

Rola orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w kształtowaniu ram prawnych działalności spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych

The effects of the jurisprudence of Constitutional Tribunal on the legal framework of the Cooperative Savings and Credit Unions operations

The paper reflects on the jurisprudence of the Polish Constitutional Tribunal, regarding cooperative savings and credit unions, and its legal effects. Four such rulings have been issued until now. The first decision K 53/07 of 24th March 2009 concerned provision of Article 15 of Financial Support for the Families in Obtaining Their First Apartment, amending an Old Cooperative Savings and Credit Unions Act of 1995, the second decision Kp 10/09 of 12th January 2012 concerned Articles 17 and 91 of the New Cooperative Savings and Credit Unions Act of 2009; the third U 2/12 of 18th February 2014 concerned Regulations of the Minister of Finance, establishing specific accounting rules for cooperative savings and credit unions, and the fourth K 41/12 of 31th July 2015 concerned all of the most important provisions of the New Cooperative Savings and Credit Unions Act of 2009. The first, the third and the fourth decisions were astonishing for credit unions members and activists. In the case resulting in second aforementioned decision, initiated by President of Poland Lech Kaczyński, who claimed that the New Cooperative Savings and Credit Unions Act of 2009 should be examined by Constitutional Court before its signing, one could observe a surprising action of the next President Bronisław Komorowski who withdrew the most important part of the claim. On 13th September 2022 Minister of Justice submitted to Constitutional Tribunal a new claim regarding the provision of Article 97 of the Banking Guarantee Fund, Deposits Guaranteeing System and Mandatory Resolution Act (authorising the Banking Guarantee Fund to establish the Minimal Level of the Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities MREL for the institutions) in the scope that concern cooperative savings and credit unions.

Joanna Maria Mędrzecka

*magister prawa
Spółdzielczy Instytut Naukowy w Sopocie*

ORCID – 0000-0002-7016-5551

joanna.medrzecka@kasastefczyka.pl

Słowa kluczowe:

spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa, Trybunał Konstytucyjny, MREL, przymusowa restrukturyzacja

Key words:

Cooperative Savings and Credit Union, Constitutional Tribunal, MREL, mandatory resolution

<https://doi.org/10.36128/priw.vi43.623>

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w rozpatrywanych dotąd sprawach dotyczących przepisów regulujących organizację i działalność spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w trzech sprawach na cztery stanowiły spore zaskoczenie dla członków kas¹.

1 Szerzej na temat tej problematyki zobacz też Andrzej Bałaban, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w zakresie spółdzielczości finansowej”, w *Kierunki zmian prawa spółdzielczego w Polsce: konferencja naukowa zorganizowana w dniu*

Pierwsza ze spraw, o sygnaturze K 53/07, zakończona wyrokiem z dnia 24 marca 2009 r.² dotyczyła przepisów ustawy o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania³. Ustawa ta w art. 15 zawierała zmiany w obowiązującej wówczas ustawie o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych z 1995 r.⁴, polegające na uchyleniu jej art. 21 (ograniczającego okres, na jaki kasy mogły udzielać swoim członkom kredytów i pożyczek do lat trzech, a w przypadku kredytów i pożyczek na cele mieszkaniowe do lat pięciu) oraz dodaniu w art. 23 przepisów analogicznych jak obowiązujące w stosunku do banków, a stanowiących, że podstawę wpisu w księdze wieczystej hipoteki zabezpieczającej kredyt lub pożyczkę udzieloną przez kasę stanowi oświadczenie właściciela nieruchomości złożone w formie pisemnej z podpisem notarialnie poświadczonym oraz że do hipotek zabezpieczających kredyty i pożyczki udzielone przez kasę stosuje się odpowiednio art. 36 § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa⁵.

Ustawa o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania stanowiła realizację rządowego programu wspierania budownictwa mieszkaniowego. Zgodnie z jej art. 1 ustawa miała określać zasady stosowania dopłat do oprocentowania kredytów udzielanych na zakup lokalu mieszkalnego, budowę i zakup domu jednorodzinnego albo wniesienie wkładu budowlanego do spółdzielni mieszkaniowej. Aby członkowie spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych mogli korzystać z takiego wsparcia w odniesieniu do kredytów zaciąganych w kasach, niezbędne było usunięcie bardzo już wówczas archaicznego przepisu art. 21 ustawy o SKOK z 1995 r., ustanowionego ponad 20 lat wcześniej, gdy kasy dopiero powstawały jako niewielkie organizacje przyzakładowe⁶. Ustawa o SKOK z 2009 r.

