

Warszawa, 7 września 2012 r.

Trybunał Konstytucyjny

Al. Jana Christiana Szucha 12 A

00-918 Warszawa

Wnioskodawca:

Grupa Posłów na Sejm Rzeczypospolitej
Polskiej VII Kadencji, według załączonej
listy,

reprezentowanych przez posła Andrzeja
Dudę,

reprezentowana przez adwokata Joannę
Mędrzecką z Kancelarii Adwokackiej JM
Adwokat Joanna Mędrzecka, Piotr
Wachowiak, Jacek Skoczek Spółka
komandytowa, 81-867 Sopot, ul.
Krasickiego 8/2

Uczestnicy postępowania:

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej

Prokurator Generalny Rzeczypospolitej
Polskiej

Sygn. akt Twn 3/12

PISMO WNIOSKODAWCÓW W UZUPEŁNIENIU BRAKÓW FORMALNYCH WNIOSKU

W imieniu Wnioskodawców, jako ich pełnomocnik, w wykonaniu zarządzenia Trybunału z dnia 28 sierpnia 2012 r., doręczonego w dniu 3 września 2012 r., uprzejmie wyjaśniam:

- 1) Wnosimy o dokonanie kontroli zgodności z Konstytucją przepisu art. 41 ust. 2 zdanie pierwsze i zdanie drugie ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, zwanej dalej Ustawą.

W zakresie przepisu art. 41 ust. 2 zdanie pierwsze Ustawy wskazujemy na niezgodność tego przepisu z art. 2, 20, 22, 32 i 58 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W zakresie przepisu art. 41 ust. 2 zdanie drugie Ustawy również wskazujemy na niezgodność tego przepisu z art. 2, 20, 22, 32 i 58 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Niezgodność z Konstytucją przepisu art. 41 ust. 2 zdanie pierwsze Ustawy, który stanowi, że spółdzielcze kasy obligatoryjnie zrzeszają się w Kasie Krajowej uzasadniamy w następujący sposób:

Przepis art. 41 ust. 2 zdanie pierwsze Ustawy jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP z zasadą subsydiarności, albowiem od chwili wejścia w życie Ustawy, gdy organem nadzoru nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi stała się – w miejsce Kasy Krajowej (organu nadzoru samorządowego) – Komisja Nadzoru Finansowego (organ władzy publicznej, którego kompetencje nie są podmiotowo ograniczone do jego członków), obligatoryjna przynależność kas do Kasy Krajowej utraciła swe uzasadnienie. Tak daleko idąca ingerencja w swobodę przystępowania i występowania ze spółdzielni osób prawnych, jaką jest Kasa Krajowa, zawarta w art. 41 ust. 2 zdanie pierwsze Ustawy, jest więc nadmierna i nieuzasadniona. Obligatoryjna przynależność kas do Kasy Krajowej nie jest niezbędna z punktu widzenia pełnienia przez Kasę Krajową funkcji stabilizacyjnej, można bowiem dopuścić wnoszenie wkładów na fundusz stabilizacyjny Kasy Krajowej przez kasę niebędącą jej członkiem, jak również korzystanie z pomocy stabilizacyjnej Kasy Krajowej przez taką kasę. Wpłaty na fundusz stabilizacyjny Kasy Krajowej stanowią szczególną konstrukcję prawną i nie zostały przez ustawodawcę w art. 55 ust. 1 Ustawy określone jako wkłady członkowskie, lecz jako środki o określonej wysokości, nie ma więc przeszkód do wnoszenia ich przez kasę niebędącą członkiem Kasy Krajowej.

Przepis art. 41 ust. 2 zdanie pierwsze Ustawy jest niezgodny z art. 20 i 22 Konstytucji RP, albowiem przewidziana w nim obligatoryjna przynależność wszystkich kas do Kasy Krajowej, oznacza nie tylko to, że żadna kasa nie może działać nie przystępując do Kasy Krajowej i nie może z niej wystąpić, ale także to, że Kasa Krajowa nie może odmówić przyjęcia którejkolwiek kasy ani pozbawić członkostwa takiej kasy, która działa na szkodę pozostałych członków lub samej Kasy Krajowej; co za tym idzie Kasa Krajowa nie może odmówić świadczenia usług na rzecz którejkolwiek z kas. Sytuacja takiego przymusowego współdziałania partnerów gospodarczych oraz obowiązkowego

uczestniczenia przez obywateli (spółdzielcze kasy) we wspólnym prowadzeniu przedsiębiorstwa spółdzielczego (Kasy Krajowej) stanowi obecnie, od chwili wejścia w życie Ustawy, która zmieniła reguły nadzorcze, nieuzasadnione ograniczenie swobody prowadzenia działalności gospodarczej kas i Kasy Krajowej.

