

Wstęp

Banki spółdzielcze są najliczniejszą grupą banków działających w Polsce, a ich obecność na rynku trwa nieprzerwanie od ponad stu pięćdziesięciu lat. W ciągu tego okresu zarówno same banki, jak i ich działalność, podlegały przeobrażeniom, determinowanym przez warunki rynkowe oraz regulacje prawne, ewoluując i zmieniając się z małych podmiotów nastawionych na kredytowanie własnych członków w banki o uniwersalnym charakterze i coraz częściej wykraczające swoją działalnością poza obszar lokalny.

Początki bankowości spółdzielczej w Polsce sięgają okresu, gdy Polska była pod zaborami. Wówczas to na tworzenie i funkcjonowanie tzw. spółdzielni kredytowych wpływ miały regulacje państw zaborców i dopiero w dwudziestoleciu międzywojennym uchwalono pierwsze polskie regulacje. Musiały one, siłą rzeczy, uwzględniać wykształcone w okresie zaborów formy i zasady prowadzenia działalności przez te spółdzielnie, a także istniejącą tradycję. Siła tej tradycji w polskim społeczeństwie była bowiem znaczna. Przejawiało się to nie tylko w owym okresie, ale także i później. Działalność szeroko pojmowanych spółdzielni kredytowych (w tym banków spółdzielczych) prowadzona była w okresie II wojny światowej, ale i po jej zakończeniu społeczeństwo nawiązywało do tej formy aktywności tworząc nowe spółdzielnie. Rozwój działalności banków spółdzielczych zakończyła jednak zmiana ustroju, jaka dokonała się w latach pięćdziesiątych dwudziestego wieku. Idee spółdzielcze uległy wówczas wypaczeniom, a banki spółdzielcze przestały realizować własne, samodzielne zadania i cele, stając się wykonawcami planów i zadań określanych przez państwo. Okres ten nie sprzyjał także poczuciu odpowiedzialności i więzi społeczności lokalnych, co zawsze było fundamentem działalności spółdzielni.

Szansą na ponowny rozwój bankowości spółdzielczej stało się przejście z gospodarki centralnie sterowanej na gospodarkę rynkową. W pierwszym okresie zmiany warunków gospodarczych i ustrojowych spowodowały

wała jednak poważne załamanie gospodarcze w całym sektorze banków spółdzielczych tak, że konieczna stała się ingerencja państwa. Do tego celu wykorzystane zostały instrumenty ekonomiczne (dofinansowanie sektora) i prawne. Stworzone zostały regulacje umożliwiające działania restrukturyzacyjne (także je wymuszające) w całym sektorze banków spółdzielczych. Wprowadzone rozwiązania prawne nie okazały się jednak trwałe. Złożyło się na to wiele czynników, z których za najistotniejsze można uznać narzucenie bankom spółdzielczym rozwiązań niedostosowanych do polskich warunków oraz niespełnienie oczekiwań członków ani organów banków spółdzielczych. Same regulacje wprowadzane były pośpiesznie i tworzone na wymiar ówczesnych potrzeb. Po kilku latach ich obowiązywania konieczna stała się zmiana przepisów. Uchwalona została obecnie obowiązująca ustawa o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających¹.