28 października 2013 r., red. Piotr Świątecki (Warszawa: Kancelaria Senatu, 2014), 149–157.

- 2 Wyrok został opublikowany w Dz.U. z 2009, nr 50, poz. 403.
- 3 Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania, tekst jednolity Dz.U. 2021, poz. 403 z późn. zm.
- 4 Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, Dz. U. z 1996 r., Nr 1, poz. 2 z późn. zm.
- 5 Ten ostatni przepis, obecnie uchylony, wyłączał pierwszeństwo hipoteki przymusowej przed hipotekami zwykłymi, zabezpieczającymi kredyt bankowy.
- 6 Na temat roli tego ograniczenia Adam Jedliński, w Adam Jedliński i Krzysztof Pietrzykowski, *Komentarz do ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych* (Gdańsk: Info-Trade, 1996), 67–69.

nie wprowadzała już dla kas ograniczenia okresu, na jaki mogły udzielać kredytów i pożyczek⁷.

Przepis art. 15 ustawy o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania został zaskarżony do Trybunału Konstytucyjnego przez grupę posłów, którzy zarzucali mu niezgodność z art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁸. Powodem takiej niezgodności miało być to, że dodanie art. 15 nastąpiło w drodze poprawki zgłoszonej w drugim czytaniu, a przedmiot regulacji przepisu wykraczał poza pierwotny zakres przedłożenia. Potwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny trafności tego zarzutu stanowiło duże zaskoczenie dla kas i ich członków, ustawa weszła w życie 26 października 2006 r., orzeczenie Trybunału zapadło dwa i pół roku później, gdy już procedowany był w Sejmie projekt nowej ustawy o SKOK z 2009 r. i gdy kasy już na dobre rozpoczęły udzielanie pożyczek i kredytów na okresy przekraczające 3 i 5 lat. Warto podkreślić, że głównym przedmiotem działalności kas jest świadczenie usług finansowych na rzecz mniej zamożnych kredytobiorców konsumenckich, a przy zachowaniu wynikającego m.in. z przepisów ustawy o kredycie konsumenckim obowiązku uzależniania udzielenia kredytu od posiadania przez konsumenta zdolności kredytowej wyjście naprzeciw potrzebom kredytobiorców o niższych dochodach jest możliwe w zasadzie właśnie poprzez umożliwienie im zaciągnięcia kredytu na dłuższy okres, gdyż wydłużenie okresu kredytowania prowadzi do obniżenia wysokości miesięcznej raty. Cechą charakterystyczną portfela kredytowego kas jest dziś właśnie wyraźnie dłuższy niż w przypadku banków średni okres kredytowania.

Orzeczenie Trybunału nie zawierało odroczenia w czasie jego skuteczności, a uzasadnienie pomijało gospodarcze skutki orzeczenia.

Kolejne orzeczenie dotyczące kas zapadło 12 stycznia 2012 r. w sprawie o sygnaturze Kp 10/09 i było wynikiem rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny wniosku Prezydenta o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją, wniesionego przed jej podpisaniem (na zasadzie przepisu art. 122 ust. 3 Konstytucji), dotyczącego ustawy o SKOK z 2009 r. Prezydent RP Lech Kaczyński przed podpisaniem ustawy skierował ją do Trybunału Konstytucyjnego, wskazując na wątpliwości co do zgodności z ustawą zasadniczą większości przepisów tej ustawy⁹. W okresie gdy wniosek ten oczekiwał na

-
- 7 Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, t. j. Dz.U. 2022, poz. 924, 1358, 1488, 1933.
 - 8 Pierwszy z tych przepisów stanowi komu przysługuje inicjatywa ustawodawcza, drugi ustanawia zasadę trzech czytań, trzeci zaś stanowi, że w toku dopatrywania przez Sejm projektu ustawy prawo zgłaszania poprawek przysługuje wnioskodawcy, posłom i Radzie Ministrów.
 - 9 Szerzej na temat tego wniosku Dariusz Dudek, „Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych

