

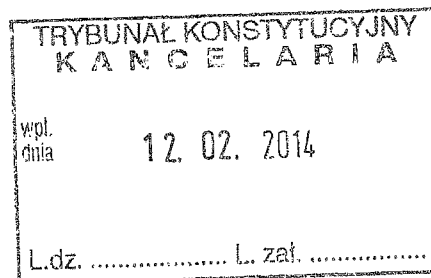


RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

Warszawa, dnia 12 lutego 2014 r.

DR1/500/013-3/WBN/2014/

Sygn. akt U 2/12



Pan
Prof. dr hab. Andrzej Rzepliński
Prezes Trybunału Konstytucyjnego

Szanowny Panie Prezese,

W ślad za pismem z dnia 9 kwietnia 2013 r., znak DR2/500/014-4/WBN/2013/RD, oraz w związku z wyznaczonym na dzień 18 lutego 2014 r. terminem rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie połączonych wniosków grup Posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 marca 2012 r. i z dnia 6 lutego 2013 r., sygn. akt U 2/12, jak również w związku z uzupełniającym stanowiskiem Prokuratora Generalnego, Komisji Nadzoru Finansowego oraz znajdującą się w aktach sprawy, na dzień 11 lutego 2014 r., korespondencją z Krajową Spółdzielczą Kasą Oszczędnościowo-Kredytową, uprzejmie proszę o przyjęcie dodatkowych wyjaśnień o charakterze uzupełniającym.

I. Zakres pojęcia *szczególne zasady rachunkowości*, użytego w art. 81 ust. 2 pkt 10 oraz art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d) ustawy o rachunkowości, w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania rozporządzeń Ministra Finansów: z dnia 30 grudnia 2011 r. oraz z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych.

Zgodnie z art. 4 ustawy o rachunkowości, rachunkowość jednostki obejmuje:

- 1) przyjęte zasady (politykę) rachunkowości;
- 2) prowadzenie, na podstawie dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych, ujmujących zapisy zdarzeń w porządku chronologicznym i systematycznym;
- 3) okresowe ustalanie lub sprawdzanie drogą inwentaryzacji rzeczywistego stanu aktywów i pasywów;



- 4) wycenę aktywów i pasywów oraz ustalanie wyniku finansowego;
- 5) sporządzanie sprawozdań finansowych;
- 6) gromadzenie i przechowywanie dowodów księgowych oraz pozostałej dokumentacji przewidzianej ustawą;
- 7) poddanie badaniu, składanie do właściwego rejestru sądowego, udostępnianie i ogłaszanie sprawozdań finansowych w przypadkach przewidzianych ustawą.

Z przepisu tego *expressis verbis* wynika zatem, że do obszaru rachunkowości należy m.in. wycena aktywów i pasywów oraz ustalanie wyniku finansowego. Obszary te zajmują centralne miejsce w systemie rachunkowości. Bez prawnych reguł ich dokonywania rachunkowość byłaby zbiorem pustych procedur, które ich adresaci mogliby wypełniać dowolną treścią, pozbawioną wartości informacyjnej. Ponadto dalsze przepisy ustawy, w tym zwłaszcza art. 35b wprost odnoszą się do wyceny należności, której elementem są odpisy aktualizujące. W tym kontekście – zwłaszcza względy wykładni językowej – zmuszają do uznania, że określone aktem wykonawczym szczególne zasady rachunkowości określonego podmiotu dotyczyć muszą każdego z elementów składowych tworzących jej system, a zatem również wyceny aktywów i pasywów, w tym należności oraz odpisów dla nich tworzonych. Oczywiście szczególne zasady rachunkowości muszą być zgodne z bezwzględnie wiążącymi normami ustawy. Skoro jednak ustawodawca zdecydował się na upoważnienie Ministra Finansów do określenia szczególnych zasad rachunkowości dla określonego katalogu jednostek, to tym samym przyznał mu kompetencję do stanowienia norm uszczegóławiających regulacje ustawowe.

Zaliczenie do szczególnych zasad rachunkowości także materii wyceny aktywów jest widoczne w szczególności na przykładzie art. 40 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, który mówi wprost, cyt:

„Szczególne zasady rachunkowości dla jednostek, o których mowa w ust. 2, dotyczą:

- 1) ewidencji wykonania budżetu;
- 2) ewidencji wykonania budżetu w układzie zadaniowym;
- 3) ewidencji aktywów trwałych stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego;
- 4) wyceny poszczególnych składników aktywów i pasywów;
- 5) sporządzania sprawozdań finansowych oraz odbiorców tych sprawozdań.”

Przykład ten nie służy oczywiście rekonstrukcji delegacji ustawowej zawartej w art. 81 ustawy o rachunkowości (jest on jasny na gruncie tej ustawy), lecz jest dodatkowym potwierdzeniem znaczenia pojęcia rachunkowości w systemie prawa polskiego.

Należy przy tym zauważyć, że argumentacja Wnioskodawców dotycząca sprzeczności zakwestionowanych rozporządzeń z art. 81 ustawy o rachunkowości opiera się o swoistą argumentację a contrario: skoro w odniesieniu do banków ustawodawca wymienił wprost zasady tworzenia rezerw, to delegacja dotycząca spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych nie obejmuje odpisów aktualizujących. Wnioskowanie a contrario w sensie logicznym nie należy jednak do wnioskowań o charakterze niezawodnym. Przyjmując bowiem, że delegacja ustawowa dla określenia szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych nie obejmuje zasad wyceny aktywów (należności) doszlibyśmy do wniosku o sprzeczności art. 4, art. 35b, jak i całokształtu przepisów ustawy z delegacją. Wynika stąd, że gdyby ustawodawca istotnie zamierzał wyłączyć problematykę odpisów aktualizujących z zakresu delegacji ustawowej, winien to wprost zapisać w art. 81, np. poprzez sformułowanie „z wyłączeniem zasad tworzenia odpisów aktualizujących od należności”.

