

Biała księga

Raport dotyczący procesu tworzenia prawa
o spółdzielczych kasach
oszczędnościowo-kredytowych
w latach 2005 – 2015

Sopot, dnia 27 marca 2015 r.

I. W roku 2006 - po dziesięciu latach obowiązywania ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 1996 r., Nr 2, poz. 1 z późn. zm.), dalej: ustawa o skok) - na dorocznej Konferencji SKOK dokonano podsumowania dziesięciu lat jej funkcjonowania, wskazując jednocześnie na potrzebę dokonania w niej zmian, w tym m.in. w zakresie nadzoru nad kasami; podkreślano przy tym, że Kasa Krajowa nie sprzeciwia się wprowadzeniu nadzoru państwowego nad kasami, który uwzględniałby odrębność modelu instytucjonalnego spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych.

II. W listopadzie 2006 roku Ś.p. Prezydent Lech Kaczyński powołał zespół ekspertów, składający się z wybitnych autorytetów naukowych, a także specjalistów - praktyków z zakresu Prawa spółdzielczego, którego zadaniem było przygotowanie projektu regulacji ustawowej dotyczącej spółdzielczości, która obejmowałaby także zmiany do ustawy o skok. Efektem prac tej grupy był projekt ustawy o spółdzielniach, który w dniu 24 czerwca 2008 r. wpłynął do Sejmu - przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o spółdzielniach (druk sejmowy numer 657). W art. 106 tego projektu, przewidującym zmiany do ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych zawarty był m.in. przepis, zgodnie z którym **„Komisja Nadzoru Finansowego sprawuje nadzór nad kasami oraz Kasą Krajową (...) pod względem zgodności ich działalności z przepisami prawa i zachowania stabilności finansowej kas oraz realizacji przez Kasę Krajową ustawowych zadań zapewnienia bezpieczeństwa zgromadzonych w kasach oszczędności ich członków oraz stabilności finansowej kas.”**

(Link do projektu:

[http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/5BAE4B0AA3873C1FC125747300371619/\\$file/657.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/5BAE4B0AA3873C1FC125747300371619/$file/657.pdf)

W dniu 25 lipca 2008 r. na posiedzeniu plenarnym Sejmu projekt ten został odrzucony w I czytaniu. Za odrzuceniem projektu, a zatem także za odrzuceniem przepisów wprowadzających nadzór państwowy Komisji Nadzoru Finansowego nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi i Kasą Krajową, głosowało 205 posłów Platformy Obywatelskiej oraz 29 posłów Polskiego Stronnictwa Ludowego.

W dniu 11 kwietnia 2008 r. do Sejmu wpłynął poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (druk sejmowy numer 650). Był to projekt autorstwa posłów Platformy Obywatelskiej. Intensywne prace nad tym projektem, prowadzone w Podkomisji stałej ds. instytucji finansowych, zostały niespodziewanie zarzucone – Podkomisja nie przyjęła sprawozdania; w dniu 29 stycznia 2009 r. odbyło się jej ostatnie posiedzenie. Projekt nie przewidywał objęcia depozytów w kasach gwarancjami BFG.

Link do projektu:

[http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/0218826218A59B13C12574730029D9B7/\\$file/650.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/0218826218A59B13C12574730029D9B7/$file/650.pdf)

Jak się później okazało, w tym samym czasie to samo ugrupowanie (PO) pracowało w tajemnicy, bez jakichkolwiek konsultacji społecznych, nad kolejnym projektem ustawy dotyczącym spółdzielczych kas, o którym mowa w pkt III.

III. W dniu 19 marca 2009 r. do Sejmu wpłynął kolejny projekt ustawy dotyczący spółdzielczych kas – tym razem był to projekt nowej ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (druk sejmowy numer 1876).

