



KRAJOWA SPÓŁDZIELCZA KASA OSZCZĘDNOŚCIOWO-KREDYTOWA

PREZES
Grzegorz Bierecki

Sopot, 4 maja 2009 r.

Szanowny Pan
Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej
Sejm RP
Ul. Wiejska 4/6/8
00-902 Warszawa

Szanowny Panie Marszałku,

W imieniu Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej w Sopocie, dziękując za przekazanie, w trybie art. 35 pkt 2 ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, do zaopiniowania poselskiego projektu ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw oraz Sprawozdania Podkomisji stałej do spraw instytucji finansowych z dnia 22 kwietnia 2009 r. o tym projekcie pragnę przedstawić następujące stanowisko.

I.

Przedmiotowy projekt ustawy (dalej: „Projekt”) stanowi kolejną, po projekcie ustawy o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (druk sejmowy nr 650) inicjatywę ustawodawczą posłów Platformy Obywatelskiej, mającą za przedmiot zmianę regulacji dotyczących spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Wniesienie Projektu następuje przy tym w momencie, kiedy prace nad drukiem sejmowym nr 650 toczyły się przez wiele miesięcy i nie zostały zakończone – znajdują się na etapie prac podkomisji stałej ds. instytucji finansowych. Wśród posłów, którzy podpisali się pod Projektem widnieje wiele nazwisk, które sygnowały poprzedni projekt. Z uzasadnienia do Projektu nie wynika, jaki – w intencji wnioskodawców – jest stosunek Projektu do procedowanego w Sejmie druku 650. Kwestia ta ma niebagatelne znaczenie z punktu widzenia dalszego toku procedury legislacyjnej nad zmianami ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych.

II.

Podobnie jak to miało miejsce w przypadku druku 650, założenia Projektu stoją w sprzeczności z oczekiwaniami członków spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych oraz samych kas. Nie tylko bowiem nie zmierzają one do zwiększenia funkcjonalności systemu SKOK, lecz tworzą poważne i bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa i stabilności finansowej tego systemu. Charakter tych założeń sprawia, że zasadniczo aktualne pozostają te argumenty i okoliczności, które podnoszone były w złożonym na ręce Pana Marszałka stanowisku Kasy Krajowej do projektu zmian w ustawie o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, zawartego w druku sejmowym nr 650.

I tak wskazać należy, że założenia Projektu stoją w sprzeczności z sześcioletnim programem rozwoju ruchu SKOK, przyjętym w kwietniu 2008 roku przez Walne Zgromadzenie Kasy Krajowej i zdają się mieć na względzie nie interesy systemu spółdzielczych kas, a interesy podmiotów, prowadzącym względem kas działalność konkurencyjną. Konsekwencją zachwiania stabilności i bezpieczeństwa systemu SKOK w sposób oczywisty będzie bowiem zmniejszenie konkurencyjności usług spółdzielczych kas na polskim rynku usług finansowych. Projekt godzi w ten sposób w przyjmowaną kilkakrotnie w dokumentach rządowych, określających strategię rozwoju przedsiębiorczości w Polsce, strategię rozwoju spółdzielczych kas jako podmiotów wspierających rozwój małej i średniej przedsiębiorczości oraz zapewniających dostępność usług finansowych dla mniej zamożnych obywateli, co zgodne jest z misją spółdzielczych kas pojętą jako tworzenie dla osób niezamożnych alternatywy w dziedzinie usług finansowych, alternatywy w stosunku do instytucji, które oferują im pożyczki na warunkach lichwiarskich. Wagi tej misji, zwłaszcza w warunkach pogłębiających się zjawisk kryzysowych, nie sposób przecenić. Na uwagę zasługuje fakt, iż – analogicznie jak to miało miejsce w przypadku projektu zawartego w druku 650 - ani Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa, ani też inne podmioty systemu SKOK nie były włączone w prace nad tworzeniem Projektu. Ponownie więc naruszona została jedna z podstawowych zasad dobrego tworzenia prawa, a więc zasada poprzedzenia tworzenia projektu rzetelną i wnikliwą debatą społeczną z udziałem podmiotów, których akt normatywny ma dotyczyć, zmierzającą do ustalenia zakresu potrzeby ingerencji ustawodawczej oraz dokonania analizy skutków projektowanej regulacji.

Poniżej przedstawiona została szczegółowa analiza rozwiązań zawartych w Projekcie.

III.

Rozdział 1. Przepisy ogólne.

Przedstawiony do konsultacji projekt przewiduje w art. 1 regulację odmienną w stosunku do obowiązującego obecnie art. 1 ustawy o s.k.o.k., polegającą na rozszerzeniu przedmiotu regulacji ustawy o kwestię nadzoru państwowego nad kasami i Kasą Krajową. Poddanie spółdzielczych kas i Kasy Krajowej nadzorowi sprawowanemu przez Komisję Nadzoru Finansowego może budzić wątpliwości z punktu widzenia jego zgodności z zasadami spółdzielczymi w treści przyjętej przez Międzynarodowy Związek Spółdzielczy. Jedną z podstawowych zasad spółdzielczych jest bowiem zasada autonomii spółdzielczości, rozumiana jako niezależność spółdzielni od państwa, niewkraczanie państwa w jego funkcji władczej w działalność spółdzielni, będących podmiotami prawa prywatnego. W przypadku ruchu spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, gdzie brak jest zaangażowania środków publicznych, bezpośrednio lub pośrednio, w ich działalność, wprowadzenie państwowego nadzoru nad tą działalnością budzi szczególne wątpliwości co do zgodności z zasadą autonomii spółdzielczej. Rozwiązanie to może także budzić wątpliwości co do zgodności z konstytucyjną zasadą swobody działalności gospodarczej, którą państwo może ograniczać jedynie w zakresie koniecznym dla ochrony życia i zdrowia, środowiska naturalnego i ochrony konsumenta. Regulacje chroniące konsumenta, uprzywilejowujące go w stosunku do przedsiębiorcy, stanowią wyjątek od ogólnych zasad równości prawnej podmiotów oraz swobody działalności gospodarczej i wolności konkurencji. Zasady te stanowią nie tylko podstawowe elementy ustroju społecznego i gospodarczego w świetle Konstytucji RP (art. 20 – wolność działalności gospodarczej, art. 22 – ograniczenia tej wolności dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny), ale także są podstawowymi regułami prawa europejskiego. Wyjątki od tych zasad na korzyść ochrony konsumenta uzasadnione są uznaniem go za słabszą ekonomicznie i organizacyjnie stronę stosunków gospodarczych, prawo europejskie i Konstytucja RP dopuszczają je w sposób wyraźny, zakreślając zresztą ich granice (art. 76 Konstytucji – ochrona przed działaniami zagrażającymi zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi). Z drugiej strony przedmiot działalności spółdzielczych kas, które prowadzą działalność w dziedzinie usług finansowych na rzecz osób

fizycznych, w ogromnej większości konsumentów, uzasadnia podejmowanie przez Państwo działań w kierunku ochrony konsumentów, w szczególności działań kontrolnych. Dlatego też, ponieważ kierunek rozwoju spółdzielczych kas jest taki, że samodzielnie stworzyły one rozbudowany i skuteczny system monitoringu, kontroli i nadzoru w celu zapewnienia stabilności finansowej kas, uzupełnienie tego systemu poprzez mechanizm prawidłowo sprawowanego nadzoru państwowego może przyczynić się do wzmocnienia stabilności tego systemu. Taka regulacja może więc być zasadna, warunkiem jej funkcjonalności jest jednak prawidłowe uregulowanie zasad i trybu sprawowania takiego nadzoru. **Szczegółowe przepisy projektowanej ustawy poświęcone tej problematyce budzą jednak głębokie wątpliwości nie tylko co do ich funkcjonalności, ale także co do ich zgodności z Konstytucją, o czym będzie mowa niżej. Przepisy te są także niezgodne z zasadą adekwatności nadzoru do ryzyka prowadzonej działalności. Założenia Projektu w tym zakresie zakładają bowiem wewnętrzną sprzeczność – z jednej strony wprowadza on rozwiązania zmierzające do ograniczenia zakresu działalności Kasy Krajowej i zmniejszenia siły kapitałowej jej samej i zrzeszonych w niej kas, z drugiej nakłada na kasy i Kasę Krajową nadzór w rozmiarze analogicznym, a nawet – w szeregu przypadków - dalej idącym niż dla dużych banków, prowadzącą działalność w pełnym zakresie określonym ustawą – Prawo bankowe, wprowadzając jednocześnie rozwiązania zmniejszające bezpieczeństwo i stabilność finansową systemu SKOK. Należy przy tym podkreślić, że Projekt, mimo iż wprowadza nad kasami tak daleko idący nadzór państwowy, o natężeniu nie mniejszym niż nadzór nad bankami, nie wprowadza żadnych rozwiązań zmierzających do wyrównania dyskryminacji spółdzielczych kas w stosunku do banków (takimi rozwiązaniami mogłyby być np. wprowadzenie możliwości wystawiania tytułów egzekucyjnych spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych na wzór bankowych tytułów egzekucyjnych, możliwości tworzenia rezerw w ciężar kosztów uzyskania przychodów, możliwości sekurytyzacji wierzytelności na zasadach analogicznych jakie istnieją w systemie bankowym).**

W art. 3 projektu proponuje się odstępianie od zasady, przewidzianej w art. 3 ust. 2 obowiązującej ustawy o s.k.o.k., zgodnie z którą kasy prowadzi działalność niezarobkową. Do propozycji tej należy się odnieść pozytywnie, albowiem zasada ta wywoływała w praktyce działalności kas szereg istotnych problemów, w tym także rodziła negatywne konsekwencje finansowe w wyniku braku możliwości zaliczania odpisów amortyzacyjnych do kosztów uzyskania przychodów.

