



Opinia do ustawy
o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych
(druk nr 657)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych określa zasady tworzenia, organizacji i działalności spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, zwanych dalej "kasami", i Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej, zwanej dalej "Kasą Krajową" oraz zasady sprawowania nadzoru nad kasami i Kasą Krajową.

Celem ustawy, w myśl jej uzasadnienia, jest w dostosowanie regulacji prawnych obejmujących działalność kas i Kasy Krajowej do zmian, jakie dokonały się w ostatnich latach w sferze funkcjonowania kas, w szczególności dotyczących wzrostu ich aktywów oraz liczby ich członków. Podstawowe zagadnienia regulowane w poselskim projekcie ustawy, w tym zmiany w odniesieniu do obecnie obowiązującego stanu prawnego dotyczą w szczególności następujących zagadnień:

- wprowadzenia nadzoru państwowego nad środkami zgromadzonymi w kasach, w szczególności poprzez określenie w Rozdziale 6 omawianej ustawy szczegółowych zasad nadzoru sprawowanego nad kasami i Kasą Krajową, przez Komisję Nadzoru Finansowego (w rozdziale tym określono ponadto zasady i sposób kontrolowania kas - przez Kasę Krajową),
- sprecyzowania zasad licencjonowania działalności kas oraz odmowy wydania zezwolenia, przez Komisję Nadzoru Finansowego, na utworzenie kasy (art. 6 ustawy),
- doprecyzowania wymagań dotyczących członków rady nadzorczej i zarządu oraz obowiązku informowania Komisji Nadzoru Finansowego o zmianach w składzie rady nadzorczej oraz określenia w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw instytucji finansowych minimalnych wymogów kwalifikacyjnych dla członków zarządów spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (art. 15 ustawy),

- doprecyzowania i rozszerzenia przepisów dotyczących treści statutu kas i Kasy Krajowej, w tym w szczególności zobligowania do określenia w statucie zasad funkcjonowania kontroli wewnętrznej, funduszy oraz zasad gospodarki finansowej, a także wymogu zatwierdzania statutu przez Komisję Nadzoru Finansowego (art. 7 ustawy),
- wprowadzenia przepisów umożliwiających członkostwo w kasach organizacjom pozarządowym w rozumieniu przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jednostkom organizacyjnym kościołów i związków wyznaniowych posiadających osobowość prawną, spółdzielniom, związkom zawodowym oraz wspólnotom mieszkaniowym (art. 9 ust. 2),
- dodania przepisów dotyczących zasad gospodarowania funduszami kas poprzez:
 - wprowadzenie generalnej normy ostrożnościowej, że kasy są zobowiązane posiadać fundusze własne dostosowane do rozmiaru prowadzonej działalności,
 - określenie wymaganego dla kas współczynnika wypłacalności na poziomie co najmniej 5 %,
 - a także norm ostrożnościowych obowiązujących kasy w zakresie dotyczącym określenia maksymalnej wysokości pożyczek lub kredytów udzielonych jednemu członkowi kasy albo członkowi rady nadzorczej, zarządu lub komisji kredytowej,
- określenia roli i zadań Kasy Krajowej jako instytucji zrzeszającej kasy,
- umożliwienia kasom posiadania faktycznego wpływu na decyzje Kasy Krajowej poprzez przyjęcie na walnym zgromadzeniu Kasy Krajowej zasady: "jeden członek - jeden głos" (obecnie ilość głosów zależy od wielkości udziałów),
- wprowadzenia zakazu prowadzenia przez Kasę Krajową działalności innej, niż określona w przedmiotowej ustawie,
- określenia zasad inwestowania wolnych środków kas oraz Kasy Krajowej m.in. poprzez wskazanie, że środki finansowe pozostające w dyspozycji Kasy Krajowej mogą być inwestowane z zachowaniem najwyższej staranności w papiery wartościowe, lokaty w bankach oraz jednostki uczestnictwa funduszy inwestycyjnych rynku pieniężnego (zrezygnowano z istniejących obecnie możliwości obejmowania udziałów lub akcji w spółkach, w których Kasa Krajowa posiada większość udziałów lub akcji, albo wnoszenia udziałów do spółdzielni),

- wprowadzenia zasady dotyczącej utraty członkostwa w kasie w przypadku wygaśnięcia więzi o charakterze zawodowym lub organizacyjnym, z zastrzeżeniem, że statut może stanowić inaczej.