Przepis art. 41 ust. 2 zdanie pierwsze Ustawy jest niezgodny z art. 32 Konstytucji, stanowi bowiem dyskryminację spółdzielczych kas względem wszystkich innych spółdzielni, które nie mają obowiązku przynależenia do spółdzielni osób prawnych, a nawet do związków rewizyjnych (wobec spółdzielni niezrzeszonej uprawnienia i obowiązki związku rewizyjnego wykonuje Krajowa Rada Spółdzielcza); stanowi on także przejaw dyskryminacji Kasy Krajowej względem wszystkich innych spółdzielni, zostaje ona bowiem pozbawiona możliwości decydowania o przyjęciu – odmowie przyjęcia na członka osoby przystępującej, jak również możliwości pozbawienia członkostwa na którejkolwiek z podstaw, przewidzianych w Prawie spółdzielczym. Przepis ten stanowi także dyskryminację kas względem banków, w tym banków spółdzielczych, które jako jedyne podlegają obowiązkowi zrzeszania się z bankami zrzeszającymi, zgodnie z art. 16 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających, jednakże mają one możliwość wyboru z którym, spośród banków zrzeszających, pragną współpracować, mogą także wypowiedzieć umowę zrzeszenia i zawrzeć ją z innym bankiem zrzeszającym. W przypadku spółdzielczych kas takiego wyboru ustawodawca nie pozostawił, nie dozwolił też na zakładanie przez spółdzielcze kasy kolejnych kas krajowych, podczas gdy nie jest wykluczone powoływanie kolejnych banków zrzeszających. Taka nierówność na niekorzyść kas i Kasy Krajowej nie znajduje żadnego uzasadnienia w świetle systemu nadzoru nad kasami, powołanego na mocy Ustawy. Należy też podkreślić, że – w sytuacji gdy kasy podlegają nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego, nie ma w zasadzie przeszkód aby kasa działała samodzielnie, bez przynależności do jakiegokolwiek kasy krajowej.

Przepis art. 41 ust. 2 zdanie pierwsze Ustawy jest sprzeczny z art. 58 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, godzi bowiem w samą istotę wolności zrzeszania się, pozbawiając członkostwo kas w Kasie Krajowej cechy dobrowolności, która stanowi fundament Międzynarodowych Zasad Spółdzielczych i definicji spółdzielni, wyrażonej w art. 1 ustawy – Prawo spółdzielcze oraz konstrukcji zrzeszenia, przewidzianej w polskim systemie prawa. Ograniczenia godzące w fundamenty wolności obywatelskich winny być

szczególnie ostrożnie stosowane, jednakże ograniczenie zawarte w art. 41 ust. 2 zdanie pierwsze Ustawy zostało utrzymane pomimo, że odpadło jego jedyne uzasadnienie, wskazywane w toku prac legislacyjnych nad projektem ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych z 1995 r., którym było usprawnienie nadzoru Kasy Krajowej nad kasami, osiągnęte dzięki ich obligatoryjnemu członkostwu. Jak wskazano wyżej, obecnie nie ma podstaw do utrzymywania zasady istnienia tylko jednej kasy krajowej, w której mają obowiązek zrzeszyć się wszystkie kasy i z której żadna nie może odejść i nie może zostać pozbawiona członkostwa. Odebranie członkom Kasy Krajowej, sprawującym jej demokratyczną kontrolę i kierownictwo możliwości pozbawienia członkostwa takiej kasy, która narusza obowiązki wynikające z członkostwa, stanowi też niedopuszczalne ograniczenie ich prawa do decydowania wewnętrznych sprawach zrzeszenia.

Niezgodność z Konstytucją przepisu art. 41 ust. 2 zdanie drugie Ustawy, który stanowi, że członkami Kasy Krajowej mogą być wyłącznie kasy, uzasadniamy w następujący sposób:

Przepis art. 41 ust. 2 zdanie drugie Ustawy jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą subsydiarności, albowiem nałożone w nim ograniczenie w postaci zamknięcia drzwi spółdzielni osób prawnych jaką jest Kasa Krajowa przed wszystkimi innymi podmiotami niż spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe nie znajduje dostatecznego uzasadnienia. Należy podkreślić, że zasada otwartych drzwi spółdzielni stanowi zarówno fundament konstrukcji spółdzielni, przyjętej w polskiej ustawie - Prawo spółdzielcze, jak i podstawowe założenie Międzynarodowych Zasad Spółdzielczych. Uzasadnieniem wyłączności członkostwa kas w Kasie Krajowej, podobnie jak obligatoryjności członkostwa kas, było do chwili wejścia w życie Ustawy powierzenie Kasie Krajowej funkcji nadzoru nad zrzeszonymi w niej kasami, funkcji publicznoprawnej. Uzasadnienie to obecnie odpadło, utrzymanie więc podyktowanego nim daleko idącego ograniczenia nie znajduje dostatecznej podstawy.

Przepis art. 41 ust. 2 zdanie drugie jest niezgodny także z art. 20 i 22 Konstytucji RP, albowiem ograniczenie wolności przystępowania do Kasy Krajowej i przyjmowania do Kasy Krajowej podmiotów, będących partnerami gospodarczymi kas i Kasy Krajowej, wspierającymi technologicznie i gospodarczo ich działalność, podmiotami, z którymi współpraca prowadzona jest przez kasy w interesie ich członków i w celu zwiększenia ich stabilności finansowej oraz konkurencyjności oferowanych usług, stanowi nieuzasadnione

ograniczenie form tej współpracy. Przepis ten stanowi więc nieuzasadnione ograniczenie wolności prowadzenia działalności gospodarczej, której ochronę gwarantuje przepis art. 22 Konstytucji RP oraz godzi w zasadę społecznej gospodarki rynkowej, wyrażoną w art. 20 Konstytucji RP, której istotą jest wspieranie przez Państwo takich form gospodarczego współdziałania partnerów, które prowadzą do poprawy ekonomicznego i społecznego położenia obywateli. Dzięki zwiększeniu konkurencyjności usług kas oraz zwiększeniu stabilności finansowej systemu SKOK, członkowie kas mogliby uzyskiwać taką poprawę.