Projekt przewiduje w art. 6 wprowadzenie wymogu uzyskania zezwolenia Komisji Nadzoru Finansowego na utworzenie kasy oraz określa tryb występowania z wnioskiem o wydanie takiego zezwolenia, termin na wydanie przez Komisję nadzoru Finansowego decyzji w tym przedmiocie, jak również formułuje przesłanki odmowy wydania zezwolenia. Projektowany art. 6 zmierza do zasadniczego przekonstruowania procesu tworzenia spółdzielczej kasy, przy czym jest to jedna z tych regulacji, które szczególnie naruszają zasady autonomii spółdzielni i jej niezależności od Państwa. W wyniku przyjęcia proponowanych rozwiązań proces tworzenia spółdzielczej kasy uległby znacznemu skomplikowaniu, a przez to utrudnieniu i wydłużeniu. Niezależnie od powyższych zastrzeżeń należy także wskazać, że w dobie kryzysu finansowego wprowadzanie rozwiązań prowadzących do ograniczenia rozwoju rynku finansowego należy uznać za szczególnie szkodliwe.

Regulacja zaproponowana w art. 6 stanowi przy tym nieuzasadnioną rezygnację przez polskiego ustawodawcę z korzystania z wyłączenia spółdzielczych kas spod wymagań Dyrektywy bankowej, co było jednym z bardziej znaczących i niekwestionowanych osiągnięć procesu akcesyjnego.

W art. 7 projektu proponuje się wprowadzić regulację, zgodnie z którą statut kasy powinien określać w szczególności zasady funkcjonowania kontroli wewnętrznej oraz fundusze i zasady gospodarki finansowej (ust. 1); zmiana statutu kasy wymagałaby zatwierdzenia przez Komisję Nadzoru Finansowego (ust. 2), a Komisja odmawiałaby zatwierdzenia zmiany statutu kasy, jeżeli zmiana ta prowadzi do naruszenia przepisów prawa lub bezpieczeństwa gromadzonych w kasie środków (ust. 3). Projektowany przepis ust. 1 formułuje względem statutu kasy wymagania analogiczne do tych, jakie obowiązują w tym zakresie w stosunku do statutu banku. Za stanowczo zbyt daleko idącą i niczym nieuzasadnioną należy uznać propozycję zawartą w ust. 2. Wymóg zatwierdzenia każdej zmiany statutu kasy, bez względu na to, czego ta zmiana dotyczy, wykracza znacznie poza zakres wymogów, jakie prawo bankowe przewiduje w przypadku zmian statutu banku, stwarzając podstawy do nadmiernej, niczym nie ograniczonej ingerencji organu państwowego w materię statutową organizacji spółdzielczej i godząc w ten sposób w zasadę autonomii spółdzielni. Należy tu zwrócić uwagę, że przepisy prawa spółdzielczego bardzo szeroko ujmują tak zwaną materię statutową spółdzielni, czyli katalog postanowień, jakie statut spółdzielni powinien zawierać (materia statutowa obligatoryjna) i jakie zawierać może

(materia statutowa fakultatywna). Przepisy prawa spółdzielczego w zakresie wymagającym dostosowania do nich zapisów statutów spółdzielni ulegają bardzo częstym zmianom. Gdyby każda taka zmiana statutu spółdzielni musiała wiązać się z uzyskiwaniem zgody KNF, byłoby to rozwiązanie oczywiście dysfunkcyjne. Dlatego konieczne jest albo zrezygnowanie z tego wymogu, albo co najmniej określenie katalogu zmian statutu, wymagających takiej zgody. Nie mając odpowiednika w prawie bankowym i dającą zbyt szerokie kompetencje, przy braku ustawowo określonych kryteriów oceny jest także propozycja ust. 3, dającego Komisji prawo odmowy zatwierdzenia zmiany statutu kasy, jeżeli zmiana ta prowadzi do naruszenia przepisów prawa lub bezpieczeństwa gromadzonych w kasie środków (ust. 3). Należy tu wskazać, że każda zmiana statutu kasy podlega wpisaniu do Krajowego Rejestru Sądowego i jest – przed dokonaniem wpisu - przedmiotem badania przez sąd rejestrowy pod kątem jej zgodności z prawem. Zgodnie bowiem z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (tekst jednolity Dz.U. z 2007 r. Nr 168, poz. 1186, ze zm.) sąd rejestrowy bada, czy dołączone do wniosku dokumenty są zgodne pod względem formy i treści z przepisami prawa. Proponowana w projekcie regulacja prowadziłaby zatem do zdublowania kompetencji sądu rejestrowego i równoległym ich powierzeniu Komisji Nadzoru Finansowego. Regulację tę należy uznać za wadliwą, a zarazem zbędną. Brak jest też uzasadnienia dla powierzenia Komisji kompetencji w zakresie badania, czy zmiana statutu prowadzi do naruszenia bezpieczeństwa gromadzonych w kasie środków. Kompetencji takich Komisja nie posiada bowiem w stosunku do banków.

Rażąco niezgodne z Konstytucją, a zarazem szczególnie niebezpieczne dla stabilności systemu SKOK regulacje znalazły się w art. 9 i 10 projektu. Przepis art. 9 zakłada obligatoryjny podział lub obligatoryjne przekształcenie w bank komercyjny kasy, której fundusze własne osiągną poziom 10.000.000 euro. Nie zostało wyjaśnione, dlaczego przyjęto właśnie taki a nie inny pułap funduszy własnych, po osiągnięciu którego zadziałać ma obligatoryjnie mechanizm podziału kasy albo jej przekształcenia w instytucję bankową. Oczywiście natomiast jest, że regulacja ta narusza zasadę autonomii spółdzielni, wolności wyboru formy zrzeszania się oraz swobody prowadzenia działalności gospodarczej, stanowiąc zarazem jaskrawy przykład dyskryminacji spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w stosunku do banków. Przyjęcie tej regulacji pociągnęłoby za sobą istotne osłabienie stabilności systemu SKOK. Wyjście z systemu największych, najbardziej efektywnych ekonomicznie kas spowodowałoby gwałtowne i znaczące uszczuplenie środków funduszu

stabilizacyjnego, służącego stabilizacji wszystkich kas, co mogłoby poważnie osłabić jego efektywność. Skalę tego zjawiska spotęguje fakt, że z przekształceniem kasy w bank wiązać się będzie dodatkowo zwrot wkładów, wniesionych przez przekształcane (a więc największe) kasy na fundusz stabilizacyjny. Przymusowe wyprowadzenie z systemu SKOK największych kas i wyprowadzanie stopniowo mniejszych kas, kiedy tylko osiągną widoczną siłę ekonomiczną (zgodnie z art. 10 kasy, których fundusze własne osiągną poziom 1.000.000 euro, będą mogły podjąć uchwałę o rozpoczęciu procesu przekształcenia się w bank), stanowi przekreślenie całej idei budowy stabilności finansowej systemu SKOK, przyświecającej obowiązującej ustawie o s.k.o.k. z 1995 r. Należy przy tym zauważyć, że omawiana regulacja jest równoznaczna z karaniem członków zakładających SKOK za sukces, jakim niewątpliwie jest osiągnięcie takiego stopnia rozwoju i siły ekonomicznej utworzonej przez nich organizacji, poprzez odebranie im kontroli nad jej działalnością. W sytuacji przekształcenia kasy w bank przekreśleniu uległaby też misja społeczna SKOK, którą jest służenie wszystkim jej członkom w celu poprawy ich sytuacji życiowej. W następstwie wyprowadzenia z systemu SKOK największych kas doszłoby także do istotnego zmniejszenia dostępności usług świadczonych przez SKOK swoim członkom (im bowiem większa kasa, tym bardziej rozbudowana sieć oddziałów i punktów kasowych). Z chwilą przekształcenia kasy jej dotychczasowi członkowie stawaliby się klientami banku, a więc instytucji konkurencyjnej względem tej, którą zakładali lub do której, z własnego wyboru, przystąpili. Dlatego też można z całą odpowiedzialnością stwierdzić, że omawiana regulacja w sposób oczywisty dyskryminuje jeden rodzaj instytucji działających na rynku usług finansowych, a jej przyjęcie prowadziłoby do zakłócenia rynkowych mechanizmów konkurencyjnych, czego nie da się pogodzić z zasadami demokratycznego państwa prawnego i społecznej gospodarki rynkowej. Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe są szczególnym rodzajem instytucji finansowych, w których występuje zmienny fundusz udziałowy i które są zrzeszeniami ludzi, a nie kapitału. Zmiana polegająca na przekształceniu kasy w bank jest zmianą o tak fundamentalnym charakterze, że konieczne jest zapewnienie niezbędnego okresu, pozwalającego na dostosowanie struktury finansowej przekształcanej kasy do wymogów prawa bankowego. Podobnie jak miało to miejsce w odniesieniu do banków spółdzielczych w momencie poddawania ich nowym wymogom kapitałowym, okres ten powinien być przez ustawodawcę określony jako zapewniający faktyczną możliwość wypełnienia tych wymogów. Okres ten w przypadku banków spółdzielczych wynosił w praktyce 12 lat, stąd też na spełnienie tych wymogów przez przekształcone kasy powinien być przewidziany co najmniej taki sam okres. W przypadku niezapewnienia takiego okresu dostosowawczego na osiągnięcie

wskaźników kapitałowych, Komisja Nadzoru Finansowego będzie zobowiązana do natychmiastowego zastosowania środków nadzorczych, a przekształcona kasa będzie zmuszona poszukiwać inwestora zewnętrznego, mogącego zapewnić zasilenie jej w potrzebny kapitał. Ze względu na formę banku spółdzielczego znalezienie takiego inwestora będzie jednak poważnie utrudnione.

Rozdział 2. Członkowie kas, ich prawa i obowiązki.