rozpatrzenie przez Trybunał, doszło do zmiany głowy państwa. Nowy Prezydent Bronisław Komorowski ograniczył wniosek do zbadania tylko dwóch przepisów: art. 17 pkt 1 i art. 91 ust. 1 i 2 ustawy o SKOK z 2009 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przepisy te są niezgodne z wzorcami konstytucyjnymi, nie są jednak nierozzerwalnie związane z całością ustawy¹⁰. W tej sytuacji Prezydent mógł albo podpisać ustawę z pominięciem zakwestionowanych przepisów, albo skierować ją do Sejmu celem usunięcia niezgodności. Prezydent zdecydował się na drugie rozwiązanie, dlatego też w dniu 28 czerwca 2012 r. Sejm podjął uchwałę w sprawie usunięcia niezgodności w ustawie z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych¹¹. Już w dniu 12 października 2012 r. (przed jej wejściem w życie) uchwalono pierwszą ustawę o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych z 2009 r.¹², mającą na celu przede wszystkim zmiany o charakterze techniczno-legislacyjnym, wynikające ze zmian innych przepisów, które dokonały się po uchwaleniu ustawy o SKOK.

a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej”, w *Prawne i ekonomiczne determinanty rozwoju spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w Polsce*, red. Janusz Ossowski (Sopot: Wydawnictwo Spółdzielczego Instytutu Naukowego, 2010), 50–66; Andrzej Bałaban, „Nowe regulacje dotyczące kas spółdzielczych w świetle konstytucyjnej zasady państwa prawnego”, w *Prawne i ekonomiczne determinanty rozwoju spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w Polsce*, 43–49.

- 10 W postępowaniu tym badano zgodność z Konstytucją art. 17 pkt 1, który stanowił, że organem kasy jest zebranie przedstawicieli, nie wymieniał jednak na zamkniętej liście organów kasy zebrań grup członkowskich, które są niezbędne w sytuacji, gdy walne zgromadzenie spółdzielni ma być zastąpione przez zebranie przedstawicieli oraz art. 91 ust. 1 i 2, które to przepisy ustanawiały możliwość zaspokajania z funduszu stabilizacyjnego w latach 2009–2010 roszczeń członków kas z tytułu zwrotu środków pieniężnych zgromadzonych w kasach, niezaspokojonych w ramach ubezpieczeniowego systemu gwarantowania depozytów, w przypadku upadłości kasy. Z uwagi na uchwalenie ustawy pod koniec roku 2009, gdyby nawet została ona podpisana przez Prezydenta bez badania przez Trybunał Konstytucyjny, mogłaby ona obowiązywać zaledwie przez kilkanaście dni roku 2009.
- 11 W tej uchwale określony w art. 91 ust. 1 termin został zmieniony na 24 miesiące od dnia wejścia w życie ustawy, zaś art. 17 zawierający zamkniętą listę organów kasy został uchylony na mocy ustawy z 19 kwietnia 2013, która dokonała głębokiej nowelizacji ustawy skok z 2009 r.
- 12 Ustawa z dnia 10 października 2012 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych Dz.U. 2012, poz. 1166.

To orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nie było dla nikogo zaskoczeniem, zaskakująca mogła być jedynie tak znaczna rozbieżność w ocenie nowego i poprzedniego Prezydenta co do zakresu wątpliwości w odniesieniu do zgodności z Konstytucją przepisów ustawy o SKOK z 2009 r. i decyzją o drastycznym ograniczeniu wniosku skierowanego do Trybunału.

Jednym z najpoważniejszych problemów, jakich doświadczyły kasy w okresie wejścia w życie ustawy o SKOK z 2009 r., były gwałtowne i dokonywane bez zapewnienia okresów dostosowawczych zmiany przepisów wykonawczych, to jest przepisów rozporządzeń Ministra Finansów regulujących szczególne zasady rachunkowości SKOK. Zasadnicze zmiany treści tych rozporządzeń następowały w trakcie roku obrachunkowego, a interpretacja ich zapisów była dalece niejednoznaczna, wiele z nich wymagało wprowadzania zmian w systemach informatycznych, służących prowadzeniu ksiąg rachunkowych kas. Problemy te uniemożliwiały w zasadzie optymalizację działalności kas pod kątem wymagań wprowadzanych w przepisach wykonawczych z zakresu rachunkowości. Jeszcze przed wejściem w życie ustawy o SKOK z 2009 r., 30 grudnia 2011 r. Minister Finansów wydał nowe rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (które zastąpiło poprzednie, wydane 21 listopada 2001 r.). Już 15 stycznia 2013 r. wydane zostało nowe rozporządzenie w tym przedmiocie, w dniu 17 września 2013 r. kolejne, a 25 czerwca 2014 r. następne. Jednocześnie na kasy spadły niezwykle rozbudowane obowiązki sprawozdawcze¹³.

