia Rady WE nr 1435/2003/WE z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie statutu spółdzielni europejskiej, Dz. Urz. WE nr L 207 z 18 VIII 2003, s. 1; Dz. Urz. UE polskie wydanie specjalne, rozdz. 17, t. 1, s. 280; dalej: rozporządzenie o SE). Rozporządzenie o SE przewiduje możliwość zastąpienia walnego zgromadzenia zebraniem przedstawicieli (przedstawiciele wybierani są przez zgromadzenia sektorowe lub zgromadzenia sekcji), ale powołanie tego organu uzależnione jest od spełnienia szeregu dodatkowych przesłanek, a co najważniejsze zależy od woli członków spółdzielni (zob. art. 63 rozporządzenia o SE).

Mając na uwadze powyższe, nie można uznać, że ograniczenie zasady samorządności kas przez pominięcie walnego zgromadzenia jako organu kas przechodzi pozytywnie test proporcjonalności.

3.6. Przechodząc do analizy zarzutu naruszenia zasady równości, Trybunał przypomina, że zasada ta oznacza nakaz jednakowego traktowania podmiotów i sytuacji podobnych. Wszystkie podmioty prawa (sytuacje) charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących.

Podstawowe znaczenie dla oceny zgodności przepisów ustawy z art. 32 ust. 1 Konstytucji ma ustalenie „cechy istotnej”, która przesądza o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne lub odmienne (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 32, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 3, Warszawa 2003, s. 7). Trybunał wskazywał, że oceniając regulację prawną z punktu widzenia zasady równości, należy rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, wzięwszy pod uwagę treść i cel danej regulacji prawnej (zob. wyrok z 20 października 1998 r., sygn. K 7/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 96).

Zasada równości zakłada jednocześnie różne traktowanie podmiotów różnych, tj. podmiotów, które nie mają wspólnej cechy istotnej. Równość wobec prawa to zasadność wyboru takiego, a nie innego kryterium różnicowania.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stwierdzał, że charakter zasady równości nie wyklucza możliwości uznania za zgodne z Konstytucją odmiennego traktowania podmiotów podobnych. Warunkiem koniecznym wprowadzenia wyjątków jest jasno sformułowane kryterium, na podstawie którego dokonywane jest zróżnicowanie. Kryterium różnicujące powinno mieć „uzasadniony charakter” albo „znajdować podstawę w przekonujących argumentach”. Argumenty te muszą mieć charakter relewantny, proporcjonalny i pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi,

uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (por. np.: orzeczenia TK z: 3 września 1996 r., sygn. K 10/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 33; wyrok z 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216).

Jako grupę podmiotów podobnych do SKOK-ów wnioskodawca wskazał spółdzielnie. Jego zdaniem, z uwagi na to, że walne zgromadzenie występuje we wszystkich spółdzielniach, pominięcie tego organu w zakwestionowanej ustawie jest niezgodne z zasadą równości. Z takim stanowiskiem nie zgodzili się pozostali uczestnicy postępowania, wskazując, że z uwagi na specyficzny cel działalności SKOK-ów, nie można zgodzić się z założeniem, że są one podmiotami podobnymi do ogółu spółdzielni.

Trybunał wykazał w pkt 3.4. tej części uzasadnienia, że organizacyjno-prawna forma zrzeszenia, jaką jest spółdzielnia, jest bardzo pojemna i jakkolwiek w ramach spółdzielni występują istotne różnice, to jednak – pomimo różnic w rodzaju działalności i celach – forma ta ma określone minimum definiujących ją cech.

Odmienne potraktowanie SKOK-ów polega na ustawowym i obligatoryjnym wyeliminowaniu walnego zgromadzenia jako organu kas, które typologicznie charakteryzuje spółdzielnie i wprowadzenie w to miejsce (pkt 1 art. 17 ustawy o skok z 2009 r.) zebrania przedstawicieli. Oznacza to pozbawienie członków tylko tego rodzaju spółdzielni możliwości wyboru kształtu najwyższego organu.

Trybunał nie znalazł argumentów, które w świetle innych norm konstytucyjnych uzasadniałyby takie odmienne traktowanie. W tym zakresie aktualne pozostają uwagi Trybunału zamieszczone w części dotyczącej ograniczenia prawa wynikającego z art. 58 Konstytucji (część III, pkt 3.5. uzasadnienia).

3.7. Podsumowując, należy podkreślić, że bez względu na wieloaspektowość zmian dotyczących SKOK-ów, nie zmieniła się ich istota. Kasy w dalszym ciągu pozostają spółdzielniami. Trybunał wskazał, że walne zgromadzenie jest podstawowym organem charakteryzującym spółdzielnie, a możliwość posiadania przez spółdzielnie tego organu jest uzasadnione istotą tej formy zrzeszenia (samorządność spółdzielni, założenie jeden członek – jeden głos). Specyfika działalności SKOK-ów nie uzasadnia ograniczenia prawa ich członków do podejmowania decyzji w podstawowych sprawach. W końcu z istoty tej formy organizacyjno-prawnej wynika, że podstawą działalności kas ma być wzajemne kredytowanie się członków z wkładów wniesionych przez nich samych. Wszelkie rozwiązania normatywne powinny więc wzmacniać właścicielskie postawy członków kas, a nie sprowadzać ich w istocie do roli klientów.

Mając na uwadze powyższe, Trybunał uznał, że art. 17 pkt 1 ustawy o skok z 2009 r. przez to, że pomija możliwość tworzenia walnego zgromadzenia jako organu kasy, jest niezgodny z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3.8. Umożnienie postępowania w zakresie kontroli art. 17 pkt 1 ustawy o skok z 2009 r. z art. 2 Konstytucji.

Zarzucając niezgodność art. 17 pkt 1 ustawy o skok z 2009 r. z art. 2 Konstytucji wnioskodawca twierdzi, że pominięcie walnego zgromadzenia jako organu kas w istocie uniemożliwi funkcjonowanie tych podmiotów. Wśród przepisów ustawy o skok z 2009 r. zabrakło bowiem regulacji, które określałyby sposób wyboru przedstawicieli na zebranie przedstawicieli. Jak wskazuje wnioskodawca, ustawa na zamkniętej liście organów nie umieszcza zebrań grup członkowskich, których funkcjonowanie jest niezbędnym warunkiem wyłonienia zebrania przedstawicieli.

Z taką argumentacją nie zgadzają się zarówno Marszałek Sejmu jak i Prokurator Generalny. Ich zdaniem, art. 17 ustawy o skok z 2009 r. nie tworzy zamkniętej listy organów kas. Na podstawie art. 2 ustawy o skok z 2009 r., który w kwestiach nieuregulowanych odsyła

do Prawa spółdzielczego, można bowiem w tym wypadku zastosować także przepisy Prawa spółdzielczego. Tym samym do organów kas zaliczyć należy zarówno te wymienione w art. 17 ustawy o skok z 2009 r. jak i te w Prawie spółdzielczym. Zgodnie z art. 59 Prawa spółdzielczego, w spółdzielniach, w których walne zgromadzenie zostaje zastąpione przez zebranie przedstawicieli, organami tych spółdzielni są także zebrania grup członkowskich.