W art. 11 przewidziano możliwość uzyskania członkostwa w spółdzielczej kasie przez działające wśród członków kasy organizacje pozarządowe w rozumieniu art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jednostki organizacyjne kościołów i związków wyznaniowych posiadające osobowość prawną, spółdzielnie, związki zawodowe oraz wspólnoty mieszkaniowe. Otwarcie członkostwa w kasach dla tych organizacji jest pożądane i zgodne z misją kas. Zważywszy, że podmioty te prowadzą działalność niekomercyjną i mają często utrudniony dostęp do usług bankowych, kasy stanowią niejako naturalny podmiot predysponowany do ich obsługi. Utrzymano natomiast w projekcie (art. 11 ust. 1) zasadę, zgodnie z którą warunkiem uzyskania członkostwa w kasie jest istnienie pomiędzy członkami więzi społecznej innej niż więź wynikająca z członkostwa w kasie. Obecnie zasady światowego ruchu związków kredytowych przyjmują jednak, że wystarczająca jest więź wynikająca z tego członkostwa. Dlatego też zasadnym byłaby rezygnacja w z wymogu istnienia tej dodatkowej więzi, o której mowa w art. 11 ust. 1. W takim przypadku wykreśleniu podlegałby także projektowany art. 12.

Rozdział 3. Organy kas

Daleko idące zmiany projekt przewiduje w odniesieniu do organów kas. Po pierwsze, projekt przewiduje zmianę w zakresie regulacji określania wymagań kwalifikacyjnych członków zarządu, które *de lege lata* określa Kasa Krajowa, poprzez przeniesienie tej kompetencji do właściwości Komisji Nadzoru Finansowego (projektowany art. 16 ust. 5). Odebranie Kasie Krajowej kompetencji do określania wymogów kwalifikacyjnych członków zarządu należy uznać za niecelowe. Kasa Krajowa określając do tej pory wymogi kwalifikacyjne członków zarządu SKOK, korzysta bowiem z wieloletniego doświadczenia i głębokiej znajomości warunków działania zarządów spółdzielczych kas (zdobywanej choćby

poprzez prowadzenie szkoleń, zapewnianie doradztwa prawnego dla kas oraz opracowywanie jednolitych procedur świadczenia usług i prowadzenia dokumentacji), natomiast dowodem trafności dotychczas ustalanych wymogów jest sprawność widoczna w praktyce zarządzania spółdzielczymi kasami. Szczególne zastrzeżenia budzi przy tym jednocześnie z przewidzianym ustalaniem wymogów kwalifikacyjnych przez Komisję powierzenie jej kompetencji do wyrażania zgody na powołanie prezesa zarządu kasy. W sytuacji, w której ustawa przyznaje organowi władzy publicznej kompetencję do podejmowania decyzji, konieczne jest bowiem ustawowe określenie przesłanek jej wydania. Skoro zatem powołanie prezesa zarządu kasy miałoby następować za zgodą KNF, to oceniane przez KNF w procesie wyrażania tej zgody kwalifikacje winny być określone w ustawie. Na wypadek, gdyby prawo wyrażania zgody na powołanie prezesa zarządu kasy miało być Komisji przyznane, postulować należy, aby zgoda ta była uwarunkowana pozytywną opinią Kasy Krajowej o kandydacie.

Za niecelowe i niekorzystne należy uznać pominięcie w projekcie regulacji, zgodnie z którą odwołanie członka zarządu nie wymaga uzasadnienia. W praktyce systemu SKOK dotychczasowe rozwiązanie sprawdziło się i stanowiło wyraz szczególnego stosunku zaufania jaki musi łączyć członków zarządu kasy z członkami tej kasy.

Niejasna może być kwestia wpływu Komisji Nadzoru Finansowego na skład rady nadzorczej kasy. Jest to wynikiem niejednoznacznego sformułowania, jakie znalazło się w art. 16 ust. 1 *in fine*. Przepis ten stanowi, że członkami rady nadzorczej i zarządu mogą być wyłącznie osoby, które nie były prawomocnie skazane za przestępstwo umyślne przeciwko mieniu, dokumentom lub przestępstwo karnoskarbowe, z uwzględnieniem art. 19 ust. 2. W art. 19 ust. 2 określono natomiast podstawy odmowy wyrażenia zgody na powołanie prezesa zarządu. Sformułowanie użyte w art. 16 ust. 1 *in fine* mogłoby sugerować, że podstawy te mają mieć zastosowanie także do członka rady nadzorczej. Wydaje się, że przepis art. 16 ust. 1 został w tym zakresie zredagowany w sposób wadliwy, a wymogi i ograniczenia, związane z powoływaniem członków rady nadzorczej, oprócz wyraźnie wymienionych w art. 16 ust. 1, obejmują ograniczenie określone w art. 16 ust. 2 (w radzie nadzorczej udział pracowników kasy, będących jej członkami, nie może przekroczyć 1/3 składu rady nadzorczej) oraz obowiązek niezwłocznego poinformowania przez kasę Komisji Nadzoru Finansowego o składzie rady i o jego zmianie oraz przekazanie informacji o spełnianiu przez członków rady wymogów, określonych w art. 16 ust. 1. Wskazać też należy, że o ile przewidziane w projekcie ograniczenie udziału pracowników będących członkami kasy do 1/3 składu rady

nadzorczej wzorowane jest na regulacji dotyczącej banków spółdzielczych, o tyle takie samo ograniczenie w stosunku do zebrania przedstawicieli kasy nie ma odpowiednika w regulacjach dotyczących innych instytucji ustawowo upoważnionych do udzielania kredytów.

W zakresie wynagradzania członków organów kasy obowiązująca ustawa o s.k.o.k. statuuje zasadę społecznego pełnienia funkcji ze zwrotem wydatków, z zastrzeżeniem, że statut może przewidywać wynagradzanie dla członków zarządu. Projekt w zasadzie nie zmienia tej regulacji. Dopuszcza bowiem wynagrodzenie dla członków zarządu oraz zachowuje uprawnienie do zwrotu członkom organów wydatków związanych z prowadzeniem spraw kasy, jednakże z doprecyzowaniem iż zwrot może dotyczyć jedynie „prawidłowo udokumentowanych, faktycznie poniesionych wydatków związanych z prowadzeniem spraw kasy”. Takie doregulowanie wydaje się całkowicie zbędne, jest bowiem oczywistym, że w każdym przypadku dokonywania przez osobę prawną członkowi jej organu zwrotu kosztów związanych z pełnieniem funkcji zwrot ten dokonywany jest na podstawie odpowiednich dokumentów i dotyczy poniesionych wydatków, który to zwrot może przy tym mieć charakter ryczałtowy. Przepis w brzmieniu przewidzianym w projekcie narusza więc zasady prawidłowej legislacji. Wskazać też należy, że regulacja dotycząca wynagradzania powinna zostać uzupełniona o możliwość wynagradzania członków rady nadzorczej ze względu na znaczne zwiększenie przewidzianej w prawie spółdzielczym ich odpowiedzialności. Zwrot wydatków w żadnym razie nie może zastępować wynagrodzenia z tytułu sprawowanej funkcji. Pożądanym byłoby ponadto wyraźne wskazanie, że możliwość wynagradzania dotyczy także członków komisji kredytowej. Wymóg odpowiedzialnego kredytowania, wynikający m. in. z ustawodawstwa Unii Europejskiej dotyczącego ochrony konsumenta korzystającego z usług kredytowych, wymaga dokonywania przez kredytodawcę profesjonalnej oceny zdolności kredytowej kredytobiorcy i zabezpieczenia kredytu. Wiąże się to z koniecznością profesjonalnej obsady komisji kredytowych w szczególności w dużych kasach, w których podejmuje się codziennie ogromną ilość decyzji kredytowych.

Rozdział 4. Gospodarka finansowa kas

Projekt przewiduje liczne zmiany w zakresie regulacji dotyczących gospodarki finansowej kas. I tak w zakresie funduszy kas w szczególności:

- w art. 22, określającym fundusze własne kasy, zrezygnowano z dotychczasowego dookreślenia: „zasadnicze” fundusze własne kasy; zmianę tę, mającą prawdopodobnie na celu

odebranie kasom, wynikającej z przepisów Prawa spółdzielczego, możliwości powoływania w statucie innych funduszy własnych spółdzielni należy uznać za niecelową;

- nakłada się na kasy obowiązek posiadania funduszy własnych, dostosowanych do rozmiaru prowadzonej działalności (art. 22 ust. 1 projektu); na tle art. 3 projektu, zgodnie z którym wszystkie spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe mają takie same ustawowe cele a zarazem ograniczenia co do zakresu przedmiotowego działalności, jaka może być przez nie prowadzona regulacja ta nie wydaje się uzasadniona. Co więcej, będąc regulacją wysoce nieprecyzyjną i nie formułującą określonych konsekwencji braku spełnienia tego wymogu, rodzi ona ryzyko podejmowania w praktyce arbitralnych decyzji w przedmiocie oceny, czy dana kasa spełnia, czy też nie spełnia wymogu posiadania odpowiednich funduszy i wprowadza stan braku pewności po stronie kas co do ich sytuacji prawnej;

- redukuje się źródła finansowania funduszy kas, rezygnując z występującej obecnie w ustawie o s.k.o.k. kategorii „innych źródeł” finansowania funduszu zasobowego i funduszu udziałowego, co stanowi niemające uzasadnienia odstępstwo od reguł Prawa spółdzielczego, a ponadto w przypadku funduszu zasobowego – także z „wartości majątkowych otrzymanych nieodpłatnie i przedawnionych roszczeń majątkowych”. W zakresie funduszu oszczędnościowo-pożyczkowego projekt usuwa jako źródło jego finansowania środki pieniężne uzyskiwane od Kasy Krajowej, nie wskazując zarazem, na jakim funduszu powinny być one ewidencjonowane. Art. 22 ust. 2 projektu formułuje bardzo krótką listę pozycji które mogą być zaliczane do funduszy własnych kasy (znacznie krótszą, niż przewidziana w prawie bankowym); rozwiązanie takie stanowi wyraz dyskryminacji spółdzielczych kas w stosunku do banków;

- brakuje w projekcie rozwiązań określających zasady pokrywania strat w okresie realizacji przez kasę programu naprawczego; w takim wypadku strata powinna być określana zgodnie z zasadami i w terminie określonym w programie naprawczym, zatwierdzonym przez Kasę Krajową.