Przepis art. 41 ust. 2 zdanie drugie Ustawy jest niezgodny z art. 32 Konstytucji, albowiem zakaz przystępowania do Kasy Krajowej podmiotów innych niż kasy stanowi nieuzasadnioną dyskryminację Kasy Krajowej jako zrzeszenia oraz podmiotów, pragnących przystąpić do takiego zrzeszenia. Jak wskazano wcześniej, inne spółdzielnie zrzeszające osoby prawne (lub osoby fizyczne i osoby prawne) co do zasady, nie mają zamkniętego grona członków. Istnieją w systemie prawnym spółdzielnie, zrzeszające tylko osoby fizyczne, natomiast ograniczenie grona członków spółdzielni osób prawnych do tylko jednej wąskiej ich kategorii nie jest spotykane. Również w przypadku banków zrzeszających banki spółdzielcze, których funkcja jest w pewnej mierze zbliżona do Kasy Krajowej, grono ich akcjonariuszy nie jest zamknięte. Powierzenie publicznoprawnej funkcji nadzoru nad kasami Komisji Nadzoru Finansowego, zamiast Kasie Krajowej, powoduje odpadnięcie jedynego ograniczenia dla takiego nierównego traktowania Kasy Krajowej i podmiotów, pragnących zostać jej członkami w stosunku do innych zrzeszeń i osób do nich przystępujących. Należy podkreślić, iż nałożenie na Kasę Krajową szeregu obowiązków wobec kas przy ograniczeniu źródeł finansowania jej działalności, a także wprowadzenie w Ustawie szeregu rozwiązań, mających zahamować rozwój kas, uzasadniałoby otwarcie drzwi Kasy Krajowej dla nowych kategorii członków w celu umożliwienia jej nowych możliwości rozwoju i uzyskania nowych źródeł finansowania m. in. działalności stabilizacyjnej na rzecz kas.

Przepis art. 41 ust. 2 zdanie drugie Ustawy jest niezgodny z art. 58 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, albowiem wyrażony w nim zakaz przystępowania do Kasy Krajowej innych podmiotów niż kasy stanowi nieuzasadnione dostatecznie ograniczenie wolności zrzeszania się. Jak wskazano wyżej w uzasadnieniu niezgodności omawianego przepisu z art. 32 Konstytucji RP, inne zrzeszenia o w pewnej mierze podobnej konstrukcji lub funkcji (spółdzielnie osób prawnych, banki zrzeszające) nie doznają podobnych

ograniczeń. Zawiężenie grona członków Kasy Krajowej do jednej tylko kategorii podmiotów pozbawia Kasę Krajową posiadanej normalnie przez zrzeszenia możliwości rozwoju. Uniemożliwia partnerom gospodarczym kas i Kasy Krajowej współdziałanie z nimi w ramach tego zrzeszenia. Ograniczenie to godzi w istotę wolności zrzeszania się, której fundamentem jest wolność przystępowania do niego. Ograniczenie to nie znajduje uzasadnienia w konieczności ochrony żadnego ważnego interesu prawnego, chronionego w demokratycznym państwie prawnym.

2) Zarzucane przepisom Ustawy niezgodności z Konstytucją uzasadniane w sposób następujący:

a) Niezgodność zaskarżonego w pkt c) Wniosku przepisu art. 9 Ustawy z wyrażoną w art. 32 ust. 1 zasadą równości polega na tym, że nałożenie na kasy i ich założycieli obowiązku przedkładania na żądanie Komisji Nadzoru Finansowego stosownych informacji i dokumentów niezbędnych do wydania opisanych w Ustawie zgód i zezwoleń (przy braku precyzyjnego określenia zakresu okoliczności mających znaczenie dla wyrażenia tychże zgód i zezwoleń oraz braku określenia zakresu dokumentacji potrzebnej do wykazania przesłanek udzielenia tych zgód i zezwoleń) stawia kasy i ich założycieli w położeniu gorszym niż banki i ich założycieli albo inne spółdzielnie i ich założycieli. W przypadku banków i ich założycieli ustawa – Prawo bankowe w sposób znacznie bardziej precyzyjny niż czyni to Ustawa, formułuje przesłanki udzielenia lub odmowy udzielenia zgód i zezwoleń a także zakres dokumentacji, niezbędnej do ich wykazania. W przypadku natomiast spółdzielni innych niż spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe i banki spółdzielcze) i ich założycieli w ogóle nie występuje konieczność uzyskiwania zgód i zezwoleń organu władzy publicznej w sprawach, w jakich Ustawa wymaga od kas i ich założycieli uzyskania zgody lub zezwolenia. Ustawa – Prawo bankowe nie przyznaje Komisji Nadzoru Finansowego podobnie szerokiego i niedookreślonego uprawnienia do żądania informacji i dokumentów od banków i ich założycieli. Przyznanie zaś takiego uprawnienia w stosunku do kas i ich założycieli zwiększa w sposób istotny zakres uznaniowości decyzji Komisji Nadzoru Finansowego w prawie opisanych w Ustawie zgód i zezwoleń, pozwalając temu organowi uzależniać ich udzielenie od wykonania dowolnie przez niego nałożonego zobowiązania do przedłożenia dokumentów i informacji.

