

Warszawa, dnia 2 marca 2012 r.

TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY
KANCLARIA

Trybunał Konstytucyjny

al. J. Ch. Szucha 12^{nia}

00-918 Warszawa

02. 03. 2012

L.dz. L. zał.

Wnioskodawca:

Grupa posłów na Sejm RP VII kadencji
według załączonej listy, reprezentowanych
przez posła Jerzego Szmita

Pełnomocnik wnioskodawców:

Adwokat Joanna Mędrzecka,
Kancelaria Adwokacka JM
Adwokat Joanna Mędrzecka,
Piotr Wachowiak, Jacek Skoczek
Spółka Komandytowa
81-867 Sopot ul, Krasickiego 8/2

Uczestnicy postępowania:

- 1) Sejm RP
- 2) Prokurator Generalny

Wniosek

**o stwierdzenie niezgodności z ustawą oraz Konstytucją RP
przepisów Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2011 r. w
sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-
kredytowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 45).**

My niżej podpisani posłowie na Sejm RP VII kadencji, na podstawie art. 188 oraz art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

wnosimy o:

1) **stwierdzenie**, że przepisy § 4 i § 5 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2011 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 45) są **niezgodne z:** przepisami art. 35b i art. 81 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 29 września 1994 o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223), a przez to są niezgodne z art. 92 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 2, art. 7, art. 22, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 2 Konstytucji RP.

Jako naszego przedstawiciela w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wyznaczamy Pana posła Jerzego Szmita oraz na podstawie art. 29 ust. 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ustanawiamy pełnomocnika adwokata Joannę Mędrzecką Adres dla korespondencji: Kancelaria Adwokacka JM Adwokat Joanna Mędrzecka, Piotr Wachowiak, Jacek Skoczek Spółka Komandytowa 81-867 Sopot ul, Krasickiego 8/2.

Uzasadnienie

Zaskarżone przepisy § 4 oraz § 5 Rozporządzenia Ministra Finansów wprowadzają szczególne zasady dokonywania odpisów z tytułu zmniejszenia wartości udzielonych przez spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe pożyczek i kredytów, w tym naliczonych, lecz niespłaconych odsetek. Wskazuje na to zarówno treść zaskarżonych we wniosku regulacji, których uznania za niekonstytucyjne domagają się wnioskodawcy, jak i uzasadnienie do projektu rozporządzenia.

Zgodnie z przepisem § 4 ust. 1 rozporządzenia w zasadach (polityce) rachunkowości kasy, dotyczących zasad ostrożności, powinny zostać uwzględnione w szczególności zasady dokonywania odpisów aktualizujących wartość udzielonych pożyczek i kredytów, w tym naliczonych, lecz niezapłaconych odsetek (podstawa dokonywania odpisów), w wysokości:

- 1) co najmniej 35% podstawy dokonywania odpisów w przypadku, w którym ustalony przez kasę termin spłaty co najmniej jednej z rat pożyczki, kredytu lub odsetek został przekroczony o trzy miesiące i nie przekracza dwunastu miesięcy;
- 2) 100% podstawy dokonywania odpisów w przypadku, w którym ustalony przez kasę termin spłaty, co najmniej jednej z rat pożyczki, kredytu lub odsetek został przekroczony o dwanaście miesięcy).

W zaskarżonym przepisie § 4 rozporządzenia odebrano spółdzielczym kasom oszczędnościowo-kredytowym uprawnienie do decydowania o treści ich polityki rachunkowości w zakresie zasad dokonywania odpisów aktualizujących należności.

Z kolei w zaskarżonym przepisie § 5 rozporządzenia wprowadza się zamknięty katalog zabezpieczeń, o jakie może być pomniejszona podstawa dokonywania takich odpisów.

Zaskarżone przepisy rozporządzenia odbierają więc spółdzielczym kasom możliwość kształtowania własnej polityki rachunkowości w zakresie decydującym o wycenie podstawowego składnika ich aktywów, jaki stanowią należności z tytułu udzielonych pożyczek i kredytów, co będzie miało bezpośredni wpływ na kształtowanie się wyniku działalności kas (przy czym trudno w chwili obecnej

przewidywać, w jaki sposób przepisy rozporządzenia wpłyną na zmianę wyniku działalności kas).

