

Wstęp

1. Sprecyzowanie przedmiotu badania jako problemu naukowego

Przedmiot badań podjętych w pracy obejmuje problematykę zgrupowań solidarnościowych banków spółdzielczych w ujęciu normatywnym. Historia kształtowania się zgrupowań banków spółdzielczych sięga jeszcze drugiej połowy XIX w. Wówczas powstawały pierwsze niemieckie banki zrzeszające spółdzielnie kredytowe. W 1872 r. powstał podmiot koordynujący banki zakładane przez *Fryderyka Raiffeisena*, zaś w 1883 r. bank zrzeszający spółdzielnie kredytowe *Wilhelma Hassa*. Już w 1934 r., z uwagi na doświadczenia wynikające z Wielkiego Kryzysu wywołanego w 1929 r., powstał pierwszy scentralizowany system ochrony banków spółdzielczych. Jego celem było udzielanie wsparcia finansowego bankom spółdzielczym, które stały w obliczu utraty płynności oraz wypłacalności. Ideę tworzenia zgrupowań przez spółdzielnie kredytowe chroniących ich płynność i wypłacalność wyrażają słowa przypisywane pionierom bankowości spółdzielczej. *Hermann Schulze-Delitzsch*, twórca pierwszych banków ludowych, powiedział, że kilka małych zjednoczonych sił tworzy jedną wielką, a czego nie można dokonać samemu, do tego należy zjednoczyć się z innymi. Podobnie *Fryderyk Raiffeisen* wskazywał, że co nie jest możliwe dla jednostki, wielu jest w stanie zrobić¹. Tworzenie mechanizmów zapewniających poprawę płynności i wypłacalności, a w efekcie zapobieżenie upadłości, nie jest zatem możliwe bez szerokiej partycypacji współdziałających banków spółdzielczych.

Zgrupowania solidarnościowe banków spółdzielczych można postrzegać jako strukturę samodzielnych przedsiębiorców, którzy zachowują swoją od-

¹ *H. Schulze-Delitzsch: Mehrere kleine Kräfte vereint bilden eine große, und was man nicht allein durchsetzen kann, dazu soll man sich mit anderen verbinden; F. Raiffeisen: Was dem Einzelnen nicht möglich ist, das vermögen viele.* Cytaty za: Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken, Die Geschichte der Genossenschaftsbanken, bvr.de/Wer_wir_sind/Unser_Geschichte.

rębność pod względem prawnym. Banki spółdzielcze tworzące zgrupowanie pozostają samodzielnymi podmiotami prawa. Między stronami zgrupowania istnieją jednak więzi o charakterze umownym. Zgrupowanie solidarnościowe banków spółdzielczych należy tym samym traktować jako wielostronny stosunek prawny. Przedmiotem pracy jest analiza umowy zgrupowania solidarnościowego banków spółdzielczych jako źródła złożonego stosunku prawnego o szczególnych cechach. Ocenie poddano zatem elementy stosunku prawnego zgrupowania solidarnościowego. Zasadniczym elementem wymagającym zbadania jest treść tego stosunku, a więc prawa i obowiązki stron umowy zgrupowania solidarnościowego. W pracy przyjęto, o czym będzie dokładnie mowa dalej, że stronami tej umowy są przede wszystkim banki spółdzielcze jako uczestnicy oraz instytucja centralna kierująca zgrupowaniem.

Powszechnie wyróżnia się dwa modele zgrupowań banków spółdzielczych. Podział zgrupowań w ujęciu abstrakcyjnym na model podstawowy lub zintegrowany jest uzależniony od cech stosunku prawnego łączącego banki spółdzielcze. Zaproponowane rozróżnienie wynika przede wszystkim z norm prawa Unii Europejskiej. Modele, o których mowa, recypowane przez prawodawcę unijnego są w istocie odzwierciedleniem doświadczeń związanych z kształtowaniem się organizacji zgrupowań banków spółdzielczych w niektórych państwach członkowskich. Model podstawowy cechuje się ograniczonym zakresem współpracy między bankami spółdzielczymi. Celem funkcjonowania takich zgrupowań jest przede wszystkim udzielanie wsparcia o charakterze organizacyjnym. Podmiot kierujący takim zgrupowaniem podejmuje wobec uczestników przede wszystkim czynności o charakterze rozliczeniowym, technicznym, informacyjnym lub kontrolnym. Model ten można więc nazwać zgrupowaniem organizacyjnym.

Z kolei stosunki prawne zachodzące w modelu zintegrowanym odznaczają się wzmocnioną formą współpracy, centralizacji oraz trwałości. Cechą dystynktywną jest jednak ponoszenie odpowiedzialności przez bank spółdzielczy za zobowiązania wynikające z gwarantowania płynności i wypłacalności innych uczestników zgrupowania. Istnienie obowiązku tworzenia mechanizmów zapewniających płynność oraz wypłacalność, który spoczywa na wszystkich uczestnikach, sprawia, że ten rodzaj współdziałania można nazwać zgrupowaniem solidarnościowym. Stosunki prawne między uczestnikami zgrupowań solidarnościowych charakteryzują się bowiem wzmocnioną formą współpracy i samopomocy. Uczestnicy zgrupowania pozostają przy tym pod wspólnym

kierownictwem realizowanym przez instytucję centralną². Zdarzeniem prawnym tworzącym stosunek zgrupowania solidarnościowego banków spółdzielczych jest więc umowa. Źródłem regulowania treści stosunku zgrupowania solidarnościowego banków spółdzielczych są także przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Czynność prawna wywołuje skutki nie tylko w niej wyrażone, lecz także wynikające z regulujących je norm prawnych. W związku z tym w pracy dokonano analizy systemu prawa obowiązującego w Polsce. System ten jest wynikiem przenikania się norm prawa krajowego i unijnego. Jeśli chodzi o prawo unijne, to stanowi ono w pewnym zakresie integralną część krajowego systemu prawnego. Badaniu poddano więc reżim prawny wspólny dla państw członkowskich Unii Europejskiej. Należy zauważyć, że problem podjęty w pracy jest złożony pod względem źródłowym. Stopień złożoności wynika z tego, że problematyka funkcjonowania zgrupowań solidarnościowych jest głęboko osadzona w przestrzeni różnych dziedzin, tak prawa krajowego, jak i unijnego.

