

## ASPEKTY ORGANIZACYJNO-PRAWNE RESTRUKTURYZACJI I KONSOLIDACJI BANKÓW SPÓŁDZIELCZYCH

### I. Wprowadzenie

Potrzeba kontynuowania procesu restrukturyzacji banków spółdzielczych nie jest kwestionowana. Ujawniają się jednak różnice zdań co do rozstrzygnięcia zagadnień szczegółowych. Wydaje się przy tym, że podstawowe znaczenie mają:

- 1) rozstrzygnięcie w sprawie potrzeby ingerencji państwa w proces restrukturyzacji i konsolidacji sektora bankowości spółdzielczej (SBS) w formie ustawodawczej (np. przez pozostawienie w mocy ustawy z dnia 24.06.1994 r. o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>1)</sup> lub wprowadzenie do niej zmian, bądź wprowadzenie nowych regulacji w innych aktach normatywnych),
- 2) rozstrzygnięcie co do form i zakresu ingerencji państwa w tej mierze, jeśli zaakceptuje się potrzebę tej ingerencji.

Dla przykładu, nie jest bezsporne, czy istnieje potrzeba określania w drodze ustawodawczej modelu SBS, do którego zbudowania należy dążyć. Można bowiem bronić tezy, że wystarczająca jest regulacja z art. 32 ust. 2 ustawy Prawo bankowe. Nakłada ona na Komisję Nadzoru Bankowego obowiązek określania szczegółowych zasad dotyczących wyposażania banków spółdzielczych w kapitał założycielski. Obowiązek ten został już przez KNB wykonany, co należy zresztą ocenić jako krok we właściwym kierunku. W zależności od dokonania określonego wyboru aksjologicznego powstaje potrzeba udzielenia odpowiedzi na pytania szczegółowe:

- a) czy istnieje potrzeba określenia w drodze ustawodawczej modelu SBS, do którego zbudowania należy dążyć, ile poziomów w takiej strukturze powinno występować i jakie instytucje znajdowałyby się na tych poziomach,
- b) czy i na jakie banki spółdzielcze powinien być nałożony prawny obowiązek zrzeszania się z bankiem odpowiadającym limitowi podstawowemu, czy inter-

wencja ustawodawcza powinna być tak daleko idąca, aby przypisać bank spółdzielczy do konkretnego banku zrzeszającego,

c) na czym polegałaby konsolidacja, kiedy i w jakim trybie powinna być przeprowadzona, w jakim stanie powinny się znajdować banki podlegające konsolidacji.

W razie odrzucenia koncepcji ingerencji ustawodawczej w proces restrukturyzacji banków spółdzielczych powyższe pytania stają się bezprzedmiotowe.

Oczywiście przy rozważaniu każdej ze wskazanych wyżej dwóch zasadniczych koncepcji należy uwzględnić wpływ przyjętego rozwiązania na stosowanie przepisów ustawy o BFG.

Przedstawione niżej autorskie propozycje ujęcia zagadnienia uwzględniają zarys szeroko rozumianego otoczenia prawnego SBS. Zarys ten obejmuje Konstytucję Rzeczypospolitej, Dyrektywy bankowe obowiązujące państwa Unii Europejskiej, ustawę Prawo bankowe, ustawę o regionalnych bankach spółdzielczych (rbs) oraz ustawę o BFG, jak też informacje o kierunkach prac ustawodawczych dotyczących działalności gospodarczej.

## II. Ingerencja państwa w restrukturyzację i konsolidację SBS

1. Można się zgodzić, że ustawa o rbs odegrała w pewnym stopniu pozytywną rolę w zahamowaniu zagrożeń, które ujawniły się na początku lat 90. Wydaje się, że ze względu na stan, w jakim znajdowała się większość banków spółdzielczych w chwili wejścia w życie ustawy o rbs, można ocenić dodatnio ograniczenie czynności bankowych, które banki spółdzielcze mogą wykonywać, ograniczenie terytorialne działalności banku oraz wykluczenie wykonywania tzw. czynności pozabankowych (bez zgody banku regionalnego). Niestety, nie zastosowano wówczas odpowiedniego środka, jakim powinno być określenie wymogów kapitałowych dla licencjonowania i prowadzenia działalności przez banki spółdzielcze.