W ocenie wnioskodawców przepisy rozporządzenia, w zakresie w jakim regulują powyższą materię, pozostają w sprzeczności z art. 81 ust. 2 pkt 10 ustawy o rachunkowości, zawierającym upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia, które (zgodnie z treścią upoważnienia) powinno określać szczególne zasady rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, w tym zakres informacji wykazywanych w informacji dodatkowej sprawozdania finansowego albowiem wykraczają poza jej zakres przedmiotowy, w istocie regulując kwestie nie objęte zakresem spraw przekazanych przez ustawodawcę do uregulowania na poziomie aktu wykonawczego.

W rzeczywistości kwestionowane przepisy rozporządzenia nakładają na spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe obowiązek dokonywania odpisów aktualizujących w sposób odmienny niż zostało to przewidziane w art. 35b ustawy o rachunkowości oraz przewidują w tym zakresie zasady analogiczne do działających w oparciu o odmiennie podstawy prawne banków, dla których w tej materii obowiązuje odrębne rozporządzenie (wydane na innej podstawie ustawowej, tj. art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. a rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków – Dz.U. Nr 235, poz. 1589, z późn. zm.).

Z tych względów wprowadzone aktem wykonawczym, wydanym na podstawie art. 81 ust. 2 pkt 10 ustawy o rachunkowości, regulacje pozostają w sprzeczności z postanowieniami tej ustawy, a poprzez wydanie rozporządzenia z rażącym przekroczeniem zakresu upoważnienia w aspekcie przedmiotowym (zakresu spraw przekazanych do uregulowania), również z art. 92 Konstytucji RP.

W zakresie spraw przekazanych do uregulowania właściwemu Ministrowi na mocy upoważnienia zawartego w ustawie o rachunkowości nie mieści się bowiem wprowadzenie dla spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, odmiennych od ogólnych, zasad dokonywania odpisów aktualizujących, a jedynie określenie szczególnych zasad ich rachunkowości, w którym to pojęciu nie mieści się materia odnosząca się do sposobu dokonywania odpisów (tworzenia rezerw).

Wykroczenie poza zakres przewidzianego w ustawie upoważnienia ustawowego staje się oczywiste przy dokonaniu porównania treści upoważnienia ustawowego przewidzianego w art. 81 ust. 2 pkt 8 ustawy o rachunkowości, odnoszącego się do banków, w której lit. c wyraźnie wskazano, że obejmuje ono swym przedmiotem również „zasady tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków”, co z kolei nie zostało przewidziane w upoważnieniu do wydania rozporządzenia dla spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. W tym ostatnim upoważnieniu ustawodawca poprzestał tylko i wyłącznie na określeniu zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, w tym zakresu informacji wykazywanych w informacji dodatkowej sprawozdania finansowego, co wyłącza zawarcie w nim regulacji odnoszących się do odpisów aktualizujących. W odniesieniu natomiast do banków realizacja upoważnienia ustawowego nastąpiła w odrębnym rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków (Dz. U. Nr 235, poz. 1589).

Powyższa analiza skłania do konstatacji o braku – w obecnym stanie prawnym – upoważnienia ustawowego do wydania aktu wykonawczego regulującego zasady dokonywania odpisów aktualizujących przez spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, co jednak zostało uczynione przez Ministra Finansów bez istnienia w tej materii jakiegokolwiek ustawowej podstawy. Z powyższych względów, zaskarżone rozporządzenie powinno zostać wyeliminowane z obrotu prawnego.