Przyjęta w ustawie o skok z 2009 r. regulacja nie jest, zdaniem Trybunału, tak jednoznaczna, jak przedstawiają to wskazani uczestnicy postępowania. Należy pamiętać, że przepisy Prawa spółdzielczego stosuje się jedynie w zakresie nieuregulowanym ustawą o skok z 2009 r. Brak zastrzeżenia o „odpowiednim stosowaniu” Prawa spółdzielczego oznacza stosowanie tej ustawy wprost, czyli bez żadnych modyfikacji. Ustawa o skok z 2009 r. reguluje strukturę organów kas, ale kształtuje ją inaczej niż Prawo spółdzielcze. Wśród organów SKOK-ów nie wymienia bowiem ani walnego zgromadzenia, ani zebrań grup członkowskich, odpowiedzialnych za wybór przedstawicieli. W tej sytuacji powstaje wątpliwość, czy regulacja ta jest niepełna, ponieważ nie określa organów odpowiedzialnych za wybór przedstawicieli, czy też ustawodawca celowo uregulował tę kwestię odmiennie od Prawa spółdzielczego.

Zważywszy, że art. 17 pkt 1 ustawy o skok z 2009 r. oceniany jest w ramach kontroli prewencyjnej, czyli omawiany przepis nie wszedł jeszcze w życie, trudno przewidzieć jak w praktyce zostałyby rozwiązane wskazane kwestie. Natomiast Trybunał stwierdził już, że ustawodawca nie mógł wyeliminować spośród organów kas walnego zgromadzenia. Pozbawienie członków kas prawa udziału w walnym zgromadzeniu i tym samym możliwości wyboru kształtu najwyższego organu narusza wynikającą z konstytucyjnej wolności zrzeszania się zasadę samorządności spółdzielni, a także prowadzi do naruszenia zasady równości. W tej sytuacji zbędna staje się ocena, czy kasy mogą prawidłowo funkcjonować bez walnego zgromadzenia. Takie stanowisko jest zgodne z utrwalonym w orzecznictwie Trybunału poglądem, że jeśli Trybunał stwierdza niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji z jednym ze wskazanych wzorców kontroli, postępowanie w zakresie badania zgodności tej regulacji z pozostałymi wzorcami może być umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na zbędność wydania orzeczenia (zob. wyroki Trybunału z 11 maja 2004 r., sygn. K 4/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 41 oraz z 16 lutego 2010 r., sygn. P 16/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 12 oraz powołane tam orzecznictwo).

Z powyższych względów postępowanie w zakresie badania zgodności art. 17 pkt 1 ustawy o skok z 2009 r. z art. 2 Konstytucji, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, podlega umorzeniu ze względu na zbędność wydania orzeczenia.

4. Ocena zgodności art. 91 ust. 1 i 2 ustawy o skok z 2009 r. z art. 2 Konstytucji.

4.1. Zakwestionowany we wniosku Prezydenta art. 91 ust. 1 i 2 ustawy o skok z 2009 r. został zamieszczony w ostatnim rozdziale nowej ustawy zatytułowanym: „Zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy przejściowe i końcowe”. Przepisy te stanowią, że:

„1. W latach 2009-2010 ze środków funduszu stabilizacyjnego, o którym mowa w art. 55 niniejszej ustawy, mogą być finansowane wydatki na pokrycie roszczeń członków kas z tytułu zgromadzonych w kasach środków pieniężnych – w przypadku ogłoszenia upadłości takiej kasy lub prawomocnego oddalenia wniosku o ogłoszenie upadłości ze względu na to, że majątek tej kasy nie wystarcza na zaspokojenie kosztów postępowania, z zastrzeżeniem ust. 2.

2. W przypadku ogłoszenia upadłości kasy posiadającej dobrowolny system ubezpieczeń środków pieniężnych członków lub ogłoszenia upadłości takiej kasy ze względu na to, że jej majątek nie wystarcza na zaspokojenie kosztów postępowania, roszczenia członków kasy zaspokajane są w pierwszej kolejności w ramach tego systemu”.

4.2. Zakwestionowane przepisy zostały przyjęte ze względu na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa finansowego zgromadzonych w kasach depozytów pieniężnych. Zgodnie z prawem unijnym każda instytucja finansowa, w tym także SKOK, musi podlegać systemowi gwarantowania depozytów (zob. dyrektywa 94/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów, Dz. U. UE L 135 z 31.05.1994, s. 5, ze zm.; dalej: dyrektywa 94/19/WE). Dyrektywa ta na równi traktuje prywatne i publiczne systemy gwarantowania depozytów, z tym że prywatne systemy muszą zostać urzędowo uznane (zob. art. 3 dyrektywy 94/19/WE). W Polsce, zgodnie z ustawą z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 711) obowiązkowi gwarantowania depozytów podlegają banki krajowe oraz oddziały banków zagranicznych, o ile nie uczestniczą w innym systemie gwarantowania depozytów. Jednakże zakresem tej ustawy nie zostały objęte kasy i w konsekwencji utworzyły własny system gwarantowania depozytów, któremu podlegają wszystkie SKOK-i.

Obowiązek przynależności do stworzonego przez Kasę Krajową systemu gwarancji depozytów został określony na mocy art. 35 pkt 5 ustawy o skok z 1995 r. i wynikającego z tego przepisu umocowania do „określania normy dopuszczalnego ryzyka w działalności kas”. W piśmie z 7 września 2011 r. Kasa Krajowa informuje, że z dniem wejścia w życie ustawy o skok z 2009 r., do jej zadań nie będzie już należało określanie norm dopuszczalnego ryzyka w działalności kas. Zatem w nowym stanie prawnym Kasa Krajowa nie będzie władna nałożyć na kasy obowiązku podlegania stworzonemu przez siebie systemowi gwarancji depozytów. W konsekwencji, po wejściu w życie ustawy o skok z 2009 r., znajdujące się w SKOK-ach depozyty nie będą podlegały żadnemu obowiązkowemu systemowi ich gwarantowania.

W związku z powyższym, ustawa o skok z 2009 r. przyjęła zaskarżony art. 91 ust. 1 i 2, który pełni podwójną funkcję. Po pierwsze, określa gwarancje dla depozytów członków kas w planowanym okresie przejściowym (lata 2009-2010) po wejściu w życie nowej ustawy. Art. 91 ust. 1 ustawy o skok z 2009 r. przewiduje, że w latach 2009-2010, w razie niemożliwości wypłacenia członkom kas zdeponowanych depozytów, kasy mogą skorzystać z środków funduszu stabilizacyjnego, utworzonego przez Kasę Krajową na podstawie art. 55 ustawy o skok z 2009 r. Jeżeli niewypłacalna kasa uczestniczy w dobrowolnym systemie ubezpieczeń, art. 91 ust. 2 wskazuje, że w pierwszej kolejności roszczenia członków kasy powinny być zaspokajane w ramach tego systemu. Po drugie, zaskarżone przepisy wskazują okres przejściowy dwóch lat (2009-2010) jako czas niezbędny do opracowania i przyjęcia docelowego systemu gwarantowania depozytów członków wszystkich kas, który to system powinien uwzględnić specyfikę rozwiązań implementowanych przez nową ustawę na żywym organizmie kas.