Brak jest uzasadnienia dla ograniczenia limitu łącznej kwoty pożyczek i kredytów, udzielonych jednemu członkowi do 10% funduszu oszczędnościowo-pożyczkowego (art. 28 ust. 1 projektu), zaś w przypadku pożyczek i kredytów udzielanych członkom rady nadzorczej, zarządu i komisji kredytowej – 20% tego funduszu (art. 29 ust. 1 pkt 2) w miejsce dotychczasowego limitu odpowiednio 10 (20) % aktywów kasy. Wyeliminowane powinny natomiast zostać ograniczenia, przewidziane w art. 28 ust. 2 oraz w art. 30 projektu, dotyczące limitów pożyczek i kredytów udzielanych na cele związane z działalnością

gospodarczą, albowiem na obecnym etapie rozwoju kas oraz w kontekście przewidzianego w projekcie nadzoru państwowego nad kasami tracą one swoją aktualność. Zwrócić też trzeba uwagę na niejednoznaczność użytego w art. 28 ust. 2 sformułowania: „udzielone członkowi zobowiązania pozabilansowe”.

Brak jest także uzasadnienia dla utrzymywania zakazu poręczania pożyczek i kredytów przez członków rady nadzorczej, zarządu i komisji kredytowej (art. 31 projektu), jak również dla zachowania zasady, że członek kasy nie może być jednocześnie poręczycielem więcej niż dwóch pożyczek lub kredytów łącznie (art. 32 projektu). Zakaz poręczania w odniesieniu do członków rady, zarządu lub komisji kredytowej dyskryminuje te osoby i nie znajduje odbicia w regulacjach dotyczących innych instytucji upoważnionych do udzielania kredytów. O możliwości udzielenia poręczenia powinna zaś decydować nie liczba udzielonych poręczeń, a wyłącznie zdolność poręczyciela do spłaty poręczanych zobowiązań.

W art. 34 projektu w miejsce dotychczasowej regulacji, zgodnie z którą do umów kredytowych zawieranych przez kasy stosuje się odpowiednio przepisy prawa bankowego, proponuje się wprowadzić enumeratywne wskazanie przepisów prawa bankowego, stosowanych do tych umów. Rozwiązanie to należy uznać za wadliwe w związku z częstymi zmianami prawa bankowego, w tym zmianami polegającymi na dodawaniu nowych przepisów, co może spowodować utratę aktualności takiego enumeratywnego odesłania.

Projekt przewiduje także zmiany w regulacjach dotyczących zasad inwestowania przez kasy. Złagodzeniu ulegają ograniczenia dotyczące inwestowania przez kasy środków pieniężnych jako lokaty w bankach. Mylące jest przy tym wskazanie w uzasadnieniu do art. 35 projektu, że „kasy otrzymują możliwość lokowania swoich nadwyżek również w bankach”, gdyż możliwość taka istnieje także w obecnej ustawie o s.k.o.k. Projekt, w miejsce dotychczasowej regulacji, zgodnie z którą środki te mogą być lokowane w bankach do wysokości gwarantowanej przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny, wprowadza zasadę, że łączna kwota lokat w jednym banku nie może przekraczać 8% aktywów kasy. Umożliwienie kasom lokowania swoich środków na zakładanym poziomie w dowolnym banku stwarza ryzyko utraty tych środków w przypadku upadłości banku, wywołuje także groźbę „zarażenia systemu” w przypadku wystąpienia problemów finansowych w sektorze bankowym. Jednocześnie zaś wprowadza się w projekcie nieistniejące obecnie ograniczenie co do poziomu lokat w Kasie Krajowej i ustala je analogicznie jak dla lokat bankowych. Takie rozwiązanie mające w założeniu wymuszać lokowanie przez kasy wolnych środków w

bankach zamiast w Kasie Krajowej godzi w istotę funkcji stabilizacyjnej Kasy Krajowej, która jest wyrównywanie płynności w całym systemie SKOK. Pozbawienie Kasy Krajowej znaczącej części środków kas, w których występuje nadwyżka wolnych środków spowoduje zmniejszenie możliwości udzielania pożyczek i kredytów kasom, które potrzebują środków finansowych celem zaangażowania ich w akcję kredytową.

Projekt zmienia także limit łącznej wartości zakupionych przez kasę środków trwałych i ustanawia go na poziomie 100% funduszy własnych kasy, z zastrzeżeniem, że w pierwszych trzech latach działalności kasy łączna wartość zakupionych przez kasę środków trwałych nie może przekroczyć 5% wysokości aktywów na dzień zakupu. Uzasadnienie do projektu nie wskazuje, czym podyktowana została ta zmiana. Rozwiązanie takie nie ma odpowiednika w przypadku innych instytucji finansowych i może stanowić nieuzasadnioną barierę w rozwoju kas.

Projekt przewiduje przeniesienie z Kasy Krajowej na Komisję Nadzoru Finansowego kompetencji do wyrażania zgody na przekroczenie przez kasę limitu łącznej wartości zakupionych środków trwałych. Na KNF przechodzi także kompetencja do podwyższania limitu rezerwy płynnej oraz do określania form jej przechowywania. Przeniesienie na KNF dotychczasowych kompetencji Kasy Krajowej w tym zakresie powoduje zagrożenie dla bezpieczeństwa systemu SKOK w kilku płaszczyznach. Po pierwsze, to Kasa Krajowa jako jedyny podmiot posiada doświadczenie niezbędne do dokonywania takich rozstrzygnięć w sposób uwzględniający specyfikę tego systemu – powierzenie tej funkcji podmiotowi, którego jednym z głównych zadań jest nadzór nad systemem bankowym pociąga za sobą niebezpieczeństwo dokonywania rozstrzygnięć nie uwzględniających w sposób dostateczny specyfiki systemu SKOK. Po drugie Kasa Krajowa jako centrala finansowa systemu SKOK oraz jako podmiot prowadzący bieżący monitoring sytuacji finansowej zrzeszonych kas posiada dane niezbędne do dokonywania prawidłowej oceny całokształtu tej sytuacji. Dlatego to Kasa Krajowa winna być podmiotem właściwym do rozstrzygania w kwestii wyrażania zgody na przekroczenie limitu wartości środków trwałych oraz podwyższenia limitu rezerwy płynnej, a także w zakresie ustalania form utrzymywania rezerwy płynnej. Należy tu podkreślić, że KNF nie posiada kompetencji w zakresie ustalania form i wysokości rezerwy płynnej nawet w stosunku do banków, bowiem kompetencje te przysługują podmiotowi pełniącemu funkcję centrali finansowej systemu bankowego – Narodowemu Bankowi Polskiemu. Skoro w stosunku do spółdzielczych kas funkcję centrali finansowej pełni Kasa

Krajowa, ona też a nie Komisja Nadzoru Finansowego powinna posiadać wskazane wyżej kompetencje.

Zagrożeniem dla stabilności systemu SKOK jest rezygnacja z dotychczasowej, sprawdzonej w praktyce zasady, stanowiącej, że kasa może zaciągać pożyczki kredyty wyłącznie w Kasie Krajowej (dotychczasowy art. 30 ust. 4 ustawy o s.k.o.k.). Zasada ta stanowi jedną z podstawowych gwarancji skuteczności funkcjonującego w systemie SKOK systemu ochrony oszczędności, w szczególności skuteczności funkcji stabilizacyjnej Kasy Krajowej. Będąc bowiem jedynym kredytodawcą dla spółdzielczych kas, Kasa Krajowa, monitorująca ich sytuację finansową jest w stanie podejmować decyzje kredytowe w sposób najbardziej optymalny z punktu widzenia stabilności kasy, nie kierując się zyskiem z umowy kredytowej ale swymi celami ustawowymi. Przekreślenie tego mechanizmu byłoby usunięciem jednej z podstawowych gwarancji bezpieczeństwa i stabilności finansowej systemu SKOK, a więc rezygnacją z podstawowego celu ustanowienia ustawy o SKOK. W sytuacji, gdyby spółdzielcze kasy mogły zaciągać kredyty u innych kredytodawców niż Kasa Krajowa, jej fundusz stabilizacyjny zostałby obciążony nieznany ryzykiem, którego monitorowanie byłoby przy tym poważnie utrudnione.

Rozdział 5. Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa

Celem działalności Kasy Krajowej zgodnie z projektem jest zapewnienie stabilności finansowej kas, a w szczególności udzielanie kasom wsparcia finansowego ze środków funduszu stabilizacyjnego oraz sprawowanie – w miejsce dotychczasowego nadzoru – kontroli nad kasami dla zapewnienia bezpieczeństwa zgromadzonych w nich oszczędności oraz zgodności działalności kas z przepisami prawa (art. 40 projektu).

Pozostawiając po stronie Kasy Krajowej funkcję stabilizacji finansowej kas, z podkreśleniem zadania polegającego na udzielaniu kasom wsparcia finansowego ze środków funduszu stabilizacyjnego, projekt wprowadza jednocześnie rozwiązania, które ten fundusz bardzo poważnie osłabiają. Do takich rozwiązań, oprócz wskazywanego już wyżej mechanizmu - obligatoryjnego bądź fakultatywnego - przekształcania kasy w bank należy zaliczyć także propozycję wprowadzenia przepisu (art. 41), stanowiącego, że „Kasa Krajowa nie może prowadzić działalności innej, niż działalność określona w niniejszej ustawie”. Jedną z

konsekwencji takiej regulacji będzie bowiem nieuchronne zmniejszenie przychodów Kasy Krajowej, a tym samym jej nadwyżki bilansowej, zasilającej fundusz stabilizacyjny.

Wprowadzenie zamkniętej listy czynności Kasy Krajowej wpłynie między innymi na podwyższenie ryzyka w działalności kas, poprzez utrudnienie kasom dostępu do informacji kredytowej i informacji gospodarczej, realizowanego za pośrednictwem Kasy Krajowej. Uniemożliwi także kasom wspólne opracowywanie i finansowanie kampanii reklamowych, co niewątpliwie przełoży się albo na wzrost kosztów działalności reklamowej w poszczególnych kasach i w efekcie wzrost kosztów usług dla ich członków, albo – w przypadku zaniechania działalności reklamowej – na zmniejszenie ilości usług świadczonych przez kasy.

