



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
PROKURATOR GENERALNY

Do druku nr 695

Warszawa, dnia 4.10. 2012 r.

PG VII G 025-279/12

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz. ....

Data wpływu 05.10.2012

Pan  
Lech Czapła  
Szef Kancelarii Sejmu

*Lucyna Peci Minister*

W nawiązaniu do pisma z dnia 28 sierpnia 2012 r., nr GMS-WP-173-225/12, dotyczącego *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, przekazanego do zaopiniowania przez Prokuratora Generalnego w trybie art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, z późn. zm.), pozwalam sobie przedstawić następujące stanowisko.

Instytucja spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych pozostaje elementem prowadzenia działalności gospodarczej, mającej za przedmiot czynności określone w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665, z późn. zm.), zwane w literaturze m.in. czynnościami bankowymi, w tym przyjmowanie wkładów pieniężnych płatnych na żądanie lub z nadejściem oznaczonego terminu oraz – z drugiej strony – udzielanie z powierzonych środków kredytów lub obciążanie tychże środków ryzykiem w jakikolwiek inny sposób, np. przez udzielanie z nich pożyczek pieniężnych (art. 5 ust. 2 pkt 1 Prawa bankowego). Zgodnie z art. 5 ust. 4 i 5 przywołanej ustawy, taka działalność może być co do zasady wykonywana wyłącznie przez banki, jednakże mogą ją prowadzić także jednostki organizacyjne inne niż banki, jeżeli przepisy odrębnych ustaw uprawniają je do tego. Taką odrębną ustawą jest m.in. ustawa o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych.

Projekt ustawy zmierza do nowelizacji ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2012 r., poz. 855; dalej u.s.k.o.k.), która wejdzie w życie – w przeważającym zakresie – w dniu 27 października 2012 r. i uchyli obowiązującą aktualnie ustawę z dnia 14 grudnia 1995 r. (Dz. U. z 1996 r. Nr 1, poz. 2, z późn. zm.). Powodem opóźnienia publikacji wymienionej ustawy był wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 listopada 2009 r. do Trybunału Konstytucyjnego, o zbadanie, na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji, zgodności z ustawą zasadniczą m.in. art. 17 pkt 1 oraz art. 91 ust. 1 i 2 u.s.k.o.k.

Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 12 stycznia 2012 r., sygn. akt KP 10/09 (M. P. z 2012 r., poz. 20; OTK-A 2012, nr 1, poz. 4) orzekł, że wymienione przepisy są niezgodne – odpowiednio – z art. 58 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż pomimo wieloaspektowych zmian dotyczących funkcjonowania SKOK-ów, nie zmieniła się ich istota. Z tej formy organizacyjno-prawnej wynika, że podstawą działalności kas ma być wzajemne kredytowanie się członków z wkładów wniesionych przez nich samych. Trybunał wskazał, iż wszelkie rozwiązania normatywne dotyczące SKOK-ów w aspekcie organizacyjno-ustrojowym powinny wzmocniać właścicielskie postawy członków kas, a nie sprowadzać ich do roli klientów. Nadmierna ingerencja ustawodawcy w struktury spółdzielcze narusza ich samodzielność i samorządność. Kasy oszczędnościowo-kredytowe w dalszym ciągu pozostają spółdzielniami, w których nie znajduje uzasadnienia ograniczenie prawa ich członków do podejmowania decyzji w podstawowych sprawach.

Celem projektu, zgodnie z тезami zawartymi w uzasadnieniu, jest wprowadzenie specjalnych regulacji prawnych w zakresie zwiększenia stabilności spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych poprzez stworzenie przepisów w zakresie procesów restrukturyzacyjnych oraz określenie zasad utworzenia i funkcjonowania obowiązkowego systemu gwarantowania środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach pieniężnych w SKOK lub należnych z tytułu wierzytelności, a także zasad gromadzenia i wykorzystywania informacji o SKOK. Impulsem dla propozycji dotyczących mechanizmów zapewniających wypłacalność SKOK stała się dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/14/WE z dnia 11 marca 2009 r., zmieniająca dyrektywę 94/19/WE w sprawie systemów gwarantowania depozytów w odniesieniu do poziomu gwarancji oraz terminu wypłaty.

Projektodawca czyni też starania o dostosowanie ustawy macierzystej do istniejących realiów normatywnych na runku usług finansowych.