Rekonstrukcja norm prawnych regulujących tworzenie i funkcjonowanie zgrupowań solidarnościowych banków spółdzielczych wymaga odniesienia się do przepisów aktów prawnych o różnej doniosłości wynikającej z ich systematyzacji pionowej oraz poziomej. Podstawowym aktem prawnym znajdującym zastosowanie w odniesieniu do zgrupowań solidarnościowych banków spółdzielczych jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 575/2013 z 26.6.2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych³. Celem tego rozporządzenia jest zapewnienie równych warunków działania instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych w państwach członkowskich Unii Europejskiej poprzez ustalenie jednolitych ram regulacyjnych, co ma ułatwić funkcjonowanie rynku wewnętrznego i zapewnić ochronę stabilności finansowej. Z przepisów przywołanego aktu można wywieść normy nakazujące przestrzeganie określonych wymogów ostrożnościowych. Pierwsza kategoria wymogów ostrożnościowych to normy dotyczące funduszy własnych. Druga kategoria to wymogi obejmujące normy płynności krótko- i długoterminowej. Do ostatniej kategorii wy-

² Podmioty kierujące działaniami uczestników zgrupowań solidarnościowych są określane w pracy jednolicie instytucjami centralnymi. Trzeba zaznaczyć, że przepisy prawa krajowego oraz unijnego posługują się niekiedy innymi terminami, takimi jak, np. organ centralny bądź jednostka zarządzająca.

³ Rozp. Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 575/2013 z 26.6.2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) Nr 648/2012 (Dz.Urz. UE L 176, s. 1).

mogów ostrożnościowych zalicza się normy ograniczające duże ekspozycje. Spełnienie podanych wymogów może być jednak ograniczone bądź wyłączone w stosunku do uczestników zgrupowań solidarnościowych we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Źródłem analiz prowadzonych w pracy stały się także inne akty prawa unijnego. Wskazać tu należy chociażby rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/876 z 20.5.2019 r. zmieniające rozporządzenie (UE) Nr 575/2013⁴ w odniesieniu do wskaźnika dźwigni, wskaźnika stabilnego finansowania netto, wymogów w zakresie funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych, ryzyka kredytowego kontrahenta, ryzyka rynkowego, ekspozycji wobec kontrahentów centralnych, ekspozycji wobec przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania, dużych ekspozycji, wymogów dotyczących sprawozdawczości i ujawniania informacji. Ponadto źródłem prawa unijnego wykorzystanym w pracy było rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/61 z 10.10.2014 r., uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 575/2013⁵ w odniesieniu do wymogu pokrycia wpływów netto dla instytucji kredytowych.

Na system regulacji zgrupowań solidarnościowych banków spółdzielczych wpływa również prawo krajowe. W polskim porządku prawnym przepisy dotyczące zgrupowań, o których mowa, zostały wprowadzone na mocy ustawy z 25.6.2015 r. o zmianie ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających oraz na mocy niektórych innych ustaw⁶. Celem uchwalenia ustawy nowelizacyjnej było dostosowanie prawa krajowego do wymogów zawartych w rozporządzeniu CRR. Ustawa nowelizacyjna przewiduje możliwość powołania zgrupowań solidarnościowych banków spółdzielczych, obok istniejących już zgrupowań o charakterze organizacyjnym tworzonych na podstawie umowy zrzeszenia. Stronami umowy zrzeszenia, zgodnie z art. 16 ust. 1 BankSpółU, są banki spółdzielcze oraz bank zrzeszający działający w formie spółki akcyjnej. Bank zrzeszający świadczy wo-

⁴ Rozp. Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/876 z 20.5.2019 r. zmieniające rozporządzenie (UE) Nr 575/2013 w odniesieniu do wskaźnika dźwigni, wskaźnika stabilnego finansowania netto, wymogów w zakresie funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych, ryzyka kredytowego kontrahenta, ryzyka rynkowego, ekspozycji wobec kontrahentów centralnych, ekspozycji wobec przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania, dużych ekspozycji, wymogów dotyczących sprawozdawczości i ujawniania informacji, a także rozporządzenie (UE) Nr 648/2012 (Dz.Urz. UE L 150, s. 1).

⁵ Dz.Urz. UE L 11, s. 1.

⁶ Ustawa z 25.6.2015 r. o zmianie ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 1166).

bec zrzeszonych banków spółdzielczych jedynie czynności o charakterze rozliczeniowym, informacyjnym oraz kontrolnym. Banki spółdzielcze są obowiązane zawrzeć umowę zrzeszenia. Zrzeszenie w tym ujęciu ma charakter organizacyjny, a uczestnictwo w nim jest co do zasady obligatoryjne. Stąd w dalszych częściach pracy zrzeszenie jest określane mianem zgrupowania organizacyjnego.