Link do projektu:

[http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/67F56E27704DE2D0C125759B0028EECD/\\$file/1876.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/67F56E27704DE2D0C125759B0028EECD/$file/1876.pdf)

Uchwalona w dniu 5 listopada 2009 r. ustawa to wynik prac zaledwie jednego posiedzenia Podkomisji stałej (22 kwietnia 2009r.) i w sumie 5 posiedzeń Komisji Finansów Publicznych włączając w to posiedzenia Komisji, na których przeprowadzono I czytanie (22 kwietnia 2009r.), rozpatrzono poprawki: z II czytania (22 września 2009r.) i poprawki Senatu (4 listopada 2009r.) oraz posiedzenie, na którym w ogóle nie podjęto żadnych prac merytorycznych (5 maja 2009r.).

W trakcie prac nad projektem zgłoszona została poprawka, której celem było ustanowienie ustawowego obowiązku uczestnictwa kas w uznanym systemie gwarancyjnym w ramach TUW SKOK oraz dopełnienie gwarancji kas w Bankowym Funduszu Gwarancyjnym ponad sumę ich

skonsolidowanych kapitałów i wartości funduszu stabilizacyjnego. Poprawka ta nie została jednak przyjęta.

Niezwykły pośpiech jaki towarzyszył pracom legislacyjnym, a także nie uwzględnianie podnoszonych w trakcie prac zarzutów dysfunkcjonalności i niekonstytucyjności poszczególnych rozwiązań nie pozostały bez wpływu na jakość uchwalonej ustawy. Zgłoszony w toku prac nad drukiem 1876 - w związku z licznymi uwagami ekspertów dotyczącymi niekonstytucyjności tego projektu - na ręce przewodniczącego sejmowej Komisji Finansów Publicznych wniosek formalny w sprawie skierowania projektu ustawy do Marszałka Sejmu celem przekazania projektu do Komisji Ustawodawczej został odrzucony arbitralną decyzją przewodniczącego sejmowej Komisji Finansów Publicznych, członka Platformy Obywatelskiej. W rezultacie Ś.P. Prezydent Lech Kaczyński zakwestionował 73 zapisy tej ustawy jako niezgodne z Konstytucją i w trybie kontroli prewencyjnej skierował tę ustawę do Trybunału Konstytucyjnego.

Zgodnie z § 26 ust. 1 Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, Prezes Trybunału zarządzając skierowanie wniosku lub pytania prawnego do rozpatrzenia, uwzględnia kolejność ich wpływu, jednakże w uzasadnionych wypadkach może on zarządzić rozpatrzenie wniosku lub pytania prawnego **w innej kolejności. W przypadku wniosku Św. P. Prezydenta Lecha Kaczyńskiego dotyczącego ustawy o skok z 2009 r. taka decyzja nie została podjęta. Termin rozpatrzenia wniosku w sprawie ustawy o skok był zatem tylko i wyłącznie decyzją Prezesa Trybunału Konstytucyjnego jako organu władzy sądowniczej, powołanego do badania zgodności z Konstytucją aktów normatywnych.**

- IV. Kasa Krajowa już w roku 2008 zgłaszała postulaty podjęcia prac nad zmianami dotyczącymi systemu gwarancji depozytów zgromadzonych w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, które z jednej strony uwzględniałyby specyfikę dotychczas funkcjonujących w tym zakresie rozwiązań, z drugiej zaś wprowadzałyby dodatkowe gwarancje Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

Postulat taki wysunięty został także przez sam Bankowy Fundusz Gwarancyjny - w dniu 7 lutego 2008 r. w Ministerstwie Finansów odbyło się posiedzenie Rady Rozwoju Rynku Finansowego, w trakcie którego przedstawiciel Bankowego Funduszu Gwarancyjnego zgłosił postulat objęcia depozytów zgromadzonych w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych gwarancjami Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

W dniu 18 lutego 2008 r. Kasa Krajowa wystąpiła do Ministerstwa Finansów z pismem, w którym zwróciła się o podjęcie dyskusji na temat systemu gwarancji depozytów w SKOK na gruncie przygotowanego w kancelarii Prezydenta RP projektu ustawy o spółdzielniach zawierającego szeroką nowelizację ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo – kredytowych, uznając, że kwestia gwarancji depozytów powinna zostać podjęta w ramach prac nad kompleksową regulacją dotyczącej działalności Kas.