Są to, oczywiście, ograniczenia wolności gospodarczej. Ustawa o rbs wprowadziła jednak także inne rodzaje ograniczeń, a mianowicie ograniczenie wolności zrzeszania się oraz ograniczenie praw majątkowych banków spółdzielczych. Ograniczenie wolności zrzeszania się polega na tym, że banki spółdzielcze nie posiadające kapitałów własnych wymaganych przez prawo bankowe obowiązane są do zrzeszenia się w bankach wskazanych przez ustawę o rbs. Ograniczenie prawa własności polega zaś na tym, że art. 23 ust. 5 ustawy o rbs interpretuje się w sposób pozwalający bankowi regionalnemu, który sporządził bilans skonsolidowany, na odjęcie bankowi spółdzielczemu części wypracowanej nadwyżki bilansowej, a to w celu pokrycia strat innych banków, w szczególności banku regionalnego lub innych banków spółdzielczych zrzeszonych w banku regionalnym<sup>2)</sup>.

Nie bez znaczenia dla treści ustawy o rbs jest okoliczność, że była ona przyjęta pod rządem ustawy konstytucyjnej z 1952 r.

2. Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej (art. 20 Konstytucji) społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej oraz ochrona własności (art. 21 Konstytucji) stanowią zasady ustrojowe Rzeczypospolitej. Zasadą ustrojową jest także to, że ograniczenia wolności gospodarczej są dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny (art. 22 Konstytucji). Konstytucja dopuszcza ograniczenie prawa własności tylko w drodze ustawy i to tylko w zakresie, w jakim ograniczenie nie narusza istoty prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji). Zasadny wydaje się zatem wniosek, że wspomniane ograniczenie nie może dotyczyć innych praw majątkowych, wymienionych obok prawa własności w art. 64 ust. 1 Konstytucji, skoro nie dopuszcza ona ograniczenia tych praw. Zgodnie z art. 12 Konstytucji zapewniona jest także wolność tworzenia i działania dobrowolnych zrzeszeń.

3. Ponieważ ewentualne ograniczenia prawne dotyczące SBS powinny mieć charakter trwały, uwzględniający postulat harmonizacji polskiego prawa wewnętrznego, wskazane wydaje się skrótowe odniesienie do treści dyrektywy bankowych obowiązujących państwa Unii Europejskiej, do których Polska chce się zaliczać, tym bardziej że zgodnie z preambułą do dyrektywy drugiej proces harmonizacji dotyczy także restrukturyzacji instytucji kredytowych.

Dyrektywa druga z dnia 15.12.1989 r. dopuszcza w art. 4 ust. 2 możliwość przyznawania licencji, w przypadku gdy kapitał założycielski wynosi minimum 1 mln ecu. Jest to więc szczególny limit, oprócz wprowadzonego w art. 4 ust. 1 limitu podstawowego w wysokości 5 mln ecu. Konieczna jest tylko notyfikacja przez państwa członkowskie powodów, którymi się kierują przy korzystaniu z tej możliwości. W takim przypadku bank, którego kapitał założycielski odpowiada limitowi szczególnemu, może otrzymać licencję i bez ograniczeń wykonywać czynności wymienione w załączniku do tej dyrektywy (por. art. 18 dyrektywy).

Zwolnienie z posiadania kapitału w wysokości określonej w art. 4 dyrektywy drugiej (to jest nawet z posiadania kapitału w kwocie 1 mln ecu) dotyczy instytucji kredytowych, którą są powiązane z centralnym organem (w rozumieniu dyrektywy, to jest sprawującym nad nimi nadzór), pod warunkiem że całość, na którą składają się organ centralny wraz z instytucjami powiązаныmi, podlega przepisom art. 4, 10 i 12 dyrektywy drugiej w ujęciu skonsolidowanym, z zachowaniem możliwości stosowania tych przepisów do organu centralnego (art. 2 ust. 3 dyrektywy drugiej).