Podnoszona przez Wnioskodawców pewna różnica w treści delegacji ustawowych banków posiada zatem inne wyjaśnienie: w przypadku banków ustawodawca podkreślił obowiązek wprowadzenia przez Ministra Finansów szczególnych zasad rachunkowości dotyczących rezerw na ryzyko związane z ich działalnością. W odniesieniu do spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych ustawodawca pozostawił kwestię odpisów aktualizujących Ministrowi Finansów, który może wprowadzić regulacje uszczegóławiające przepisy ustawy o rachunkowości w tym zakresie.

Dla pełnej jasności stanu prawnego Minister Finansów, nie poprzestając na względach wykładni gramatycznej, uznaje za zasadne poruszenie ponadto kilku kwestii szczegółowych, tj: 1) relacji tzw. polityki rachunkowości do regulacji normatywnych, 2) szczególnej roli zasady ostrożności wyceny aktywów i pasywów, 3) znaczenia nowelizacji ustawy o rachunkowości, dokonanej ustawą z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2013 r., poz. 613).

Ad pkt 1)

Prokurator Generalny w stanowisku uzupełniającym zaprezentowanym w piśmie z dnia 14 października 2013 r., znak: PG VIII TK 37/12, na str. 32 stwierdził, że cyt: „... zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 11 ustawy o rachunkowości poprzez przyjęte zasady (politykę) rachunkowości rozumie się wybrane i stosowane przez jednostkę rozwiązania dopuszczone ustawą, w tym także określone w Międzynarodowych Standardach Rachunkowości, zapewniające wymaganą jakość sprawozdań finansowych. Przedmiotowa definicja odnosi się do rozumienia pojęcia przyjęte zasady (polityka) rachunkowości i dotyczy rozwiązań wybranych

i stosowanych przez określoną jednostkę. Wydaje się w związku z tym, że nie odnosi się do pojęcia zasady rachunkowości z art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d) ustawy o rachunkowości. Poprzez zasady rachunkowości, o których mowa w tym przepisie, należy bowiem rozumieć, określone w ustawie o rachunkowości, reguły dotyczące rachunkowości, w ramach których muszą mieścić się wybrane i stosowane przez jednostkę rozwiązania, zapewniające wymaganą jakość sprawozdań finansowych.”

W tym zakresie Minister Finansów stoi na stanowisku, że przyjęte zasady rachunkowości (innymi słowy: polityka rachunkowości) to ten zbiór rozwiązań, których alternatywne dopasowanie do potrzeb jednostki przewidują niektóre (tzw. fakultatywne) zasady rachunkowości, zawarte w ustawie o rachunkowości (bądź w Krajowych Standardach Rachunkowości, ewentualnie w Międzynarodowych Standardach Rachunkowości). Przy tym dobór przyjętych zasad (polityki) rachunkowości nie może być dowolny, przede wszystkim zaś musi odpowiadać bezwzględnie wiążącym normom prawnym. Cel rachunkowości w znaczeniu funkcjonalnym, rozumiany jako jasne i rzetelne przedstawienie sytuacji majątkowej i finansowej jest wyrażony w szczególności w art. 4, art. 7 ustawy o rachunkowości. Przewodnym kryterium doboru rozwiązań pozostawionych jednostce do jej wyboru musi być zapewnienie wymaganej jakości sprawozdań finansowych. Cel ten ustawodawca usytuował wysoko w systematyce ustawy, ujmując go w przepisach ogólnych, przenikających całość aktu prawnego. Zgodnie z art. 4 powołanej ustawy, jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy. Zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmuje się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną. Brzmienie przepisu ponadto wskazuje, że jasność i rzetelność danych tworzonych w ramach rachunkowości są wartościami i celami usytuowanymi ponad swobodą kształtowania polityki rachunkowości. Innymi słowy uprawnienia w zakresie tworzenia polityki rachunkowości w jednostce mają charakter służebny wobec tych nadrzędnych celów wyznaczonych ustawą. Jasność i rzetelność sprawozdań nie są dowolną i czysto woluntarystyczną sferą decyzji kierownika jednostki, ale obiektywną wartością, do której winien on się dostosować. Gdyby było inaczej ustawodawca pozostawiłby jednostce swobodę interpretacji tego czym jest jasność i rzetelność, ale wówczas brzmienie art. 4 ustawy musiało być inne. Musiałoby wprost wskazywać, że wartości te określa sama jednostka. Wynika stąd, że nie zachodzi konflikt kompetencji między prawodawcą (ustawodawcą jak i organem wydającym akt wykonawczy), a jednostką stosującą przepisy o rachunkowości.

Należy przy tym podkreślić, że jaskrawym nadużyciem rozwiązań w zakresie polityki rachunkowości byłoby ich podporządkowanie bieżącym celom w szczególności w zakresie

kreowania wyniku finansowego. Tego rodzaju postępowanie byłoby zaprzeczeniem celu rachunkowości. Prowadziłoby do pomieszczenia funkcji kierowania jednostką oraz dokumentowania i sprawozdawania z jej działalności, co w bardziej potocznym języku nazywane jest „kreatywną księgowością”.