Przepisy dwóch pierwszych z wymienionych rozporządzeń, dotyczące przede wszystkim zasad tworzenia odpisów aktualizujących należności z tytułu udzielanych przez kasy pożyczek i kredytów, zostały zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego przez grupę posłów. Główny zarzut autorów wniosku dotyczył przekroczenia zakresu delegacji ustawowych oraz naruszenia konstytucyjnych zasad wydawania rozporządzeń. W ocenie wnioskodawców szczególne zasady rachunkowości kas, które mogły być określone w rozporządzeniu, powinny obejmować wyłącznie kwestie natury techniczno-proceduralnej i powinny być neutralne z punktu widzenia prezentowanego w wyniku ich zastosowania obrazu sytuacji ekonomiczno-finansowej jednostki, sporządzającej sprawozdanie finansowe.

13 Na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 stycznia 2013 r. w sprawie informacji sprawozdawczych spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych oraz Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej, Dz.U. z 2013 r., poz. 41, a następnie rozporządzenia w tej samej sprawie z dnia 21 lutego 2014 r., Dz.U. z 2014 r., poz. 248.

18 lutego 2014 r. zapadło orzeczenie o sygnaturze U 2/12¹⁴. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że § 4 i § 5 rozporządzenia Ministra Finansów z 30 grudnia 2011 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (Dz.U. z 2012 r. poz. 45) są zgodne z art. 35b i art. 81 ust. 2 pkt 10 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości oraz z art. 2, art. 7 i art. 92 ust. 1 konstytucji oraz że § 5 i § 6 rozporządzenia z 15 stycznia 2013 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (Dz.U. poz. 99) są zgodne z art. 35b i art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d ustawy o rachunkowości oraz z art. 2, art. 7 i art. 92 ust. 1 konstytucji.

W pozostałym zakresie (to jest w odniesieniu do wzorców z art. 22, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2 oraz art. 92 ust. 2 konstytucji) Trybunał umorzył postępowanie. Zdanie odrębne zgłosił sędzia TK Wojciech Hermeliński.

Kontrolowane przepisy miały, poza niewielkimi różnicami redakcyjnymi, tożsame brzmienia, a zarzuty kierowane pod ich adresem były identyczne, stąd też oba wnioski zostały przez Trybunał rozpoznane łącznie. Rozporządzenia, w których zawarte były kwestionowane regulacje w dacie orzekania, już nie obowiązywały, lecz ze względu na to, że wywołały one skutki prawne przy ocenie sprawozdań finansowych kas za 2012 i 2013 r., Trybunał uznał, że nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania w postaci utraty mocy aktu przed wydaniem orzeczenia.

W przypadku zaskarżonych przepisów rozporządzeń dotyczących rachunkowości kas spodziewano się raczej orzeczenia potwierdzającego stawiane we wniosku zarzuty, a zastąpienie rozporządzenia ze stycznia 2013 r. nowym już we wrześniu tego samego roku, a potem kolejnym w czerwcu roku następnego (w ciągu trzech lat 2011–2014 wprowadzono dla kas cztery nowe reżimy szczególnych zasad rachunkowości), zdawało się świadczyć o przekonaniu samego prawodawcy o niedoskonałości wcześniejszych regulacji.

W tym czasie w Trybunale znajdowały się już skargi dotyczące ustawy o SKOK z 2009 r., wniesione po jej wejściu w życie przez grupę posłów, grupę senatorów i Prezydenta RP. Objęły one szereg przepisów ustawy, znowelizowanej wkrótce po uzyskaniu mocy obowiązującej ustawą z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw¹⁵. Najbardziej kontrowersyjne zapisy dotyczyły wprowadzenia do polskiego systemu prawnego po raz pierwszy instytucji prawnej przymusowej restrukturyzacji i one właśnie zostały objęte skargą Prezydenta. Regulacja ta zakładała wydawanie przez Komisję Nadzoru Finansowego decyzji administracyjnej o przejęciu kasy lub jej wybranych praw i obowiązków majątkowych przez inną kasę lub bank, która to decyzja nie mogła być w postępowaniu przed sądem administracyjnym zmie-