Odebranie Kasie Krajowej możliwości prowadzenia jakiejkolwiek innej działalności niż określona w ustawie oznaczać będzie także pozbawienie Kasy Krajowej możliwości wydawania kart płatniczych dla członków SKOK. Przypomnieć tu należy, że wysokie koszty wydawania kart przy współpracy z podmiotem konkurencyjnym, jakim był bank sponsorujący, stanowiące barierę rozwoju produktów kartowych dla członków SKOK spowodowały podjęcie przez Kasę Krajową trudu zorganizowania wydawnictwa kart dla członków kas w bezpośredniej współpracy z organizacjami płatniczymi. Efektem tych działań było zarówno uzyskanie bezpośredniego członkostwa w organizacjach VISA oraz MasterCard, jak i utworzenie własnego, nowoczesnego centrum procesingowego dla transakcji kartowych, łączącego System SKOK z organizacjami płatniczymi VISA i MasterCard oraz z pozostałymi podmiotami rynku transakcji kartowych. Realizacja tego celu wymagała zarówno znacznego wysiłku organizacyjnego, jak i zmobilizowania poważnych środków finansowych zarówno na tworzenie nowego systemu kartowego jak i deponowanie sum gwarancyjnych służących do zabezpieczenia przyszłych zobowiązań. Obsługę systemu kartowego Kasa Krajowa powierzyła Towarzystwu Finansowemu SKOK S.A., w którym działa przetestowane oraz posiadające wszelkie niezbędne certyfikaty Centrum Obsługi Kart i Terminali. **W tej sytuacji odebranie Kasie Krajowej możliwości prowadzenia tej działalności oznaczać będzie odebranie całemu systemowi SKOK możliwości zrealizowania korzyści z ogromnych nakładów organizacyjnych i finansowych poniesionych w celu zaspokojenia potrzeb członków w tym zakresie, a ponadto pociągnęłoby za sobą konieczność rozwiązania wszystkich umów o karty płatnicze zawartych przez Kasę Krajową jako wydawcę z członkami SKOK jako posiadaczami kart płatniczych.** Liczba takich umów może docelowo odpowiadać nawet liczbie wszystkich

członków spółdzielczych kas, a więc nawet ponad 1,9 mln. osób. **Doprowadziłoby to w efekcie do istotnego obniżenia jakości i konkurencyjności oferty usług finansowych SKOK, uderzając bezpośrednio w członków SKOK** i niewątpliwie stanowiłoby, wywołane przez dysfunkcjonalną regulację, **zakłócenie swobody konkurencji na polskim rynku usług finansowych**, a nawet zakłócenie sytuacji prawnej każdego z posiadaczy kart. W konsekwencji może to spowodować utratę zaufania członków do systemu SKOK i odpływ członków z kas, a przez to zagrożenie stabilności finansowej systemu SKOK i systemu finansowego państwa.

Projekt odbiera Kasie Krajowej kompetencję do stanowienia norm ostrożnościowych, opracowywania jednolitych procedur świadczenia usług i prowadzenia dokumentacji oraz jednolitych programów informatycznych. Ogranicza także rolę Kasy Krajowej jako centrum rozliczeniowego kas poprzez wprowadzenie możliwości wyboru przez kasę innego sposobu przeprowadzania rozliczeń niż za pośrednictwem Kasy Krajowej. Takie ograniczenie dotychczasowych kompetencji Kasy Krajowej musi budzić stanowczy sprzeciw, albowiem **kompetencje te stanowią istotę efektywności Kasy Krajowej jako ustawowego stabilizatora systemu SKOK. Pozbawienie Kasy Krajowej tych funkcji stanowi więc działanie zmierzające bezpośrednio do destabilizacji finansowej systemu SKOK i godzi w interesy obywateli, korzystających z usług finansowych kas. Projektowana zmiana zmierza do przekreślenia celu ustanowienia ustawy o s.k.o.k. i jest w ocenie opiniującego niezgodna z art. 64 i 22 Konstytucji oraz jej art. 2. Odebranie Kasie Krajowej kompetencji do stanowienia norm dopuszczalnego ryzyka w działalności kas oraz opracowywania jednolitych procedur świadczenia usług i prowadzenia dokumentacji pozbawi ją możliwości sprawnego, z wykorzystaniem nabytej wiedzy i wieloletniego doświadczenia, regulowania zasad bezpieczeństwa systemu SKOK, które do tej pory okazały się w pełni efektywne. Kompetencja do zatwierdzania jednolitego oprogramowania przekłada się natomiast bezpośrednio na efektywność funkcjonowania usług finansowych dla użytkowników – członków SKOK, w szczególności w zakresie rozliczeń pieniężnych, a także na szybkość świadczenia wszystkich usług finansowych i zmniejszanie ilości błędów przy ich świadczeniu.**

Istotnemu, bo około trzykrotnemu zmniejszeniu miałyby ulec wysokość składki wnoszonej przez kasy do Kasy Krajowej – z obecnego 0,4% przychodu do 0,02% aktywów, przy czym składka byłaby przeznaczona nie tylko na pokrycie kosztów działalności Kasy

Krajowej, lecz także kosztów nadzoru sprawowanego przez Komisję Nadzoru Finansowego (art. 44). Projekt nie przewiduje też wnoszenia przez kasy składki nadzwyczajnej, co obecnie jest możliwe w wypadku konieczności wydatkowania środków funduszu stabilizacyjnego na cele stabilizacji. Składka ma przy tym pochodzić z funduszu oszczędnościowo-pożyczkowego. Regulacja, w myśl której składka ta ma być płacona z funduszu oszczędnościowo-pożyczkowego w sytuacji, gdy zgodnie z art. 13 i 23 fundusz ten pozostaje jedynie w dyspozycji kasy i składa się ze środków będących własnością członków (z ich oszczędności i wkładów członkowskich) jest niedopuszczalna. Przenosiłaby ona bowiem ciężar finansowania nadzoru nad kasami bezpośrednio na członków kas. Szczegółową regulację dotyczącą wysokości, terminów uiszczania, sposobu obliczania oraz podziału składki pozostawiono rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów, co z kolei wydaje się stać w sprzeczności z Konstytucyjną zasadą określania praw i obowiązków obywateli wyłącznie w ustawach, tu bowiem przekazano do regulacji w rozporządzeniu nie szczegółowe kwestie techniczne lecz określenie na czyją rzecz i w jakiej wysokości będą kasy płacić składkę oraz określenie przychodów KNF i Kasy Krajowej z tego tytułu.

Artykuły 45 i następne regulują organy Kasy Krajowej, przewidując, że są nimi walne zgromadzenie, rada nadzorcza i zarząd. Wprowadzają też odmienną niż obowiązująca obecnie w Kasie Krajowej, będącej spółdzielnią osób prawnych zasadę, że na walnym jej zgromadzeniu każdy członek ma mieć jeden głos, bez względu na ilość posiadanych udziałów. Przepis ten wydaje się być naruszeniem Konstytucji poprzez nadmierne ograniczenie swobody podmiotu prawa, ograniczenie swobody działalności gospodarczej. Projekt ustalając liczbę członków zarządu Kasy Krajowej na 3 do 5 osób wybieranych przez radę nadzorczą, wprowadza regułę, zgodnie z którą powołanie członków zarządu następuje za zgodą KNF. Wydaje się że przyznanie organowi władzy publicznej prawa do wyrażania zgody na powoływanie członków zarządu organu osoby prawnej, w której obowiązywały dotąd inne zasady powoływania członków zarządu narusza zasady konstytucyjne, w szczególności art. 2 i 22. Tym bardziej, że zakres ingerencji organu władzy publicznej jest tu znacznie szerszy niż w stosunku do największych banków. W przypadku Kasy Krajowej KNF miałby wyrażać zgodę na powołanie wszystkich członków zarządu, podczas gdy w bankach takiej zgody wymaga jedynie powołanie prezesa i jednego z członków zarządu. W bankach nie obowiązuje także górna granica liczebności składu zarządu, co oznacza, że akcjonariusze banku mogą powołać wielu członków zarządu bez konieczności uzyskiwania zgody KNF. Członkowie wybrani za zgodą KNF pełnią jedynie rolę swego rodzaju przedstawiciela organu

nadzoru w zarządzie. W przypadku Kasy Krajowej projekt zakłada wyłączenie możliwości powołania jakiegokolwiek członka zarządu bez zgody KNF, całkowicie odbiera więc członkom tej spółdzielni prawo do kształtowania składu osobowego jej zarządu.

Art. 49 ust. 2 wprowadza nieuzasadnione ograniczenie, zgodnie z którym członkowie zarządu jak też osoby zajmujące stanowiska kierownicze w Kasie Krajowej nie mogą pełnić żadnych funkcji w innych podmiotach. Takie rozszerzenie zakazu konkurencji, uregulowanego w sposób dostateczny w prawie spółdzielczym, jest zbędne, a jednocześnie uniemożliwia sprawowanie przez Kasę Krajową kontroli nad podmiotami, w których ma ona większość udziałów lub akcji a które zostały powołane na mocy obowiązującej ustawy o s.k.o.k. w celu wzmocnienia systemu spółdzielczych kas (Tuw SKOK, TF SKOK).

Art. 50 przewiduje ustawowe uregulowanie działania komisji funduszu stabilizacyjnego, będącej obecnie organem statutowym Kasy Krajowej. Art. 51 rozszerza zakres materii statutowej statutu Kasy Krajowej wprowadzając zasadę, że zmiana tego statutu wymaga zatwierdzenia przez KNF. Przepis ten jest oczywiście wadliwy z tych samych powodów, które zostały podniesione przy omawianiu regulacji art. 7 ust. 2 projektu, dotyczącej zatwierdzania zmian statutu SKOK. Jednocześnie z przepisów art. 81 ust. 3 i art. 82 ust. 2 wynika, że zatwierdzeniu podlegać ma również sam statut Kasy Krajowej. Regulacja ta budzi głębokie wątpliwości co do jej zgodności z Konstytucją, albowiem wprowadzenie dla organu władzy publicznej kompetencji do zatwierdzania statutu zgodnie z prawem istniejącej i mającej swój statut osoby prawnej wydaje się nie do pogodzenia z art. 2 i 22 Konstytucji. Przepis ten stanowi także rażące pogwałcenie międzynarodowych zasad spółdzielczych, w szczególności zasady autonomii spółdzielni.