Ad pkt 2)

Zawarta w art. 7 ust. 1 ustawy o rachunkowości zasada ostrożności, inaczej zwana zasadą ostrożnej wyceny należy do grupy nadrzędnych zasad rachunkowości, o charakterze obligatoryjnym, których stosowanie nie zależy od indywidualnej decyzji jednostki. Przejawem stosowania zasady ostrożności jest ujmowanie zmniejszenia wartości składników aktywów (w tym należności z tytułu pożyczek i kredytów) w postaci odpisów umorzeniowych (inaczej: aktualizujących). Co więcej, dokonywanie odpisów należy uwzględniać w wyniku finansowym, bez względu na jego charakter i wysokość. W tym też ujęciu samo stosowanie zasady ostrożności nie stanowi przedmiotu przyjętych zasad (polityki) rachunkowości, gdyż jej przestrzeganie zostało wyłączone spod autonomicznego podejścia jednostki. Nadrzędne zasady rachunkowości, do których zaliczana jest zasada ostrożności, muszą być bowiem przez jednostkę stosowane zawsze.

Szczególne zasady rachunkowości, bez względu na to czy dotyczą spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, czy innych instytucji finansowych, dla których ustawodawca przewidział w art. 81 ust. 2 ustawy o rachunkowości delegację dla ministra właściwego do spraw finansów publicznych do ich określenia w drodze rozporządzenia, nie mogą stanowić odrębnych zasad rachunkowości od katalogu zawartego w ustawie o rachunkowości. W szczególności minister właściwy do spraw finansów publicznych nie może kreować nowych zasad, nieznanymi ustawie, lub wprowadzać zasady sprzeczne z ustanowionymi ustawą o rachunkowości. Poprzez dookreślenie *szczególne* – zasady rachunkowości, wskazane w aktach wykonawczych do ustawy, odznaczają się indywidualną specyfiką, właściwą charakterowi działalności wykonywanej przez adresatów rozporządzeń, tak aby ich konkretyzacja prowadziła do jak najwierniejszego wykonania podstawowego celu rachunkowości i sprawozdawczości finansowej, jakim jest rzetelne i jasne przedstawienie sytuacji majątkowej i finansowej jednostki oraz osiągniętych przez nią wyników finansowych.

Ad pkt 3)

Dobitnym potwierdzeniem pierwotnej intencji ustawodawcy jest uzasadnienie do nowelizacji art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d) ustawy o rachunkowości, dokonanej ustawą z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2013 r.,

poz. 613). Zgłaszając brzmienie przepisu, które zostało przyjęte w uchwalonej ustawie, Wnioskodawcy wskazali, że: „Potrzeba doprecyzowania tej delegacji wynika z przeprowadzenia analiz obecnego brzmienia zawartego w druku nr 911, w wyniku których dostrzeżono możliwość dokonania niepożądanego interpretacji, zgodnie z którą poszczególne zasady wyceny aktywów i pasywów będą mogły stanowić odrębną kategorię w stosunku do szczególnych zasad rachunkowości. Jednoznaczne wskazanie, że szczególne zasady rachunkowości obejmują zasady wyceny aktywów i pasywów analogicznie, jak to ma miejsce w przypadku zakresu informacji wykazywanych w sprawozdaniu finansowym, zapobiegnie powstawaniu jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych w tym zakresie.¹”.

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, że określenie w zaskarżonych rozporządzeniach Ministra Finansów szczegółowej wysokości i zasad tworzenia odpisów aktualizujących dla należności kas nie narusza delegacji ustawowej zawartej w art. 81 ustawy o rachunkowości, a w konsekwencji art. 92, ani też art. 7 Konstytucji RP.

II. Wzajemne relacje pomiędzy art. 35b ustawy a zakwestionowanymi przepisami rozporządzeń.

Z analizy przeprowadzonej w pkt I wynika, że zakres delegacji ustawowej dla Ministra Finansów w przypadku zarówno rozporządzenia z dnia 30 grudnia 2011 r., jak i 15 stycznia 2013 r. obejmuje również zasady wyceny należności spółdzielczych kas oszczędnościowo kredytowych, w tym tworzenie odpisów aktualizujących. Należy zatem w dalszej kolejności odnieść się do relacji zakwestionowanych przepisów wykonawczych z unormowaniami ustawy o rachunkowości, dotyczącymi bezpośrednio tej materii.

Zasada ostrożności, zawarta w art. 7 ust. 1 ustawy o rachunkowości, została rozwinięta m.in. w art. 35b ustawy o rachunkowości. § 4 (5) rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2011 r. (15 stycznia 2013 r.) w sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo kredytowych, zwanego dalej „rozporządzeniem z 2011 r.” („rozporządzeniem z 2013 r.”) stanowi konkretyzację regulacji zawartej w art. 35b ust. 1 pkt 5 oraz po części w pkt 3 ustawy o rachunkowości. Wymaga podkreślenia, że art. 35b wyznacza ramy, w obrębie których następuje stosowanie zasady ostrożności, w postaci dokonywania odpisów aktualizujących. Naruszeniem tej zasady byłoby natomiast postępowanie sprzeczne z którąkolwiek z dyspozycji zawartych w art. 35b ustawy o rachunkowości. Zauważenia wymaga, że art. 35b sformułowany został w sposób bezosobowy. Jego adresatem nie jest zatem wyłącznie jednostka stosująca przepisy ustawy o rachunkowości,

¹ Stenogram z posiedzenia Komisji Finansów Publicznych nr 149 z dnia 21 lutego 2013 r.; źródło: www.sejm.gov.pl

ale również Minister Finansów, który poprzez delegację zawartą w art. 81 ustawy może dokonać uszczegółowienia zasad wynikających z art. 35b.