Mając na uwadze przedmiot projektu, jak również to, że przepisy ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych poddane były uprzednio kontroli Trybunału Konstytucyjnego, zasadna wydaje się również w tym przypadku ocena proponowanych rozwiązań w aspekcie zachowania standardów konstytucyjnych i zgodności z normami konstytucyjnymi. Proponowane regulacje powinny więc być poddane kontroli z wzorcami konstytucyjnymi zawartymi w ustawie zasadniczej - w art. 20 (wolność działalności gospodarczej), art. 32 ust. 1 (równość wobec prawa), art. 58 ust. 1 (wolność zrzeszania), art. 64 ust. 3 (zakaz naruszania istoty prawa własności). Ze względu na charakter organizacyjno-ustrojowy spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, ocenie wypada poddać również regulacje, w których stanowi się ograniczenia w autonomii działalności kas, w celu ustalenia czy ingerencja ustawodawcy w tym zakresie jest zgodna z konstytucyjną zasadą proporcjonalności, zawartą w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wskazana norma stanowi o dopuszczalności ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności, stanowionych w ustawie, jedynie ze względu na bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochronę środowiska, zdrowia i moralności publicznej oraz wolności i prawa innych osób.

Takiej ocenie w zakresie zachowania standardów konstytucyjnych należałoby poddać projektowane przepisy: art. 9a – 9d nowelizowanej ustawy (art. 1 pkt 4 projektu), w których proponuje się aby Komisja Nadzoru Finansowego mogła ingerować w treść umów cywilnoprawnych zawieranych przez kasy i nakazać zmianę lub rozwiązanie umów, nakazać ograniczenie lub zaprzestanie działalności, art. 37 ust. 1 ustawy (art. 1 pkt 13 projektu), który wymienia katalog możliwości inwestowania wolnych środków z funduszu oszczędnościowo-pożyczkowego kas oraz przepis art. 44 ustawy, zgodnie z którym Komisja Nadzoru Finansowego została upoważniona do zatwierdzania wzorca umowy pomiędzy Kasą Krajową a poszczególnymi kasami. Również projektowany art. 19a i następne nowelizowanej ustawy, w których proponuje się ograniczenia w sferze kadencyjności organów kas, które to zagadnienia winny być regulowane statutem, winien być poddany ocenie zachowania standardów konstytucyjnych. Kasa jest spółdzielnią, do której w zakresie nie uregulowanym odmiennie ustawą stosuje się przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. - Prawo spółdzielcze. Należy zatem przyjąć jako regułę, iż podstawowe zasady funkcjonowania

spółdzielni i jej relacje z członkami winny być regulowane przepisami statutu spółdzielni, a nie arbitralnymi rozwiązaniami narzuconymi przez ustawodawcę, bez wątpliwości znajduje uzasadnienie konstytucyjne. Z drugiej strony wypada jednak wskazać, że z art. 58 i art. 76 Konstytucji wynika obowiązek wprowadzenia ustawowych rozwiązań chroniących interesy członków spółdzielni – zarówno jako członków organizacji, jak i konsumentów.

Wątpliwości budzi regulacja zawarta w art. 9f pkt 13 (art. 1 pkt 4 projektu ustawy), która upoważnia SKOK, jak się wydaje, do nieuprawnionej oceny czy chronione informacje podlegające przekazaniu prokuratorowi i sądowi, są niezbędne w toczącym się postępowaniu karnym. Ponadto projektowane rozwiązania pomijają powinność zawiadomienia właściwego organu o przestępczym wykorzystywaniu SKOK dla celów niemających związku z reżimem ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 276 z późn. zm., dalej w skrócie: u.p.p.p.; por. art. 106a ust. 1 Prawa bankowego).

Negatywną konsekwencją poszukiwania punktów styčných z rozwiązaniami chociażby Prawa bankowego jest przeoczenie zmiany, która z dniem 22 października 2009 r., w związku z ustawą z dnia 25 czerwca 2009 r. (Dz. U. Nr 166, poz. 1317), z brzmienia przepisu art. 106 ust. 1 Prawa bankowego, wyeliminowała pojęcie „akt terrorystyczny”, zastąpione wskazaniem przestępstwa, o którym mowa w art. 165a k.k.

W efekcie art. 15 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, nie objęty zmianami proponowanymi przedmiotowym projektem, w zakresie w jakim odwołuje się do przestępstwa, o którym mowa w art. 299 Kodeksu karnego - aktu terrorystycznego, pozostaje w normatywnej próżni. Podobna sytuacja odnosi się również do art. 16 powołanej wyżej ustawy, która stwarza możliwość powstania wątpliwości w zakresie obowiązków wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu prania pieniędzy, płynących z przepisów o wstrzymywaniu transakcji i blokadzie rachunku, w sytuacji gdy SKOK otrzymała dyspozycję lub zlecenie przeprowadzenia transakcji, miała przeprowadzić transakcję lub posiadała informacje o zamiarze przeprowadzenia transakcji, co do której zachodzi uzasadnione podejrzenie, że może ona mieć związek z popełnieniem przestępstwa określonego w art. 165a k.k.