14 Dz.U.2014.245 z dnia 2014.02.26.

15 Dz.U.2013.613 z dnia 2013.05.28.

niona ani uchylona (możliwe było jedynie stwierdzenie, że decyzja została wydana niezgodnie z prawem). Zaskarżenie decyzji było możliwe tylko w terminie 7 dni i tylko przez radę nadzorczą kasy; zaskarżenie nie wstrzymywało wykonania decyzji. Decyzja była więc natychmiastowa i nieodwracalna. Przejęcie nie wymagało zgody członków ani wierzycieli restrukturyzowanej kasy, a jej fundusze własne przeznaczane były na pokrycie strat kasy przejmowanej¹⁶. Regulacja ta miał być swego rodzaju programem pilotażowym przed dokonaniem transformacji do polskiego systemu prawnego przymusowej restrukturyzacji opisanej w Dyrektywie ustanawiającej ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych (zwanej Dyrektywą BRR), przyjętej przez Parlament Europejski w kwietniu 2014 r. i opublikowana w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 12 czerwca 2014 r. jako dyrektywa 2014/59/UE (zwana BRRD albo dyrektywa BRR), która była następnie uzupełniana i nowelizowana¹⁷. Od czerwca 2013 r. mieliśmy zatem do czynienia ze stanem, w którym środki nadzoru wobec kas były dalej idące niż wobec banków, a działo się tak, mimo że kasy były wprost wyłączone spod zakresu działania Dyrektywy BRR, którą ustawodawca krajowy obowiązany był w przyszłości transformować do polskiego systemu prawnego w odniesieniu do banków¹⁸.

W dniu 31 lipca 2015 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w połączonych sprawach z wniosku Prezydenta RP, grupy posłów i grupy senatorów, sygn. akt K 41/12¹⁹. Orzekł w nim, że art. 60 ustawy o SKOK z 2009 r. (ustanawiający nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad kasami i Kasą Krajową) w zakresie, w jakim nie ogranicza środków nadzoru Komisji Nadzoru Finansowego nad działalnością małych kas, jest niezgodny z art. 22

-
- 16 Szerzej zob. Jacek Skoczek, „Zastosowanie niektórych rozwiązań z zakresu uporządkowanej likwidacji banków do spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych”, *Pieniądże i Więź*, nr 4 (2014): 141–147; Jacek Skoczek, „Sytuacja członków spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w świetle postępowań administracyjnych przed Komisją Nadzoru Finansowego”, *Pieniądże i Więź*, nr 1 (2015): 82–87.
- 17 Między innymi w drodze Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/879 z dnia 20 maja 2019 r., zmieniającej dyrektywę 2014/59/UE w odniesieniu do zdolności do pokrycia strat i dokapitalizowania instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz dyrektywę 98/26/WE.
- 18 Joanna Mędrzecka, „Kilka uwag co do zasadności utrzymywania w polskim systemie prawnym instytucji przymusowej restrukturyzacji spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych”, *Studia Iuridica Toruniensia*, t. 27 (2020): 187 i nast.
- 19 Dz.U. 2015, poz. 1158.

w związku z art. 31 ust. 3 i art. 58 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Co do kilku przepisów orzekł, że nie są one niezgodne lub są zgodne z wzorcami konstytucyjnymi, natomiast co do większości przepisów umorzył postępowanie z powodu braku uzasadnienia wniosku (zaskakując tym całkowicie Autorów liczących kilkaset stron wniosków). Orzekł też o utracie mocy art. 60 ustawy o SKOK w części objętej ustaleniem niezgodności Konstytucją w terminie 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw.

Za zgodny ze standardami konstytucyjnymi uznany został m.in. zaskarżony przez Prezydenta art. 74c, dotyczący przejęcia kasy lub jej wybranych praw majątkowych przez inną kasę lub bank. Co ciekawe, w uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny wskazał, że wprowadzenie tego przepisu do ustawy o SKOK stanowi objęcie kas procedurą przymusowej restrukturyzacji i że przepis ten realizuje wobec kas założenia Dyrektywy BRR.