Na istotne, a w szczególności społecznie doniosłe znaczenie art. 91 ust. 1 i 2 ustawy o skok z 2009 r. zwracała uwagę między innymi Rada Ministrów. W piśmie dotyczącym projektu ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (pismo z 22 września 2009 r., DSPA-140-82(5)/09), podkreślono, że w związku z przejściowym charakterem art. 91 ust. 1 i 2 konieczne będzie uregulowanie w możliwie krótkim okresie po wejściu w życie ustawy problematyki związanej z gwarantowaniem depozytów zgromadzonych w SKOK-ach na zasadach zbliżonych do obowiązujących banki, dla zapewnienia osiągnięcia celu dyrektywy 94/19/WE. Albowiem ochrona klientów instytucji kredytowych wymaga zapewnienia im również odpowiedniej informacji o przynależności instytucji do systemu gwarantowania depozytów oraz gwarancji proceduralnych i kwotowych w zakresie uzyskania rekompensaty.

4.3. W przedstawionym Trybunałowi wniosku, Prezydent podkreślił istotną funkcję zaskarżonego art. 91 ust. 1 i 2 ustawy o skok z 2009 r., która „polega na zapewnieniu właściwego okresu przejściowego dla nowej regulacji w zakresie gwarantowania depozytów

w SKOK-ach”. Regulacja ta została jednak zakwestionowana z uwagi na to, że jeżeli wskazany w niej termin lat 2009-2010 minie przed wejściem ustawy w życie, stanowić to będzie „oczywistą niemożliwość zrealizowania założonych celów ustawy”. Prezydent uznał, że ustanawianie tego rodzaju norm pustych, które po wejściu w życie ustawy do systemu prawa nie znajdują zastosowania, narusza standardy określone w art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że ustawa o skok z 2009 r. została uchwalona przez Sejm, po rozpatrzeniu poprawek Senatu, 5 listopada 2009 r. Następnie Marszałek Sejmu przekazał ją Prezydentowi do podpisu 9 listopada 2009 r. Zatem nawet jeżeli Prezydent podpisałby ustawę w konstytucyjnym terminie 21 dni, to i tak zgodnie z art. 93 tej ustawy, weszłaby ona w życie dopiero po upływie 3 miesięcy od dnia jej ogłoszenia, czyli najwcześniej w lutym lub marcu 2010 r. W konsekwencji już w momencie uchwalania zaskarżonych przepisów oczywiste było, że art. 91 ust. 1 i 2 ustawy w zakresie dotyczącym roku 2009 oraz części roku 2010 jest bezprzedmiotowy, gdyż nie może znaleźć żadnego zastosowania.

Prezydent wystąpił z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego 30 listopada 2009 r., a następnie wniosek został w znacznym zakresie skutecznie cofnięty w związku z pismem Prezydenta z 3 marca 2011 r. To znaczy, że Trybunał Konstytucyjny orzeka o zgodności z ustawą zasadniczą art. 91 ust. 1 i 2 ustawy o skok z 2009 r., już po upływie wskazanego w tym przepisie okresu lat 2009-2010, w którym wyłącznie mógł on być stosowany. Taki stan rzeczy wywołuje oczywiste zastrzeżenia prawnokonstytucyjne.

4.4. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jest utrwalone, że z art. 2 Konstytucji – wskazanego przez Prezydenta jako wzorzec kontroli – wynikają zasady poprawnej legislacji, obowiązujące w demokratycznym państwie prawnym. Zasady te określają kryteria tworzenia prawa, których ustawodawca musi przestrzegać nie tylko ze względu na ich szczególnie znaczenie dla ochrony praw jednostek i innych podmiotów prywatnych, lecz także dla zapewnienia skuteczności prawa oraz zaufania i szacunku dla prawa ze strony jego adresatów. Treść zasady poprawnej legislacji była już wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Zasada ta wymaga jasności, precyzji oraz racjonalności uchwalanych przepisów (zob. np. wyroki TK z 14 lipca 2010 r., sygn. Kp 9/09, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 59 oraz z 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50 oraz powołane tam orzecznictwo).

Trybunał przypomina zarazem, że tworząc prawo, ustawodawca ma dużą swobodę decyzyjną w zakresie posłużenia się taką techniką legislacyjną, która w najlepszy sposób odpowiadać będzie przyjętym założeniom. Trybunał nie jest także władny badać racjonalności decyzji ustawodawcy co do przyjmowania określonych przepisów prawnych. Jednakże badanie racjonalności określonych przepisów należy odróżnić od oceny przestrzegania zasad racjonalności podczas ich tworzenia (zob. wyrok TK o sygn. Kp 9/09). Podstawową przesłanką racjonalności w tworzeniu prawa jest stanowienie regulacji, które mogą osiągnąć założone dla nich cele. Bez wątplenia wymogu takiego nie spełnia regulacja, która już w momencie jej wejścia w życie nie można znaleźć żadnego zastosowania, jest pusta i bezprzedmiotowa. Uchwalanie takich przepisów jest w oczywisty sposób nieracjonalne i narusza zasady poprawnej legislacji.

Z taką sytuacją mamy do czynienia w wypadku art. 91 ust. 1 i 2 ustawy o skok z 2009 r. Ustanowienie sztywnych ram czasowych obowiązywania przepisów na lata 2009-2010 spowodowało, że w wypadku wejścia w życie nowej ustawy przepisy te nie mogą znaleźć żadnego zastosowania, mimo ich doniosłego znaczenia dla ochrony oszczędności członków SKOK. Przepisy te wyrażają bowiem tzw. normę pustą. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że eliminacja tego rodzaju „pustych” przepisów z systemu

prawnego jest pożądana z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji. Eliminacja takich przepisów jest co do zasady domeną ustawodawcy, jednakże Trybunał dopuszcza orzekanie o ich niekonstytucyjności w wypadku kontroli prewencyjnej, z uwagi na specyfikę tego środka kontroli (zob. wyroki TK z: 30 października 2006 r., sygn. P 10/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 128; 19 września 2008 r., sygn. K 5/07, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 124; oraz z 14 czerwca 2011 r., sygn. Kp 1/11, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 41).