Zgodnie z art. 82 omawianej ustawy kasy, w terminie 9 miesięcy od dnia jej wejścia w życie, obowiązane są wystąpić do Komisji Nadzoru Finansowego o zatwierdzenie statutów dostosowanych do przepisów ustawy oraz prezesów zarządów

Ustawa zobowiązuje ponadto kasy, w terminie 3 miesięcy od dnia jej wejścia w życie, do przeprowadzenia audytu zewnętrznego i przekazania jego wyników Komisji Nadzoru Finansowego, Kasie Krajowej, ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, Narodowemu Bankowi Polskiemu, Komitetowi Stabilności Finansowej oraz Krajowej Radzie Spółdzielczej (art. 83).

Poza przedstawionymi powyżej najistotniejszymi rozwiązaniami opiniowany akt prawny wprowadza zmiany w następujących ustawach:

- 1) z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694, z późn. zm.);
- 2) z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 2005 r. Nr 1, poz. 2, z późn. zm.);
- 3) z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095, z późn. zm.);
- 4) z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. Nr 157, poz. 1119, z późn. zm.).

W wyniku wejścia w życie omawianej ustawy traci moc ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 1996 r. Nr 1, poz. 2, z późn. zm.).

Ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem:

- przepisu określającego obowiązek utrzymania przez kasy współczynnika wypłacalności na poziomie co najmniej 5%, który wejdzie w życie po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia,
- art. 21 ust. 6 zawierającego delegację dla ministra właściwego do spraw instytucji finansowych do określenia w drodze rozporządzenia sposobu i szczegółowych zasad obliczania współczynnika wypłacalności, o którym mowa powyżej, który wejdzie w życie po upływie 9 miesięcy,

- przepisów ustawy o rachunkowości, określonych w art. 78 pkt 5 i 6 opiniowanej ustawy, które wejdą w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia,
- oraz art. 79 pkt 1 i 2 dotyczącego przepisów art. 12 ust. 2 oraz art. 38 – 41 ustawy o Narodowym Banku Polskim, które wejdą w życie po upływie 18 miesięcy od dnia ogłoszenia opiniowanego aktu prawnego.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 50. posiedzeniu w dniu 24 września 2009 r. Projekt ustawy został wniesiony do łaski marszałkowskiej z inicjatywy poselskiej (druk sejmowy nr 1876). Prace nad ustawą prowadziła sejmowa Komisja Finansów Publicznych.

W trakcie drugiego czytania, które miało miejsce na 49. posiedzeniu Sejmu w dniu 9 września 2009 r. zostało zgłoszonych 127 poprawek, w związku z czym projekt ustawy ponownie został skierowany do komisji w celu ich rozpatrzenia. Komisja rekomendowała przyjęcie 19 poprawek.