b) Niezgodność zaskarżonego w pkt af) Wniosku przepisu art. 46 ust. 1 Ustawy z art. 22 Konstytucji RP polega na tym, że członkowie kas, jako członkowie

spółdzielni, zgodnie z przepisami ustawy – Prawo spółdzielcze poprzez swoje uczestnictwo w tej spółdzielni prowadzą wspólną działalność gospodarczą. W wyniku nałożenia na kasę obowiązku uiszczania składki na nadzór ze środków funduszu oszczędnościowo-pożyczkowego, który tworzony jest z wkładów i oszczędności członków kasy, swoboda tej działalności gospodarczej członków spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej doznaje istotnego ograniczenia. Środki bowiem powierzone przez członków kasie z przeznaczeniem na działalność samopomocy finansowej mają być w części przeznaczone na wydatkowanie na finansowanie nadzoru nad kasami sprawowanego przez organ władzy publicznej. Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest, zgodnie z art. 22 Konstytucji RP, dopuszczalne tylko ze względu na ważny interes publiczny. W ocenie Wnioskodawców nie istnieje ważny interes publiczny, wymagający tego, aby składka, o jakiej mowa w art. 46 ust. 1 Ustawy miała być uiszczana właśnie ze środków oszczędności i wkładów członków spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej, gromadzonych na jej funduszu oszczędnościowo-pożyczkowym. Na taki ważny interes publiczny nie wskazał też Projektodawca ustawy w uzasadnieniu jej projektu.

- c) Niezgodność zaskarżonego w pkt bb) Wniosku przepisu art. 71 ust. 1 Ustawy z przepisem art. 32 Konstytucji, wyrażającym zasadę równości i zakaz dyskryminacji polega na tym, że choć zaskarżony przepis jest sformułowany, w zakresie zdania wprowadzającego, podobnie jak art. 138 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe, regulujący wydawanie przez Komisję Nadzoru Finansowego zaleceń wobec nadzorowanych przez nią banków, ponieważ wskazuje w sposób przykładowy, nie zaś wyczerpujący katalog zaleceń, jakie Komisja Nadzoru Finansowego może wydawać kasom, jego normatywna treść jest odmienna. W przypadku banków bowiem, nadzór nad którymi sprawowany jest od wielu lat, jego standardy mają charakter utrwalony, a jednocześnie znajdują swoje źródło w przepisach prawa Unii Europejskiej i stosowanych w innych krajach europejskich regulacjach nadzoru bankowego, istnieje znacznie większa niż w przypadku kas przewidywalność zaleceń. Ponieważ z woli ustawodawcy europejskiego kasy wyłączone są spod wymogów Dyrektywy Bankowej brak jest takiego ponadnarodowego, utrwalonego źródła regulacji nadzorczych wobec kas, zaś standardy wypracowane w praktyce działalności nadzoru krajowego i nadzorów zagranicznych wobec banków nie przystają do specyfiki organizacji i działalności kas, jak choćby wskazane w art. 71 ust. 1 pkt 3

zalecenie zwiększenia funduszy własnych, podczas gdy kasy jako spółdzielnie są zrzeszeniami ludzi, nie kapitału, zrzeszeniami o zmiennym funduszu udziałowym, całkowicie odmiennymi w tym zakresie od spółek akcyjnych. Dlatego też brak dookreślenia katalogu zaleceń, jakie mogą być wydawane przez Komisję Nadzoru Finansowego wobec kas, czyni ich położenie prawne znacznie mniej pewnym niż położenie prawne banków pod rządami art. 138 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe. Dlatego też art. 71 ust. 1 Ustawy stanowi wyraz niedozwolonej dyskryminacji kas, których przewidywalność położenia prawnego wymaga ścisłego i wyczerpującego określenia w ustawie instrumentów nadzoru stosowanych przez organ władzy publicznej.

- d) Niezgodność zaskarżonego w pkt bd) Wniosku przepisu art. 72 Ustawy z art. 32 Konstytucji RP wyrażającym zasadę równości i zakaz dyskryminacji polega na tym, że sankcja w postaci kary pieniężnej nakładanej na członka zarządu kasy przewidziana jest w przypadku niewykonywania zaleceń, o których mowa w art. 71 ust. 1 Ustawy. Jak wskazano wyżej w uzasadnieniu niezgodności art. 71 ust. 1 Ustawy z art. 32 Konstytucji RP, treść takich zaleceń – odmiennie niż w przypadku banków - nie jest możliwa do przewidzenia na gruncie przepisów Ustawy, z uwagi na brak utrwalonych standardów i brak obiektywnych źródeł oraz zachodzi niebezpieczeństwo stosowania zaleceń, jakie byłyby odpowiednie dla banków, natomiast byłyby nieadekwatne do organizacji i działalności kas. Takie zalecenia mogłyby być w praktyce niemożliwe do wykonania w kasie. W konsekwencji nieprzewidywalne są także przesłanki zastosowania przez Komisję Nadzoru Finansowego sankcji opisanych w art. 72 Ustawy, a przede wszystkim zachodzi niebezpieczeństwo, iż sankcja z art. 72 Ustawy byłaby stosowana w sytuacji gdy członkowie zarządu nie mieliby możliwości (ze względu na ustawową konstrukcję kasy) zrealizowania zalecenia organu nadzoru. Ta okoliczność czyni położenie prawne kas, w szczególności zaś członków ich zarządów, w nieuzasadniony sposób gorszym niż położenie prawne banków i członków ich zarządów.