Banki spółdzielcze są więc od wielu lat trwałym elementem polskiego sektora bankowego, co dowodzi, że są podmiotami posiadającymi takie cechy, które sprawiają, że potrafią one funkcjonować w różnych warunkach społeczno-gospodarczych, a ich istnienie powinny uzasadniać nie tylko uwarunkowania historyczne, ale także potrzeby społeczne i gospodarcze. Analizując działalność banków spółdzielczych z punktu widzenia historycznego, można wyraźnie zauważyć, że zachodzące w sektorze banków spółdzielczych zmiany nie zawsze prowadziły do rozwoju banków spółdzielczych. Bywały okresy, w których znajdowały się one w głębokim kryzysie, a nawet traciły swoją samodzielność, stając się podmiotami zależnymi od państwa. Niezależnie jednak od momentu historycznego, w którym przyszło działać bankom spółdzielczym, czynnikami determinującymi możliwości ich rozwoju były zawsze warunki gospodarcze oraz prawne. O ile jednak czynniki gospodarcze były i są tymi, które wymykają się spod kontroli państwa, bowiem warunkują je różne procesy ekonomiczne, o tyle regulacje prawne powinny być przejawem określonej polityki państwa, stanowiąc o możliwościach podejmowania i prowadzenia określonej działalności. Aspekt prawny jest więc bardzo istotny dla tworzenia, a następnie funkcjonowania każdego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, w tym także banków spółdzielczych. Należy przy tym mieć na uwadze, że dokonujące się zmiany w obszarze regulacji prawnych powinny być zawsze skorelowane z zachodzącymi

¹ Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających, Dz. U. Nr 119, poz. 1252 z późn. zm. (przywoływana dalej jako ustawa o funkcjonowaniu banków spółdzielczych bądź u.f.b.s.).

procesami gospodarczymi. W związku z tym, prawodawca, wprowadzając nowe regulacje prawne lub też dokonując modyfikacji istniejących poprzez nowelizację aktów prawnych, nie może czynić tego w oderwaniu od procesów gospodarczych zachodzących w danym państwie, ale i na świecie.

W ostatnich dwudziestu latach, w zmieniających się warunkach ekonomicznych i ustrojowych w Polsce przeobrażenia banków spółdzielczych i całego sektora są szczególnie intensywne. Dodatkowo wpływ na dokonującą się zmiany mają procesy zachodzące na całym świecie. Przede wszystkim postępujący proces globalizacji oraz wprowadzanie nowych rozwiązań prawnych wynikających z faktu przystąpienia, a następnie przynależności Polski do Unii Europejskiej. Spowodowało to konieczność uwzględniania w procesie stanowienia jak i stosowania prawa, norm prawnych pochodzących spoza polskiego porządku prawnego, związanych z procesami harmonizacji czy nawet unifikacji regulacji prawnych. Pogłębiająca się integracja europejskiego jednolitego rynku finansowego, wymusza w coraz szerszym zakresie standaryzację rozwiązań prawnych, a regulacje wspólnotowe mają wpływ na kształtowanie się tych rozwiązań także w odniesieniu do banków spółdzielczych.

Zmieniające się uwarunkowania gospodarcze oraz prawne wymuszają podjęcie dyskusji na temat miejsca, jakie powinny zająć banki spółdzielcze w polskim sektorze bankowym. Dotychczas banki spółdzielcze postrzegane były jako banki lokalne, co wynikało z tradycji i uwarunkowań ekonomicznych, społeczno-gospodarczych, i in., przy czym pojęcie lokalny w przypadku banków spółdzielczych, powinno być rozpatrywane w dwóch znaczeniach. Bank spółdzielczy jako bank lokalny to z jednej strony bank miejscowy², ograniczony w swojej działalności do określonego terytorium działania, z drugiej zaś podmiot działający na rzecz lokalnego środowiska, świadczący usługi na rzecz osób zamieszkujących na obszarze jego działania i dostosowujący do ich potrzeb własne usługi. Obecnie prawodawca nie stanowi wprost o lokalnym charakterze banku spółdzielczego³.

² Na gruncie języka trudno jest wyznaczyć granice terytorialne lokalności. Jednak w zestawieniu z terminami: regionalny, krajowy, należy uznać, że jest to niewielki obszar, mniejszy niż region czy kraj.

³ Ani w ustawie o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ani w poprzedzającej ją ustawie z dnia 24 czerwca 1994 r. o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. Nr 80, poz. 369 z późn. zm. (przywoływanej dalej jako ustawa restrukturyzacyjna) prawodawca nie stosuje pojęcia „lokalny”. W art. 4 ustawy restrukturyzacyjnej wyznaczony był jedynie obszar działania banku spółdzielczego, który obejmował obszar gminy, za zgodą banku regionalnego zaś mógł działać on na obszarze regionu bądź jego części.