W kontekście zarzutu niezgodności z art. 35b ustawy o rachunkowości należy podnieść jeszcze jeden aspekt odnoszący się do zakresu wniosków. Oba wnioski, mówią o niezgodności w całości odpowiednio § 4 rozporządzenia z 2011 r. i § 5 rozporządzenia z 2013 r. z art. 35b ustawy o rachunkowości, podczas, gdy przedstawiona w nich argumentacja dotyczy jedynie § 4 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 rozporządzenia z 2011 r. oraz odpowiednio § 5 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 rozporządzenia z 2013 r. Jednakże przepisy te składają się aż z 7 ustępów. Regulacje te są oczywiście ze sobą powiązane, jednakże nie zachodzi między nimi związek nierozzerwalny. W pozostałym zakresie stanowiska te nie przedstawiają żadnej argumentacji na rzecz obalenia domniemania zgodności ust. 2-7 § 4 (i § 5) rozporządzeń z ustawą o rachunkowości i Konstytucją. Przepisy te dotyczą odpowiednio:

- momentu tworzenia odpisów;
- momentu rozwiązywania odpisów;
- ogólnej zasady, iż podlegają one zmniejszeniu;
- zaliczania w koszty niektórych kategorii (w tym należności przedawnionych) – co wprost odpowiada art. 35b ust. 3 ustawy o rachunkowości;
- zaliczeniu odpisów rozwiązanych do pozostałych przychodów – co wprost odpowiada art. 35c ustawy o rachunkowości, niewskazanym jako wzorzec kontroli w niniejszym postępowaniu.

O ust 2-7 § 4 rozporządzenia z 2011 r. (oraz § 5 rozporządzenia z 2013 r.) wspomina Prokurator Generalny na str. 42 dodatkowego stanowiska. Nie przedstawia jednak do nich pogłębionej argumentacji. Jednakże w tym kontekście nie byłoby uprawnione stanowisko, iż ust. 2-7 zakwestionowanych § 4 (i § 5) rozporządzeń regulują zawarte tam kwestie w sposób odmienny niż art. 35 b ustawy o rachunkowości, ponieważ wzorzec art. 35b kwestii tych w ogóle nie reguluje, a uregulowania zawarte w ust. 5-7 są zgodne z art. 35b i 35c ustawy o rachunkowości. Tym bardziej zatem zasadne jest uznanie, że jest to materia „szczególnych zasad rachunkowości”.

Przyjmując zatem, że w świetle art. 81 ustawy o rachunkowości Minister Finansów posiadał kompetencję do zawarcia szczególnych regulacji również w zakresie wyceny aktywów SKOK, należy stwierdzić, że w sposób zgodny z art. 35b doprecyzował przewidziane w nim zasady dokonywania odpisów aktualizujących, przy czym jego unormowania:

- nie zastępują polityki rachunkowości;

- konkretyzują jedynie niektóre przypadki związane z tworzeniem odpisów, dotyczące bardzo drastycznych przypadków wpływających wprost na wartość tychże składników aktywów.

Przy tym uregulowania rozporządzenia nie wykraczają poza zakres przewidziany ustawą o rachunkowości oraz pozostają w pewnej proporcji do okresów opóźnienia.

W szczególności, zgodnie z art. 35b ust. 1 pkt 5 ustawy o rachunkowości, w odniesieniu do należności przeterminowanych lub nieprzeterminowanych o znacznym stopniu prawdopodobieństwa nieściągalności, w przypadkach uzasadnionych rodzajem prowadzonej działalności lub strukturą odbiorców - wartość należności aktualizuje się poprzez dokonanie odpisu aktualizującego, w wysokości wiarygodnie oszacowanej kwoty odpisu, w tym także ogólnego, na nieściągalne należności. W konsekwencji kwota odpisu powinna zostać określona w wysokości wiarygodnie oszacowanej kwoty. Czy można zatem zasadnie twierdzić, że § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2011 r. (§ 5 ust. 1 rozporządzenia z 2013 r.) zawiera wartości procentowe kreujące niewiarygodnie oszacowane kwoty odpisów, skoro zostały one zaczerpnięte z wytycznych World Council of Credit Unions (WOCCU) - Światowej Rady Związków Kredytowych, których Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa jest członkiem?

Opracowany przez WOCCU, pod koniec lat 80-tych i udoskonalany przez kolejne dziesięciolecia, standard PEARLS (Protection, Effective Financial Structure, Asset Quality, Rates of Return and Costs, Liquidity, Signs of Growth), traktowany w kategoriach Best Practices – jest systemem monitorowania wyników finansowych przekazujących wytyczne w zakresie zarządzania dla unii kredytowych i innych instytucji oszczędnościowych. Jak wskazuje WOCCU standard PEARLS może być również narzędziem nadzoru dla organów regulacyjnych. PEARLS oferuje regulatorom wskaźniki i standardy nadzoru funkcjonowania instytucji oszczędnościowych. Najbardziej krytycznym wskaźnikiem odnoszącym się do ochrony jest P1 (Protection 1). Celem wskaźnika P1 jest zalecenie 100 % rezerw (odpisów) na straty kredytowe z tytułu kredytów, których opóźnienie w spłacie jest większe niż 12 miesięcy. Natomiast wskaźnik P2 (Protection 2) zaleca tworzenie odpisów w wysokości 35% dla pożyczek i kredytów, dla których opóźnienie w spłacie jest większe niż 1 miesiąc i mniejsze niż 12 miesięcy.² Jak łatwo zauważyć Minister Finansów w zakwestionowanych przepisach przyjął łagodniejsze podejście od zalecanego przez WOCCU, gdyż obowiązek tworzenia odpisów aktualizujących w wysokości 35% w świetle § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2011 r. (§ 5 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2013 r.) powstaje z chwilą powstania przeterminowania powyżej 3, a nie 1 miesiąca – co nie wyklucza możliwości pełnego

² Źródło: <http://www.woccu.org/financialinclusion/pearls/aboutpearls>

zastosowania się przez poszczególne spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe do wytycznych WOCCU.