Dyrektywa pierwsza wyjaśnia z kolei w art. 2 ust. 4, że powiązania instytucji kredytowych z organem centralnym polegają na stałym stowarzyszeniu z organem centralnym, który ma nad nimi nadzór. Jednakże zwolnienie instytucji kredytowych z wymogów kapitałowych może nastąpić tylko wtedy, gdy ponadto zobowiązania organu centralnego i instytucji stowarzyszonych są zobowiązaniami solidarnymi i łącznymi lub też zobowiązania instytucji afiliowanych z tym organem są całkowicie gwarantowane przez organ centralny (art. 2 ust. 4. a). Afiliowany bank spółdzielczy nie jest jednak podmiotem zależnym w rozumieniu dyrektyw.

Nieodparcie nasuwa się wniosek, że – zapewne przez wzgląd na ochronę dobra publicznego, o którym traktuje m.in. preambuła do dyrektywy drugiej – przyjęte zostało założenie pozwalające na ograniczenie wolności zrzeszania się instytucji kredytowych w zamian za dopuszczenie ich do działania mimo braku adekwatnego kapitału.

4. Przy próbie zarysowania otoczenia prawnego procesu restrukturyzacji prawnej banków spółdzielczych nie można pominąć kierunku prac ustawodawczych. Rząd przyjął projekt ustawy Prawo o działalności gospodarczej. Projekt ten przewiduje znaczącą liberalizację wykonywania działalności gospodarczej a także zawiera katalog zasad jej wykonywania. Należy do nich wolność podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, prawna równorzędność przedsiębiorców oraz dobrowolność zrzeszania się i uczciwa konkurencja przedsiębiorców<sup>3)</sup>.

5. Uwzględnienie naszkicowanego wyżej otoczenia prawnego pozwala na wniosek, że ustawa o rbs powinna być uchylona. Niezależnie od tego, że zawiera błędne, niejasne i niespójne sformułowania, o których należy wspomnieć w dalszym toku rozważań tylko marginesowo, bo są powszechnie znane, można mieć uzasadnione wątpliwości co do zgodności tej ustawy z Konstytucją Rzeczypospolitej.

Jeśli przy uwzględnieniu postulatu zrównoważenia odstępowania od wymogu posiadania adekwatnego kapitału da się uzasadnić odstępstwo od zasady dobrowolności zrzeszania się, uzasadnione ochroną dobra publicznego, o tyle naruszeniem Konstytucji wydaje się regulacja nakładająca na bank spółdzielczy obowiązek zrzeszenia się z konkretnym bankiem regionalnym.

Feudalne przypisanie banku spółdzielczego do konkretnego banku ma także ten skutek (zapewne nie uświadomiony przez ustawodawcę), że obciąża bank spółdzielczy przymusowym ponoszeniem ryzyka, którego nie może zatem uniknąć. Oto w razie wystąpienia straty bądź zagrożenia stratą w banku regionalnym, nie mówiąc już o powstaniu groźby niewypłacalności, zagrożone są nie tylko prawa majątkowe banku spółdzielczego wynikające z posiadania akcji tego banku, ale zagrożone są także przymusowe lokaty nadwyżek środków pieniężnych w tym banku. Bank spółdzielczy będzie musiał równoważyć to ryzyko tworzeniem rezerw, co pogorszy jego wyniki ekonomiczne. Ryzyko to nie jest wcale teoretyczne.

Regionalizacja ma także ten niedobry skutek, iż niszczy liczące niekiedy wiele dziesięcioleci powiązania gospodarcze między bankami spółdzielczymi oraz między społecznościami lokalnymi, w których one działają. Utrudnia ona w szczególności „transgraniczne” procesy łączeniowe między bankami spółdzielczymi działającymi na sąsiadujących ze sobą obszarach, położonych w różnych regionach.