Zgodnie z przepisem art. 81 ust. 2 pkt 10 ustawy o rachunkowości, Minister właściwy do spraw finansów publicznych określi w drodze rozporządzenia, po zasięgnięciu opinii Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej, szczególne zasady rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, w tym zakres informacji wykazywanych w informacji dodatkowej sprawozdania finansowego. Jak wynika z analizy sposobu sformułowania upoważnienia ustawowego jest ono bardzo ogólne, treść powołanego przepisu nie wskazuje bowiem czego dotyczyć będą szczególne zasady rachunkowości, które zostaną określone w rozporządzeniu. Jedynie przykładowo podano, że wśród zagadnień uregulowanych w rozporządzeniu znajdzie się określenie zakresu informacji dodatkowej. Takie

wskazanie oznacza, że zakresem upoważnienia zostały objęte kwestie natury techniczno-proceduralnej, szczególne zasady rachunkowości w ścisłym znaczeniu tego pojęcia. Nie można zaś zakresu upoważnienia rozciągać na niewymienione w nim zagadnienia innej natury, takie jak kształtowanie polityki rachunkowości kas w zakresie wyceny ich aktywów i ustalania wyniku działalności. Stanowi to bowiem klasyczny przykład przekroczenia granic upoważnienia ustawowego, zwłaszcza, że możliwość wprowadzenia przedmiotowych regulacji wobec spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych aktem podustawowym nie wynika z innych przepisów ustawy.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie rozpatrywał sprawy dotyczące właściwych relacji między ustawą i rozporządzeniem na tle art. 92 ust. 1 Konstytucji. Z bogatego orzecznictwa w tym zakresie istotne dla niniejszej sprawy są przede wszystkim wyroki i postanowienia dotyczące dwóch zagadnień.

Pierwszym z nich jest zakres materii, która może być przekazana do regulacji w rozporządzeniu. Trybunał Konstytucyjny stwierdzał, że powinna ona „być określona poprzez wskazanie spraw rodzajowo jednorodnych z tymi, które reguluje ustawa, lecz które nie mają zasadniczego znaczenia z punktu widzenia założeń ustawy i dlatego nie zostały unormowane w niej wyczerpująco, a są niezbędne do realizacji norm ustawy” - teza orzeczenia z 22 kwietnia 1987 r., sygn. K 1/87, OTK w 1987 r., poz. 3; podobnie - po wejściu w życie obecnej Konstytucji - m.in. wyroki z: 7 listopada 2000 r., sygn. K 16/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 257; 29 października 2002 r., sygn. P 19/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 67; 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 76). Minimalny stopień szczegółowości wytycznych zależy przy tym od regulowanej materii: „w niektórych dziedzinach (np. prawo karne, czy – mówiąc szerzej – regulacje represyjne) zarysowuje się bezwzględna wyłączność ustawy, nakazująca normowanie w samej ustawie właściwie wszystkich elementów definiujących stronę podmiotową czy przedmiotową czynów karalnych (...). W innych dziedzinach prawa ustawa może pozostawiać więcej miejsca dla regulacji wykonawczych. Nigdy jednak nie może to prowadzić do nadania regulacji ustawowej charakteru blankietowego (...). Innymi słowy - możliwe jest też sformułowanie ogólniejszej zasady konstytucyjnej: im silniej

regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki (podmiotów podobnych), tym pełniejsza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych. Przy czym minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego, a wyznaczane musi być *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją jednostki” (wyrok z 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3; stwierdzenia te powtarzają częściowo tezy wyroku z 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98,

OTK ZU nr 7/1999, poz. 156). Co do zasady „Ustawodawca nie może przekazywać do unormowania w drodze rozporządzenia spraw o istotnym znaczeniu dla urzeczywistnienia wolności i praw człowieka i obywatela zagwarantowanych w Konstytucji. Wymienione sprawy muszą być regulowane bezpośrednio w ustawie” (wyrok z 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 142; teza powtórzona następnie m.in. w wyrokach z: 19 lutego 2002 r., sygn. U 3/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 3; 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62; 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97).