Pod wpływem tego orzeczenia została uchwalona ustawa z dnia 16 stycznia 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych i innych ustaw, która w art. 1a ustawy o SKOK wprowadziła nowy pkt 5, zawierający definicję legalną małej kasy. W myśl tego przepisu małą kasą jest taka spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa, która spełnia następujące warunki:

- suma aktywów bilansu kasy na koniec roku obrotowego nie przekraczała 20 mln zł;
- średnioroczna liczba członków kasy w ostatnim roku obrotowym nie przekraczała 10 tys. osób.

Mocą tej nowelizacji przepis art. 60 uzupełniono o deklarację, że nadzór ma być sprawowany adekwatnie do stopnia skomplikowania prowadzonej przez kasy działalności oraz skali ryzyka występującego w działalności kas oraz wprowadzono art. 60a, stanowiący, że nadzór nad kasami i Kasą Krajową sprawowany jest przy uwzględnieniu zasady stosowania środków nadzorczych i naprawczych przez Komisję Nadzoru Finansowego, uwzględniających skalę działalności kas oraz stosowanie środków łagodniejszych, jeżeli nie ma konieczności zastosowania środków dalej idących. W odniesieniu do małej kasy odstąpiono od obowiązku tworzenia w niej komisji kredytowej, zakazano małej kasie wydawania pieniądza elektronicznego oraz zobowiązano Ministra Finansów, aby przy tworzeniu aktów wykonawczych z zakresu szczególnych zasad rachunkowości SKOK i obowiązków sprawozdawczych kas wprowadził łagodniejsze zasady dla małych kas. Trudno więc właściwie mówić o stworzeniu dla małych kas *lighter regime* w obszarze nadzoru. Regulacja ta traci stale na znaczeniu, bowiem jak była mowa wyżej małe kasy znikają bardzo szybko i być może należałoby postawić postulat *de lege ferenda*, aby przynajmniej podnieść i to istotnie wskaźniki pozwalające kwalifikować kasę jako małą.

W dniu 10 czerwca 2016 r. została uchwalona ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (dalej: ustawa o BFG)²⁰. W ustawie tej, stanowiącej transpozycję do polskiego porządku prawnego Dyrektywy BRR, ponownie dokonano poddania kas przymusowej restrukturyzacji, tym razem przewidując, że jej instrumenty będą stosowane przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Nie uchylono przy tym art. 74c ustawy o SKOK i nie pozbawiono Komisji Nadzoru Finansowego kompetencji do stosowania opisanych w nim instrumentów. W przepisach ustawy o BFG zamieszczono natomiast normę, w myśl której zastosowanie przewidzianych w niej instrumentów przymusowej restrukturyzacji jest możliwe wtedy i tylko wtedy, gdy celów przymusowej restrukturyzacji nie da się osiągnąć przy użyciu instrumentów będących w dyspozycji organu nadzoru, czyli KNF (a organ nadzoru dysponuje również skutecznymi instrumentami opisanymi w ustawie o skok)²¹. Wprowadzenie takiej logicznej równoważności powoduje, że tak w ujęciu teoretycznym, jak i w praktyce zastosowanie wobec spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej instrumentów przymusowej restrukturyzacji, opisanych w ustawie o BFG, jest właściwie wykluczone. Ponadto opracowany przez polski rząd w roku 2013 plan przymusowej restrukturyzacji spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, który stał się podstawą uzyskania zgody Komisji Europejskiej na pomoc publiczną dla kas, został sporządzony w oparciu o regulację, zawartą w ustawie o SKOK, obejmującą instrumenty stosowane przez Komisję Nadzoru Finansowego. Pomoc taka została zastosowana w związku z tymi właśnie instrumentami. Nigdy natomiast nie zastosowano wobec kas instrumentów przymusowej restrukturyzacji, opisanych w ustawie o BFG²².

Instrumenty zawarte w ustawie o BFG nie tylko nie mogą znaleźć zastosowania do kas z uwagi na zdublowanie regulacji w ustawie o SKOK i ustawie o BFG, ale przede wszystkim są nieadekwatne do konstrukcji prawnej spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, co najlepiej widać na przykładzie instytucji prawnej minimalnego poziomu funduszy własnych i zobowiązań, podlegających umorzeniu lub konwersji (MREL). Istotą tego

20 Tekst jednolity Dz.U. 2022 poz. 2253.

21 Szerzej na temat regulacji normatywnych dotyczących restrukturyzacji kas zob. Joanna Kruczalak-Jankowska, „Ewolucja regulacji prawnych restrukturyzacji i upadłości spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej”, w *Prawo prywatne w służbie społeczeństwu. Księga poświęcona pamięci Profesora Adama Jedlińskiego*, red. Piotr Zakrzewski i Dominik Bierecki (Sopot: Wydawnictwo Spółdzielczego Instytutu Naukowego, 2019), 167, 171–172.