Niezgodność zaskarżonego w pkt be) i bf) Wniosku przepisów art. 73 ust. 1 i 76 ust. 1 Ustawy z art. 32 Konstytucji RP polega na tym, że – jak szeroko opisano w uzasadnieniu pkt be) i bf) Wniosku - powstanie groźby wystąpienia straty bilansowej albo powstanie niebezpieczeństwa niewypłacalności i brak niezwłocznego przystąpienia do opracowania programu naprawczego, jako przesłanki ustanowienia zarządcy

komisarycznego, nie czynią zadość postulatowi dookreślenia podstaw i granic działania organu władzy publicznej wobec obywateli. Jak była mowa wyżej, utrwalone i mające swoje źródło w regulacjach Unii Europejskiej standardy ostrożnościowe, stosowane wobec banków pozwalają ustalić w sposób w miarę precyzyjny znaczenie pojęcia groźby wystąpienia straty bilansowej lub powstania niebezpieczeństwa niewypłacalności o jakich mowa w art. 142 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe. Natomiast w przypadku kas, w odniesieniu do których brak takich wzorców i których konstrukcja prawna jest całkowicie odmienna od konstrukcji prawnej spółek akcyjnych, w tak ogólny sposób zakreślone przesłanki obowiązku niezwłocznego przystąpienia do przygotowania programu naprawczego, a w konsekwencji przesłanki ustanowienia w kasie zarządcy komisarycznego, powodują daleko idącą niepewność ich położenia prawnego, z zagrożeniem bezpodstawnego pozbawienia członków kasy możliwości sprawowania jej demokratycznej kontroli i kierownictwa przez wybrane przez siebie organy. Czyni to pozycję prawną kas i ich członków w nieuzasadniony sposób gorszą niż pozycja prawna banków, co stanowi ich nieuzasadnioną dyskryminację, niezgodną z art. 32 Konstytucji RP.

- e) Zaskarżony w pkt bg) Wniosku przepis art. 78 ust. 2 Ustawy jest sprzeczny z art. 32 Konstytucji albowiem przyznaje on Komisji Nadzoru Finansowego wobec Kasy Krajowej uprawnienie do wezwania Kasy Krajowej do usunięcia w wyznaczonym terminie (z zagrożeniem zastosowania sankcji opisanych w kolejnych przepisach ustawy) uchyleń, które w żaden sposób nie zostały w tym przepisie dookreślone. Uprawnia więc on Komisję Nadzoru Finansowego do wydawania Kasie Krajowej dowolnych zakazów i nakazów zmian w jej organizacji i działalności. Czyniąc położenie prawne Kasy Krajowej tak dalece niepewnym i dając Komisji Nadzoru Finansowego możliwość stosowania sankcji za niewypełnienie dowolnie przez siebie określonych obowiązków prawnych, przepis ten bez uzasadnienia dyskryminuje Kasę Krajową wobec wszystkich innych spółdzielni, wszystkich innych podmiotów podlegających nadzorowi nad rynkiem finansowym, a także wobec wszystkich innych podmiotów prawa.
- f) Zaskarżony w pkt bj) Wniosku przepis art. 79 ust. 2 pkt 1 Ustawy, który uprawnia Komisję Nadzoru Finansowego do zawieszenia w czynnościach członka zarządu Kasy Krajowej w przypadku przedstawienia mu zarzutów jakimkolwiek postępowaniu karnym lub skarbowym jest sprzeczny z art. 32 Konstytucji albowiem bez dostatecznego uzasadnienia dyskryminuje

członków zarządu Kasy Krajowej względem innych obywateli w ich życiu społecznym i zawodowym. Możliwość bowiem zawieszenia w czynnościach członka zarządu, przyznana w odniesieniu do każdego przypadku postawienia zarzutów w postępowaniu karnym lub skarbowym, niezależnie od charakteru zarzucanego czynu (np. jakiegokolwiek związku z pełnioną funkcją czy kwalifikacjami niezbędnymi do jej wykonywania), formy winy, a także niezależnie od stopnia społecznego niebezpieczeństwa czynu, wprowadza ogromną niepewność położenia prawnego członków zarządu Kasy Krajowej w zakresie możliwości sprawowania powierzonej im funkcji. Podobną regulację przewiduje art. 138 ust. 4 ustawy – Prawo bankowe w stosunku do członków zarządów banków, jednak również w tym przypadku zachodzi uzasadniona wątpliwość co do zgodności takiej regulacji z Konstytucją. Takiej niepewności prawnej nie doznają inne osoby sprawujące funkcje społeczne i zawodowe, wprowadzenie wobec członków zarządu Kasy Krajowej takiego ograniczenia nie znajduje uzasadnienia w konieczności zapewnienia aby funkcję tą sprawowała osoba rzetelna i godna zaufania. Ograniczenie takie byłoby uzasadnione tylko wtedy, gdyby obejmowało sytuację postawienia zarzutów w sprawach o czyny popełnione w określonej w ustawie formie winy, o określonej społecznej szkodliwości i które pozostają w zdefiniowanym w ustawie związku z pełnieniem funkcji lub niezbędnymi do jej wykonywania kwalifikacjami oraz gdyby odnosiło się do wiarygodności przedstawionych zarzutów. Jako przykład takiej regulacji można wskazać przepis art. 147 ust. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym, który stanowi, że rektor może zawiesić w pełnieniu obowiązków nauczyciela akademickiego, przeciwko któremu wszczęto postępowanie karne lub dyscyplinarne, a także w toku postępowania wyjaśniającego, jeżeli ze względu na wagę i wiarygodność przedstawionych zarzutów celowe jest odsunięcie go od wykonywania obowiązków.