Drugim zaś jest ocena sytuacji, kiedy przepis ustawy upoważniający do wydania rozporządzenia jest dosyć lakoniczny, natomiast możliwe jest zrekonstruowanie wytycznych odpowiadających standardom konstytucyjnym na podstawie całej ustawy. Teza o dopuszczalności tego typu rozwiązań została wyrażona po raz pierwszy w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 26 października 1999 r., sygn. K 12/99 (OTK ZU nr 6/1999, poz. 120). Podtrzymano ją w kolejnych kilkunastu orzeczeniach TK (m.in. w wyroku z 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 28). Spotkała się ona jednak z krytyką części doktryny, w której podkreślano, że umieszczanie wytycznych poza przepisem upoważniającym nie jest pożądaną techniką prawodawczą i nie pozwala na odtwarzanie wytycznych z przepisów ustaw innych niż ustawa upoważniająca (zob. S. Wronkowska, *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle konstytucji i praktyki*, (w:) *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 77).

Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie stoi na stanowisku, że rozporządzenie jest aktem wykonawczym wydanym na podstawie ustawy i w celu jej wykonania. Aby rozporządzenie mogło zostać uznane za konstytucyjne, musi spełniać kilka istotnych warunków.

Po pierwsze - musi być wydane na podstawie wyraźnego, tj. nieopartego na domniemaniu ani na wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu. Po drugie - brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie, przejawiający się nawet w nieprecyzyjności upoważnienia, musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normotwórczej. Upoważnienie nie może bowiem opierać się na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim niewymienionych. Upoważnienie ustawowe nie podlega również wykładni rozszerzającej ani celowościowej. Po trzecie - jeżeli rozporządzenie określa tryb postępowania, to winno to czynić w taki sposób, który zapewnia spójność z postanowieniami ustawy. Po czwarte - rozporządzenie nie może być również sprzeczne z normami konstytucyjnymi oraz ustawami, które bezpośrednio lub nawet pośrednio dotyczą materii będącej przedmiotem rozporządzenia. Po piąte - rozporządzenie nie może regulować sfery praw i wolności. Sfera ta bowiem stanowi materię konstytucyjną, w zakresie której dopuszczalna jest jedynie ingerencja ustawowa. Nie może ona być regulowana w aktach podustawowych. Ponadto dodać należy, że rozporządzenie, które nie zostało wydane w celu wykonania ustawy i na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie, należy uznać za niezgodne z wymogami konstytucyjnymi (por. wyroki z 11 maja 1999 r., sygn. P 9/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 75 oraz z 5 marca 2001 r., sygn. P 11/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 33).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że wykonawczy charakter rozporządzenia determinuje treść upoważnienia do jego wydania. Musi być ono sformułowane w taki sposób, aby odsyłało do unormowania tylko takich spraw, które są przedmiotem ustawy i które służą realizacji tych samych celów, jakie znajdują wyraz w przepisach ustawy. Dlatego przepisy ustawy upoważniającej, a w szczególności przepis upoważniający, powinny wyznaczać co najmniej w sposób ogólny, lecz jednocześnie dostatecznie wyraźny, kierunek unormowań, które mają nastąpić w drodze

rozporządzenia. Nie można bowiem wykonywać w drodze rozporządzenia tego, co nie zostało uregulowane w ustawie. Przepisy aktu wykonawczego muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym z rozwiązaniami ustawowymi (por. wyrok z 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 76).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego rozporządzenie nie może więc bez wyraźnego upoważnienia ustawy wkraczać w sferę materii prawnych regulowanych innymi ustawami. Nie może także zawartych w nich treści przekształcać, modyfikować, a nawet nie powinno ich powtarzać (por. wyroki TK z: 26 czerwca 2001 r., sygn. U 6/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 122, 7 listopada 2000 r., sygn. K 16/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 257, 24 maja 1999 r., sygn. P 10/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 77 oraz 19 kwietnia 1999 r., sygn. U 3/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 70).

Zdaniem Trybunału, z art. 92 Konstytucji wynika to, że ustawodawca miał wolę pełnego, podmiotowego i przedmiotowego określenia zakresu prawodawstwa podstawowego i w tym celu nałożony został na ustawodawcę zwykły obowiązek precyzyjnego i szczegółowego sformułowania zakresu upoważnienia, a przez to także obowiązek organów upoważnionych do ścisłego jej wykonania. Akt wykonawczy jest tym samym ściśle związany z wolą ustawodawcy, wyrażoną w upoważnieniu (por. wyroki z: 22 marca 2007 r., sygn. U 1/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 29, 6 listopada 2007 r., sygn. U 8/05, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 121, 16 września 2008 r., sygn. U 5/08, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 122 oraz 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 28).

