



Warszawa, dnia 19 grudnia 2019 r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW**

FN9.056.8.2019

Pan

Szanowny Panie,

Działając na podstawie art. 13 ust. 1 i art. 15 ustawy z 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870) w związku z art. 247 i 238 § 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, z późn. zm.), po zasięgnięciu opinii Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, uprzejmie przedstawiam następujące wyjaśnienia w zakresie właściwości resortu finansów.

W swojej petycji nie wskazuje Pan konkretnego brzmienia nowych regulacji, a postuluje jedynie o wprowadzenie ogólnie pojętej zmiany prawa, w tym w ustawie o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2386, z późn. zm., dalej: „ustawa o skok”).

Mając powyższe na uwadze Ministerstwo Finansów wyodrębniło z Pana pisma poniższe postulaty:

- a) doprecyzowanie brzmienia art. 12 ustawy o skok („jasnemu sformułowaniu wymaga art. 12 Ustawy o sp. kasach oszcz. kredyt.”), lecz bez wyjaśnienia na czym miałyby polegać większa precyzja przepisu;
- b) uznanie wnoszonych przez członków skok udziałów nadobowiązkowych za „obce depozyty powierzone na okres trwania lokaty terminowej i księgowane poza funduszem udziałowym”, a więc uznanie środków wnoszonych na poczet udziałów w spółdzielni za zobowiązania tej spółdzielni;
- c) ograniczenie swobody kształtowania treści statutu spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej (dalej: kasa) („statut nie może zawierać dowolnych zapisów pozaustawowych”), np.: w zakresie ograniczenia wypłaty udziałów nadobowiązkowych - jak należy rozumieć - od zatwierdzenia sprawozdania finansowego za poprzedni rok obrotowy („wykonania bilansu spółki”);

- d) „obligatoryjne przejmowanie skoków przez banki krajowe z odpowiednim udziałem w tym budżetu (bez strat własnych banku)”.

W wyniku analizy przepisów zaproponowanych przez Pana, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego (dalej: „UKNF”) stwierdził, że art. 12 ustawy o skok nakłada na członka spółdzielni obowiązek wniesienia wkładu członkowskiego, określa sposób jego wykorzystania i zakazuje jego wypłaty przed ustaniem członkostwa. Tak sformułowany przepis spełnia warunki konstytucyjnego nakazu jasności i określoności przepisów prawnych. Wymóg precyzji i jasności oznacza taki sposób formułowania treści normy prawnej, by jej adresat wiedział, które zachowanie i z jakich powodów ma znaczenie prawne. Ustalenie adresatów art. 12 ustawy o skok oraz nakazanego i zakazanego sposobu zachowań nie powinno stanowić i nie stanowi problemu prawnego ani dla członków spółdzielni, ani dla samej spółdzielni. W tym zakresie, w ocenie UKNF, nie należy zatem podzielić Pana poglądu o występowaniu konieczności zmian w prawie.

Przechodząc do pozostałych wniosków wyartykułowanych w petycji, UKNF wskazał, że propozycje te „przelamują” podstawowe zasady polskiego prawa publicznego (prawa rachunkowości oraz udzielania pomocy publicznej) i prywatnego. W szczególności uwzględnienie Pana postulatów, w ocenie UKNF, wyłączałoby wobec kas stosowanie zasady swobody kształtowania stosunku prawnego oraz zasady swobody działalności gospodarczej, a także istotnie modyfikowałoby relacje pomiędzy spółdzielnią a jej członkiem w ramach stosunku członkostwa.

W szczególności UKNF wskazał, że uznanie udziałów nadobowiązkowych w kasach za kapitały obce byłoby nie do pogodzenia z systemowym celem tego instrumentu określonym przepisami ustawy o skok. Udziały nadobowiązkowe, tak jak udziały każdego typu, tworzą fundusz udziałowy, będący kapitałem własnym spółdzielni i służący pokrywaniu strat. Pokrycie straty następuje zawsze w wyniku zatwierdzenia sprawozdania finansowego za zakończony rok obrotowy, dlatego, w ocenie UKNF, nie jest możliwe, przy utrzymaniu logiki zasad rachunkowości, zwrot środków biorących udział w pokryciu straty przed zdecydowaniem o ich wykorzystaniu na pokrycie straty.

Przechodząc do oceny postulatu ograniczenia swobody statutowej kas („statut nie może zawierać dowolnych zapisów pozaustawowych”) UKNF wyjaśnił, że swoboda ta mieści się w konstytucyjnej wolności zrzeszania się. Wolność zrzeszania się została ujęta w Konstytucji nie tylko jako zasada ustrojowa państwa (art. 12 Konstytucji), ale również jako źródło praw podmiotowych, które podlegają ochronie konstytucyjnej (art. 58 ust. 1 Konstytucji). Spółdzielnie, jakimi są kasy, należy kwalifikować jako zrzeszenia, które co do zasady, korzystają z gwarancji ustanowionych w art. 12 i art. 58 Konstytucji. Gwarancje te działają zarówno „na zewnątrz” - w relacjach z państwem i innymi podmiotami, jak i „do wewnątrz” w relacji pomiędzy spółdzielnią

i jej członkami. Treścią tego prawa konstytucyjnego jest między innymi swoboda kształtowania własnej organizacji wewnętrznej zrzeczeń, w tym prawo do samodzielnego określenia przez zrzeczenie treści statutu. Ustawodawca ma prawo wprowadzać wyłącznie rozwiązania, które stanowią minimalny standard. W związku z powyższymi ustaleniami, w ocenie UKNF, nie jest możliwe uwzględnienie Pana postulatu w tym zakresie.

Odnosząc się do postulatu wprowadzenia do systemu prawa mechanizmu obligatoryjnego przejmowania kas przez banki krajowe, UKNF wyjaśnił, że rozwiązanie pozwalające na przejęcie kasy lub jej wybranych praw majątkowych lub zobowiązań przez bank krajowy funkcjonuje już w ustawie o skok. Ustawodawca, kształtując przepis art 74c ustawy o skok, wskazał organowi nadzoru nie tylko sekwencję czynności, ale nadto kryteria, jakimi ten musi kierować się, rozstrzygając dany przypadek (decyzja musi zapewnić m.in. ochronę stabilności rynku finansowego i bezpieczeństwo zgromadzonych na rachunkach kasy środków).

Zamiana tego mechanizmu z fakultatywnego na obligatoryjny, finansowany z budżetu państwa, budzi wątpliwości konstytucyjne. Wprowadzenie obowiązku przejmowania kas przez banki, które to przejmowanie byłoby finansowane ze środków publicznych, może bowiem naruszać konstytucyjną zasadę stanowiącą, że podstawą ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej jest społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych (art. 20). Postulat ten narusza także, w ocenie UKNF, porządek traktatowy Unii Europejskiej, w tym zasady udzielania pomocy publicznej.

Przedstawiając powyższą opinię, pragnę podziękować za przedłożoną koncepcję. W świetle zaprezentowanych wyjaśnień oraz ze względu na aktualny stan prawny nie jest obecnie możliwa postulowana zmiana przepisów o skok.

Pouczenie

Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o petycjach sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi.

Z powołaniem,

Z upoważnienia Ministra Finansów

Dyrektor
Departamentu Rozwoju Rynku Finansowego

Katarzyna Przewalska