W wyroku z 14 lipca 2010 r., sygn. Kp 9/09, Trybunał podkreślił, że celem kontroli prewencyjnej jest „eliminowanie aktów normatywnych niezgodnych z Konstytucją, a także przepisów zbędnych, w szczególności niezawierających treści normatywnych, które obniżają jakość systemu prawnego, jeszcze przed zakończeniem procedury ich stanowienia”. Gdyby Trybunał stwierdził, że zaskarżone przepisy są zgodne z Konstytucją, gdyż nie zawierają żadnej treści normatywnej, nie są niekonstytucyjne, postawiłby tym samym Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sytuacji, gdy zgodnie z art. 122 ust. 3 Konstytucji musiałby podpisać ustawę zawierającą „puste” przepisy, co godziłoby w autorytet głowy państwa. Byłoby to również sprzeczne z zasadą współdziałania władz państwowych oraz racjonalności i efektywności ich działania, gdyż po podpisaniu przez Prezydenta ustawy zawierającej „puste” przepisy i ogłoszeniu jej w Dzienniku Ustaw należałoby następnie uruchomić pełny proces legislacyjny w celu ich uchylecia lub poprawienia.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że zasady poprawnej legislacji wymagają niezwykle starannego redagowania przepisów uchylających lub zmieniających inne przepisy, a także przepisów określających termin wejścia w życie aktu normatywnego (zob. wyrok TK o sygn. Kp 9/09). Rozważania te w całej rozciągłości należy odnieść do przepisów przejściowych oraz regulacji o charakterze epizodycznym. Decydując się na określenie obowiązywania danej regulacji w ściśle oznaczonym przedziale czasowym, ustawodawca dysponuje wieloma możliwościami techniczno-językowymi wskazania tego przedziału. W wypadku art. 91 ust. 1 i 2 ustawy o skok z 2009 r. skorzystano z oznaczenia czasu obowiązywania regulacji przejściowej, wyznaczając termin o charakterze sztywnym – „lata 2009-2010”.

Ponadto, mimo wydłużenia się procesu legislacyjnego, określony pierwotnie przedział czasowy lat 2009-2010 nie został zweryfikowany, chociaż w momencie uchwalania ustawy nie było wątpliwości, że nie wejdzie ona w życie wcześniej niż pod koniec pierwszego kwartału 2010 r. Wyznaczając termin o charakterze sztywnym, ustawodawca nie wziął także pod uwagę możliwości zainicjowania przez Prezydenta kontroli prewencyjnej danej ustawy (zob. wyrok TK z 3 października 2001 r., sygn. K 27/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 209 oraz wyrok o sygn. Kp 1/11). Parlament, uchwalając ustawę, nie ma pewności, czy wejdzie ona w życie, ani tym bardziej, w jakim terminie zostanie podpisana i ogłoszona w Dzienniku Ustaw. Zatem z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji na ogół „bezpieczniejszą” techniką jest odniesienie obowiązywania przepisów przejściowych do momentu wejścia w życie ustawy. Niestety z techniki tej ustawodawca nie skorzystał w niniejszej sprawie, ani nie zweryfikował pierwotnie przyjętego okresu obowiązywania art. 91 ust. 1 i 2 ustawy o skok z 2009 r., mimo pewności, że przepis ten w znacznym zakresie nie znajdzie zastosowania.

W związku z powyższym, Trybunał uznał, że art. 91 ust. 1 i 2 ustawy o skok z 2009 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. W wypadku wejścia w życie ustawy ten społecznie istotny przepis stanowiłby normę pustą, bezprzedmiotową, która nie może już znaleźć zastosowania. Taki sposób tworzenia prawa jest nie do pogodzenia z zasadami poprawnej legislacji, a Trybunał w trybie kontroli prewencyjnej nie powinien dopuszczać do wprowadzania do systemu prawa tego rodzaju przepisów.

Na zakończenie, Trybunał zauważa, że wątpliwości sygnalizowane w pkt 3.8. niniejszego uzasadnienia, a przede wszystkim podwójna funkcja regulacji zawartej w art. 91 ust. 1 i 2 ustawy o skok z 2009 r. uzasadniają interwencję ustawodawcy. Ustawa o skok z

2009 r. nie przewiduje bowiem obowiązkowego systemu gwarancji depozytów, który miał zostać opracowany w planowanym na lata 2009-2010 okresie przejściowym. Jeżeli zatem ustawa o skok z 2009 r. wejdzie w życie w kształcie obowiązującym, to członkowie kas zostaną pozbawieni odpowiedniej ochrony gromadzonych oszczędności. Może mieć to nie tylko negatywne skutki społeczno-ekonomiczne, ale taki stan rzeczy jest niezgodny z prawem unijnym (zob. dyrektywa 94/19/WE).

Mając na uwadze powyższe, Trybunał orzekł jak na wstępie.

Zdanie odrębne
sędziego TK Stanisława Biernata
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z 12 stycznia 2012 r., sygn. Kp 10/09

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do 1) sentencji wyroku z 12 stycznia 2012 r., sygn. Kp 10/09, jak również 2) do jego uzasadnienia.

1. Zdanie odrębne do sentencji wyroku

Zdanie odrębne dotyczy części I pkt 1 lit. b sentencji powołanego wyżej wyroku, w którym Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 17 pkt 1 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (dalej: ustawa o SKOK), przez to, że pomija możliwość tworzenia walnego zgromadzenia jako organu kasy, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Z argumentacji zawartej w uzasadnieniu (w części III, pkt 3.6) wynika, że naruszenie zasady równości Trybunał upatruje w tym, że unormowania ustawy o SKOK dotyczące organów kasy, a zwłaszcza zastąpienie walnego zgromadzenia przez zebranie delegatów, odbiega od rozwiązań przewidzianych dla spółdzielni, a zawartych w przepisach prawa spółdzielczego. Takie ujęcie uważam za nieprawidłowe i niezgodne z dotychczasowym, bogatym orzecznictwem Trybunału dotyczącym zasady równości. Byłoby niepożądane, gdyby takie ujęcie miało się utrwalić.

Ujmując rzecz najbardziej syntetycznie, badanie poszanowania zasady równości polega na porównywaniu cech dwóch lub więcej podmiotów w celu stwierdzenia, czy w świetle unormowań prawnych ich położenie prawne jest takie same, a jeśli jest różne, to czy te różnice dają się usprawiedliwić. Założeniem jest zatem porównywanie położenia odrębnych podmiotów, w celu stwierdzenia, czy można je zaliczyć do tej samej „kategorii istotnej”.

W niniejszym wyroku Trybunał porównywał położenie prawne SKOK, wynikające z zaskarżonego przepisu z położeniem spółdzielni, unormowanym w ustawie z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2003 r., Nr 188, poz. 1848, ze zm.; dalej: ustawa – Prawo spółdzielcze). Takie ujęcie jest błędne, jeśli się zważy, że SKOK-i są szczególną kategorią spółdzielni. Duża część uzasadnienia wyroku oparta jest właśnie na tej tezie, a z charakteru prawnego SKOK, jako spółdzielni, wyciąga się rozliczne wnioski. W takim stanie rzeczy nieprawidłowe jest porównywanie, w kontekście art. 32 ust. 1 Konstytucji, szczególnej kategorii spółdzielni ze spółdzielniami w ogóle, czyli części większej całości z tą całością. Podobnie nieprawidłowe byłoby, przykładowo, porównywanie położenia stowarzyszeń ekologicznych ze stowarzyszeniami w ogóle.

Oczywiście, możliwe jest porównywanie rozwiązań ustawy o SKOK z rozwiązaniami prawa spółdzielczego, ale w inny sposób, np. przez badanie dopuszczalności odstępstw, jakie przewiduje *lex specialis* wobec *lex generalis*. Badanie takie mogłoby się odbywać jednak nie na podstawie art. 32 ust. 1 Konstytucji, ale na podstawie innych wzorców konstytucyjnych.