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie uznaje, że ustawowe upoważnienie do wydania aktu wykonawczego (rozporządzenia) powinno być konkretne, co wyklucza możliwość samodzielnego regulowania rozporządzeniem całego kompleksu zagadnień, do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich wytycznych. Ponadto upoważnienie do wydania rozporządzenia podlega zawsze ścisłej wykładni. Brak stanowiska ustawodawcy w danej materii należy zawsze rozumieć jako nieudzielenie upoważnienia (zob. wyrok z 4 listopada 1997 r., sygn. U 3/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 40 i cytowane tam wcześniejsze orzecznictwo oraz orzeczenie z 23 października 1995 r., sygn. K 4/95, OTK w 1995 r.,

cz. II, poz. 31 i wyrok z 8 grudnia 1998 r., sygn. U 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 118).

Podkreślenia wymaga, że § 4 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia nakłada na SKOK-i obowiązek utworzenia odpisów w wysokości nie niższej niż 35 proc. z tytułu zmniejszenia wartości udzielonych pożyczek i kredytów, w tym niezapłaconych odsetek, jeśli zwłoka wynosi od trzech do dwunastu miesięcy. Odpis ten ma być tworzony w pełnej wysokości (w 100 %) na należności, w których choćby jedna spłata zalega powyżej roku. Jest to zapis zmieniający merytorycznie treść art. 35b ustawy o rachunkowości, który zawiera ogólną zasadę dokonywania odpisów aktualizujących należności z uwzględnieniem prawdopodobieństwa ich zapłaty. Przepis normuje także zasady tworzenia odpisów aktualizujących do wysokości należności nie objętej gwarancją lub innym zabezpieczeniem w przypadku dłużników postawionych w stan likwidacji lub upadłości. W szczególności art. 35b ust. 1 pkt 2 ustawy nakłada obowiązek utworzenia odpisu aktualizującego 100 proc. należności tylko w sytuacji oddalenia wniosku o ogłoszenie upadłości, jeśli majątek dłużnika nie wystarcza na pokrycie kosztów postępowania upadłościowego. Zaskarżone rozporządzenie przewiduje wyłączenia z obowiązku tworzenia odpisów aktywów, które nie występują w portfelach SKOK-ów (gwarancje i poręczenia Skarbu Państwa lub rządu kraju członkowskiego OECD, Narodowego Banku Polskiego bądź innego banku centralnego kraju członkowskiego OECD, Bankowego Funduszu Gwarancyjnego). Zastosowanie wobec SKOK-ów nieadekwatnych względem nich przepisów odnoszących się do działalności banków i zamieszczanie ich – bez merytorycznego uzasadnienia – w akcie wykonawczym w istocie prowadzi do ograniczenia aktywności pożyczkowej SKOK-ów, przy równoczesnym wzroście bilansowych kosztów ich działalności wywołanym tworzeniem nowych rezerw. Jest to przejaw swoistej dyskryminacji systemu Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych wobec banków, które mają przywilej zaliczania środków odprowadzanych na rezerwy do kosztów uzyskania przychodów. Zawarte w rozporządzeniu rozwiązania dotyczące pomniejszeń podstawy dokonywania odpisów są niezgodne z zasadą przyzwoitej legislacji, która nie dopuszcza tworzenia przepisów, które z uwagi na istotę organizacji

i działalności ich adresata nie będą mogły w stosunku do niego znajdować zastosowania, a zatem przepisów z założenia martwych. O ile bowiem w przypadku banków pomniejszenia takie jak wymienione w § 5 rozporządzenia mogą mieć zastosowanie, o tyle w przypadku kas w praktyce ich stosowanie nie będzie mogło mieć miejsca.