22 Szerzej zob. Joanna Mędrzecka, „Łączenie się spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych a restrukturyzacja i uporządkowana restrukturyzacja kas”, w *Prawo prywatne w służbie społeczeństwu*, 188.

instrumentu jest zmuszenie właścicieli instytucji finansowej do przeznaczania części zysku na budowanie jej funduszy własnych, w tym na finansowanie takich instrumentów, które w razie niepowodzenia działalności instytucji będą mogły służyć pokryciu jej strat (zmniejszając tym samym rozmiar pomocy publicznej udzielanej w takim przypadku przez państwo). W przypadku spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych zysk wypracowany przez kasę w ogóle nie podlega podziałowi pomiędzy jej członków, lecz w całości jest przeznaczany na zasilenie funduszy własnych kasy. Korzyścią członków kasy nie jest uczestniczenie w podziale zysku, ale dostęp do jej usług²³. Mechanizm mający więc skłonić członków do większego zaangażowania zysku kasy w budowanie jej funduszy własnych i gromadzenie uzupełniających je instrumentów dłużnych zaliczalnych do MREL nie może więc skutecznie pełnić takiej roli.

Co więcej, w przypadku kas występuje konkurencja między budowaniem wskaźnika MREL i gromadzeniem instrumentów dłużnych zaliczalnych do MREL a trwałym budowaniem funduszy własnych i współczynnika wypłacalności. Obsługa instrumentów dłużnych (wypłata oprocentowania na rzecz ich nabywców) zaliczalnych do MREL zmniejsza zysk kasy, który zasilałby jej fundusz zasobowy (w skrajnych przypadkach obsługa instrumentów dłużnych może spowodować nawet wystąpienie straty w kasie).

Najbardziej jednak brak adekwatności MREL (i instytucji przymusowej restrukturyzacji w ogólności) do konstrukcji prawnej kas obrazuje okoliczność, że członkowie kas są w zasadzie konsumentami (w portfelu kredytowym kas ponad 99% stanowią pożyczki i kredyty udzielone konsumentom, kredyty na działalność gospodarczą stanowią poniżej 1%; mimo że ustawa o SKOK z 2009 r. otworzyła dostęp do członkostwa w kasie dla niektórych osób prawnych, określanych jako podmioty trzeciego sektora, ich udział w grupie członkowskiej kas jest nieznaczny). Celem zaś instytucji prawnej przymusowej restrukturyzacji jest ochrona konsumentów poprzez wymuszenie na właścicielach instytucji finansowej większej odpowiedzialności za wynik jej funkcjonowania i uczynienie tej odpowiedzialności proporcjonalną do rozmiarów czerpanego z działalności instytucji finansowej zysku. Jak była mowa wcześniej, członkowie kas nie uczestniczą w podziale zysku (nadwyżki bilansowej). Z uwagi zaś na fakt, że kasy są spółdzielniami z udziałem osób fizycznych, obowiązuje w nich zasada, że jednemu członkowi przysługuje jeden głos. Z jednej strony brak jest więc motywacji do nabywania większej liczby udziałów w kasie, z drugiej – nawet nabycie większej liczby udziałów nie wiąże się z uzyskaniem większego niż którykolwiek inny członek wpływu na podejmowane przez kasę decyzje. Stąd też odpowiedzialność właścicieli kasy za

23 Mirosław Pawełczyk i Piotr Sokal, „Status członka kas w świetle nowej ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych”, *Monitor Prawa Bankowego*, nr 6 (2013): 98-111.

powodzenie jej działalności jest jednocześnie odpowiedzialnością konsumentów za powodzenie działalności gospodarczej ich usługodawcy. Warto podkreślić, iż w przypadku spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, które – w myśl art. 3 ustawy o skok – mogą świadczyć usługi wyłącznie na rzecz swoich członków, krąg odbiorców ich usług pokrywa się całkowicie z kręgiem ich udziałowców. Ponadto ustawodawca w pełni rozciąga na kasy (mimo że dzieje się to kosztem wyniku finansowego kas) wszystkie obowiązki przedsiębiorcy świadczącego usługi finansowe wobec konsumenta i wszystkie, coraz bardziej rozbudowane we współczesnym unijnym prawie, rozwiązania mające w założeniu równoważyć słabszą pozycję konsumenta wobec przedsiębiorcy²⁴.