Ustawa o rbs w ogóle też nie określa, w jaki sposób i w jakich granicach tzw. zrzeszenie regionalne ma się wywiązać z obowiązku gwarantowania płynności każdego z uczestników, to jest banku regionalnego oraz banków spółdzielczych

(art. 24 ust. 1 ustawy o rbs). Ustawa nie przyznaje tu żadnemu uczestnikowi jakiegokolwiek roszczenia. Próba poszukiwania rozwiązania nie wydaje się rokować sukcesu, ponieważ roszczenie takie mogłoby być skierowane przeciwko zrzeszeniu regionalnemu, które nie ma ani osobowości prawnej, ani zdolności prawnej, ani nawet wydzielonego majątku. Regulacja ustawowa wydaje się zatem dotknięta nienaprawialnym błędem konstrukcyjnym<sup>4)</sup>.

Kolejny efekt regionalizacji wymagający krytyki to wykorzystywanie przez banki regionalne pozycji monopolisty. Narzucają one bankom spółdzielczym umowy zrzeszenia, które ustalają warunki lokowania przez nie nadwyżek środków pieniężnych w bankach regionalnych poniżej warunków rynkowych. Nie istnieje zatwierdzony przez prezesa NBP wzór umowy zrzeszenia, który eliminowałby taką możliwość. Poprzez stworzenie możliwości wykorzystywania sytuacji monopolisty ustawa o rbs stworzyła podłoże do powstania konfliktu interesów, który wystąpił w listopadzie 1998 r. między GBW SA a grupą najsilniejszych banków spółdzielczych z GBW SA zrzeszonych, a przeciwko banki regionalne utworzone zostały z kapitałów banków spółdzielczych. Ustanowiono zatem aktem normatywnym nierówność prawną przedsiębiorców w zakresie, w jakim wzgląd na ochronę dobra publicznego tego nie wymagał, zwłaszcza że banki regionalne prowadzą działalność komercyjną, w której często konkurują z bankami spółdzielczymi.

Wystąpił zatem fenomen, którego ustawodawca z pewnością nie zakładał. Oto banki regionalne nie są zainteresowane procesami łączeniowymi słabych banków i nie wykazują przeważnie takiego zainteresowania. Przeciwnie, słabe banki, nie potrafiące zagospodarować pozyskiwanych depozytów, są dla banków regionalnych rezerwuarami tanich środków, za które banki regionalne płacą bankom spółdzielczym poniżej ceny rynkowej. Banki regionalne utrzymują zatem zastygłe od lat stosunki i układy w słabych bankach spółdzielczych oraz utrzymują je (a dokładnie starą kadrę kierowniczą), w błogim przekonaniu, że niczego nie trzeba zmieniać, a konsolidacja zapewni im spokój i bezpieczeństwo, oczywiście na koszt silnych banków spółdzielczych. Stąd też to banki słabe stanowią elektorat popierający na zgromadzeniach akcjonariuszy działania banków regionalnych, a te ostatnie traktują silne banki spółdzielcze jako konkurentów w działalności komercyjnej.

Krytyki wymaga też kolejny przejaw ingerencji państwa w sektor SBS, polegający na wprowadzeniu w ustawie przymusu prawnego więzi gospodarczych banków spółdzielczych, których majątek jest prywatną własnością ich członków (art. 3 ustawy Prawo spółdzielcze), z BGŻ SA, w którym reprezentowany jest kapitał państwowy, a to przez obowiązkową przynależność banków spółdzielczych do zrzeszenia krajowego.

Jeśli jeszcze dodać, że BGŻ SA nie tylko nie wygasza działalności komercyjnej, ale ją rozbudowuje i taką rozbudowę zalicza do elementów swej strategii – oznaczać to może tylko konflikt interesów między kapitałem państwowym a kapitałem prywatnym, w którym państwo nie jest i nie może być arbitrem, lecz jest



zainteresowaną stroną. Powodować to może tylko pogarszanie warunków ekonomicznych działalności banków spółdzielczych na korzyść konkurencji.