Powstaje więc pytanie jakie miejsce aktualnie wyznacza prawodawca bankom spółdzielczym w sektorze bankowym. Jaką rolę mają pełnić banki spółdzielcze? Co więcej, na tle zachodzących zmian społecznych, gospodarczych *etc.*, powstają kolejne pytania: czy prawodawca tworzy warunki prawne sprzyjające tworzeniu i funkcjonowaniu banku spółdzielczego, a tym samym wpływa w ten sposób na stosowne, odpowiadające jego zamierzeniom, przeobrażenia w całym sektorze? Czy obecnie regulacje prawne umożliwiają bankom spółdzielczym wypełnianie zadań tradycyjnie związanych z tą formą organizacyjnoprawną prowadzenia działalności? Niniejsza praca jest próbą analizy tych zagadnień.

Prezentując w niniejszej monografii zagadnienia związane z tworzeniem i funkcjonowaniem banków spółdzielczych, pojęcie funkcjonowanie potraktowano szeroko⁴. Biorąc po uwagę rozumienie językowe⁵, kontekst stosowania tego terminu w aktach prawnych oraz uwzględniając znaczenie przypisywane temu pojęciu w doktrynie⁶, przyjęto, że pojęcie funkcjono-

⁴ Należy wskazać, że termin „funkcjonowanie” choć jest pojęciem normatywnym nie jest przez ustawodawcę definiowany.

⁵ Termin „funkcjonowanie” pojawił się w języku polskim stosunkowo niedawno (brak jest takiego terminu np. w *Słowniku języka polskiego* autorstwa M.S.B. Lindego wydanego we Lwowie w 1854 r.). Obecnie w znaczeniu słownikowym, przyjmuje się najczęściej, że czasownik funkcjonować oznacza działać, pracować, być czynnym, pełnić jakąś funkcję, być sprawnym, spełniać czynności, sprawować obowiązki (*Uniwersalny słownik języka polskiego*, pod red. S. Dubisza, Warszawa 2003, tom 1, s. 954, J. Karłowicz, A. Kryński, W. Niedźwiedzki, *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1952, t. I, s. 783, *Słownik języka polskiego*, pod red. W. Doroszewskiego, Warszawa 1965, t. II, s. 995, *Słownik języka polskiego*, pod red. M. Szymczaka, Warszawa 1978, t. I, s. 619.) Podobnie wyrazy i zwroty te używane są jako synonimy słowa „funkcjonować”, (zob. B. Gajewska, M. Pawlus, *Słownik synonimów i antonimów*, Bielsko-Biała 2003, s. 59, *Słownik wyrazów bliskoznacznych*, pod red. S. Skorupki, Warszawa 1982, s. 45, A. Latusek, P. Pilarski, *Wielki słownik wyrazów bliskoznacznych*, Kraków 2008, s. 148.) Jako zwroty bliskoznaczne podawane są także zwroty „operować”, „być w ruchu”, „być sprawnym”, *Praktyczny słownik współczesnej polszczyzny*, pod red. H. Zgólkowej, Poznań 1997, t. XII, s. 68, W. Broniarek, *Słownik synonimów*, Brwinów 2005, s. 148.

Rzadziej wskazuje się na inne znaczenia terminu „funkcjonować” takie jak: być w mocy, obowiązywać (użyte w kontekście prawa, zwyczajów, A. Latusek, P. Pilarski, *Wielki słownik wyrazów bliskoznacznych*, Kraków 2008, s. 148.) czy być ogólnie znanym, powszechnie uznanym (*Uniwersalny słownik języka polskiego*, pod red. S. Dubisza, Warszawa 2003, tom 1, s. 955).