Projektowany art. 52 stanowi, że funduszami własnymi Kasy Krajowej są fundusz udziałowy i fundusz zasobowy, pomijając funkcjonujące obecnie zaliczenie do funduszy własnych Kasy Krajowej także Funduszu Stabilizacyjnego. W przepisie zaś art. 53, regulującego fundusz stabilizacyjny, projekt stanowi, że kasy wnoszą na fundusz stabilizacyjny środki w wysokości co najmniej 1% i nie więcej niż 3% aktywów. Przepis ust. 4 art. 53 stanowi, że z funduszu stabilizacyjnego nie mogą być pokrywane straty bilansowe Kasy Krajowej. W art. 55 projekt zachowuje przy tym zasadę, że Kasa Krajowa prowadzi działalność niezarobkową, a całość jej nadwyżki bilansowej powiększa fundusz stabilizacyjny. Projekt, odbierając Kasie Krajowej główne źródła przychodów i zakazując pokrycia starty z funduszu, który zasilany jest całością wypracowanej przez Kasę Krajową nadwyżki bilansowej nie wskazuje z czego te

ewentualne straty miałyby być pokrywane w razie wyczerpania środków funduszu udziałowego i zasobowego. Fundusz zasobowy i udziałowy, zgodnie z ustawową konstrukcją Kasy Krajowej muszą zawsze pozostawać na stosunkowo niewielkim poziomie, zwłaszcza przy zakładanym w art. 52 projektu ograniczeniu źródeł ich finansowania. Projekt likwiduje też motywację spółdzielczych kas do nabywania oraz utrzymywania w Kasie Krajowej udziałów nadobowiązkowych (udziały nie są oprocentowane, a liczba głosów na walnym zgromadzeniu ma w myśl projektu być niezależna od ilości posiadanych udziałów). Oznacza to, że kierując się racjonalnością ekonomiczną spółdzielcze kasy będą utrzymywały w Kasie Krajowej jedynie udziały obowiązkowe w wysokości 100 zł, co przy liczbie kas wynoszącej 62 stanowić będzie o tym, że wysokość funduszu udziałowego będzie równa kwocie 6.200 zł. Przy jednoczesnym braku możliwości zaliczenia nadwyżki bilansowej Kasy Krajowej do jej funduszy własnych spowoduje to, że Kasa Krajowa z chwilą wejścia w życie ustawy natychmiast utraci adekwatność kapitałową, umożliwiającą przyjmowanie środków pod tytułem zwrotnym. Trzeba zauważyć, że obecnie suma bilansowa Kasy Krajowej na koniec 2008 r. wynosiła 1 404 000 000 zł, zaś na koniec marca 2009 już 2 040 000 000 zł. Dynamika wzrostu gromadzonych przez Kasę Krajową depozytów spółdzielczych kas jest więc bardzo duża. Liczby te obrazują rozmiar problemu, jaki powodują zapisy projektu.

Przepisy art. 52-55 godzą bezpośrednio w stabilność systemu SKOK, a także naruszają przepisy Konstytucji, w szczególności jej art. 64 (ochrona własności). Fundusz stabilizacyjny jest obecnie funduszem własnym Kasy Krajowej, przynajmniej w części pochodzącej z nadwyżek bilansowych Kasy Krajowej. Odebranie mu tego charakteru stanowi niedopuszczalne pozbawienie istniejącej zgodnie z prawem osoby prawnej nabytego zgodnie z prawem majątku i możliwości zarządzania nim.

Projekt w art. 56 i 57 przewiduje zwrot wkładów na fundusz stabilizacyjny w razie ustania członkostwa w Kasie Krajowej, przejście wkładów na kasę przejmującą w razie połączenia kas oraz regulację na wypadek likwidacji Kasy Krajowej (wypłatę członkom Kasy Krajowej proporcjonalnie do wysokości wkładów wniesionych przez nich na fundusz stabilizacyjny). Wprowadzenie tej regulacji w sposób nieuzasadniony może sugerować możliwość wystąpienia SKOK z Kasy Krajowej, co jest niedopuszczalne w świetle art. 39 projektu; natomiast dopuszczenie zwrotu środków wniesionych na fundusz stabilizacyjny w razie przekształcenia SKOK w bank może prowadzić, w braku przepisów intertemporalnych, do gwałtownego i znaczącego obniżenia wysokości środków tego funduszu. Zwrot tych środków może być w praktyce znacznie utrudniony w terminie wskazanym w art. 56 pkt 3, a to z tego powodu, że środki funduszu stabilizacyjnego inwestowane są długoterminowo.

Projekt w art. 54 eliminuje możliwość inwestowania środków Kasy Krajowej w obejmowanie udziałów lub akcji w spółkach, w których Kasa Krajowa ma większość udziałów lub akcji albo we wnoszenie udziałów do spółdzielni. Regulacja ta pozbawia Kasę Krajową możliwości wykonywania obowiązków właścicielskich wobec tych podmiotów, w szczególności obowiązku dostarczania im kapitału potrzebnego do dalszego rozwoju. Oznacza to, że w perspektywie, w przypadku pojawienia się konieczności dokapitalizowania takiego podmiotu Kasa Krajowa będzie zmuszona zbyć posiadane udziały lub akcje albo szukać partnera, który dokona takiej inwestycji. **Skutkiem wejścia w życie projektowanych przepisów może być faktyczne wywłaszczenie Kasy Krajowej z posiadanych udziałów i akcji. Projektowany art. 54 zmierza więc w efekcie do destabilizacji systemu SKOK i obniżenia jakości usług dostępnych w ramach tego systemu dla członków kas.** Kasa Krajowa inwestuje bowiem przede wszystkim w obejmowanie akcji lub udziałów w podmiotach pełniących istotne funkcje w systemie SKOK, np. towarzystwach ubezpieczeniowych, współrealizujących program ochrony oszczędności czy też w firmach pełniących funkcje z zakresu obsługi wydawania kart płatniczych czy opracowywania programów komputerowych dla kas. Inwestycje te zapewniają więc bezpieczeństwo oszczędności zgromadzonych w kasach i zwiększają jakość usług świadczonych przez kasy na rzecz ich członków. Ponadto inwestowanie środków Kasy Krajowej w ten sposób jest ważnym elementem budowania jej kapitału i wzmocnienia kapitałowego całego systemu SKOK. Projektowana regulacja zatem, niezależnie od jej bezspornej niezgodności z art. 64 Konstytucji jest dysfunkcyjna z punktu widzenia interesów członków SKOK. Przepis art. 54 wprowadza też dalsze nieuzasadnione ograniczenia form inwestowania wolnych środków Kasy Krajowej, poprzez zmianę dotychczasowego określenia: „lokaty w instytucjach finansowych” na „lokaty w bankach”, jak również odebranie możliwości inwestowania w jednostki uczestnictwa funduszy inwestycyjnych innych niż fundusze rynku pieniężnego.

Rozdział 6. Nadzór nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi i Krajową Spółdzielczą Kasą Oszczędnościowo-Kredytową

Celem projektowanej ustawy, w myśl jej uzasadnienia, miałyby być wzmocnienie bezpieczeństwa zgromadzonych w kasach oszczędności członków oraz stabilności finansowej kas. Jednakże jej rozwiązania nie zmierzają do realizacji tego celu.

Projekt przewiduje regulację nadzoru KNF nad kasami i Kasą Krajową w dodanym art. 58, który stanowi, że ich działalność podlega nadzorowi sprawowanemu przez KNF w zakresie i na zasadach określonych w niniejszej ustawie i ustawie o nadzorze nad rynkiem finansowym. Artykuł 40 projektu przewiduje przy tym w miejsce nadzoru Kasy Krajowej nad kasami, sprawowanie przez nią kontroli nad kasami w zakresie zgodności ich działalności z przepisami prawa. **Odebranie Kasie Krajowej, której nadzór sprawowany do tej pory wykazał w praktyce niezawodną skuteczność, tej kompetencji i ograniczenie jej wyłącznie do kontroli działalności kas jest założeniem destabilizującym system SKOK.** Należy przy tym podkreślić, iż o ile nadzór KNF nad Kasą Krajową mógłby być sprawowany efektywnie, o tyle nadzór KNF jako jedyny bezpośredni nadzór nad wszystkimi spółdzielczymi kasami prawdopodobnie, ze względów ekonomicznych i organizacyjnych, w szczególności z powodu braku koniecznego doświadczenia w tym zakresie nie będzie mógł być nadzorem efektywnym. Takie rozwiązanie jest więc rozwiązaniem zmierzającym bezpośrednio do zagrożenia interesów członków spółdzielczych kas. Rozwiązanie to narusza także w sposób rażący zasadę autonomii spółdzielni.

Regulacja Rozdziału 6 Projektu narusza jednocześnie zasadę adekwatności nadzoru do korzyści płynących z jego istnienia dla podmiotów nadzorowanych, tworząc nadzór uciążliwy, autorytarny, niemający sprecyzowanych standardów oceny i prawnych podstaw działania a przy tym – mimo nadmiernej uciążliwości tego nadzoru – oczywiście mniej efektywny i mniej sprawny niż funkcjonujący dotychczas na podstawie przepisów ustawy z 1995 r. Projekt nie przyznaje przy tym podmiotom nadzorowanym żadnych korzyści w związku z objęciem ich nadzorem państwowym, mimo, że dotąd głównym argumentem za utrzymaniem dyskryminacji kas wobec banków była okoliczność, iż kasy w przeciwieństwie do banków nie podlegają takiemu nadzorowi.