- g) Zaskarżone w pkt bk) Wniosku przepisy art. 81 pkt 5 i 6 Ustawy, które przewidują zmiany w ustawie o rachunkowości, polegające na tym aby w miejsce opiniowania przez Kasę Krajową projektów rozporządzeń Ministra Finansów w przedmiocie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych i wzorcowego planu kont dla kas wprowadzić opiniowanie ich przez Komisję Nadzoru Finansowego są niezgodne z przepisem art. 7 Konstytucji z tego powodu, że przewidują one zmianę opiniowania projektów aktów wykonawczych dotyczących kas przez zraszającą kasy, podlegającą ich demokratycznej kontroli i kierownictwu,

reprezentującą ich interesy, będącą centralą systemu SKOK, Kasę Krajową (będącą dotąd organem nadzoru samorządowego nad kasami i łączącą tę funkcję z funkcjami usługowymi na rzecz kas i zapewnianiem ich stabilności finansowej) na opiniowanie ich przez organ władzy publicznej – ten sam, który od chwili wejścia ustawy w życie – sprawuje nad kasami nadzór publiczny. Sytuacja taka prowadzi do tego, że rozporządzenia z zakresu rachunkowości nie będą już opiniowane przez organ reprezentujący interesy kas i posiadający doświadczenie niezbędne do tego, aby służyć Ministrowi Finansów opinią w celu zapewnienia aby szczególne zasady rachunkowości kas oraz wzorcowe plany kont dla kas uwzględniały specyfikę ich organizacji i działalności oraz bezpośrednio tym zainteresowany z uwagi na pełnioną funkcję stabilizacyjną, lecz przez organ władzy publicznej, który nie pełni wobec kas funkcji stabilizacyjnej, organizacyjnej i usługowej lecz wyłącznie funkcję nadzoru. Wypełniając zadanie polegające na opiniowaniu projektów rozporządzeń w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (w mniejszym stopniu w sprawie wzorcowego planu kont) Komisja Nadzoru Finansowego będzie posiadała wpływ na kształtowanie aktów wykonawczych do ustawy o rachunkowości, mających bezpośredni wpływ na kształtowanie przesłanek zastosowania przez tą samą Komisję Nadzoru Finansowego – jako organ nadzoru nad kasami – instrumentów nadzoru interwencyjnego. Należy podkreślić, że ustalenie okoliczności zaistnienia straty bilansowej albo groźby jej wystąpienia, czy też oceny wypłacalności kasy, które są przesłankami zastosowania najdalej idących instrumentów nadzoru, zależą bezpośrednio od treści wiążących kasy przepisów aktów wykonawczych z zakresu szczegółowych zasad rachunkowości. Komisja Nadzoru Finansowego, mając wpływ na ich kształtowanie, biorąc udział w procesie stanowienia prawa, zyskuje więc wpływ na ustalenie przesłanek rozstrzygnięć wydawanych przez nią w procesie stosowania prawa. Taka regulacja jest sprzeczna z art. 7 Konstytucji, który nakazuje, aby organ stosujący prawo działał w granicach i na podstawie obowiązującego prawa.

Wnioskodawcy prostują oczywistą omyłkę pisarską zawartą w *petitum* Wniosku, polegającą na wskazaniu, iż żądają uznania, że przepisy te są niezgodne z art. 20, 22, 32, 42 ust. 3 i 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

- h) Niezgodność zaskarżonych w pkt b) Wniosku przepisów art. 18 ust. 5, zawierającego delegację dla Ministra Finansów (po zasięgnięciu opinii