Na szczególne znaczenie należytej wyceny należności znajdujących się w portfelach unii kredytowych, jak również niezadowolające praktyki w tym zakresie zwraca się uwagę w załączonym do pisma KSKOK (wniesionego do Trybunału Konstytucyjnego w dniu 4 lutego 2014 r.) piśmie Światowej Rady Związków Kredytowych z dnia 11 czerwca 2013 r., cyt: *„Nieadekwatna ochrona przed stratami z tytułu kredytów pociąga za sobą dwa niepożądane skutki: sztuczne rozděcie wartości aktywów i fikcyjne zyski. Większość unii kredytowych nie jest skora by uznać straty z tytułu kredytów, tym bardziej zaś by przyznawać, że obniżają ich zyski. Niechęć ta prowadzi do rozległych nadużyć w sferze bezpieczeństwa i zasad działalności. Zawyża się, podawane w sprawozdaniach, kwoty zysku netto, niewystarczające są rezerwy na straty z tytułu kredytów, a oszczędności członków nie podlegają dostatecznej ochronie.”*

Nieadekwatność rozwiązań odnoszących się do zasad tworzenia odpisów aktualizujących wartość należności z tytułu kredytów i pożyczek, zawartych w wewnętrznych uregulowaniach systemu SKOK, obrazują pisma Komisji Nadzoru Finansowego:

- z dnia 6 grudnia 2010 r., znak: DBS/WO7/075/4/2/JZM/10,
- z dnia 31 października 2011 r., znak: DBS/WO7/0732/6/3/JZM/1,

w których zebrano spostrzeżenia biegłych rewidentów badających sprawozdania finansowe wybranych kas oszczędnościowo-kredytowych w okresie poprzedzającym wydanie rozporządzenia z 2011 r.³

Co do zasady spłaty kredytów i pożyczek są zaliczane na poczet należności zaległych, co oznacza, że przy w miarę sprawnie obsługiwanej pożyczce czy też kredycie nie wystąpi taka pojedyncza „luka” w spłacie np. za miesiąc luty, która po wznowieniu spłat w miesiącu marcu i ich kontynuowaniu w miesiącach kolejnych wywoła efekt w postaci obowiązku utworzenia odpisu aktualizującego w wysokości 35% podstawy dokonywania w czerwcu i 100% w marcu kolejnego roku. Pokazuje to, że odpisy dotyczą pożyczek i kredytów, których obsługi dłużnicy zaprzestali i stan ten utrzymuje się powyżej trzech miesięcy (odpis wynosi 35%) albo rok (odpis wynosi 100%). Przy czym odpisy w tej wysokości dotyczą jedynie przypadków, gdy należności nie podlegają zmniejszeniu z związku z odpowiednim zabezpieczeniem. 100% odpis dotyczy zatem pożyczki lub kredytu nieobsługiwanych od co najmniej roku i nieposiadających żadnego zabezpieczenia lub posiadających zabezpieczenie oczywiście niewystarczające. Należy to bardzo wyraźnie podkreślić w kontekście nieprecyzyjnego stwierdzenia zawartego

³ Wystąpienia KNF stanowią załącznik do niniejszego pisma.

na str. 7 wniosku grupy Posłów na Sejm z 6 lutego 2013 r. – nie jest zatem prawdą, że odpis tworzy się w 100%, cyt: „choćby jedna spłata zalega powyżej roku”.

Nie można zgodzić się z twierdzeniem Wnioskodawców, iż ustawa o rachunkowości nakazuje 100% odpis jedynie w przypadku, o którym mowa w art. 35b ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości, to jest w razie oddalenia wniosku o ogłoszenie upadłości ze względu na to, że majątek nie wystarcza na pokrycie kosztów postępowania upadłościowego. W takim przypadku wymóg ten ma charakter bezwzględny. W pozostałych przypadkach ustawa wyznacza pewien przedział do 100%, który nie oznacza jednak dowolności. Tak określony przedział oznacza, że dla określonych przypadków, adekwatny jest również odpis w wysokości 100%. Jest on prawnie dozwolony.

Przedział ten wyznacza w art. 35b pkt 3 ustawy o rachunkowości ocena sytuacji majątkowej oraz brak pokrycia zabezpieczeniem, oraz rodzajem działalności, strukturą odbiorców, a przede wszystkim wiarygodnością oceny odpisu. Przedział ten oznacza, że zarówno odpis w wysokości 35%, jak i 100% mieści się w granicach wyznaczonych art. 35b ustawy o rachunkowości. Minister Finansów przekroczyłby zakres upoważnienia, gdyby określił wysokość odpisu przekraczającą wartość należności, tj. ponad 100%, albo w przypadku, gdy ustawa nakazuje odpis 100% określił go na poziomie niższym.

Nie można zgodzić się ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego dotyczącym § 6 rozporządzenia Ministra Finansów z 2013 r., który twierdzi, że przepisy te „uzupełniają” regulacje ustawy poprzez określenie katalogu zabezpieczeń pomniejszających podstawę dokonywania odpisów aktualizujących. Nie jest to uzupełnienie ustawy, lecz doprecyzowanie pojęcia „wiarygodnie oszacowanej kwoty odpisu”, użytego w art. 35b ustawy o rachunkowości, który, jak wskazano jest adresowany nie tylko do jednostki stosującej przepisy o rachunkowości, ale również Ministra Finansów, który określa szczególne zasady rachunkowości. Uzupełnieniem ustawy byłoby wprowadzenie przez Ministra dodatkowych, nieznanych ustawie tytułów pomniejszeń, czy też zwiększeń odpisów. Minister Finansów przyjął obszerny katalog zabezpieczeń o obiektywnej wartości, które w sensie ekonomicznym i prawnym istotnie mają wpływ na zmniejszenie ryzyka dotyczącego przeterminowanej należności spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej.