Brak jednoznacznie określonych podstaw prawnych i standardów ocennych dla działań nadzorczych KNF przejawia się przede wszystkim:

- w regulacji art. 59 ust. 1 pkt 2, który uznaje za cel nadzoru KNF zapewnienie prawidłowości prowadzonej przez kasy działalności finansowej (niezależnie od celów w postaci zapewnienia stabilności finansowej kas, bezpieczeństwa zgromadzonych w nich środków oraz zgodności działalności kas z przepisami ustawy). Określenie, iż celem nadzoru nad kasami miałyby być zapewnienie prawidłowości prowadzonej przez kasy działalności finansowej, jest zbyt szerokie, zbyt nieprecyzyjne jak na element przepisu prawa publicznego określającego uprawnienia organu władzy publicznej. Celem nadzoru

publicznego, wprowadzonego jako ograniczenie wolności działalności gospodarczej konieczne dla ochrony interesów konsumentów, jest zapewnienie bezpieczeństwa zgromadzonych w kasach oszczędności i pod tym względem jedynie może być kontrolowana prawidłowość ich gospodarki finansowej. Organ nadzoru nie może być uprawniony do kontrolowania tej działalności np. pod względem maksymalizacji zysku z działalności czy pod innymi względami, które nie są wymuszone ochroną konsumentów;

- w regulacji art. 60 pkt 2, która przenosi na KNF kompetencję stanowienia norm dopuszczalnego ryzyka w działalności kas –dochodzi tu do naruszenia przepisu art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Komisja Nadzoru Finansowego jako organ Państwa jest w myśl przepisów projektowanej ustawy nadzorcą i kontrolerem działalności spółdzielczych kas. W tej sytuacji, w razie gdyby ten sam organ władzy państwowej był również uprawniony do ustanawiania norm, których przestrzeganie następnie by kontrolował dochodziłoby do sprzecznego z zasadami demokratycznego państwa prawnego stanu, w którym ten sam organ państwa stanowi reguły i nadzoruje ich przestrzeganie, a nie działa w granicach i na podstawie ustanowionego dlań prawa. Dlatego też powinno się zastąpić upoważnienie Komisji Nadzoru Finansowego do wydawania tych norm upoważnieniem dla Kasy Krajowej, która jest samorządowym zrzeszeniem kas, kierowanym przez jej członków. W przypadku organu samorządowego nie wchodzi bowiem w grę ograniczenia właściwe dla organów władzy publicznej w demokratycznym państwie prawnym. Konieczne jest tu podkreślenie, iż w przypadku projektowanego nadzoru KNF nad instytucjami płatniczymi, a więc kategorią podmiotów nie podlegających innemu nadzorowi, tworzącą się dopiero na rynku, KNF projektując na wniosek Ministra Finansów przepisy regulujące jej kompetencje nadzorcze zawarł normy ostrożnościowe wprost w przepisach projektowanej ustawy o usługach płatniczych, natomiast kompetencję stanowiącą przewidział jedynie w zakresie rekomendacji dobrego zarządzania instytucją płatniczą. Również w przypadku banków podstawowe normy ostrożnościowe zawarte są wprost w przepisach ustawy Prawo bankowe, a swoje oparcie znajdują w zapisach Dyrektywy bankowej UE. Dlatego też projektowana regulacja ma charakter wyjątkowej na gruncie przepisów normujących nadzór nad instytucjami rynku usług finansowych, a przy tym całkowicie nieuzasadnionej i w świetle art. 7 Konstytucji niedopuszczalnej;
- zagrożenie nadmiernym zbliżeniem standardów oceny sytuacji finansowej SKOK i banków wynika także z przepisów art. 65 pkt 6 i 7 Projektu, w myśl których KNF miałaby dokonywać badania jakości aktywów i zobowiązań pozabilansowych SKOK a

także dokonywać oceny jej kapitałów;

- w regulacji art. 66 ust. 1 pkt 2, który przyznaje KNF prawo badania zasad, metod i standardów realizacji przez Kasę Krajową kontroli nad kasami oraz w regulacji ust. 2 i 3 tego artykułu, które przyznają KNF prawo kontroli tych metodyk i zasad z punktu widzenia ich efektywności i oraz prawo zalecenia Kasie Krajowej dokonania ich zmiany. Czynności kontrolne sprawowane przez Kasę Krajową jako samorządowe zrzeszenie w stosunku do będących jej członkami spółdzielczych kas wykonywane są na podstawie standardów ustalanych przez jej organy, w tym przez walne zgromadzenie, decydujące o kształcie Statutu Kasy Krajowej. Takie standardy nie powinny być poddawane ocenie zewnętrznej z innego punktu widzenia niż ich zgodność z ustawą, albowiem naruszałoby to zasady demokracji spółdzielczej i autonomii spółdzielni;
- w regulacji art. 69 ust. 2, który stanowi że KNF może podejmować środki nadzoru interwencyjnego także w sytuacji stwierdzenia że działalność kasy jest prowadzona niezgodnie z jej statutem lub stwarza zagrożenie dla interesów członków kasy. Nadzór państwowego organu nadzoru finansowego, który jest ograniczeniem swobody prowadzenia działalności gospodarczej, a w przypadku SKOK także ograniczeniem autonomii spółdzielczej, winien być skierowany na zagwarantowanie stabilności finansowej nadzorowanych instytucji, nie może zaś obejmować innych interesów osób korzystających z usług instytucji ustawowo upoważnionej do udzielania kredytów. Celem tego nadzoru nie może być więc ochrona innych interesów tych osób, np. wszelkich interesów członków spółdzielni. Takiej ochronie służą instytucje przewidziane w przepisach Prawa spółdzielczego.

Wydaje się, że Projekt generalnie nie dostrzega fundamentalnej różnicy między zakresem dopuszczalnego w demokratycznym państwie prawnym samorządowego nadzoru spółdzielczego (lustracja, kompetencje związków rewizyjnych), który jest sprawowany z punktu widzenia legalności, rzetelności, gospodarności, interesów członków, a państwowym nadzorem finansowym, który jest wyrazem ingerencji Państwa w wolność obywateli i nie może mieć tak szeroko zakreślonych celów.

Zmniejszona skuteczność nadzoru wyraża się:

- w regulacji art. 60 pkt 2, która przenosi na KNF kompetencje do stanowienia norm dopuszczalnego ryzyka w działalności spółdzielczych kas – Kasa Krajowa jest stabilizatorem finansowym systemu SKOK, centralą usługową tego systemu i prowadzi bieżący monitoring działalności SKOK, posiada też kilkunastoletnie doświadczenie w

stanowieniu takich norm dla spółdzielczych kas oraz jest członkiem międzynarodowego zrzeszenia unii kredytowych (Światowej Rady Związków Kredytowych w Madison), co daje jej możliwość stanowienia norm ostrożnościowych najbardziej trafnych i uwzględniających specyfikę systemu SKOK, względem systemu bankowego. Powierzenie tej kompetencji KNF niesie ze sobą niebezpieczeństwo z jednej strony nieadekwatności tych norm do specyfiki SKOK, z drugiej strony ich nadmiernego zbliżenia do norm ustanowionych dla zupełnie odmiennej kategorii dostawców usług finansowych, jaką stanowią banki;

- w regulacji art. 68 ust. 1 - uchylenie kompetencji nadzorczych Kasy Krajowej do niezwłocznego, wiążącego wezwania kasy do usunięcia wykrytych uchybień w jej działalności i nakazania jej podjęcia środków koniecznych do zapewnienia zgodności jej działalności z prawem i ograniczenie jej kompetencji wyłącznie do wystąpienia do KNF o spowodowanie reakcji nadzorczej stanowi szczególnie groźne osłabienie dotychczasowego systemu nadzoru;

- w regulacji art. 74 ust. 2 – brak kompetencji Kasy Krajowej choćby do wnioskowania o wyznaczenie kasie terminu na opracowanie programu postępowania naprawczego, podczas gdy to Kasa Krajowa ze wskazanych wyżej przyczyn winna być uprawniona do wyznaczania kasie takiego terminu.

Przepis art. 71 ust. 5 i 7 Projektu bezzasadnie zmniejsza ochronę funduszu stabilizacyjnego Kasy Krajowej. Przepis ten zawiera niezrozumiałą regulację, w myśl której program postępowania naprawczego w kasie, finansowany ze środków funduszu stabilizacyjnego Kasy Krajowej, nie miałby być z nią konsultowany oraz że koszty związane z wykonywaniem funkcji zarządcy komisarycznego miałyby być pokrywane ze środków funduszu stabilizacyjnego. Skoro Kasa Krajowa jest w myśl przepisów projektowanej ustawy obowiązana, ze środków funduszu stabilizacyjnego zapewniać pomoc stabilizacyjną kasom realizującym program naprawczy, skoro więc ze środków jej funduszu stabilizacyjnego ma być udzielane finansowanie programu naprawczego nie byłoby zasadne pominięcie Kasy Krajowej jako podmiotu, z którym postępowanie naprawcze miałyby być uzgadniane. Zadziwiające, że choć w art. 71 ust. 5 Projektu mowa jest o uzgadnianiu programu postępowania naprawczego tylko z KNF, w art. 74 ust. 1 mowa jest o programie zaopiniowanym pozytywnie przez Kasę Krajową, nie ma jednak przepisu który zobowiązywałby kasę do przedstawienia programu do zaopiniowania Kasie Krajowej. Trzeba podkreślić że Kasa Krajowa jako centrala finansowa systemu SKOK jest podmiotem najbardziej właściwym do uzgadniania programu naprawczego SKOK. Natomiast koszty

działania zarządcy komisarycznego, który zastępuje zarząd kasy winny obciążać tą kasą, w której nastąpiła konieczność jego ustanowienia, nie zaś fundusz stabilizacyjny Kasy Krajowej, powstający z jej nadwyżki bilansowej i wkładów wszystkich kas. Kasa Krajowa jest także podmiotem, któremu kurator – ustanowiony zresztą na jej wniosek – powinien składać sprawozdanie ze swojej działalności, zawierające ocenę realizacji przez kasę programu naprawczego. Natomiast koszty działania kuratora, który nadzoruje wykonywanie programu naprawczego przez kasę winny obciążać tą kasą, nie zaś fundusz stabilizacyjny Kasy Krajowej, powstający z jej nadwyżki bilansowej i wkładów wszystkich kas. Wadliwe są więc także rozwiązania z art. 75 ust. 8 i 9.