Komisji Nadzoru Finansowego i Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej) do określenia wymogów kwalifikacyjnych dla członków zarządów kas, art. 24 ust. 6, zawierającego delegację dla Ministra Finansów (po zasięgnięciu opinii Komisji Nadzoru Finansowego i Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej) do określenia sposobu obliczania współczynnika wypłacalności kas, art. 46 ust. 3, zawierającego delegację dla Prezesa Rady Ministrów do określenia zasad uiszczania i podziału składki na sprawowanie nadzoru, art. 62 ust. 1, zawierającego delegację dla Ministra Finansów (po zasięgnięciu opinii Komisji Nadzoru Finansowego i Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej) do określenia norm dopuszczalnego ryzyka w działalności kas i art. 80 ust. 3, zawierającego delegację dla Ministra Finansów (po zasięgnięciu opinii Komisji Nadzoru Finansowego), określającego obowiązki sprawozdawcze kas i Kasy Krajowej wobec Komisji Nadzoru Finansowego z art. 9 i 91 ust. 3 Konstytucji RP polega na tym, że są one wyrazem naruszenia przez polskiego ustawodawcę decyzji ustawodawcy europejskiego, wyrażonej w wiążącym Rzeczpospolitą Polską art. 2 Dyrektywy 2006/48/WE w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe. W art. 2 tej Dyrektywy ustawodawca europejski zwolnił polskie spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe – podobnie jak unie kredytowe i inne spółdzielnie samopomocy finansowej działające w krajach członkowskich Unii Europejskiej – spod wymogów ostrożnościowych, zawartych w tej Dyrektywie. Należy wskazać, że ustawodawca europejski ustanawiając w art. 2 powołanej wyżej Dyrektywy opisane wyłączenie nie pozostawił ustawodawcy krajowemu swobody decydowania o tym, czy do spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych będą miały zastosowanie wymagania ustanowione dla banków, ale wprost uznał, że wolność tworzenia i działalności spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, sprzyjająca ich rozwojowi jest wartością nadrzędną nad wartościami, które mogłyby przemawiać za stosowaniem w stosunku do nich wymagań takich samych lub analogicznych jak w stosunku do banków oraz że specyfika ich organizacji i działalności przemawia przeciwko stosowaniu do nich takich wymagań, jak w stosunku do banków. W zaskarżonych przepisach jednak ustawodawca polski udzielił Ministrowi Finansów kompetencji do ustanawiania wymogów kwalifikacyjnych dla członków zarządów kas, ustanawiania norm dopuszczalnego ryzyka w działalności kas, ustalania dla

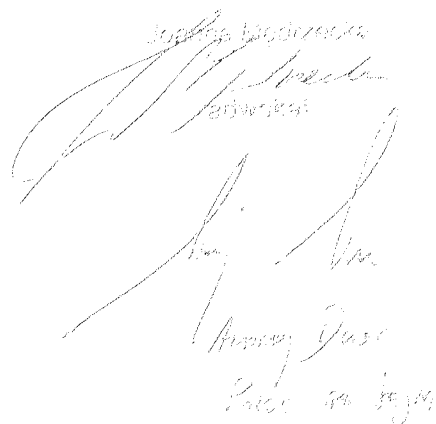
nich sposobu obliczania współczynnika wypłacalności, ustalenia zasad i trybu wykonywania przez kasy obowiązków sprawozdawczych wobec Komisji Nadzoru Finansowego, dzielenia składki wnoszonej przez kasy pomiędzy Kasę Krajową na pokrycie kosztów jej działalności i Komisję Nadzoru Finansowego na pokrycie kosztów sprawowanego przez nią nadzoru, co oznacza poddanie kas wymogom ostrożnościowym i wymogom w zakresie nadzoru na zasadach analogicznych jak nadzór nad bankami, a nawet na zasadach bardziej niż banki uciążliwych i nieadekwatnych do charakteru ich organizacji i działalności, wbrew wyłączeniu dokonane w art. 2 Dyrektywy Bankowej.

W związku z przedstawieniem przez Ministra Finansów Projektu Rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad i trybu wykonywania czynności kontrolnych w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych i w Krajowej Spółdzielczej Kasie Oszczędnościowo-Kredytowej, wydawanego na podstawie art. 64 ust. 3 Ustawy, w uzasadnieniu którego Projektodawca wyraźnie wskazał, iż udzieloną mu delegację rozumie jako delegację wyłącznie do określenia szczegółowych zasad i trybu czynności kontrolnych, sprawowanych przez kontrolerów reprezentujących Komisję Nadzoru Finansowego, nie obejmuje zaś ona określenia takich zasad i trybu w odniesieniu do czynności kontrolnych w kasach, podejmowanych przez Krajową Spółdzielczą Kasę Oszczędnościowo-Kredytową (który to pogląd znajduje także odzwierciedlenie w treści projektowanego Rozporządzenia), Wnioskodawcy cofają wniosek w zakresie żądania ustalenia sprzeczności przepisu art. 64 ust. 3 Ustawy z art. 93 Konstytucji RP;

- 3) Uprzejmie wyjaśniam, że:
- a) Wnosimy o ustalenie, że zaskarżony w pkt h) Wniosku przepis art. 21 ust. 1 Ustawy jest niezgodny także z art. 32 Konstytucji RP,
 - b) Wnosimy o ustalenie, że zaskarżony w pkt l) Wniosku przepis art. 24 ust. 3 pkt 4 Ustawy jest niezgodny także z art. 10 Konstytucji RP,
 - c) Wnosimy o ustalenie, że zaskarżony w pkt p) Wniosku przepis art. 26 ust. 2 Ustawy jest niezgodny także z art. 20 Konstytucji RP,
 - d) Wnosimy o ustalenie, że zaskarżony w pkt af) Wniosku przepis art. 46 ust. 1 Ustawy jest niezgodny także z art. 32 Konstytucji RP oraz z art. 58 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,
 - e) Wnosimy o ustalenie, że zaskarżony w pkt an) Wniosku przepis art. 51 ust. 4 Ustawy jest niezgodny także z art. 20, 22 i 32 Konstytucji RP,