Wnioskodawcy, nieco podobnie, jak w tym przypadku Prokuratora Generalnego zdają się mylić funkcje przepisów o rachunkowości z merytorycznymi uprawnieniami bądź obowiązkami w działalności operacyjnej kas. Należy podkreślić, że zaskarżone przepisy rozporządzeń nie zakazują przyjmowania innych zabezpieczeń udzielanych pożyczek i kredytów przez kasy. Ich

funkcją jest jedynie uszczegółowienie zasad wyceny należności i to tylko tych, których obsługiwania dłużnicy zaprzestali. Oznacza to, że:

- kasy mogą przyjmować również inne zabezpieczenia kredytów i pożyczek,
- w stosunku do kredytów i pożyczek zabezpieczonych w inny sposób nie powstaje obowiązek tworzenia odrębnych odpisów aktualizujących, do momentu, gdy zabezpieczane przez nie zobowiązania przestaną być obsługiwane.

Wnioskodawcy, ani też Prokurator Generalny w ogóle nie wykazali na czym polega sprzeczność § 5 rozporządzenia z 2011 r. i § 6 rozporządzenia z 2013 r. z art. 35b ustawy o rachunkowości.

Wskazali jedynie, że są to zabezpieczenia niestosowane w praktyce działalności kas oraz, ewentualnie że przepisy je przewidujące dokonują „uzupełnienia ustawy”. Ostatni z argumentów został podważony w niniejszym punkcie. Odnosząc się natomiast do kwestii praktyki działalności kas należy wskazać, że kwestia ta w żaden sposób nie może służyć ocenie zgodności aktu wykonawczego z art. 35b ustawy o rachunkowości.

Ustawa wymaga bowiem, że należność ma być „wiarygodnie oszacowana”. Zatem zarzut naruszenia tej dyrektywy ustawowej powinien zmierzać do wykazania, że przewidziane przez Ministra Finansów zabezpieczenia prowadzą do braku wiarygodności wyceny. Przykładowo cechą taką miałyby zabezpieczenia osobiste od podmiotów nieposiadających żadnego majątku.

Jednakże ani Wnioskodawcy, ani Prokurator Generalny nie wykazali, na czym polega brak przesłanki wiarygodności zabezpieczeń wskazanych przez Ministra Finansów. Problem częstotliwości występowania w działalności kas to zupełnie inne zagadnienie. Skoro Wnioskodawcy nie kwestionują wiarygodności zabezpieczeń określonych przez Ministra Finansów, a przy tym sami przyznają, że kasy takimi nie dysponują oraz nie formułują propozycji innych wiarygodnych zabezpieczeń, to zasadny jest wniosek, iż należności te nie są zabezpieczone w stopniu uzasadniającym zmniejszenie odpisów. Po raz kolejny widać tu pewien błąd argumentacji polegający na niezasadnym utożsamieniu obowiązków wynikających z przepisów o rachunkowości z merytorycznymi obowiązkami jednostki w jej działalności operacyjnej.

Również załączone przy pismach KSKOK do Trybunału Konstytucyjnego wyroki Sądu Okręgowego w Gdańsku (w tym sygn. XV C 1807/12) nie dostarczają nowej merytorycznej argumentacji w sprawie oceny zgodności zaskarżonych przepisów z ustawą o rachunkowości. Pomijając fakt, że mają charakter wiążący w konkretnej sprawie, należy stwierdzić, że nie są one poparte pogłębioną analizą chociażby samego pojęcia rachunkowości i jej zasad w kontekście delegacji ustawowej. Również ocena zgodności szczególnych zasad rachunkowości

spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych z art. 35b ustawy o rachunkowości nie jest przekonująca.

III. Zarzut naruszenia art. 22 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji

Ponieważ analiza przeprowadzona w pkt I i II wskazuje na zgodność zakwestionowanych przepisów wykonawczych zarówno z delegacją ustawową, jak i merytorycznymi postanowieniami art. 35b ustawy o rachunkowości, należy odnieść się do zarzutów naruszenia art. 22 oraz 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Niezwykle lakoniczne w tym względzie stanowisko Prokuratora Generalnego opiera się jedynie o błędne, zdaniem Ministra Finansów, założenie, że zakwestionowane przepisy są wydane z przekroczeniem granic ustawowych. Skoro jednak, świetle dotychczasowych rozważań, zarzut ten jest chybiony, należy uznać, że nie zostało obalone domniemanie zgodności z Konstytucją i ustawą o rachunkowości zakwestionowanych przepisów.

Również żadnych dowodów i twierdzeń obalających to domniemanie nie dostarczają skargi Wnioskodawców. Nie przedstawili oni żadnych dowodów, w tym wiarygodnych szacunków ekonomicznych, które wskazywałyby na jakiś konstytucyjnie wątpliwy wpływ zaskarżonych regulacji na sytuację kas. Wnioskodawcy poprzestali jedynie na dość ogólnym stwierdzeniu, że ograniczenia te są „zbędnym ograniczeniem” oraz nie są konieczne do zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku publicznego albo wolności i praw innych osób. Tezy te nie są poparte jakimikolwiek przekonującymi argumentami.

Nie mniej jednak wypada odnieść się do nich także merytorycznie. Przede wszystkim należy po raz kolejny sprostować pewne błędne przedstawienie stanu prawnego i faktycznego zawartego w skargach, według których Minister Finansów przyznaje sobie bez podstawy prawnej „możność kształtowania wyniku finansowego spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych”.