Wadliwa jest także konstrukcja przepisu art. 76 ust. 3 Projektu, który przyznaje KNF kompetencję do nakładania na członków zarządu Kasy Krajowej kar finansowych „do wysokości trzykrotnego miesięcznego wynagrodzenia brutto danego członka zarządu”. Projektowany przepis narusza zasadę równości obywateli wobec prawa, przyznając KNF możliwość stosowania za identyczne uchybienia odmiennych kar dla poszczególnych osób. Istota przepisów prawa publicznego, do której to kategorii należą przepisy regulujące nadzór i nakładanie kar administracyjnych muszą, zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego, zakładać równość wszystkich podmiotów, podlegających ich dyspozycji. Nie do pogodzenia z tymi zasadami byłoby różnicowanie kar administracyjnych za te same uchybienia w zależności od wysokości wynagrodzenia osoby, która może jej podlegać, w tym przypadku wynagrodzenia członka zarządu, które jest wartością zmienną.

Rozdział 7. Przepisy przejściowe i końcowe

Negatywnie ocenić należy także regulacje zawarte w Rozdziale 7 Przepisy przejściowe i końcowe Projektu. Przepis art. 79 Projektu, poświęcony zmianom w ustawie o rachunkowości, zbędnie rozszerza obowiązek poddawania badaniu przez biegłego rewidenta na sprawozdania finansowe wszystkich spółdzielczych kas, bez względu na rozmiar ich działalności. Należy podkreślić, iż już obecnie – na podstawie przepisów ustawy o rachunkowości oraz na podstawie normy ostrożnościowej, ustanowionej przez Kasę Krajową – wszystkie większe kasy poddają swoje sprawozdania finansowe takiemu badaniu. Natomiast dla najmniejszych kas wprowadzenie takiego obowiązku będzie stanowiło istotny ciężar ekonomiczny i finansowy, nieuzasadniony stopniem komplikacji ich sprawozdania, które podlega przecież kontroli ze strony Kasy Krajowej w toku bieżącego monitoringu działalności kasy oraz w toku lustracji. Trzeba przy tym podkreślić, iż nałożenie tego

obowiązku nie idzie w parze z przyznaniem spółdzielczej kasie jakichkolwiek zwiększonych uprawnień czy możliwości działania.

Przepis art. 80 dopuszczający spółdzielcze kasy do kredytu refinansowego w Narodowym Banku Polskim zasługuje na akceptację.

Merytoryczny zakres czynności KNF według Projektu został omówiony we wcześniejszych fragmentach niniejszej opinii, przy omawianiu poszczególnych instrumentów nadzoru, w tym miejscu należy jednak zwrócić uwagę na niezgodność pomiędzy sformułowaniem przepisów normujących te instrumenty z przepisem art. 81 pkt 3 zawierającym ust. 2a, który miałby być dodany w art. 12 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym. Przepis ten w jednym punkcie posługuje się terminem „decyzja” – w odniesieniu do ustanowienia zarządcy komisarycznego, pomijając przy tym, że ustawowa nazwa takiej instytucji to decyzja o zawieszeniu działalności kasy i ustanowieniu zarządcy komisarycznego. Niezrozumiałe jest dlaczego w tym punkcie mowa jest o decyzji, skoro wszystkie rozstrzygnięcia opisane w tym projektowanym przepisie następować muszą właśnie w drodze decyzji administracyjnej. Błędny też jest zapis o powoływaniu prezesa lub członka zarządu Kasy Krajowej i zmianie statutu Kasy Krajowej, skoro decyzje Przewodniczącego Komisji mogłyby dotyczyć jedynie wyrażenia zgody na powołanie prezesa lub członka zarządu i zatwierdzenia zmiany statutu Kasy Krajowej.

Przepis art. 82 zawiera niekonstytucyjne rozwiązanie, nakazujące kasom i Kasie Krajowej wystąpienie do KNF o zatwierdzenie swoich statutów oraz prezesów i członków zarządu. Przepisy te z jednej strony zakładają zdublowanie funkcji sądów rejestrowych, które w toku procesu rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym zmian statutów spółdzielni dokonują kontroli zgodności tych zmian i całego zmienionego statutu z przepisami prawa. Niekonstytucyjność jednak omawianego przepisu wypływa z założenia jego mocy wstecznej, zakłada on bowiem konieczność zatwierdzania statutów także w zakresie postanowień kształtowanych pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów i zgodnych z tymi przepisami oraz zatwierdzania członków organów, wybranych w ich skład zgodnie z przepisami obowiązującymi w dacie takiego wyboru. Jest to więc naruszenie zakazu nieretroakcji prawa, a przy tym dodatkowo termin 6 miesięcy na zmianę statutu Kasy Krajowej (odpowiednio 9 miesięcy na zmianę statutu spółdzielczej kasy) jest terminem całkowicie nierealistycznym, biorąc pod uwagę, że zmiana taka następuje w formie uchwały walnego zgromadzenia tej spółdzielni i wymaga zapoznania się uczestników tego zgromadzenia z projektem zmian statutu, a przede wszystkim niezwykle starannego przygotowania takiego projektu – wobec rozległości zmian w zakresie podstaw prawnych

działalności kas i Kasy Krajowej, założonych w Projekcie.

Całkowicie niezrozumiała i niespotykana w systemie prawnym jest regulacja art. 83 Projektu, który zakłada nałożenie na spółdzielcze kasy obowiązku przeprowadzenia audytu zewnętrznego i przedstawienia jego wyników różnym podmiotom państwowym i spółdzielczym. Obowiązek ten ma przy tym charakter jednorazowy. Wydaje się, iż jest to wyraz braku zaufania do systemu SKOK i działających w nim mechanizmów spółdzielczego, samorządowego nadzoru i kontroli. W ocenie Kasy Krajowej przepisu nakładającego ten obowiązek nie da się uzasadnić i dlatego też stanowi on niemające podstawy koniecznej w demokratycznym państwie prawnym ograniczenie wolności gospodarczej, niezgodne z Konstytucją.

Zupełnie niejasna jest regulacja przepisu art. 85 Projektu, który zakłada czasowe, na lata 2009-2010 finansowanie z funduszu stabilizacyjnego Kasy Krajowej roszczeń członków o zwrot depozytów w przypadku upadłości spółdzielczej kasy lub jej wykreślenia z rejestru bez przeprowadzania postępowania upadłościowego. Nasuwa ona szereg pytań. Dlaczego projekt zakłada nawet na ten okres pokrywanie roszczeń członków kas o zwrot depozytów ze środków funduszu stabilizacyjnego, tworzonego z wkładów wszystkich kas, skoro zwrot ten winien następować z ubezpieczenia depozytów, którym objęte są wszystkie środki członków zgromadzone w spółdzielczych kasach? **Co oznacza zapis w ust. 2, mówiący o kasie posiadającej dobrowolny system ubezpieczenia środków pieniężnych członków? Czy Projekt zakłada unicestwienie systemu gwarantowania depozytów w kasach, stworzonego na mocy norm ostrożnościowych Kasy Krajowej i funkcjonującego bez zakłóceń przez cały kilkunastoletni okres działalności kas? Czy Projekt zakłada, że spółdzielcze kasy będą mogły odstąpić od udziału w ubezpieczeniu depozytów, czy kasy będą mogły działać bez takiego ubezpieczenia? Takie kwestie, najbardziej fundamentalne dla bezpieczeństwa systemu SKOK i ochrony interesów ich członków pozostają na gruncie Projektu bez wyraźnej odpowiedzi.** Jednak próby złożenia w całość jego niespójnych i niezupełnych regulacji wskazują na to, że założeniem projektu jest zniweczenie wypróbowanego w praktyce, zgodnego z europejskimi i światowymi standardami w tym zakresie, systemu ochrony oszczędności złożonych w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych. W okresie pojawienia się poważnych zagrożeń na rynkach finansowych świata, Europy i Polski takie rozwiązania muszą budzić głębokie zdziwienie i zaniepokojenie. Rozwiązanie takie stanowiłoby naruszenie reguł prawa europejskiego, które zobowiązuje instytucje przyjmujące depozyty do przynależenia do systemu ich gwarantowania.

Ostatni z przepisów Projektu, art. 87, zakłada wejście ustawy w życie po upływie miesiąca od dnia jej ogłoszenia. Jest to przepis oczywiście niezgodny z zasadą demokratycznego państwa prawnego, która wymaga dla ustawy o charakterze ustrojowym, wprowadzającej głębokie zmiany w zasadach organizacji i funkcjonowania całego sektora gospodarki *vacatio legis* pozwalającego na rzeczywiste przygotowanie się adresatów nowego prawa do stosowania dyspozycji jego norm.

Wskazanie w art. 87 miesięcznego *vacatio legis* jest albo wynikiem oczywistego błędu legislacyjnego, albo wyrazem złej woli, przepisem mającym spowodować popadnięcie spółdzielczych kas i Kasy Krajowej w niezgodność z przepisami ustawy ze względu na niemożność dostosowania w takim krótkim czasie wszystkich obszarów i aspektów działalności do zmienionych, niejasnych i nie mających wykształconej linii interpretacyjnej przepisów. Dlatego też przepis ten w świetle Konstytucji RP nie może stać się elementem obowiązującego prawa.

Wniosek opinii:

Opisane wyżej okoliczności decydują o tym, że Kasa Krajowa w imieniu spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych zmuszona jest wyrazić fundamentalne zastrzeżenia co do zgodności z Konstytucją oraz zgodności z interesem obywateli, należących do spółdzielczych kas i korzystających z ich usług, większości rozwiązań, zawartych w projekcie ustawy i wyrazić negatywną opinię co do celowości prowadzenia prac legislacyjnych na podstawie przedstawionego projektu.

do wiadomości:

Pan Zbigniew Chlebowski – Przewodniczący Komisji Finansów Publicznych

Pan Sławomir Neumann – Przewodniczący Podkomisji stałej do spraw instytucji finansowych