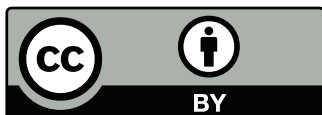
Dostrzegając te sprzeczności, Prokurator Generalny w dniu 13 września 2022 r. wniósł do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją art. 97 ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 28 i pkt 40 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarancji depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji w zakresie, w jakim przepis ten zobowiązuje spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe do utrzymywania określonego przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny minimalnego poziomu funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych oraz art. 97a ust. 6 wyżej wymienionej ustawy jako niezgodne z wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadą zakazu nadmiernej ingerencji państwa, który został zarejestrowany pod sygnaturą K 13/22.

Bibliografia:

- Bałaban, Andrzej. „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w zakresie spółdzielczości finansowej”. W *Kierunki zmian prawa spółdzielczego w Polsce: konferencja naukowa zorganizowana w dniu 28 października 2013 r.*, red. Piotr Świątecki, 149–157. Warszawa: Kancelaria Senatu, 2014.
- Bałaban, Andrzej. „Nowe regulacje dotyczące kas spółdzielczych w świetle konstytucyjnej zasady państwa prawnego”. W *Prawne i ekonomiczne determinanty rozwoju spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w Polsce*, red. Janusz Ossowski, 43–49. Sopot: Wydawnictwo Spółdzielczego Instytutu Naukowego, 2010.
- Dudek, Dariusz. „Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej”. W *Prawne i ekonomiczne determinanty rozwoju spółdzielczych*

24 Joanna Mędrzecka, „Legal Determinants of Accountability of Credit Union Members”, *International Journal of Science, Technology and Society*, Vol. 10, No.1 (2022): 8–14.

- kas oszczędnościowo-kredytowych w Polsce*, red. Janusz Ossowski, 50–56. Sopot: Wydawnictwo Spółdzielczego Instytutu Naukowego, 2010.
- Jedliński, Adam. W Adam Jedliński, Krzysztof Pietrzykowski, *Komentarz do ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych*, 67–69. Gdańsk: Info-Trade, 1996.
- Kruczalak-Jankowska, Joanna. „Ewolucja regulacji prawnych restrukturyzacji i upadłości spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej”. W *Prawo prywatne w służbie społeczeństwu. Księga poświęcona pamięci Profesora Adama Jedlińskiego*, red. Piotr Zakrzewski i Dominik Bierecki, 167, 171–172. Sopot: Wydawnictwo Spółdzielczego Instytutu Naukowego, 2019.
- Mędrzecka, Joanna. „Kilka uwag co do zasadności utrzymywania w polskim systemie prawnym instytucji przymusowej restrukturyzacji spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych”. *Studia Iuridica Toruniensia*, t. 27 (2020): 187 i nast.
- Mędrzecka, Joanna. „Legal Determinants of Accountability of Credit Union Members”. *International Journal of Science, Technology and Society*, Vol. 10, No.1 (2022): 8–14.
- Mędrzecka, Joanna. „Łączenie się spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych a restrukturyzacja i uporządkowana restrukturyzacja kas”. W *Prawo prywatne w służbie społeczeństwu. Księga poświęcona pamięci Profesora Adama Jedlińskiego*, red. Piotr Zakrzewski i Dominik Bierecki, 188. Sopot: Wydawnictwo Spółdzielczego Instytutu Naukowego, 2019.
- Pawelczyk, Mirosław i Piotr Sokal. „Status członka kas w świetle nowej ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych”. *Monitor Prawa Bankowego*, nr 6 (2013): 98-111.
- Skoczek, Jacek. „Zastosowanie niektórych rozwiązań z zakresu uporządkowanej likwidacji banków do spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych”. *Pieniądze i Więź*, nr 4 (2014): 141–147.
- Skoczek, Jacek. „Sytuacja członków spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w świetle postępowań administracyjnych przed Komisją Nadzoru Finansowego”. *Pieniądze i Więź*, nr 1 (2015): 82–87.



This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.

For guidelines on the permitted uses refer to <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>