Celem Ministra Finansów w żaden sposób nie jest „kształtowanie wyniku kas”, czy to w ogólności, czy też indywidualnie. Zaskarżone przepisy dotyczą jedynie jednej z bardzo wielu kategorii księgowych, prawnych i ekonomicznych, które pośrednio mogą – lecz nie muszą - mieć wpływ na wynik finansowy konkretnej kasy. Przy tym nie można zaakceptować swego rodzaju „skrótów myślowych”, według którego funkcją dokonania odpisu aktualizującego ma być bezpośredni wpływ na wynik finansowy kasy.

Przede wszystkim celem tworzenia odpisów jest przedstawienie jasnej i rzetelnej informacji o sytuacji majątkowej i finansowej kas. Wnioskodawcy nie wykazali w żaden sposób, że zakwestionowane uregulowania nie pełnią takiej roli.

Po wtóre odpisy tworzone są wyłącznie w odniesieniu do należności, których obsługi zaprzestano od co najmniej trzech miesięcy lub roku.

Po trzecie istnieje możliwość pomniejszenia podstawy odpisu o odpowiedniej jakości zabezpieczenie.

Po czwarte w przypadku ustanowienia zabezpieczenia, jak i spłaty przeterminowanej należności odpisy ulegają odpowiedniemu rozwiązaniu pozostając w tej części bez wpływu na wynik finansowy kas (nota bene te zasady, również są objęte zakresem zaskarżenia).

Po piąte spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa może uniknąć ograniczeń (administracyjno-prawnych, czy wpływających na rozmiar akcji kredytowej), związanych ze skutkami odniesienia odpisów aktualizujących w koszty (a pośrednio na wynik finansowy) poprzez odpowiednie zwiększenie funduszy własnych. W ocenie Ministra Finansów ostatnia z okoliczności wyjaśnia istotę problemu, który legł u podstaw sformułowania skarg, a który polega na swego rodzaju pomieszaniu przyczyn kwestionowanych zjawisk (występowanie zagrożonych należności) z ich skutkami (wiarygodna wycena).

Należy również wskazać, że wbrew twierdzeniom Wnioskodawców rzetelna wycena należności kas (nawet mogąca oddziaływać na ich wynik finansowy i skalę akcji kredytowej) znajduje w pełni uzasadnienie w takich wartościach, jak prawa innych osób, zwłaszcza osób powierzających kasom swoje środki finansowe pod tytułem dłużnym, jak i bezpieczeństwo systemu finansowego w Polsce.

W kontekście art. 22 i 31 ust. 3 Konstytucji RP, jak również zasady prawidłowej legislacji, wywodzonej z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP, należy jednoznacznie odnieść się do zarzutów pod adresem zaskarżonych regulacji, sformułowanych w piśmie KSKOK wniesionym do Trybunału Konstytucyjnego w dniu 4 lutego 2014 r. Jest tam mowa o cyt: „chaotycznie tworzonych i co rusz zmienianych rozwiązaniach”, które skutkować mają „ogromną zmiennością, wręcz kapryśnością wyników finansowych kas”. Zmienność ta została zilustrowana załączonym do pisma KSKOK wykresem.

Minister Finansów wyjaśnia, że regulacje zawarte w kolejnych rozporządzeniach normujących szczególne zasady rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych,

począwszy od rozporządzenia z 2011 r., aż do współcześnie obowiązującego rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 17 września 2013 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. poz. 1137), są co do zasady niezmiennie. Pokrywają się zasady tworzenia i rozwiązywania odpisów oraz ich wysokości. Przejściowy skutek nieuwzględniania poręczeń osób fizycznych o dobrej sytuacji ekonomiczno-finansowej w podstawie ustalania odpisów został już wyeliminowany. Przyczyny wydawania kolejnych rozporządzeń Ministra Finansów miały charakter formalny i wiązały się ze zmianami delegacji ustawowej. Należy przy tym podkreślić, że chodzi tu o narzucony względami techniki prawodawczej wymóg wydania nowego rozporządzenia w związku ze zmianą upoważnienia, nawet gdy nie wpływa ona na dany zakres regulacji merytorycznych aktu wykonawczego. Opisywana zmienność wyników finansowych kas nie może zatem być wyłącznie skutkiem wydania kolejnych rozporządzeń utrzymujących w podstawowej warstwie analogiczne rozwiązania. Tym samym udowodniona została teza, że unormowania dotyczące odpisów aktualizujących w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych – wbrew twierdzeniom Wnioskodawców – nie stanowią nadmiernej ingerencji prawodawcy w sferę działalności kas.

IV. Problem sytuacji prawnej spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych oraz banków.

We wnioskach wielokrotnie podnoszony jest wątek odrębności/odmienności spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych od banków. Odmienność ta miałaby powodować konieczność innego, na swój sposób łagodniejszego traktowania kas niż banki. Zagadnienie to było częściowo przedmiotem wypowiedzi Ministra Finansów, jak i Komisji Nadzoru Finansowego, w których przytoczone zostały argumenty (w tym oceny Trybunału Konstytucyjnego) na rzecz uznania, że kasy wykonują czynności bankowe obciążając ryzykiem środki finansowe powierzone pod tytułem zwrotnym. Okoliczności te zasadniczo upodabniają kasy do banków, co implikuje podobne ich traktowanie także w zakresie zasad oceny ryzyka kredytowego.

Nie mniej jednak porównując w niezbędnym zakresie sytuację prawną banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych należy stwierdzić, że dotyczące ich szczególne zasady rachunkowości nawet w pewien sposób stawiały kasy w pozycji korzystniejszej od banków. Wynika to z następujących przesłanek:

Po pierwsze w okresie obowiązywania zaskarżonych regulacji kasy nie posiadały ustawowych kompetencji do wydawania własnych tytułów egzekucyjnych, podczas gdy takie uprawnienie

miały banki. Zatem kasom trudniej było dochodzić należności niż bankom, ponieważ wymagało to przeprowadzenia sądowego postępowania rozpoznawczego.