Niezależnie od obowiązku zawarcia umowy zrzeszenia banki spółdzielcze oraz banki zrzeszające są uprawnione, na podstawie przepisów ustawy nowelizacyjnej z 25.6.2015 r., powołać system ochrony albo zrzeszenie zintegrowane. Umowy systemu ochrony i zrzeszenia zintegrowanego powinny przewidywać mechanizmy wsparcia płynności, a także wypłacalności uczestników. Ustawodawca unormował więc dwa fakultatywne sposoby grupowania się banków spółdzielczych lub zrzeszających⁷. Struktury te, pomimo pewnych zasadniczych różnic, można zaliczyć, co podlega weryfikacji w pracy, do kategorii zgrupowań solidarnościowych.

W istotnym stopniu na sytuację uczestników systemów ochrony oraz zrzeszeń zintegrowanych oddziałują inne akty prawa krajowego. Na organizację i sposób działania instytucji centralnych kierujących zgrupowaniami wpływają przede wszystkim takie ustawy jak: ustawa z 16.9.1982 r. – Prawo spółdzielcze⁸ lub ustawa z 15.9.2000 r. – Kodeks spółek handlowych⁹. Kwestie związane ze stosunkami prawnymi powstającymi między podmiotami zgrupowania solidarnościowego a organami sieci bezpieczeństwa finansowego regulują takie akty jak: ustawa z 21.7.2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym¹⁰, ustawa z 29.8.1997 r. – Prawo bankowe¹¹, ustawa z 10.6.2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym¹², systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, a także ustawa z 29.8.1997 r. o Narodowym Banku Polskim¹³.

Zarysowany problem naukowy, a więc ocena konstrukcji normatywnej zgrupowań solidarnościowych banków spółdzielczych, dotyczy analizy stosunków prawnych zachodzących w tych zgrupowaniach w świetle prawa pol-

⁷ Trzeba już w tym miejscu zastrzec, że w odróżnieniu od banków spółdzielczych banki zrzeszające nie muszą być obligatoryjnie uczestnikami niektórych zgrupowań solidarnościowych.

⁸ T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 648 ze zm.

⁹ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1526 ze zm.

¹⁰ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2059 ze zm.

¹¹ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1896 ze zm.

¹² T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 842 ze zm.

¹³ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2027 ze zm.

skiego oraz unijnego. Natomiast temat badań podjętych w pracy jest przynależny do problematyki organizacji i nadzoru nad bankami działającymi w formie spółdzielni. Wyróżniają się one ograniczonym merytorycznie i terytorialnie zakresem działalności. Banki spółdzielcze, kwalifikowane do szerszej kategorii podmiotów ekonomii społecznej, świadczą czynności w stosunku do swoich członków na prawnie ograniczonym terytorium. Często działalność banków spółdzielczych jest skierowana do mieszkańców obszarów wiejskich oraz wiejsko-miejskich lub klientów o ograniczonych przychodach. Unormowania dotyczące banków spółdzielczych powinny zatem uwzględniać ich zakres i sposób działania, a także generowane ryzyko. Ukazany w pracy problem jest zatem pochodną aktualnego i stanowiącego przedmiot społecznego zainteresowania zagadnienia związanego z koniecznością przebudowy prawnych ram funkcjonowania rynków finansowych w celu zwiększonej ochrony płynności i wypłacalności podmiotów prowadzących działalność depozytowo-kredytową.

2. Uzasadnienie wyboru problemu naukowego

Potrzeba badań nad konstrukcją prawną zgrupowań solidarnościowych banków spółdzielczych jest podyktowana kilkoma zasadniczymi względami. Opracowanie problematyki jest szczególnie istotne ze względu na doniosłość dla ochrony stabilności krajowego sektora banków spółdzielczych. Jak wykazują przedstawiciele nauk ekonomicznych, banki spółdzielcze wyróżniają się większą odpornością na czynniki związane z dekonstrukcją gospodarczą niż inne rodzaje banków, np. banki w formie spółek akcyjnych pozostające w powiązaniach kapitałowych w ramach holdingów¹⁴. Funkcjonowanie banków spółdzielczych może zatem sprzyjać zachowaniu różnorodności podmiotów świadczących czynności depozytowo-kredytowe, a także utrzymaniu bezpieczeństwa i stabilności rynków finansowych.

Regulacja sposobu grupowania się banków spółdzielczych może w przyszłości sprzyjać nadaniu tym podmiotom kluczowego znaczenia dla rynku bankowego. Na koniec drugiego kwartału 2021 r. w Polsce działalność prowadziło 523 banków spółdzielczych¹⁵. Dla porównania w 2020 r. działało 530 ban-

¹⁴ Zob. szerzej ustalenia dokonane w rozdz. I § 2 niniejszej pracy.

¹⁵ Dane za: KNF, Informacja o sytuacji banków spółdzielczych i zrzeszających po II kwartale 2021 r., Warszawa, listopad 2021 r., s. 3.

ków¹⁶, w 2019 r. 538 banków¹⁷, zaś w 2018 r. 549¹⁸. Biorąc pod uwagę liczebność banków spółdzielczych, widoczna jest więc ich względna stabilność. Zachodzące zmiany w ich liczbie są przede wszystkim skutkiem dobrowolnych procesów łączeniowych, niekiedy zaś przymusowej restrukturyzacji. Chodzi tu m.in. o przypadek Podkarpackiego Banku Spółdzielczego w Sanoku, wobec którego Bankowy Fundusz Gwarancyjny (BFG) 15.1.2020 r. wydał decyzję o wszczęciu przymusowej restrukturyzacji i zastosowaniu środków umorzenia lub konwersji długu oraz instytucji pomostowej¹⁹. Co istotne bank spółdzielczy poddany postępowaniu w sprawie przymusowej restrukturyzacji nie był uczestnikiem systemu ochrony instytucjonalnej. Bank, o którym mowa, nie został bowiem dopuszczony z powodów merytorycznych do tego zgrupowania²⁰. Trzeba zauważyć, że jedynie 12 banków spółdzielczych działało poza strukturami systemów ochrony instytucjonalnej²¹.