### III. Koncepcja harmonizacji ograniczeń wolności gospodarczej, zrzeszania się oraz praw majątkowych banków spółdzielczych i ich członków z potrzebą ochrony dobra publicznego

1. Postanowienia Konstytucji, treść dyrektyw bankowych obowiązujących państwa Unii Europejskiej, silne tradycje bankowości spółdzielczej oraz aktualna sytuacja SBS w Polsce skłaniają do przyjęcia dwóch następujących założeń:

a) ustawa Prawo bankowe może i powinna dopuszczać udzielanie licencji bankowej bankom spółdzielczym, których kapitał założycielski nie osiąga równowartości 5 mln ecu (po 1.01.1999 – euro), jeśli przekracza on równowartość 1 mln ecu (po 1.01.1999 – euro), powinna też dopuszczać je do działalności określonej w art. 5–6 prawa bankowego,

b) wolność działalności gospodarczej może być ograniczona tylko ze względu na ważny interes publiczny. Bezpieczeństwo systemu bankowego stanowi dobro publiczne, a eliminowanie zagrożeń dla tego dobra jest ważnym interesem publicznym.

Zagadnienie bezpieczeństwa systemu bankowego, a SBS stanowi jego element, nie może być rozpatrywane w oderwaniu od rozsądnej relacji między kapitałem założycielskim banku a czynnościami, które może on wykonywać. Skoro ustawodawca wprowadził odstępstwo polegające na dopuszczeniu do udziału w obrocie bankowym banków spółdzielczych nie odpowiadających wymogom w zakresie adekwatności kapitału, zrównoważeniem ryzyka dla bezpieczeństwa systemu bankowego, wynikającego z udziału w obrocie bankowym takich banków, jest wprowadzenie odstępstwa od pełnej wolności gospodarczej przez ograniczenie czynności, jakie mogą być wykonywane przez niektóre banki spółdzielcze.

2. Można zatem sądzić, że zgodne z ważnym interesem publicznym będzie ograniczenie wolności gospodarczej dla banków spółdzielczych, które nie osiągają szczególnego limitu równowartości 1 mln euro. Banki spółdzielcze, które nie osiągają nawet ustalonego przez KNB limitu równowartości 0,3 mln euro, nie mają racji istnienia. Powinny się połączyć z innymi bankami albo przekształcić w SKOK. Tylko takich banków dotyczyłoby ograniczenie wolności zrzeszania się, polegające na obowiązku prawnym zawarcia z bankiem regionalnym umowy zrzeszenia, odpowiadającej wskazanym wyżej dyrektywom Unii.

Banki regionalne powinny inspirować małe banki spółdzielcze do łączenia się, a zgodnie z konceptem autora niniejszego opracowania sieć wzmocnionych w ten sposób banków powinna w miarę możliwości odpowiadać sieci powiatów. Takie banki spółdzielcze powinny się stać bankami budżetów powiatów, powinny też dążyć do prowadzenia rachunków gmin, kas mieszkaniowych, kas chorych, a więc być bankiem społeczności lokalnej.

Wskazuje to jednocześnie, że SBS zostałby uregulowany w ten sposób, że pozostałoby w nim nie więcej niż ok. 500 banków spółdzielczych, w tym pewna liczba banków nie zrzeszonych, o kapitale przekraczającym równowartość 1 mln zł euro.

Nic nie stoi na przeszkodzie, aby banki o kapitale powyżej równowartości 1 mln euro na zasadzie pełnej dobrowolności zawierały umowy o zrzeszeniu się z bankami regionalnymi albo innymi, ale tylko na zasadach określonych w art. 122–123 prawa bankowego.

3. Sprawa zapewnienia bieżącej płynności bankom spółdzielczym zrzeszonym przez bank regionalny powinna być rozwiązana w podobny sposób, jak określa to art. 117 ust. 2 pkt 6) prawa bankowego w stosunku do bankowych grup kapitałowych, to jest w umowie o zrzeszeniu się. Prezes NBP powinien mieć kompetencje do zatwierdzania obowiązującego wzoru umowy o zrzeszeniu się. Ograniczenie kompetencji prezesa NBP do kontroli, czy wzór umowy zawiera postanowienia obligatoryjne, jest niewłaściwe, gdyż umożliwia bankom regionalnym wykorzystywanie pozycji monopolisty, a to przez narzucanie bankom spółdzielczym pewnych „dobrowolnych” postanowień umownych. Z regulacji normatywnych powinno wynikać, że w stosunkach gospodarczych między bankami regionalnymi a bankami spółdzielczymi obowiązują ceny stosowane na rynku usług danego rodzaju.