Uważam zatem, że Trybunał Konstytucyjny powinien był orzec, iż art. 17 pkt 1 ustawy o SKOK nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Z powyższych względów, w trosce o jednolitość orzecznictwa, składam niniejsze zdanie odrębne do sentencji wyroku.

2. Zdanie odrębne do uzasadnienia wyroku

Moje dwie wątpliwości dotyczą sposobu uzasadnienia niezgodności art. 17 pkt 1 ustawy o SKOK z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Po pierwsze, uważam, że wykładnia art. 58 ust. 1 Konstytucji dokonana w części III, pkt 3.1-3.7 uzasadnienia wyroku jest niejasna i niekonsekwentna oraz niezharmonizowana z częścią I pkt 1 lit. a sentencji wyroku. Dołączam się w tym zakresie w pełni do zdania odrębnego sędziego Piotra Tulei.

Po drugie, uważam, że niektóre sformułowania zawarte w części III, pkt 3.8 uzasadnienia są niejasne i niespójne z pozostałymi punktami. W pkt 3.8 Trybunał uzasadniał umorzenie postępowania w zakresie kontroli zgodności art. 17 pkt 1 ustawy o SKOK z art. 2 Konstytucji. Bez wyraźnego związku z przedmiotem i wzorcem zaskarżenia Trybunał przedstawił natomiast, jako otwartą kwestię, relację między ustawą o SKOK a Prawem spółdzielczym. Niezbyt fortunate sformułowania doprowadziły do wewnętrznej niespójności w tekście uzasadnienia. W tym zakresie niniejsze zdanie odrębne jest nie tyle polemiką ze stanowiskiem Trybunału, ile uściśleniem tego stanowiska.

Z powtarzanej wielokrotnie w uzasadnieniu wyroku tezy o charakterze prawnym SKOK-ów, jako szczególnego rodzaju spółdzielni (por. zwłaszcza pkt 3.3) wynika, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie o SKOK należy stosować ustawę – Prawo spółdzielcze. Stanowi to wyraźnie art. 2 ustawy o SKOK. Skoro zatem Trybunał orzekł w niniejszym wyroku o niezgodności z Konstytucją art. 17 pkt 1 ustawy o SKOK przez to, że pomija możliwość tworzenia walnego zgromadzenia kasy, oznacza to, że zamiast powyższego przepisu objętego derogacją trybunalską znajdują zastosowanie stosowne przepisy Prawa spółdzielczego. Według art. 35 § 1 pkt 1 ustawy – Prawo spółdzielcze, organem spółdzielni jest walne zgromadzenie, natomiast stosownie do art. 37 § 1 tej ustawy, statut może postanowić, że jeżeli ilość członków przekroczy liczbę w nim określoną, walne zgromadzenie członków zostaje zastąpione przez zebranie przedstawicieli. Tak się zatem będą przedstawiać organy SKOK po wejściu w życie ustawy o SKOK; pomijam tu pozostałe organy wymienione w art. 17 ustawy. Taką tezę można też wyprowadzić z uzasadnienia, a zwłaszcza z pkt 3.8.

Ze względu na potrzebę unikania niejasności w uzasadnieniu wyroku, składam niniejsze zdanie odrębne do wskazanych fragmentów tego uzasadnienia.

**Zdanie odrębne
sędziego TK Piotra Tulei
do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 12 stycznia 2012 r., sygn. Kp 10/09**

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2012 r., sygn. Kp 10/09.

Nie podzielam argumentacji uzasadnienia wyroku w części dotyczącej naruszenia przez art. 17 pkt 1 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Uważam, że Trybunał Konstytucyjny nie odkodował właściwie normatywnej treści art. 58 ust. 1 Konstytucji oraz nie przeprowadził prawidłowo testu proporcjonalności.

W odniesieniu do art. 58 Konstytucji wnioskodawca zarzuca, że przez pozbawienie SKOK możliwości tworzenia walnego zgromadzenia i arbitralne wprowadzenie zebrania przedstawicieli ustawodawcy nie pozwala członkom SKOK na przyjęcie najbardziej korzystnego modelu struktury wewnętrznej. Zdaniem wnioskodawcy, tylko walne zgromadzenie odzwierciedla zasadę wewnętrznej demokracji zrzeszenia i zapewnia członkom realny wpływ na jego działalność. Trybunał Konstytucyjny podziela ten pogląd stwierdzając, że walne zgromadzenie jest klasycznym, najbardziej korzystnym rozwiązaniem typowym dla organizacji o charakterze spółdzielczym. Jego wprowadzenie przez ustawodawcę jest więc zasadą, od której wyjątkowo można odstąpić. Na poparcie tej tezy Trybunał Konstytucyjny przywołuje przede wszystkim odpowiednie uregulowania ustawy – Prawo spółdzielcze, obecnie obowiązującą ustawę o SKOK, ustawę – Prawo o stowarzyszeniach oraz poglądy doktryny. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca nie wykazał, że w przypadku zaskarżonej ustawy odstąpienie takie jest uzasadnione.

Powyższe uzasadnienie opiera się na sposobie wykładni, który jest niedopuszczalny, gdyż narusza wyrażoną w art. 8 ust. 1 Konstytucji zasadę jej nadrzędności. To nie prawo spółdzielcze ma przesądzać, jakie organy SKOK są w świetle art. 58 Konstytucji dopuszczalne, tylko art. 58 Konstytucji rozstrzyga o zakresie swobody ustawodawcy, gdy ten reguluje wewnętrzną organizację zrzeszeń o charakterze spółdzielczym. Tymczasem Trybunał Konstytucyjny dekodując treść art. 58 Konstytucji robi to w oparciu o przywołane wyżej ustawy, argumenty prawnoporównawcze i poglądy doktryny zajmującej się prawem spółdzielczym. Trybunał Konstytucyjny dokonuje więc wykładni Konstytucji w zgodzie z ustawą, co jest niedopuszczalne. Podobnie czyni wnioskodawca, który apriorycznie zakłada, że najkorzystniejszym dla członków zrzeszenia jest powołanie walnego zgromadzenia. Tymczasem proces interpretacji pojęć konstytucyjnych powinien przebiegać w odwrotnym kierunku. To przepisy konstytucyjne winny narzucać sposób i kierunek wykładni postanowień zawartych w innych aktach normatywnych. Pojęcia konstytucyjne mają charakter autonomiczny wobec obowiązującego ustawodawstwa. Oznacza to, że znaczenie poszczególnych terminów przyjęte w ustawach nie może przesądzać o sposobie interpretacji przepisów konstytucyjnych, albowiem wówczas zawarte w nich gwarancje utraciłyby jakikolwiek sens. Punktem wyjścia dla wykładni Konstytucji jest ukształtowane historycznie i ustalone w doktrynie prawa rozumienie terminów użytych w tekście tego aktu prawnego (zob. wyroki TK z: 14 marca 2000 r., sygn. P 5/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 60, 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109, 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 42, 18 stycznia 2012 r., sygn. Kp 5/09). Przepisy prawa spółdzielczego oraz

poglądy doktryny prawa spółdzielczego mogą mieć dla wykładni art. 58 Konstytucji jedynie posiłkowe znaczenie.