Obecnie w Polsce funkcjonują dwa systemy ochrony instytucjonalnej²². Pierwsza struktura, w której działają banki spółdzielcze i bank zrzeszający, to System Ochrony SGB. Zgrupowanie to zostało uznane przez KNF 3.11.2015 r. Był to pierwszy uznany system ochrony instytucjonalnej w polskiej bankowości spółdzielczej²³. System Ochrony SGB w 2021 r. tworzyło 189 banków spółdzielczych i jeden zrzeszający. Drugie zgrupowanie solidarnościowe to System

¹⁶ UKNF, Informacja o sytuacji banków spółdzielczych i zrzeszających po IV kwartale 2020 r., Warszawa, kwiecień 2020, s. 2.

¹⁷ KNF, Informacja o sytuacji banków spółdzielczych i zrzeszających po IV kwartale 2019 r., Warszawa, maj 2020 r., s. 2.

¹⁸ KNF, Informacja o sytuacji banków spółdzielczych i zrzeszających w 2018 r., Warszawa, maj 2019 r., s. 3.

¹⁹ Decyzja BFG z 15.1.2020 r., DPR.721.1.2019, DPR.721.1.2020, DPR.721.3.2020, DPR.721.2.2020, s. 1, 7.

²⁰ Jak wskazywano w wypowiedziach prasowych, brak zgody na przystąpienie Podkarpackiego Banku Spółdzielczego w Sanoku do systemu ochrony był konsekwencją jego złej sytuacji finansowej. Zob. na ten temat: *M. Rudke*, PBS niedopuszczony do systemu ochrony, *Rzeczp.*, 13.9.2017 r.

²¹ Poza strukturami tych zgrupowań funkcjonowało 12 banków spółdzielczych, z tego 9 z nich posiadało fundusze własne przekraczające 5 mln euro, co uprawnia je do samodzielnego prowadzenia działalności

²² W pracy konsekwentnie jest stosowane określenie „system ochrony instytucjonalnej”. Przymiotnik mający funkcję kategoryzującą powinien być, zgodnie z regułami pisowni w języku polskim, umieszczony po rzeczowniku. Taki szyk jest przyjęty przez ustawodawcę krajowego w BankSpółU.

²³ Zob. KNF, Komunikat z 281. posiedzenia Komisji Nadzoru Finansowego z 3.11.2015 r., knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/knf_176838_KNF_3_11_2015_53551.pdf.

Ochrony Zrzeszenia BPS²⁴. W dniu 22.12.2015 r. KNF wydała decyzję o uznaniu tego zgrupowania²⁵. Na koniec drugiego kwartału 2021 r. uczestnikami Systemu Ochrony Zrzeszenia BPS było 322 banków spółdzielczych oraz jeden bank zrzeszający²⁶. Wskazanymi systemami ochrony kierują jednostki zarządzające działające w formie spółdzielni, której członkami są banki spółdzielcze i zrzeszające należące do właściwego systemu ochrony.

Część banków spółdzielczych podjęła czynności w celu utworzenia zrzeszenia zintegrowanego. W dniu 21.11.2017 r. KNF wydała zezwolenie na utworzenie Polskiego Banku Apeksowego²⁷. Miał to być bank, zrzeszający w formie spółki akcyjnej, kierujący zrzeszeniem zintegrowanym składającym się z 56 banków spółdzielczych. Jednak 27.11.2018 r. organ nadzoru mikroostrożnościowego odmówił wydania zezwolenia na rozpoczęcie działalności przez Polski Bank Apeksowy S.A., z uwagi na stwierdzony brak należytego przygotowania organizacyjnego i finansowego do rozpoczęcia działalności²⁸. Komisja Nadzoru Finansowego nie zatwierdziła także projektu umowy zrzeszenia zintegrowanego, co wykluczyło możliwość utworzenia trzeciego zgrupowania o charakterze solidarnościowym.

Znaczenie finansowe sektora bankowości spółdzielczej na tle całego rynku bankowego nie jest jednak duże. Na koniec 2020 r. zagregowana suma bilansowa sektora bankowego wyniosła 2 350,1 mld zł. Udział banków spółdzielczych w aktywach całego sektora bankowego wynosił jedynie 167,2 mld zł, a więc 7,11%. Jest to nieznaczny spadek w porównaniu z 2019 r., kiedy to udział banków spółdzielczych w aktywach sektora bankowego (2000,1 mld zł) pozostawał na poziomie 150,7 mld zł, tj. 7,53%. W 2018 r. aktywa banków spółdziel-

²⁴ Por. KNF, Informacja o sytuacji banków spółdzielczych i zrzeszających po II kwartale 2021 r., Warszawa, listopad 2021, s. 3.

²⁵ Por. Walne Zgromadzenie Spółdzielni Systemu Ochrony Zrzeszenia BPS oraz Nadzwyczajne Walne Zgromadzenie Banku Polskiej Spółdzielczości S.A., BWS2016, Nr 1, s. 11.

²⁶ Por. UKNF, Informacja o sytuacji banków spółdzielczych i zrzeszających po II kwartale 2021 r., Warszawa, listopad 2021, s. 3.