Bardzo istotna jest kwestia dopełnienia wymogu solidarności zobowiązań wszystkich uczestników grupy (banków zrzeszonych banku regionalnego) bądź gwarantowania przez bank regionalny za zobowiązania wszystkich uczestników grupy. Zagadnienie to zostanie szerzej omówione w pkt III, gdyż wiąże się ściśle z określeniem podmiotów obowiązkowego systemu gwarantowania oraz warunku wypłaty świadczeń przez BFG.

4. W sposób normatywny powinna być również rozwiązana sprawa zakresu uprawnień nadzorczych banku regionalnego (nie chodzi tu o zlecone uprawnienia z zakresu nadzoru bankowego) wobec banku zrzeszonego (o kapitale nie osiągniętym równowartości 1 mln euro), aby nie były one pretekstem do szykanowania banków zrzeszonych przez bank regionalny. Oczywiście koszty kontrolnych czynności nadzorczych powinny być kosztami banku regionalnego.

5. Brak natomiast uzasadnienia prawnego do dalej idących ingerencji ustawodawcy w funkcjonowanie czy to banków spółdzielczych, czy też banku regionalnego, w tym co do zasad reprezentowania oraz prawa głosu. Banki spółdzielcze i banki regionalne są kapitalistycznymi przedsiębiorstwami. Konieczne jest, aby zaangażowaniu kapitałowemu akcjonariusza w banku regionalnym odpowiadała liczba głosów na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy.

Wskazana jest natomiast ingerencja ustawodawcza czy to w ustawie Prawo spółdzielcze, czy też w ustawie Prawo bankowe, która nada odpowiednią rangę elementowi kapitałowemu w tej szczególnej spółdzielni, jaką jest bank spółdziel-

czy. Ingerencja taka powinna polegać na zniesieniu w stosunku do tych banków zasady głosowania „jeden członek, jeden głos”. Zasada ta sprawia, że dopływ kapitału do banków spółdzielczych (fundusze członkowskie) prawie ustał. Można ją ewentualnie pozostawić tylko w sprawach dotyczących praw członkowskich poszczególnych członków.

6. Należy odrzucić normatywne regulowanie podziału „papierowego” wyniku regionalnej grupy skonsolidowanej. Taka regulacja jest obecnie zamieszczona w art. 23 ust. 5 ustawy o rbs. Takie ograniczenie praw majątkowych banków spółdzielczych wydaje się sprzeczne z Konstytucją, ponadto treść dyrektyw Unii Europejskiej wcale nie stwarza konieczności wprowadzenia takich regulacji.

7. Sprawą banków spółdzielczych i banków regionalnych powinno być to, czy dostrzegają one potrzebę zorganizowania grupy krajowej lub banku krajowego. Żadne względy na dobro publiczne lub interes publiczny nie wymagają istnienia trójpoziomowej struktury SBS. Nie ma też ona żadnego uzasadnienia konstytucyjnego, ani też nie zachodzi potrzeba harmonizowania polskiego prawa w tym zakresie z dyrektywami Unii Europejskiej. Dlatego też tak daleko idące normatywne ograniczenie wolności gospodarczej oraz wolności zrzeszania się nie ma żadnego uzasadnienia.

Wypada zauważyć, że obecnie SBS jest narodowym elementem systemu bankowego, silnie związanym z obsługą agrosektora. Zagadnienia łączące się z agrosektorem powinny stanowić zagadnienia strategiczne nie tylko w polityce rolnej, lecz także w polityce gospodarczej państwa. Sieć banków spółdzielczych nie może być zatem traktowana przedmiotowo jako pożądany dodatek (bądź nawet podstawowy towar) przy zamierzonej (i koniecznej) prywatyzacji BGŻ SA dla ewentualnego inwestora strategicznego, zwłaszcza zagranicznego.

8. Przeprowadzenie konsolidacji banków spółdzielczych przez wystawienie zbiorczego sprawozdania finansowego wydaje się zatem przedwczesne. Należy najpierw przeprowadzić proces restrukturyzacji, aby konsolidacja dotyczyła uregulowanego SBS, w którym wszystkie banki spółdzielcze posiadają kapitał równowartości co najmniej 0,3 mln euro.