Dla określenia dopuszczalnych ograniczeń wolności zrzeszania konieczne jest najpierw wskazanie przedmiotu ochrony, o którym mowa w art. 58 Konstytucji. Przedmiotem tym jest przede wszystkim swoboda tworzenia zrzeszeń oraz swoboda określania ich wewnętrznej struktury przez członków zrzeszenia. Jakakolwiek ustawowa ingerencja w swobodę określania struktury zrzeszenia stanowi ograniczenie wolności zrzeszania. Ograniczenie to jest dopuszczalne, o ile zostało dokonane zgodnie z wymogami wskazanymi w art. 31 ust. 3 i art. 58 ust. 2 Konstytucji. Zarówno ustawowy wymóg utworzenia przez SKOK walnego zgromadzenia, jak i wymóg powołania zebrania przedstawicieli stanowi ograniczenie wolności wyrażonej w art. 58 ust. 1 Konstytucji. Dlatego *prima facie* nie można powiedzieć, że typową sytuacją jest ustawowe wprowadzenie walnego zgromadzenia, a wyjątkową sytuacją, ograniczającą wolność zrzeszania, jest wprowadzenie zebrania przedstawicieli. Stwierdzenie takie na tym etapie wykładni, bez uwzględnienia kolejnych jej elementów ma charakter arbitralny. Arbitralność ta widoczna jest w sprzeczności jaka rysuje się w uzasadnieniu wyroku. Trybunał Konstytucyjny twierdząc, że w przypadku SKOK najbardziej korzystną formą organizacji (zapewniającą największy wpływ członków i kontrolę) jest wprowadzenie walnego zgromadzenia, równocześnie stwierdza, że niedopuszczalny jest taki stan rzeczy, w którym doszłoby do wyeliminowania jakiegokolwiek wpływu niektórych członków na podejmowanie decyzji. Sprzeczność polega na tym, że w przypadku zrzeszeń o dużej liczbie członków i braku więzi terytorialnej walne zgromadzenie może w praktyce stać się instytucją fasadową. Przynajmniej niektórzy członkowie zrzeszenia nie będą mogli w nim artykułować swych interesów i dochodzić swych praw. Dlatego właśnie nie można *in abstracto* stwierdzić, że na gruncie art. 58 Konstytucji walne zgromadzenie jest najkorzystniejszą formą zorganizowania się zrzeszenia o charakterze spółdzielczym.

Analiza postawionej przez wnioskodawcę zarzutu naruszenia art. 58 Konstytucji wymaga odwołania się do wprowadzonego przez ustrojodawcę podziału na wolności i prawa człowieka (por. L. Wiśniewski, *Prawo a wolność człowieka – pojęcie i konstrukcja prawna*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997, s. 88, zob. też wyroki TK z 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 9 i 19 stycznia 2010 r., sygn. SK 35/08, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 2). Podział ten choć znajduje wyraźne odzwierciedlenie w przepisach Konstytucji, ma charakter względny. Już od kilkudziesięciu lat w systemach konstytucyjnych państw europejskich, a od ponad dwudziestu lat w polskiej doktrynie wskazuje się na złożony charakter wolności i praw konstytucyjnych. Złożoność ta polega na tym, że poszczególne wolności i prawa konstytucyjne nie występują w „czystej postaci”. Niektóre wolności wykazują pewne cechy praw konstytucyjnych, a niektóre prawa wykazując cechy wolności (por. Z. Kędzia, *Pojęcie „prawa i wolności obywatelskie” (Uwagi na tle ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich)*, „Państwo i Prawo” z. 3/1989, s. 29 i cytowana tam literatura). Dlatego zagwarantowanie ochrony wolności konstytucyjnych przez ustawodawcę nie może ograniczać się do wskazania dopuszczalnych granic ingerencji. Często ustawodawca musi tworzyć rozbudowane instytucje prawne, dzięki którym obywatele mogą ze swych wolności korzystać. Innymi słowy wolności konstytucyjne, jako publiczne prawa podmiotowe określają złożone sytuacje prawne i złożone relacje między jednostką a władzą publiczną (zob. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 24-27). Powyższe konstatacje w pierwszej kolejności odnoszą się do wolności zrzeszania. Konstytucyjny nakaz uregulowania w drodze ustawy wewnętrznej struktury zrzeszenia jest uzasadniony dwoma względami: celami jakie chcą realizować członkowie zrzeszenia i koniecznością nadzoru państwa nad ich realizacją oraz zagwarantowaniem ochrony praw pojedynczych członków zrzeszenia. Realizacja celów zrzeszenia może wymagać stworzenia odpowiednich instrumentów ustawowych, w tym

określenia struktury zrzeszenia, chociażby po to by organy zrzeszenia mogły występować w obrocie prawnym wobec osób trzecich. Ustawowa regulacja dotycząca organów zrzeszenia, ograniczająca swobodę ich kształtowania może też być uzasadniona koniecznością zagwarantowania jego demokratycznego charakteru oraz zagwarantowania wpływu pojedynczych członków na sposób realizacji celów zrzeszenia. Im bardziej cele te są złożone, w im większym stopniu mają charakter publicznoprawny, tym bardziej może być uzasadniona ingerencja ustawodawcy. Z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku partii politycznych, związków zawodowych, spółdzielni i wreszcie samych SKOK. Dlatego co do zasady uzasadniona jest ustawowa instytucjonalizacja organów tworzących strukturę SKOK.

Ze względu na treść art. 17 pkt 1 zaskarżonej ustawy kontroli Trybunału powinna zostać poddana relacja zachodząca między członkami SKOK, samymi SKOK i ustawodawcą. Biorąc pod uwagę cele działania SKOK, ustawodawca może ograniczyć wolność zrzeszania przez określenie ich wewnętrznej struktury. Z art. 58 ust. 1 Konstytucji wynika wręcz nakaz wprowadzenia odpowiednich regulacji dotyczących wewnętrznej struktury SKOK przede wszystkim po to by zagwarantować każdemu z członków zrzeszenia możliwość realizacji jego praw członkowskich. Punktem wyjścia dla oceny zgodności art. 17 pkt 1 zaskarżonej ustawy z art. 58 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji jest odpowiedź na pytanie jaka struktura wewnętrzna SKOK gwarantuje realizację praw członków? Z naruszeniem art. 58 ust. 1 Konstytucji mielibyśmy do czynienia, gdyby ustawodawca wprawdzie określił organy SKOK, ale wynikający z tego określenia mechanizm podejmowania decyzji miałby fasadowy, niedemokratyczny charakter. Fasadowość taka może występować zarówno wtedy, gdy organem zrzeszenia o bardzo dużej liczbie członków będzie walne zgromadzenie, jak i wtedy, gdy organem zrzeszenia o małej liczbie członków będzie zebranie przedstawicieli. Dlatego uważam, że przyjęte przez wnioskodawcę oraz Trybunał Konstytucyjny twierdzenie, że walne zgromadzenie jest najkorzystniejszą formą zorganizowania SKOK, nie znajduje oparcia w art. 58 ust. 1 Konstytucji. Wręcz przeciwnie, założenie takie może prowadzić do naruszenia praw członków tej organizacji. Z danych przedstawionych przez Krajową Kasę SKOK wynika, że poszczególne kasy mają od kilkuset do kilkuset tysięcy członków. Najmniejsza z kas ma ośmiuset członków. W przypadku tak licznych zrzeszeń trudno przyjmować, że podstawowym organem kasy może być walne zgromadzenie wszystkich członków.