Należy podkreślić, że na skutek przekroczenia granic upoważnienia do wydania zaskarżonego rozporządzenia, jego przepisy naruszają art. 92 Konstytucji RP, albowiem wkraczają w materię praw i obowiązków obywateli, która może być regulowana wyłącznie ustawą. Ustawa o rachunkowości czyni treść przyjmowanej przez jednostkę polityki rachunkowości kwestią jej swobodnego wyboru w granicach wyznaczanych przez ustawę, podczas gdy zaskarżone przepisy rozporządzenia narzucają – w zakresie odpisów aktualizujących należności z tytułu pożyczek i kredytów – treść tej polityki rachunkowości. Ograniczają więc w istotnej mierze swobodę kas w jej kształtowaniu w granicach ustawowych.

Nadto należy podkreślić, że powyższe wkroczenie w materię zastrzeżoną dla regulacji ustawowej jest niezwykle daleko idące. Narzucenie bowiem spółdzielczym kasom oszczędnościowo-kredytowym sztywnych zasad polityki rachunkowości w zakresie tworzenia odpisów aktualizujących należności z tytułu pożyczek i kredytów ma bezpośredni wpływ na ustalenie wyniku działalności kasy. Upoważnienie, zawarte w art. 81 ust. 2 pkt 10 ustawy o rachunkowości, obejmuje szczegółowe zasady rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, czyli reguły o charakterze technicznym, decydujące o formalnej stronie rachunkowej prezentacji przez jednostkę zdarzeń gospodarczych, podczas gdy zaskarżone przepisy rozporządzenia dotyczą treści przyjmowanej przez jednostkę polityki rachunkowości w zakresie wyceny aktywów (wysokości odpisów aktualizujących należności z tytułu pożyczek i kredytów, czyli podstawowe aktywa spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych). Przedmiot regulacji zaskarżonych przepisów rozporządzenia odbiega więc zasadniczo od przedmiotu ustawowego upoważnienia do jego wydania. Warto przy tym podkreślić, że inne jednostki niż banki (w przypadku których ustawodawca

wprowadził odrębne wyraźne upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia, regulującego zasady tworzenia rezerw na ryzyko związane z ich działalnością) i (od chwili wejścia w życie zaskarżonych przepisów Rozporządzenia) spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, korzystają z wolności kształtowania swej polityki rachunkowości w zakresie tworzenia odpisów aktualizujących należności.

Trzeba przy tym wskazać, że jedną z podstawowych zasad rachunkowości jest zasada porównywalności sprawozdań finansowych za obecny i poprzedni okres sprawozdawczy. W przypadku gdy jednostce zostaje narzucona treść polityki rachunkowości odbiegająca istotnie od przyjętej przez jednostkę w poprzednim okresie (i we wszystkich poprzednich okresach, od początku istnienia kas), dla osiągnięcia porównywalności zachodzi konieczność takiego przedstawienia wyników za poprzedni okres sprawozdawczy, aby były one porównywalne z prezentowanymi w obecnym okresie sprawozdawczym. Jeżeli ta zmiana dotyczy tak fundamentalnego zagadnienia jak wycena aktywów, powstałych i wycenianych już w poprzednim i wielu wcześniejszych okresach sprawozdawczych, a więc okoliczności mającej istotny wpływ na ustalenie wyniku finansowego jednostki w poprzednich okresach sprawozdawczych, to wówczas na jednostce spoczywa konieczność dokonania przeszacowania wartości tych aktywów i wyniku z poprzedniego okresu. Musi ona to uczynić na początek okresu sprawozdawczego, w którym po raz pierwszy znajdą zastosowanie nowe zasady polityki rachunkowości. Powyższa okoliczność sprawia, że zaskarżona regulacja narusza także, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, zasadę proporcjonalności, czy też minimalizacji ingerencji prawotwórczej, zgodnie z którą to zasadą ustawodawca nie powinien na obywateli nakładać więcej obowiązków niż jest to konieczne z punktu widzenia *ratio legis* aktu normatywnego, nie powinien ingerować w swobodę obywateli głębiej niż jest to niezbędne. Niewątpliwie, tym bardziej niedopuszczalne i niezgodne z art. 92 Konstytucji RP jest aby, taka nadmierna ingerencja w swobodę obywateli dokonywana była w akcie rangi niższej niż ustawa. Naruszenie art. 2 Konstytucji dotyczy także wynikającej z niego zasady przyzwoitej legislacji i polega na tym, że przewidziane w rozporządzeniu *vacatio legis* jest zbyt krótkie, jeśli się uwzględni charakter i wagę zmian w polityce rachunkowości kas,