²⁷ KNF, Komunikat KNF ws. udzielenia zezwolenia na utworzenie Polskiego Banku Apeksowego SA z 21.11.2017 r., knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Komunikat_KNF_ws_Polskiego_Banku_Apeksowego_SA_60165.pdf.

²⁸ KNF, Komunikat KNF ws. odmowy wydania zezwolenia na rozpoczęcie działalności przez Polski Bank Apeksowy SA z 27.11.2018 r., knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Komunikat_KNF_ws_Polskiego_Banku_Apeksowego_SA_63914.pdf.

czych w kwocie 138,3 mld zł stanowiły 7,30% aktywów całego sektora bankowego (1893,7 mld zł)²⁹.

W 2020 r. udziałowcami banków spółdzielczych było było prawie 917 tys. osób fizycznych³⁰. Banki spółdzielcze i zrzeszające świadczyły usługi depozytowe wobec 9,8% osób prywatnych. Wspomnieć należy, że banki spółdzielcze i zrzeszające obsługują depozyty 1/3 jednostek samorządu terytorialnego³¹. Dane te świadczą o ograniczonym znaczeniu sektora bankowości spółdzielczej w odniesieniu do całego rynku bankowego. Nie należy jednak zapominać o istotnej roli banków spółdzielczych dla społeczności lokalnych, a także przedsiębiorców prowadzących działalność rolniczą lub rzemieślniczą oraz konsumentów z obszarów wiejskich i wiejsko-miejskich. Dokonane zmiany prawodawcze, które stanowią przedmiot pracy, mogą zatem sprzyjać dalszej integracji banków spółdzielczych w ramach trwałych zgrupowań chroniących ich płynność i wypłacalność.

Podjęta problematyka dotycząca konstrukcji normatywnej zgrupowań solidarnościowych banków spółdzielczych nie została przy tym dotychczas kompleksowo opracowana w nauce prawa. Jest ona raczej przedmiotem zainteresowania przedstawicieli nauk ekonomicznych. W krajowej oraz zagranicznej literaturze brakuje opracowania monograficznego dotyczącego normatywnych aspektów tworzenia i funkcjonowania zgrupowań banków spółdzielczych. Problemy związane z formalno-dogmatyczną analizą konstrukcji zgrupowań solidarnościowych doczekały się ledwie kilku prac o charakterze przyczynkowym. Niemniej opracowania te stanowią istotny element źródłowy wskazujący na potrzebę szczegółowych badań w podanym zakresie. Nie ulega wątpliwości, że stan ten jest związany z nowością tego problemu naukowego. W piśmiennictwie zagranicznym można napotkać monografie dotyczące zgrupowań banków spółdzielczych. Jednak nie poświęcają one zbytnej uwagi kwestiom prawnym, a raczej ekonomicznym, społecznym oraz historycznym.

²⁹ Dane za lata 2018–2020 za: UKNF, Informacja na temat sytuacji sektora bankowego w 2020 roku, Warszawa, lipiec 2021 r., s. 14.

³⁰ Dane za: Krajowy Związek Banków Spółdzielczych, Bankowość spółdzielcza, kzbs.pl/Dane.html.

³¹ Według danych z 2020 r. banki spółdzielcze i zrzeszające prowadziły obsługę depozytów 34,3% jednostek samorządu terytorialnego, zob. KNF, Informacja o sytuacji banków spółdzielczych i zrzeszających po IV kwartale 2020 r., Warszawa, kwiecień 2021, s. 5. W tym obszarze można zauważyć wzrost znaczenia sektora bankowości spółdzielczej. W 2019 r. wskaźnik, o którym mowa, wynosił 31,5%, por. KNF, Informacja o sytuacji banków spółdzielczych i zrzeszających po IV kwartale 2019 r., Warszawa, maj 2020 r., s. 5.

Choć problemy dotyczące zgrupowań solidarnościowych banków spółdzielczych stanowią przedmiot naukowego, a także społecznego zainteresowania, nie zostały dotychczas w wystarczającym stopniu rozwiązane. Założeniem niniejszej pracy było więc odzwierciedlenie i uzupełnienie obiektywnych braków w dotychczasowej wiedzy. Próba całościowego monograficznego przedstawienia problematyki konstrukcji normatywnej zgrupowań solidarnościowych banków spółdzielczych ma wypełniać dostrzeżoną lukę badawczą. Analiza przeprowadzona w pracy dotyczy zatem istotnego dla gospodarki sektora rynku finansowego, choć pozostającego poza głównym nurtem zainteresowań przedstawicieli nauki prawa. Podjęcie badań w przedstawionych ramach znajduje więc swoje uzasadnienie nie tylko w obiektywnym niedostatku literatury przedmiotu, ale również w wadze i aktualności problemu naukowego.

3. Teza oraz cele badawcze pracy

W polskim porządku prawnym występują, jak wspomniano, dwa rodzaje zgrupowań solidarnościowych banków spółdzielczych o odmiennej charakterystyce, a więc system ochrony oraz zrzeszenie zintegrowane. Celem powołania zgrupowań, o których mowa, jest stworzenie wewnętrznych mechanizmów zapewniających ochronę płynności oraz wypłacalności uczestników oraz zapobieżenie ich upadłości. Jednak zgrupowania solidarnościowe działające na podstawie norm prawa krajowego, a więc system ochrony instytucjonalnej oraz zrzeszenie zintegrowane, różni sposób realizacji obowiązku samopomocy i samoregulacji, a także stopień ich integracji, centralizacji oraz trwałości.