Określenie we wskazany wyżej sposób konstytucyjnego celu jaki powinien przyświecać ustawodawcy, konkretyzującemu wolność zrzeszania, pozwala dopiero na przystąpienie do testu proporcjonalności. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wskazuje na naruszenie zasady proporcjonalności, jednak pomija pewne elementy testu proporcjonalności. Po pierwsze, Trybunał apriorycznie zakłada, że walne zgromadzenie jest najkorzystniejszą formą zorganizowania SKOK. Po drugie, Trybunał nie dokonuje wyważenia kolidujących ze sobą zasad. Trybunał Konstytucyjny oceniając proporcjonalność ingerencji art. 17 ust. 1 zaskarżonej ustawy podnosi m.in., że „Ustawodawca nie wskazał, jaki interes publiczny uzasadnia wprowadzenie powyższej zmiany ani jaki skutek chciał osiągnąć, rezygnując z instytucji walnego zgromadzenia”. Takie podejście nie znajduje uzasadnienia na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji. Powoduje ono odwrócenie ciężaru dowodu, który spoczywa na wnioskodawcy (zob. m.in. wyroki TK z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29 i 27 czerwca 2008 r., sygn. K 51/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 87). W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym to nie ustawodawca ma wykazywać, że dokonane przez niego ograniczenie praw konstytucyjnych jest zgodne z Konstytucją, lecz wnioskodawca, który dąży do obalenia domniemania konstytucyjności powinien uzasadnić zarzut niezgodności zaskarżonego aktu normatywnego. Jeżeli wnioskodawca zarzuca nieproporcjonalne ograniczenie praw konstytucyjnych, Trybunał powinien przeprowadzić pełny test proporcjonalności, brać pod uwagę wszelkie elementy wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Obowiązek taki wynika z art. 19 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Przeprowadzenie takiego testu jest tym bardziej uzasadnione, że pozostali uczestnicy postępowania nie podzielali zarzutu nieproporcjonalnej ingerencji w wolność zrzeszania. W niniejszej sprawie w ramach testu proporcjonalności należało wyważyć wolność swobodnego kształtowania struktury zrzeszenia oraz konieczność jej ograniczenia ze względu na ochronę praw poszczególnych jego członków. Przeprowadzenie testu proporcjonalności wymagało dokonania wszechstronnej analizy celów, charakteru oraz sposobu działania SKOK. Trybunał Konstytucyjny ograniczył się jedynie do wskazania cech SKOK, nie wskazując, jaki wpływ cechy te mają na ich działalność. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że cechą charakterystyczną SKOK są m.in. więzi o charakterze zawodowym lub organizacyjnym łącząca członków: „warunek ten jest spełniony tylko wtedy, gdy więź ta istnieje realnie. Oznacza to konieczność istnienia relacji społecznej, która nie może sprowadzać się jedynie do wypełnienia deklaracji o przystąpieniu do kasy”. Z powyższego nie wynika jednak czy ustawa rzeczywiście takie więzi gwarantuje? Czy sposób przystąpienia do kas, obowiązki członkowskie i warunki wystąpienia pozwalają przyjąć, że więzi takie występują? Czy analiza wskazanych elementów prowadzi do wniosku odwrotnego? Moim zdaniem przedstawiony w uzasadnieniu opis więzi między członkami SKOK ma charakter idealizacyjny. Nie został dokonany w oparciu o całokształt przepisów ustawy.

Wadliwość testu proporcjonalności prowadzi do stwierdzeń o charakterze kontryfakcyjnym. Trybunał Konstytucyjny twierdzi, że walne zgromadzenie jest najkorzystniejszą i podstawową formą organizacji SKOK. Tymczasem jak wynika z informacji Krajowej Kasy SKOK zawartej w piśmie z 1 września 2011 r., na gruncie obowiązującej ustawy, przewidującej możliwość wyboru formy organizacyjnej (walnego zgromadzenia lub zebrania przedstawicieli), nie działa ani jedna kasa, w której występowałoby walne zgromadzenie. Dane te zostały potwierdzone w trakcie rozprawy. Czy zatem od ustawodawcy należy wymagać by traktował walne zgromadzenie jako podstawową formę organizacji, w sytuacji gdy same SKOK z formy takiej dobrowolnie zrezygnowały?

Reasumując uważam, że ustawodawca, ograniczając wolność zrzeszania przez ingerencję w wewnętrzną strukturę, powinien kierować się celami, charakterem zrzeszenia oraz jego liczebnością. W oparciu o te kryteria powinien zdecydować czy podstawowym organem zrzeszenia ma być walne zgromadzenie, zebranie przedstawicieli, czy inny organ. W przypadku bardzo licznych zrzeszeń, jakimi są SKOK można dojść do odmiennych wniosków niż zaprezentowane przez Trybunał Konstytucyjny. Walne zgromadzenie może być nie podstawową lecz wyjątkową formą organizacyjną. Powołanie walnego zgromadzenia w kilkusetosobnej organizacji może bowiem nie gwarantować bezpośredniego udziału członków w podejmowaniu decyzji oraz wyrażania własnych ocen w kwestii zarządzania kasą i kontroli jej działalności. Efektywność w gwarantowaniu praw, a nie tradycje prawa spółdzielczego jest przesłanką decydującą o sposobie wykładni art. 58 ust. 1 Konstytucji. Na marginesie należy jedynie dodać, że określając zakres swobody ustawodawcy w niniejszej sprawie należało brać pod uwagę zjawisko tzw. konkurencji praw konstytucyjnych polegające na tym, iż uprawnienia SKOK i ich członków wynikają nie tylko z art. 58 ust. 1, ale również z art. 20 Konstytucji.

Moim zdaniem, w niniejszej sprawie wykładnia art. 58 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz stwierdzenie naruszenia wolności zrzeszania się nie wymaga w ogólne odpowiedzi na pytanie, jaka forma organizacyjna powinna być podstawową w przypadku SKOK. Niekonstytucyjność zaskarżonego art. 17 pkt 1 polega na czymś innym. Jeżeli art. 2 zaskarżonej ustawy w związku z art. 6 § 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848, ze zm.) dopuszcza założenie i działanie kasy przez minimum dziesięć osób fizycznych, to równocześnie ustawa nie może jako jedynej formy organizacyjnej przewidywać zgromadzenia przedstawicieli. Biorąc pod uwagę płynący z art. 58 ust. 1 Konstytucji adresowany do ustawodawcy nakaz takiego ukształtowania

organów SKOK by w jak największym stopniu zagwarantowane były prawa poszczególnych członków oraz możliwa była realizacja przez nich celów zrzeszenia, należy stwierdzić, że nakaz ten został naruszony. Nie ulega wątpliwości, że w przypadku kilkunastoosobowych kas jedynie walne zgromadzenie gwarantuje realizację powyższego nakazu. Wprowadzenie w takich kasach zebrania przedstawicieli musi prowadzić do nadmiernego ograniczenia praw członków. W przypadku dziesięcioosobowej kasy zgromadzenie przedstawicieli będzie nie tylko tworem zbędnym, ale też fasadowym. W takim przypadku nie istnieją żadne argumenty, które mogłyby uzasadnić likwidację walnego zgromadzenia. Niekonstytucyjność nie polega więc na tym, że ustawodawca zlikwidował walne zgromadzenie, które jakoby należy do istoty wolności zrzeszania i stanowi podstawowy organ SKOK, lecz na tym, że skoro ustawodawca przewidział możliwość funkcjonowania mało liczebnych zrzeszeń, powinien do ich charakteru dostosować strukturę organizacyjną.