Po wtóre ustawa o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych ustanawia dla kas bardziej liberalne niż dla banków normy współczynnika wypłacalności. Oznacza to, że wycena należności kas winna być ostrożniejsza niż w przypadku banków. Tym samym minimalne wielkości odpisów aktualizujących ustalane dla kas na zasadach podobnych jak przy tworzeniu rezerw w bankach z pewnością nie były dla tych pierwszych bardziej dolegliwe.

V. Konsekwencje ewentualnego rozstrzygnięcia o niekonstytucyjności dla bieżącej rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych.

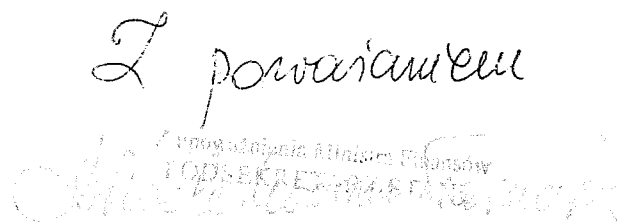
Skutki ewentualnego orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o niezgodności zakwestionowanych przepisów ze wskazanymi wzorcami kontroli należy rozpatrywać w różnych płaszczyznach. W zakresie swojej właściwości Komisja Nadzoru Finansowego poinformowała Trybunał Konstytucyjny o przewidywanych skutkach w swoim wystąpieniu z dnia 31 lipca 2013 r., znak: DPP/WOPI/023/76/8/2013.

Natomiast w zakresie skutków bilansowych, tzn. wykazywanych w księgach rachunkowych i sprawozdaniach finansowych spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, konsekwencje te należy ująć w kontekście obowiązującego na dzień 31 grudnia 2013 r. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 17 września 2013 r., mającego zastosowanie do sprawozdań finansowych za rok 2013. Rozwiązania zawarte w aktualnie obowiązującym rozporządzeniu powielają co do istoty regulacje dotyczące zasad tworzenia odpisów aktualizujących, zawartych w rozporządzeniu z 2013 r., z tą różnicą, że w aktualnym stanie prawnym możliwe jest uwzględnienie na potrzeby obniżenia podstawy dokonywania odpisów poręczeń osób fizycznych, o dobrej sytuacji ekonomiczno-finansowej. W pozostałym zakresie, w szczególności odnośnie stawek oraz przesłanek dokonywania odpisów aktualizujących utrzymane zostały rozwiązania przewidziane w § 5 i 6 rozporządzenia z 2013 r.

Skutki ewentualnego orzeczenia zakwestionowanych przepisów ze stosownymi regulacjami ustawy o rachunkowości, a w konsekwencji z przytoczonymi we wnioskach normami konstytucyjnymi nie wpłyną bezpośrednio na bieżące wyniki kas, będące podstawą podejmowania decyzji nadzorczych. Ujęcie ewentualnej korekty w sprawozdaniach finansowych, pomimo, że jej wartość będzie dotyczyła roku 2012 r., znajdzie odzwierciedlenie w sprawozdaniu finansowym za rok 2013 r.

Należy przyjąć, że sprawozdania finansowe za rok 2012 r. zostały już przyjęte i zatwierdzone przez Walne Zebranie lub Zebranie Przedstawicieli spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych⁴. Z powyższych względów ewentualne stwierdzenie niezgodności zaskarżonych przepisów z Konstytucją RP, co do zasady nie wpłynęłoby na zmianę aktualnej wartości bilansowej pożyczek i kredytów wykazywanych w pozycji *B.II.1.a Należności od członków – kredyty i pożyczki członkowskie*. Co prawda odpisy aktualizujące wykazane w sprawozdaniu finansowym za 2012 rok mogłyby zostać odwrócone i w sprawozdaniu finansowym za rok 2013 wykazane w pozycji *A.VI. Zysk (strata) z lat ubiegłych*, jako tzw. „błąd”⁵, jednakże na skutek konieczności utworzenia na te należności odpisów zgodnie z aktualnie obowiązującymi regulacjami (a więc w istocie tożsamymi) kwota korekty zysku (straty) z lat ubiegłych z przeciwnym znakiem zostałaby odniesiona na wynik bieżącego okresu. Wartość pozycji pasywów *A. Fundusze własne* pozostałaby więc bez zmian, a zatem skutki ewentualnego orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o niezgodności zakwestionowanych przepisów miałyby w sprawozdaniu finansowym sporządzonym za rok 2013 wyłącznie charakter prezentacyjny.

Przedstawiając powyższe wyjaśnienia uzupełniające, zwracam się z uprzejmą prośbą o ich uwzględnienie w prowadzonym postępowaniu.

Z poważaniem

Dorota Podedworna-Tarnowska

Załączniki:

1. pismo Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 6 grudnia 2010 r., znak: DBS/WO7/075/4/2/JZM/10,
2. pismo Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 31 października 2011 r., znak: DBS/WO7/0732/6/3/JZM/1.

⁴ Zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o rachunkowości roczne sprawozdanie finansowe jednostki podlega zatwierdzeniu przez organ zatwierdzający, nie później niż 6 miesięcy od dnia bilansowego.

⁵ Stosownie do art. 54 ust. ustawy o rachunkowości oraz pkt 5.7. i 5.8. Krajowego Standardu Rachunkowości nr 7 „Zmiany zasad (polityki) rachunkowości, wartości szacunkowych, poprawianie błędów, zdarzenia następujące po dniu bilansowym – ujęcie i prezentacja”.