W niektórych źródłach definiowane jest także pojęcie „funkcjonowania”, które w znaczeniu językowym oznacza działanie, pracę (*Praktyczny słownik współczesnej polszczyzny*, pod red. H. Zgólkowej, Poznań 1997, t. XII, s. 68), jako jego synonimy wskazuje się zaś wyrazy „akcja”, „działalność”, „ruch” (A. Latusek, P. Pilarski, *Wielki słownik wyrazów bliskoznacznych*, Kraków 2008, s. 148).

⁶ W literaturze przedmiotu pojęcie funkcjonowania, choć stosowane powszechnie, nie jest definiowane (wyjątkowo E. Fojcik-Mastalska (*Prawo bankowe jako dział prawa o charakterze kompleksowym*, (w:) *Prawo bankowe w zarysie*, pod red. E. Fojcik-Mastalskiej, Wrocław 2006, s. 9) wskazuje, że funkcjonowanie banków na rynku usług finansowych ujmowane jest w polskim prawie jako wykonywanie czynności bankowych). O zakresie pojęcia „funkcjonowania” można wnioskować w sposób

wania w odniesieniu do banków spółdzielczych obejmuje szeroko pojęte działanie banku, rozumiane jako prowadzenie działalności przez bank, wykonywanie właściwych mu czynności w określonych warunkach prawnych, z uwzględnieniem pewnych współzależności czynników wewnętrznych i zewnętrznych wpływających na tę działalność. Oznacza to, że omawiając zagadnienia dotyczące funkcjonowania banku spółdzielczego dokonano analizy nie tylko sfery dopuszczalnej działalności gospodarczej, ale także innych aspektów tej działalności, jak gospodarka finansowa, nadzór i kontrola nad tą działalnością, łączenie i zrzeszanie, od momentu utworzenia do momentu zakończenia działalności przez bank. Takie kompleksowe podejście do tematu daje możliwość uchwycenia zakresu oddziaływania norm prawnych na cały sektor banków spółdzielczych przez pryzmat ich wpływu na rozwój pojedynczego banku spółdzielczego, a także pozwala odpowiedzieć na pytanie o miejsce banków spółdzielczych w sektorze bankowym. Natomiast przyjęta w niniejszym opracowaniu koncepcja pozwoliła w ograniczonym tylko zakresie omówić regulacje dotyczące banku spółdzielczego działającego jako spółdzielnia europejska, służąc bardziej ukazaniu specyfiki i odmienności regulacji oraz funkcjonowania takiego banku, w porównaniu z pozostałymi bankami spółdzielczymi niż wyczerpującemu omówieniu problematyki jego regulacji. Tematyka ta jest bowiem obszerna i powinna być przedmiotem odrębnego opracowania.

W toku prowadzonych rozważań wielokrotnie wskazuje się na istotny problem regulacji zagadnień związanych z tworzeniem i funkcjonowaniem banku spółdzielczego. Dla banków spółdzielczych zasadniczymi aktami regulującymi te zagadnienia są: ustawa o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ustawa – Prawo bankowe⁷, ustawa – Prawo spółdzielcze⁸. Ponad to, oprócz powyższych aktów prawnych, zastosowanie będą miały także przepisy innych ustaw, jak chociażby ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze⁹,

pośredni z treści poszczególnych publikacji stanowiących dorobek doktryny. Dokonując pewnej systematyki w poglądach prezentowanych w literaturze przedmiotu, można wskazać, że zakresem pojęcia „funkcjonowanie” w przypadku banków, obejmuje się najczęściej ich: gospodarkę finansową, łączenie, zrzeszanie, zakończenie działalności (np. zawartość rozdziału: Tworzenie, organizacja i funkcjonowanie banków w C. Kosikowski, *Publiczne Prawo bankowe*, Warszawa 1999, s. 111–207, Zasady funkcjonowania banków, T. Narożny, *Prawo bankowe*, Poznań 1998, s. 28–32).

⁷ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, tekst jedn. Dz. U. z 2002 r., Nr 72, poz. 665 z późn. zm., przywoływana dalej jako Prawo bankowe, ustawa – Prawo bankowe bądź pr.bank.