Praca zmierza do udowodnienia twierdzenia, że tworzenie zgrupowań solidarnościowych zapewnia zdolność wykonywania wymagalnych zobowiązań pieniężnych przez banki spółdzielcze lub zrzeszające, będące uczestnikami tych zgrupowań. Funkcjonowanie systemu ochrony oraz zrzeszenia zintegrowanego zmniejsza ryzyko utraty płynności i wypłacalności oraz upadłości banków, o których mowa. Regulacja dotycząca zgrupowań solidarnościowych wpływa więc na zwiększenie bezpieczeństwa i stabilności krajowego rynku finansowego, chroniąc interes publiczny. Natomiast zróżnicowanie praw i obowiązków oraz odpowiedzialności stron umowy systemu ochrony oraz umowy zrzeszenia zintegrowanego oddziałuje na poziom zabezpieczenia ich interesów finansowych. Ochronie interesu jednostkowego banków spółdzielczych lub zrzeszających nie służy przy tym niezupełna i nieprecyzyjna regulacja prawna

dotycząca zgrupowań solidarnościowych. Przepisy prawa dotyczące zgrupowań solidarnościowych nie kształtują bowiem pozycji prawnej jego uczestników i instytucji centralnej w sposób jednoznaczny.

Stosunek prawny systemu ochrony instytucjonalnej wyróżnia się istnieniem instancji centralnej wykonującej czynności kontrolne i nadzorcze wobec uczestników. W przypadku zrzeszenia zintegrowanego rola banku zrzeszającego jako podmiotu sprawującego jednolite kierownictwo jest znacznie ograniczona. Ustawodawca nie przewidział bowiem uprawnień do stosowania środków nadzoru wewnętrznego. Choć wskazane zgrupowania powoływane są w celu realizacji obowiązku samopomocy, strony umowy systemu ochrony, w odróżnieniu od stron umowy zrzeszenia zintegrowanego, są zobligowane do określenia zakresu odpowiedzialności uczestnika z tytułu zobowiązań wynikających z gwarantowania płynności i wypłacalności pozostałych uczestników. Zgrupowania, o których mowa, różnicuje także ich trwałość przejawiająca się w minimalnym okresie wypowiedzenia tych stosunków prawnych. Zróżnicowanie praw i obowiązków wiążących strony stosunków prawnych systemu ochrony oraz zrzeszenia zintegrowanego wpływa na zakres przyznanych przez prawodawcę odstępstw w spełnieniu norm ostrożnościowych, w tym przede wszystkim wymogów płynnościowych spełnianych przez uczestników tych zgrupowań. Zrzeszenie zintegrowane – z uwagi na mniejszy stopień integracji, centralizacji oraz trwałości – stanowi formę stadialną, a więc przejściową, grupowania się banków spółdzielczych. Proces współdziałania zrzeszonych banków spółdzielczych powinien skutkować przekształceniem się zrzeszenia zintegrowanego w system ochrony.

Wyżej postawiona teza zostanie udowodniona w toku postępowania badawczego, czego wyrazem jest określenie zarówno głównego celu badań, jak i celów szczegółowych. Głównym celem pracy jest analiza konstrukcji normatywnej stosunku zgrupowania solidarnościowego banków spółdzielczych w polskim porządku prawnym. Ukazanie istoty i elementów stosunku zgrupowania solidarnościowego wymagało realizacji celów szczegółowych. Podstawowa koncepcja pracy implikuje konieczność przedstawienia sposobu realizacji zasady samoregulacji i samopomocy przez strony stosunku zgrupowania solidarnościowego. O specyfice zgrupowań, o których mowa, decydują bowiem stosunki prawne związane z zarządzaniem mechanizmami ochrony płynności oraz wypłacalności, a także stosowaniem wewnętrznych środków kontrolnych i nadzorczych. Ustalenia w tym zakresie umożliwiły porównanie stosunku prawnego systemu ochrony oraz stosunku prawnego zrzeszenia zintegrowanego, a w konsekwencji wykazanie cech wspólnych i odrębności tych

zgrupowań. Swoistym celem stojącym przed pracą było skonfrontowanie cech stosunku prawnego systemu ochrony i zrzeszenia zintegrowanego z pojęciem zgrupowania solidarnościowego w ujęciu norm prawa unijnego.

Realizacja tych celów zrodziła przede wszystkim potrzebę uporządkowania źródeł prawa normujących prawa i obowiązki stron związanych stosunkiem prawnym zgrupowania solidarnościowego. Ustalenia walidacyjne stanowią podstawę dla rekonstrukcji norm o charakterze merytorycznym i kompetencyjnym, które znajdują zastosowanie do objaśnienia reguł tworzenia oraz funkcjonowania zgrupowań solidarnościowych. Celem o charakterze porządkującym było także ukazanie systemu ochrony oraz zrzeszenia zintegrowanego jako stosunków prawnych o specyficznym charakterze. Wykazanie cech dystynktywnych stosunku systemu ochrony oraz zrzeszenia zintegrowanego stanowi punkt odniesienia dla badań nad regułami tworzenia i funkcjonowania zgrupowań solidarnościowych banków spółdzielczych. Kluczowym zadaniem stała się w związku z tym prezentacja typologii zgrupowań solidarnościowych banków spółdzielczych na podstawie norm prawa UE. Dotychczas istniejące badania na ten temat są skromne lub zawierają, jak się wydaje, pewne błędy merytoryczne, co wynika z braku przeprowadzenia analiz o charakterze dogmatycznym. Rozwiązania modelowe uregulowane w prawie unijnym znajdują swoje rozwinięcie i uzupełnienie w porządkach prawnych państw członkowskich. To zdeterminowało konieczność przeprowadzenia badań porównawczych. Ustalenia te pozwoliły na przedstawienie podobieństw i różnic między różnymi typami zgrupowań solidarnościowych banków spółdzielczych.