Pozwolę sobie wyrazić również krytyczne uwagi w zakresie projektowanych przepisów karnych zawartych w dodawanym *Rozdziale 6d Przepisy karne* (art. 1 pkt 45 projektu). Stanowione w art. 80zk i art. 80zl ust. 1 normy, poprzez brak szczegółowego

określenia znamion czynu zabronionego, naruszają podstawową zasadę prawa karnego nullum crimen sine lege certa. Wypada zauważyć, że brak sprecyzowania w stanowionej normie karnej zakresu penalizacji braku respektu dla wszelkich obowiązków informacyjnych, które ciążą (powinny ciążyć) na SKOK oraz niewyraźnie określone kontury pojęcia „nierzetelne informacje”, stwarza możliwość powstawania rozbieżności i odmiennego rozstrzygania tych kwestii, a także ryzyko niejednorodnego traktowania, określonej w tak niejednoznaczny sposób, przesłanki odpowiedzialności karnej. Wątpliwości należy podnieść w odniesieniu do proponowanych sankcji karnych - kary pozbawienie wolności lub grzywny (ze wskazaniem wysokości kary grzywny), pomijają bowiem karę ograniczenia wolności. Możliwe jest oczywiście zredagowanie przepisu karnego obwarowanego wyłącznie sankcją karną w postaci kary pozbawienia wolności, ale wówczas wymierzenie innych kar jest możliwe na zasadzie przepisów ogólnych zawartych w Kodeksie karnym.

Wątpliwości natury konstytucyjnej budzi projektowany art. 63 ust. 3 nowelizowanej ustawy (art. 1 pkt 26 projektu), w którym zawarto delegację ustawową do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowego trybu dokonywania czynności kontrolnych w kasach oszczędnościowych-kredytowych przez Krajową Spółdzielczą Kasę Oszczędnościowo-Kredytową, bowiem przepis nie zawiera wytycznych do wydania rozporządzenia. Upoważnienie do wydania rozporządzenia podlega zawsze ścisłej wykładni i powinno być sformułowane w taki sposób, aby odsyłało do unormowania tylko takich spraw, które są przedmiotem ustawy i które służą realizacji tych samych celów, jakie znajdują wyraz w przepisach ustawy. Art. 92 ust. 1 Konstytucji nakłada na ustawodawcę zwykłego obowiązek precyzyjnego i szczegółowego formułowania zakresu delegacji, a na organy upoważnione do wydawania rozporządzeń - obowiązek ścisłego wykonywania delegacji (vide -wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 26 lipca 2004 r., sygn. U 16/02, OTK ZU Nr 7/A/2004, poz. 70; 30 kwietnia 2009 r., sygn. U 2/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 56; 11 lutego 2010 r., sygn. K 15/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 11; 31 maja 2010 r., sygn. U 4/09, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 36). Ustawodawca ma obowiązek odpowiedniego konstruowania upoważnień ustawowych, tak, aby miały one szczegółowy charakter pod względem podmiotowym (określały organ właściwy do wydania rozporządzenia), przedmiotowym (określały zakres spraw przekazanych do uregulowania) oraz określały wytyczne dotyczące treści aktu, czyli sposób, w jaki dana materia powinna być uregulowana.

Reasumując, należy podnieść, iż projektowane zmiany nie prowadzą, jak się wydaje, do realizacji celów założonych przez projektodawców. Wypada także podnieść wątpliwości

w odniesieniu do trybu podjętych działań prawodawczych zmierzających do wprowadzenia kolejnych zmian w ustawie z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo - kredytowych, oczekującej jeszcze na wejście w życie 27 października 2012 r., a do której już uchwalono zmiany zawarte w ustawie z dnia 18 grudnia 2011 r. (DZ. U. Nr 126, poz. 715), po wskazanym wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Projekt powinien być przedmiotem szczegółowej oceny ekspertów w aspekcie zgodności z Konstytucją RP. Przedstawiając powyższe wyrażam pogląd, że projektowane rozwiązania wymagają dalszej pogłębionej analizy.

*Z ulac'em*



*Andrzej Seremet*