⁸ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze, tekst jedn. z 2003 r., Nr 188, poz. 1848 z późn. zm., przywoływana dalej jako Prawo spółdzielcze bądź pr.sp.

⁹ Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze, Dz. U. Nr 60, poz. 535 z późn. zm., przywoływana dalej jako Prawo upadłościowe i naprawcze bądź pr.up.i.nap.

regulującej zasady zakończenia działalności banku w przypadku jego upadłości¹⁰. Pomimo, że powoduje to trudności w stosowaniu prawa, a także często prowadzi do kolizji norm prawnych, rozwiązanie takie należy uznać za uzasadnione, jeśli tylko zachowane zostają zasady stanowienia prawa. Złożoność źródeł regulacji prawnych dotyczących tworzenia i funkcjonowania banków spółdzielczych wynika bowiem z faktu, że samo, szeroko pojęte prawo bankowe jest rozbudowane. Dodatkowo zachodzi zaś konieczność stosowania przepisów zawartych w aktach prawnych należących do innych gałęzi prawa. Za wadliwą natomiast należy uznać technikę legislacyjną, kiedy wbrew jej zasadom stanowiącym, że ustawa powinna wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny, prawodawca tego nie czyni. W ustawie o funkcjonowaniu banków spółdzielczych zasadnicze elementy dotyczące tworzenia, działania, zrzeszania, gospodarki finansowej banku spółdzielczego ustawodawca normuje w kilku aktach prawnych, przy czym wbrew zawartości merytorycznej ustawy tytułuje ją w sposób sugerujący całościowe ich ujęcie. Wadą obecnych regulacji jest także ich niespójność i nieprecyzyjność. Jest to wynik braku kompleksowej regulacji wskazanych zagadnień, normowania omawianej dziedziny wieloma ustawami, a co za tym idzie „rozchodzenia się” założeń poczynionych podczas stanowienia poszczególnych ustaw po dokonywaniu ich kolejnych nowelizacji¹¹.

W przygotowanej monografii podjęto próbę przedstawienia, w sposób całościowy w kontekście prawnym, specyfiki działalności banków spółdzielczych poprzez prezentację regulacji prawnych odnoszących się do zasad tworzenia i funkcjonowania tych banków. Samo zagadnienie funkcyjno-

¹⁰ Dodatkowo obok tych aktów zastosowanie będzie miała chociażby ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, tekst jedn. Dz. U. z 2009 r., Nr 84, poz. 714 z późn. zm. (przywoływana dalej jako ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym). Wszystkie te akty w określonym stopniu, regulują zasady tworzenia banków spółdzielczych, organizacji, kontroli, nadzoru, zarządzania, prowadzenia gospodarki finansowej, likwidacji i upadłości banków, a także ich odpowiedzialności za powierzone depozyty. Ze względu na konieczność ochrony deponentów oraz bezpieczeństwa całego systemu, powiązania obecnych rynków finansowych, regulacja jest rozbudowana, szczegółowa, a wpływ na nią mają także wymogi wynikające z ponadnarodowych norm prawnych czy reguł międzynarodowych. Regulacje te uzupełniają także akty wydawane przez organ nadzoru bankowego, jakim jest KNF oraz dla każdego banku spółdzielczego – jego statut.

¹¹ Jak wskazuje się bowiem w doktrynie normowanie określonej dziedziny spraw tzw. „wiązką ustaw” wymaga następnie szczególnej uwagi przy wprowadzaniu zmian w każdej z ustaw, gdyż nowelizacja jednej ustawy może wymuszać zmiany w pozostałych, zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 27.

wania banków spółdzielczych ma charakter interdyscyplinarny i można je rozpatrywać z punktu widzenia ekonomicznego, społecznego, jak i właśnie prawnego. Rozważania zawarte w niniejszym opracowaniu ograniczono, jak zostało to wskazane, uwzględniając jedynie aspekt prawny tworzenia i funkcjonowania banku spółdzielczego.

W pracy uwzględniono stan prawny na dzień 1 sierpnia 2009 r.