Istotnym celem pracy jest także ocena regulacji poświęconych zgrupowaniom solidarnościowym w świetle kryterium ich zupełności, zwięzłości, jednolitości i precyzji terminologicznej, a także jasności i komunikatywności. Akty normatywne, spełniające te kryteria, mogą przyczynić się bowiem do ochrony interesu uczestników systemu ochrony oraz zrzeszenia zintegrowanego, a w konsekwencji do ochrony interesu publicznego w postaci bezpieczeństwa i stabilności sektora bankowości spółdzielczej.

Przedstawiona teza oraz cele badawcze wskazują na konieczność wypracowania jednolitej siatki terminologicznej³². Wyniki interpretacji powinny dać

³² Jak słusznie zauważył A. Peczenik, „do głównych zadań prawników należy nie tylko wykładnia prawa, lecz także jego systematyzacja tym potrzebniejsza, im bardziej chaotyczne i doraźne jest ustawodawstwo. W rozważaniach pojęciowych nie można przeto poprzestać na konstruowaniu sprawozdawczych definicji pojęć użytych w tekście, ale trzeba stworzyć cały system pojęć prawni-

się bowiem wyrazić przyjętymi w nauce prawa pojęciami³³. Prowadzenie dalszych badań nie jest więc możliwe bez przeprowadzenia uściśleń terminologicznych i stworzenia odpowiedniej aparatury pojęciowej. W piśmiennictwie przyjmowano wiele określeń obejmujących organizację banków spółdzielczych o podanych wyżej cechach. Najczęściej można spotkać się z takimi nazwami jak: „spółdzielcze systemy solidarnościowe”³⁴, „struktury zintegrowane”³⁵, „modele zintegrowane banków spółdzielczych”³⁶, „spółdzielcze sieci bankowe”³⁷ lub „spółdzielcze grupy bankowe”³⁸. Jak widać, organizacje banków spółdzielczych mające na celu ochronę ich płynności oraz wypłacalności przyjmują różnorodne nazwy, często wywodzące się z języka nauk ekonomicznych.

W niniejszej pracy stosunki prawne między bankami spółdzielczymi zidentyfikowano jako struktury koncernowe³⁹. Przez pojęcie koncernu w naukach prawnych rozumie się organizację prawnie samodzielnych przedsiębiorców. Podmioty te działają jednak pod wspólnym kierownictwem. Uczestnicy koncernu podporządkowują się więc jednemu podmiotowi kierującemu zgrupowaniem. Funkcje kierownicze może pełnić podmiot odrębny pod względem prawnym od uczestników zgrupowania. W niniejszej pracy podmiot taki jest nazywany „instytucją centralną zgrupowania solidarnościowego”. Zaznaczyć

czych. Jest to działalność w znacznej mierze twórcza, a nie tylko odtwórcza”, A. Peczenik, *Wartość naukowa dogmatyki prawa*, Kraków 1966, s. 88.

³³ Wskazywał niegdyś W. Malniak w pracy pt. *Przyczynki do teorii zasadniczych zagadnień metodologii i filozofii prawa oraz prawa państwowego*, Warszawa 1915, s. 8, że „cel bowiem metody konstrukcyjnej polega na logicznym uzgadnianiu istniejących pojęć, na wykazywaniu ich logicznej łączności, na konstruowaniu systemów, lecz nigdy nie na wyłącznie logicznym konstruowaniu samych pojęć. Konstruowanie pojęć musi być rzeczą obserwacji, opisu, nie zaś konstrukcji logicznej”.

³⁴ Zob. K. Kil, *Stabilność finansowa banków spółdzielczych w Polsce w świetle pokryzysowych zmian regulacyjnych*, Warszawa 2018, s. 73.

³⁵ Zob. A. Zalcewicz, *Pozytywne obowiązki administracyjnoprawne banków spółdzielczych jako członków zrzeszeń zintegrowanych oraz uczestników systemu ochrony*, MoPB 2016, Nr 6, s. 67.

³⁶ Tak: European Association of Co-operative Banks, *Models of groups and networks of co-operative banks*, Brussels 2020, s. 2, a za nim także S. Cornée, L. Fattobene, M. Migliorelli, *An Overview of Cooperative Banking in Europe*, w: *New Cooperative Banking in Europe. Strategies for Adapting the Business Model Post Crisis* (red. M. Migliorelli), Cham 2018, s. 5.

³⁷ Por. F. Poli, *Co-operative Banking Networks in Europe*, Cham 2019, s. 1 i n.

³⁸ Zob. J. Ory, E. Gurner, M. Jaeger, *The challenges of recent changes in French cooperative banking groups*, *Revue Internationale de l'Économie Sociale* 2006, Nr 301, s. 9.

³⁹ Na temat pojęcia koncernu zob. ustalenia dokonane w rozdz. III § 9 niniejszej pracy oraz obszernie przywołaną tam literaturę polską oraz zagraniczną.

przy tym trzeba, że stosunek prawny zgrupowania solidarnościowego wiąże równorzędne i autonomiczne banki spółdzielcze lub zrzeszające. Struktury o tych cechach określa się w naukach prawnych mianem zrzeszenia bądź zgrupowania równorzędnego. Stronami stosunku prawnego zgrupowania solidarnościowego jest więc instytucja centralna oraz uczestnicy, a więc banki spółdzielcze lub zrzeszające.