9. Pozostaje sprawa techniki legislacyjnej, a mianowicie, w jakim akcie normatywnym powinny być ustanowione regulacje powyższych zagadnień. Nie wydaje się, aby istniały przeszkody prawne co do ustanowienia tego rodzaju ograniczeń wolności gospodarczej i zrzeszania się banków spółdzielczych w art. 32 ustawy Prawo bankowe bądź w art. 5-6 tej ustawy. Można wskazać, że ustawodawca właśnie w ustawie Prawo bankowe, a nie poza nią, uregulował sprawę bankowych grup kapitałowych. Specjalna ustawa nie jest zatem konieczna.

#### IV. Wpływ rozwiązań prawnych w zakresie konsolidacji banków spółdzielczych na stosowanie przepisów ustawy o BFG

1. Brak spójności między wieloma regulacjami ustawy o BFG a przepisami ustawy o rbs został już na seminarium Rady BFG przedstawiony<sup>5)</sup>. W niniejszym opracowaniu szczególna uwaga poświęcona jest zagadnieniu dnia spełnienia gwarancji, w przypadku gdy zgodnie z art. 2 pkt 3 b) ustawy o BFG podmiotem objętym obowiązkowym systemem gwarantowania będzie zrzeszenie regionalne skonsolidowane, a dniem spełnienia warunku gwarancji zgodnie z art. 2 pkt 4 c) będzie „dzień stwierdzenia niemożności wywiązania się z zobowiązania pokrycia ryzyka z tytułu wierzytelności i zobowiązań zaciągniętych przez banki spółdzielcze na podstawie ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej oraz o zmianie niektórych ustaw wobec banku spółdzielczego – uczestnika zrzeszenia regionalnego, co do którego zaistniała sytuacja, o której mowa w pkt 4 lit. a) i b)”, to jest wydane zostało postanowienie o ogłoszeniu upadłości banku lub uprawomocniło się postanowienie o oddaleniu wniosku o ogłoszenie upadłości.

Uwzględniając zasady odpowiedzialności solidarnej z art. 24 ust. 3 ustawy o rbs, autor niniejszego opracowania wskazał, że ponieważ niemożność wywiązania się z zobowiązania nie dotyczy zrzeszenia, lecz poszczególnych banków spółdzielczych, dzień spełnienia warunku gwarancji byłby bardzo odległy. Zrzeszenie regionalne nie jest bowiem wyposażone w osobowość prawną, trudno też przyjąć, aby miało zdolność prawną. Warunek spełnienia gwarancji powstałby bowiem albo dopiero po uzyskaniu przez wierzyciela tytułów wykonawczych przeciwko wszystkim uczestnikom zrzeszenia, a następnie egzekucja przeciwko nim okazałaby się bezskuteczna, albo też ogłoszona byłaby upadłość wszystkich uczestników<sup>6)</sup>. Spostrzeżenie to zostało potwierdzone przez innych autorów<sup>7)</sup>.

Oczekiwanie przez tak długi okres na wypłatę przez wierzyciela banku spółdzielczego nie może być zaakceptowane. Takie rozwiązanie prawne rażąco odbiega także od dyrektywy Unii Europejskiej nr 94I19/EEC<sup>8)</sup>. Przyjęcie wykładni liberalnej prowadziłoby do wypłat, których tytuł prawny mógłby być podważony.

2. W obecnym stanie prawnym problem wydaje się nierozwiązywalny. Istnieje jednak możliwość przyjęcia rozwiązania zgodnego ze wskazaną wyżej dyrektywą, które byłoby zgodne z wymogami dyrektyw drugiej i pierwszej, a przy tym pozwalałoby na spójność przepisów dotyczących konsolidacji banków spółdzielczych z przepisami ustawy o BFG. Rozwiązanie to polegałoby na odejściu od zasady solidarnej odpowiedzialności skonsolidowanych banków spółdzielczych oraz od zrzeszenia regionalnego (skonsolidowanego) jako podmiotu objętego obowiązkowym systemem gwarantowania. Zamiast tego odpowiedzialność gwarancyjną ponosiłby bank regionalny (zgodność z dyrektywami pierwszą i drugą),