jakie nakazuje rozporządzenie. Trzeba przy tym podkreślić, że rozporządzenie ma znajdować zastosowanie do sprawozdań finansowych za rok 2012 oraz do dokonywania odpisów aktualizujących już w pierwszym kwartale roku 2012, podczas gdy rozporządzenie weszło w życie dnia 18 stycznia 2012 r. Wejście w życie rozporządzenia miało więc miejsce już po rozpoczęciu okresów sprawozdawczych, do których jego przepisy mają zastosowanie.

Zaskarżone przepisy rozporządzenia są także niezgodne z wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP zasadą praworządności, zobowiązującą organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Wydając bowiem zaskarżone przepisy Minister Finansów jako organ władzy wykonawczej podjął działanie, do którego nie posiadał podstawy prawnej w postaci ustawowego upoważnienia do wydania aktu, regulującego zasady polityki rachunkowości kas w zakresie wyceny ich aktywów (tworzenia odpisów aktualizujących należności). Minister Finansów, wydając zaskarżone przepisy, wykroczył poza granice ustawowego upoważnienia zawartego w art. 81 ust. 2 pkt 10 ustawy o rachunkowości, obejmujące jedynie regulację szczególnych zasad rachunkowości kas, przyznając sobie bez podstawy prawnej możliwość kształtowania wyniku finansowego spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Zaskarżone przepisy rozporządzenia naruszają również art. 22 Konstytucji RP, stanowiąc bowiem zbędne ograniczenie wolności prowadzenia działalności gospodarczej przez spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe. Ograniczenie takie mogłoby być dopuszczalne wtedy i tylko wtedy, gdyby było dokonane w ustawie oraz gdyby było dokonane ze względu na ważny interes publiczny. W kwestii zaś kształtowania przez jednostki swej polityki rachunkowości w zakresie zasad aktualizowania wartości aktywów ustawodawca za taką wartość podlegającą ochronie uznaje raczej swobodę jednostek. Zaskarżone przepisy naruszają także art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż wprowadzają ograniczenie wolności gospodarowania przysługującej spółdzielczym kasom, podczas gdy brak godziwej podstawy do ograniczenia tej wolności, zaś ograniczenie nie jest konieczne dla zapewnienia ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób, nie

jest ono też ograniczeniem koniecznym w demokratycznym państwie. Zaskarżone przepisy rozporządzenia są także niezgodne z art. 32 ust. 2 Konstytucji, zawarte w nich rozwiązania stanowią bowiem nieuzasadnioną dyskryminację kas na tle wszystkich innych jednostek (z wyjątkiem banków, dla których – jak wskazano wyżej – wyraźny przepis ustawy zawiera upoważnienie dla Ministra Finansów do określenia zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z ich działalnością), którym pozostawiono swobodę kształtowania swej polityki rachunkowości w zakresie ustalania wysokości odpisów aktualizujących należności. Należy przy tym podkreślić, że ograniczając w tak istotny sposób swobodę działalności gospodarczej kas oraz dyskryminując kasy w stosunku do innych podmiotów prawa, zaskarżone przepisy rozporządzenia tym samym godzą w wolności obywatelskie ich członków. Działalność gospodarcza spółdzielni jest bowiem, w myśl przepisu art. 1 § 1 ustawy – Prawo spółdzielcze, wspólną działalnością jej członków, prowadzoną w ich interesie.

Załączniki:

- lista posłów podpisujących wniosek.
- 4 odpisy wniosku