W niniejszej pracy przyjęto zatem termin „zgrupowanie solidarnościowe”, który jest konsekwentnie odnoszony do struktur powoływanych w celu ochrony płynności oraz wypłacalności banków spółdzielczych lub zrzeszających. Określenie to wskazuje na koncernowy charakter stosunku łączącego uczestników zgrupowania. W ujęciu słownikowym „solidarność” oznacza „wzajemne wspieranie się, współdziałanie, współodpowiedzialność wynikające ze zgodności poglądów, dążeń i postępowania”⁴⁰ lub „poczucie wspólnoty i współodpowiedzialności”⁴¹. Termin „solidarnościowy” tłumaczy się jako „świadczący o czyjejs solidarności z kimś, wyrażający solidarność”⁴². Cecha solidarności wskazuje więc na prawa i obowiązki związane z udzielaniem wewnątrzgrupowego wsparcia finansowego oraz odpowiedzialność uczestnika za zobowiązania pozostałych uczestników tworzących zgrupowanie. W istocie ocena zasad odpowiedzialności uczestnika zgrupowania solidarnościowego za zobowiązania wynikające z gwarantowania płynności i wypłacalności innych uczestników staje się naczelnym zagadnieniem badawczym. Jednocześnie przyjęta terminologia odróżnia zgrupowanie solidarnościowe od zrzeszenia w rozumieniu art. 16 ust. 1 BankSpółU, nazwanego w pracy zgrupowaniem organizacyjnym oraz zrzeszenia zintegrowanego, będącego rodzajem zgrupowania solidarnościowego.

Trzeba zastrzec, że rozwiązania przyjęte w polskim porządku prawnym trudno uznać za typ modelowy. Termin „model”, którym często posługują się również opracowania dogmatyczne, nie ma jednolicie określonego znaczenia. Przez „model” w ujęciu słownikowym rozumie się zazwyczaj „wzór, według którego coś jest lub ma być wykonane lub przedmiot będący wzorcem”⁴³. „Modelowy” to z kolei „stanowiący model, służący jako wzór, wzorcowy”⁴⁴. Ścisłe

⁴⁰ Por. Wielki Słownik Języka Polskiego PWN (red. L. Drabik), t. 4, Warszawa 2018, s. 459.

⁴¹ Zob. Słownik Języka Polskiego PWN (red. L. Drabik, E. Sobol), Warszawa 2007, s. 297.

⁴² Por. Słownik Języka Polskiego, t. 3 (red. M. Szymczak), Warszawa 1979, s. 273.

⁴³ Por. Wielki Słownik Języka Polskiego PWN (red. L. Drabik), t. 2, Warszawa 2018, s. 935, a także Praktyczny Słownik wyrazów i zwrotów bliskoznacznych (red. A. Latusek), Kraków 2001, s. 129.

⁴⁴ Por. Słownik Języka Polskiego, t. 2 (red. M. Szymczak), Warszawa 1979, s. 200.

biorąc, model w sposób idealizacyjny odzwierciedla istotne cechy określonego zjawiska⁴⁵. Może on mieć charakter postulatyczny, stanowiąc wzór służący klasyfikacji określonych zdarzeń.

Regulacja dotycząca zgrupowań solidarnościowych banków spółdzielczych w prawie krajowym nie stanowi jednak rozwiązania wzorcowego. Prawo polskie tworzy określone konstrukcje normatywne, które nie mają jednak optymalnego charakteru. Wynika to przede wszystkim z początkowej, w sensie historycznym, fazy kształtowania się unormowań dotyczących sposobu tworzenia i funkcjonowania zgrupowań solidarnościowych banków spółdzielczych. Z tym też są związane ewentualne problemy prawodawcze, dotyczące jednolitości i zupełności przepisów prawnych, a także kwestia ich precyzyjności oraz komunikatywności. W istotnym zakresie należało zatem odnieść się w pracy do techniki legislacyjnej wykorzystanej w przypadku przepisów prawnych regulujących zgrupowania solidarnościowe banków spółdzielczych.

Z tych względów zdecydowano się użyć w tytule pracy określenia „konstrukcja normatywna”, nie zaś „model normatywny”. Termin „konstrukcja” oznacza sposób, w jaki połączone są elementy tworzące określoną całość⁴⁶. Zadaniem pracy w związku z tym jest analiza i ocena elementów składających się na konstrukcję stosunku zgrupowania solidarnościowego banków spółdzielczych. Trzeba wspomnieć, że w strukturze zgrupowania solidarnościowego zawsze występują banki spółdzielcze. Przynależność banku zrzeszającego do zgrupowania solidarnościowego nie zawsze jest obligatoryjna. Stąd w tytule ograniczono się do banków spółdzielczych, gdyż to w ich interesie są przede wszystkim tworzone zgrupowania solidarnościowe. Całościowa analiza elementów stosunku prawnego systemu ochrony oraz zrzeszenia zintegrowanego, dokonana także na tle uwag porównawczo-prawnych, pozwoliła na sformułowanie krytycznych wniosków wskazujących na wady legislacyjne przepisów prawnych regulujących funkcjonowanie tych zgrupowań, a także postulatów co do zmian w obowiązującym stanie prawnym.

4. Metody badawcze

Wybór metod naukowych jest uzależniony od zarysowanego wyżej problemu i wyznaczonych celów badawczych. Podstawowym sposobem rozwią-

⁴⁵ Tak: *M. Rodzyńkiewicz*, *Modelowanie pojęć w prawie karnym*, Kraków 1998, s. 12.

⁴⁶ Por. Słownik Języka Polskiego PWN: sjp.pwn.pl/sjp/konstrukcja;2473383.html.