Podczas trzeciego czytania Sejm przychylił się do części zgłoszonych poprawek (19). Poprawki te dotyczyły m. in. wykreślenia z ustawy art. 9 regulującego zasady przekształcenia się (obligatoryjnego lub fakultatywnego) kasy w bank albo jej podziału, po przekroczeniu przez fundusze własne kasy odpowiedniej wysokości; wymienienia organów kas i Kasy Krajowej; zmiany organu upoważnionego do wydawania aktów wykonawczych – w miejsce Komisji Nadzoru Finansowego do wydawania tych aktów upoważniony został minister właściwy do spraw instytucji finansowych (Komisja Nadzoru Finansowego określi jedynie wzór wniosku o wydanie zezwolenia na utworzenie kasy). Przyjęto także poprawkę, zgodnie z którą nadwyżka bilansowa Kasy Krajowej powinna powiększać fundusz stabilizacyjny, a także mówiącą, iż stratę bilansową Kasy Krajowej należy pokrywać w pierwszej kolejności z nadwyżki bilansowej. W wyniku przyjęcia poprawki nadane zostało nowe brzmienie art. 78 ustawy, regulującemu zmianę ustawy o Narodowym Banku Polskim. Ostatnia z przyjętych poprawek wprowadziła nowe regulacje w zakresie wejścia ustawy w życie, wprowadzając omówione powyżej okresy przejściowe.

III. Uwagi szczegółowe

- 1) art. 11 ustawy.

W przywołanym powyżej przepisie niekonsekwentnie używa się terminu "wkład członkowski".

Propozycja poprawki:

- w art. 11 w ust. 2 i 3 po wyrazie "wkładu" dodaje się wyraz "członkowskiego";

2) art. 13 ust. 3.

Obecna redakcja przepisu art. 13 ust. 3, z zastosowaniem podziału na jednostki redakcyjne niższego rzędu, powoduje, iż przepis jest niejasny.

Propozycja poprawki:

- w art. 13 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

"3. Kasa jest zwolniona od wypłaty pełnej lub częściowej kwoty, o której mowa w ust. 1 pkt 3, jeżeli przed otrzymaniem wniosku organu rentowego dokonała z tych rachunków wypłat innym uprawnionym osobom, które to wypłaty nie pozwalają zrealizować wniosku w całości lub części, oraz w ciągu 30 dni od otrzymania wniosku poinformuje o tym organ rentowy, wraz ze wskazaniem osób, które pobrały wypłaty.";

3) art. 66 ust. 3.

W art. 66 w ust. 3 występuje termin "zespół kontrolujący", z brzmienia przepisu wynika, iż jest to organ uprawniony do wykonywania czynności kontrolnych, jednakże we wcześniejszym art. 62 ustawy wprowadzona została regulacja, zgodnie którą "czynności kontrolne, o których mowa w art. 60 i 61 wykonywane są w zespole (...), zwanym "zespołem inspekcyjnym". Mając na uwadze konieczność zachowania jedności terminologicznej w ramach ustawy, zasadnym jest posługiwanie się terminem określonym w art. 62 ust. 1, należy zatem dokonać odpowiedniej zmiany przepisu art. 66 ust. 3.

Propozycja poprawki:

- w art. 66 w ust. 3 wyrazy "zespołu kontrolującego" zastępuje się wyrazami "zespołu inspekcyjnego";

4) art. 70 ust. 6 ustawy.

Zgodnie z regulacją art. 70 ust. 6 od decyzji Komisji Nadzoru Finansowego w przedmiocie ustanowienia zarządcy komisarycznego, rada nadzorcza kasy może wnieść skargę do sądu administracyjnego w terminie 7 dni od daty doręczenia decyzji. Należy podkreślić, iż tak krótki termin do wniesienia skargi, w tak skomplikowanej sytuacji prawnej, może powodować znaczne utrudnienie, a wręcz uniemożliwienie skorzystania z jedynej możliwości zaskarżenia niekorzystnej decyzji, przez kasę. W uzasadnieniu do projektu

ustawy nie wskazano przyczyny określenia tak krótkiego terminu do wniesienia skargi. Wydaje się, iż odpowiednim terminem umożliwiającym kasom skorzystanie z przysługującego im uprawnienia (bez nadmiernych utrudnień) jest termin co najmniej 14. dniowy.

Propozycja poprawki:

- w art. 70 w ust. 6 wyrazy "7 dni" zastępuje się wyrazami "14 dni".

Mirosław Reszczyński

legislator