Na skutek nie podjęcia żadnych prac zmierzających do włączenia kas w system gwarancji Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w dniu 14 kwietnia 2011 r. posłowie Prawa i Sprawiedliwości złożyli do Prezesa Rady Ministrów interpelację poselską numer 22238 w sprawie dyskryminacji przez Ministerstwo Finansów oraz Bankowy Fundusz Gwarancyjny członków spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w związku z niedopuszczeniem ich do systemu gwarantowania depozytów w BFG. Zgodnie z zapisami zawartymi w stenogramach z prac legislacyjnych w sejmowej Komisji Finansów Publicznych, Ministerstwo Finansów miało opracować projekt ustawy o gwarantowaniu depozytów spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Zgodnie z zawartymi w niej uregulowaniami depozyty członków SKOK miały być dodatkowo objęte gwarancjami BFG, obok dotychczasowego systemu gwarantowania. Jak wynika z treści interpelacji, pomimo złożonych w trybie roboczym w tym zakresie systemowi SKOK deklaracji, Ministerstwo Finansów wycofało się z prowadzenia prac legislacyjnych nad projektem ustawy o gwarantowaniu depozytów spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych.

- V. W dniu 19 lipca 2012 r., z zatem jeszcze przed wejściem w życie ustawy o skok z 2009 r., grupa posłów PO ponownie wystąpiła z inicjatywą poselską, tym razem w zakresie nowelizacji tej ustawy (druk sejmowy numer 695).
- Zakres zmian był bardzo szeroki, a objętość nowej regulacji znacznie przekraczała pierwotną ustawę z 2009 r. W wyniku tej nowelizacji z jednej strony wprowadzono gwarancje depozytów członków skok na takich samych zasadach jak w przypadku banków, ale jednocześnie znacząco zwiększono uprawnienia Komisji Nadzoru Finansowego w stosunku do kas i Kasy Krajowej. Projekt tej nowelizacji był obszerniejszy niż sama ustawa z 2009 r. Tak szeroki zakres zmian - proponowanych *nota bene* przez tych samych posłów, z których inicjatywy uchwalona została ustawa z 2009 r. - świadczy już samo przez się o **skali i zakresie wadliwości tej ustawy pośrednio potwierdza zasadność złożenia wniosku przez Śp. Prezydenta Kaczyńskiego**. Niemniej wadliwy był projekt nowelizacji, który ostatecznie uchwalony został w dniu 19 – ego kwietnia 2013 r. Podczas prac parlamentarnych nad tą nowelą sami wnioskodawcy złożyli na kolejnych etapach prac łącznie ok. 150 poprawek do przygotowanego przez siebie projektu ustawy, zaś Biuro Legislacyjne Kancelarii Sejmu zgłosiło ok. 60 uwag i propozycji zmian. Szereg tych regulacji budził tak daleko idące wątpliwości, że – w trybie kontroli następczej, a nie prewencyjnej, a więc już po podpisaniu i ogłoszeniu ustawy – ustawę zaskarżył do Trybunału Konstytucyjnego także Prezydent Bronisław Komorowski. Do Trybunału trafiły też wnioski parlamentarzystów. Trybunał rozpatrzy je razem z wnioskiem Prezydenta Komorowskiego. Do chwili obecnej nie doszło jednak do ich rozpatrzenia. W efekcie istnieje stan niepewności, czy rozwiązania wprowadzone w ustawie z 2009 r. oraz w jej nowelizacji z 2013 r. są w pełni zgodne z Konstytucją RP.
- VI. Niezależnie od zmian, jakie następowały w regulacjach ustawowych dotyczących kas, w latach 2011 - 2015 weszły w życie kolejno cztery regulacje dotyczące szczególnych zasad rachunkowości SKOK. Zmiany te skutkowały ciągłą zmiennością i brakiem stabilności wyników finansowych wykazywanych przez kasy. Pomimo, że ostatnie rozporządzenie z czerwca 2014 r. – zgodnie z szacunkami samych projektodawców – miało przynieść kolejne znaczne pogorszenie wyników kas, a okres *vacatio legis* nie zapewniał możliwości terminowego wdrożenia zmienionych zasad, wielokrotnie powtarzane przez Kasę Krajową postulaty odsunięcia w czasie wejścia w życie tych przepisów nie zostały uwzględnione.