Zdanie odrębne
sędziego TK Andrzeja Wróbla
do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z 12 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 10/09

Na podstawie art. 68 ust. 3 zdanie drugie ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) oraz § 46 uchwały Zgromadzenia Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M. P. Nr 72, poz. 720), zgłaszam zdanie odrębne do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 10/09.

Uzasadnienie

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 stycznia 2012 r., stwierdzając w części I, że: „1. Art. 17 pkt 1 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, przez to że pomija możliwość tworzenia walnego zgromadzenia jako organu kasy, jest niezgodny: a) z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, b) z art. 32 ust. 1 Konstytucji. 2. Art. 91 ust. 1 i 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2 Konstytucji”, a w części II, że: „Przepisy ustawy wskazane w części I wyroku nie są nierozzerwalnie związane z całą ustawą”, zawarł w uzasadnieniu tego wyroku następujący *passus*: „Przyjęta w ustawie o skok z 2009 r. regulacja nie jest, zdaniem Trybunału, tak jednoznaczna, jak przedstawiają to wskazani uczestnicy postępowania. Należy pamiętać, że przepisy Prawa spółdzielczego stosuje się jedynie w zakresie nieuregulowanym ustawą o skok z 2009 r. Brak zastrzeżenia o «odpowiednim stosowaniu» Prawa spółdzielczego oznacza stosowanie tej ustawy wprost, czyli bez żadnych modyfikacji. Ustawa o skok z 2009 r. reguluje strukturę organów kas, ale kształtuje ją inaczej niż Prawo spółdzielcze. Wśród organów SKOK-ów nie wymienia bowiem ani walnego zgromadzenia, ani zebrań grup członkowskich, odpowiedzialnych za wybór przedstawicieli. W tej sytuacji powstaje wątpliwość, czy regulacja ta jest niepełna, ponieważ nie określa organów odpowiedzialnych za wybór przedstawicieli, czy też ustawodawca celowo uregulował tę kwestię odmiennie od Prawa spółdzielczego. Zważywszy, że art. 17 pkt 1 ustawy o skok z 2009 r. oceniany jest w ramach kontroli prewencyjnej, czyli omawiany przepis nie wszedł jeszcze w życie, trudno przewidzieć jak w praktyce zostałaby rozwiązana wskazana kwestia. Natomiast Trybunał stwierdził już, że ustawodawca nie mógł wyeliminować spośród organów kas walnego zgromadzenia. Pozbawienie członków kas prawa udziału w walnym zgromadzeniu i tym samym możliwości wyboru kształtu najwyższego organu narusza wynikającą z konstytucyjnej wolności zrzeszania się zasadę samorządności spółdzielni, a także prowadzi do naruszenia zasady równości. W tej sytuacji zbędna staje się ocena, czy kasy mogą prawidłowo funkcjonować bez walnego zgromadzenia”.

Zważywszy, że podstawową racją trafnego stwierdzenia przez Trybunał niezgodności kwestionowanego art. 17 pkt 1 ustawy z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji było to, iż przepis ten „pomija możliwość tworzenia walnego zgromadzenia jako organu kasy”, absolutnie konieczne i uzasadnione było wyrażenie przez Trybunał jasnego i stanowczego poglądu w przedmiocie podstaw prawnych lub samej możliwości tworzenia walnego zgromadzenia jako organu kasy po ogłoszeniu niniejszego wyroku, tym bardziej że Trybunał w części II wyroku stwierdził, że przepisy art. 17 pkt 1 i art. 91 ust. 1 i 2 nie są nierozzerwalnie związane z całą ustawą, co rodzi skutki konstytucyjne, przewidziane w art. 122 ust. 4 zdanie drugie. Tymczasem Trybunał nie przedstawia w zdecydowanej formie stanowiska w tej sprawie, ale – przez zacytowane wyżej sformułowania – wprowadza stan dużej niepewności co do możliwości tworzenia walnych zgromadzeń jako organów kas po stwierdzeniu przez Trybunał niekonstytucyjności przepisu art. 17 pkt 1 ustawy. Najpierw

bowiem stwierdza, po zwięzłej analizie relacji między Prawem spółdzielczym a ustawą, istnienie wątpliwości, „(c)zy regulacja ta jest niepełna, ponieważ nie określa organów odpowiedzialnych za wybór przedstawicieli, czy też ustawodawca celowo uregulował tę kwestię odmiennie od Prawa spółdzielczego”, której jednak nie rozstrzyga, przez co nie czyni zadość podstawowemu wymaganiu stawianemu uzasadnieniom wyroków sądowych, aby zawierały one jasne, jednoznaczne i stanowcze poglądy sądu, zrozumiałe dla adresatów wyroku. Więcej, stwierdzając w kolejnym akapicie, po zwięzłym odniesieniu się do istoty kontroli prewencyjnej oraz sentencji orzeczenia, że „(W) tej sytuacji zbędna staje się ocena, czy kasy mogą prawidłowo funkcjonować bez walnego zgromadzenia”, multiplikuje tę wątpliwość, gdy tymczasem jest oczywiste, co wynika notabene z sentencji niniejszego wyroku, że po ewentualnym podpisaniu ustawy przez Prezydenta, stan zgodności z Konstytucją może zostać zachowany, a niniejszy wyrok może być wykonany prawidłowo, tylko i wyłącznie wtedy, gdy zostanie zapewniona gwarancja konstytucyjna tworzenia walnych zgromadzeń jako organów kas albo na podstawie odpowiedniego stosowania Prawa spółdzielczego albo bezpośredniego stosowania art. 58 ust. 1 Konstytucji, który gwarantuje członkom zrzeszenia lub jego założycielom prawo statutowego kształtowania demokratycznej struktury zrzeszenia, w tym tworzenia organów zrzeszenia takich jak zgromadzenie ogólne i wyboru organów zrzeszenia w demokratycznej procedurze. Nie ma bowiem żadnych wątpliwości, że w rezultacie niniejszego wyroku założyciele lub członkowie kas muszą mieć zapewnioną możliwość tworzenia walnych zgromadzeń jako organów kas, zwłaszcza wtedy gdy Prezydent skorzysta z przysługującej mu kompetencji, przewidzianej w art. 122 ust. 4 zdanie drugie Konstytucji, a mianowicie podpisze ustawę z pominięciem przepisu art. 17 pkt 1 ustawy.