- f) Wnosimy o ustalenie, że zaskarżony w pkt bc) Wniosku przepis art. 71 ust. 4 pkt 1 Ustawy jest niezgodny także z art. 9 w zw. z 91 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 20 i 22 Konstytucji RP,
 - g) Wnosimy o ustalenie, że zaskarżony w pkt bh) Wniosku przepis art. 78 ust. 3 Ustawy jest niezgodny także z art. 20 i 22 Konstytucji RP,
 - h) Wnosimy o ustalenie, że zaskarżony w pkt bj) Wniosku przepis art. 79 ust. 2 pkt 1 Ustawy jest niezgodny także z art. 9 i 91 ust. 3 Konstytucji RP,
 - i) Wnosimy o ustalenie, że zaskarżony w pkt br) Wniosku przepis art. 90 Ustawy jest niezgodny także z art. 91 ust. 3 Konstytucji RP, oraz że niezgodność ta wynika także z tego powodu, że uchylene ustanowionego przez samorządowy organ nadzoru, utrwalonego w praktyce funkcjonowania kas i sprawdzonego w tej praktyce ich funkcjonowania jako skuteczny mechanizm zapewnienia ich stabilności finansowej i harmonijnego rozwoju, systemu norm ostrożnościowych ustanowionych przez Kasę Krajową (i zastąpienie go systemem norm jaki może zostać ustanowiony przez organ władzy publicznej), jest sprzeczne z dokonany w art. 2 Dyrektywy 2006/48/WE wyłączeniem kas spod wymogów tej Dyrektywy. Istota normy wyrażonej w art. 2 Dyrektywy 2006/48/WE polega na wyłączeniu kas spod norm ostrożnościowych, ustanowionych w treści Dyrektywy oraz wyłączeniu uprawnienia i obowiązku organów nadzoru publicznego nad rynkiem finansowym do stanowienia takich norm dla kas. Oznacza ona tym samym nakaz poszanowania przez Ustawodawcę krajowego systemu norm ostrożnościowych wypracowanych przez samorząd kas, jakim jest Kasa Krajowa.
Jako dodatkowe uzasadnienie dla ustalenia niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 58 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wskazujemy okoliczność, że uchylene systemu norm ostrożnościowych, ustanowionych dla kas przez ich zrzeszenie jakim jest Kasa Krajowa, utrwalonych i sprawdzonych w ich działalności, (nie tylko uchylene normy dotyczącej obowiązku ubezpieczenia zgromadzonych w kasach depozytów) stanowi nieusprawiedliwioną ingerencję w przysługującą kasom wolność zrzeszania się. Wyrazem tej wolności jest także możliwość ustanawiania przez zrzeszenie wspólnych reguł, którymi kierować się będą jego członkowie.
- 4) Wskazujemy, iż wnosimy o ustalenie, że zaskarżone w pkt br1) Wniosku przepisy art. 91 ust. 1 i 2 Ustawy są niezgodne z art. 2, art. 122 ust. 4, art. 9 i 91 ust. 3, art. 32, art. 58 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jako uzasadnienie niezgodności zaskarżonych przepisów Ustawy z art. 58 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP podajemy zaś

okoliczność, że dokonanie głębokiej i destrukcyjnej zmiany w zakresie funkcjonowania Programu Ochrony Oszczędności, zorganizowanego przez spółdzielcze kasy, które (jeszcze przed wejściem w życie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych z 1995 r.) dobrowolnie zrzeszyły się w Kasie Krajowej i powierzyły jej jako swemu zrzeszeniu tworzenie instrumentów służących zapewnieniu stabilności systemu SKOK i bezpieczeństwa zgromadzonych w kasach oszczędności, godzi w istotę przysługującej kasom wolności zrzeszania się. Przekreśla bowiem założony przez kasy cel zrzeszenia się w Kasie Krajowej, jakim w zamyśle kas było właśnie budowanie poprzez współpracę stabilności i bezpieczeństwa systemu SKOK. Przepisy art. 91 ust. 1 i 2 Ustawy stanowią także bezzasadne ograniczenie przysługującej kasom wolności zrzeszania się, której elementem jest także przyjmowanie wspólnych dla członków zrzeszenia standardów postępowania, w tym poddanie się obowiązkowi przestrzegania takich wspólnych standardów (w tym przypadku normy ostrożnościowej dotyczącej ubezpieczenia depozytów) oraz tworzenie wspólnego majątku i decydowanie o jego przeznaczeniu dla realizacji wspólnych celów (w tym przypadku fundusz stabilizacyjny). Ograniczenie przysługującej kasom wolności zrzeszania się, wynikające z zaskarżonych przepisów, nie jest konieczne do ochrony istotnych wartości, zasługujących na ochronę w demokratycznym państwie prawnym, ale przeciwnie – zagraża tym wartościom. Zmiana bowiem założonego przez kasy przeznaczenia funduszu stabilizacyjnego Kasy Krajowej (ze stabilizacji kas na zaspokajanie roszczeń członków w razie niewypłacalności kasy, czemu w zamyśle kas służyć miało ubezpieczenie depozytów) wraz ze zmianą zorganizowanego przez nią systemu gwarantowania depozytów w kasach z obowiązkowego w dobrowolny nie służy zwiększeniu bezpieczeństwa zgromadzonych w kasach oszczędności, ani też zwiększeniu stabilności finansowej kas, ale przeciwnie - zagraża tym wartościom.



Joanna Mędrzecka
Piotr Wachowiak
Jacek Skoczek