bank ten (a nie zrzeczenie regionalne) byłby też podmiotem objętym obowiązkowym systemem gwarantowania. Rozwiązanie to przyjmuje zatem założenie, jakim kierował się ustawodawca, przyjmując w art. 26 ustawy o rbs, że od dnia konsolidacji sprawozdań finansowych podatnikiem podatku dochodowego od osób prawnych uczestników zrzeczenia skonsolidowanego jest bank regionalny. Rozwiązanie to nie jest zatem obce polskiemu systemowi prawnemu, w szczególności ustawie o rbs.

Kontrowersje może budzić przyjęcie dnia spełnienia warunku gwarancji. Gdyby przyjmując, że warunkiem jest nieskuteczność egzekucji wobec tego banku albo ogłoszenie jego upadłości, oznaczałoby to praktycznie przyjęcie, że SBS utworzył niezależny system gwarantowania, a zatem banki spółdzielcze nie byłyby obciążone obowiązkami wynikającymi z ustawy o BFG. Rozwiązaniem mieszczącym się w aktualnym systemie obowiązkowego gwarantowania wkładów mogłoby być przyjęcie, że wkład wierzyciela jest niedostępny, jeśli bank regionalny nie wykonał swego obowiązku gwarancyjnego w terminie 3 tygodni od doręczenia wezwania do zapłaty.

*Tomasz Narożny*

### Przypisy

- <sup>1)</sup> Dz.U. nr 80, poz. 369 z późn. zmianami, zwana dalej ustawą o rbs.
- <sup>2)</sup> Na takiej interpretacji oparty jest projekt umowy o konsolidacji, doręczony w listopadzie 1998 r. bankom spółdzielczym przez Gospodarczy Bank Wielkopolski SA w Poznaniu.
- <sup>3)</sup> Por. wypowiedź ministra gospodarki Janusza Steinhoffa w tygodniku „Wprost” z dnia 8.11.1998 r., s. 46–47.
- <sup>4)</sup> W innych przypadkach ustawodawca dał wyraz temu, iż obowiązek gwarantowania bieżącej płynności musi być ze swej istoty ograniczony, por. art. 117 ust. 2 pkt 6) ustawy Prawo bankowe odsyłający do umowy uczestników bankowej grupy kapitałowej w tym zakresie, wzorowany na rozwiązaniu z art. 2 ust. 4 oraz art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 14.06.1996 r. o łączeniu i grupowaniu niektórych banków w formie spółki akcyjnej.
- <sup>5)</sup> Por. T. Narożny, *Implikacje wdrożenia ustawy o restrukturyzacji bankowości spółdzielczej dla działalności BFG*, „Bezpieczny Bank”, nr 1.
- <sup>6)</sup> Por. T. Narożny, op.cit.
- <sup>7)</sup> Por. M. Grzybowski, M. Safjan i inni, *Komentarz do ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym*, wyd. Konieczny i Kruszewski, Warszawa 1998.
- <sup>8)</sup> Por. K. Borowska, M. Grzybowski, M. Safjan, *Polski system gwarantowania depozytów bankowych a dyrektywa Unii Europejskiej 94/19/EEC*, referat na seminarium BFG 12.03.1998 r.

*Dr Roman Wenerski*  
Prezes Zarządu  
Lubelskiego Banku Regionalnego SA

## BANK REGIONALNY W PROCESIE RESTRUKTURYZACJI BANKÓW SPÓŁDZIELCZYCH

Dotychczas brak jest pełnej i obiektywnej oceny blisko czteroletniego procesu restrukturyzacji polskiej spółdzielczości bankowej. Dostępne dokumenty uwzględniają bądź stopień realizacji ustawy z dnia 24.06.1994 r. o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej (Dz.U. nr 80, poz. 369 z 13.07.1994 r.), bądź ocenę sytuacji ekonomiczno-finansowej banków spółdzielczych na tle systemu bankowego czy też opinie i poglądy samych zainteresowanych.

Mam nadzieję, że niniejsza próba omówienia obowiązków i uprawnień banku regionalnego wobec zrzeszonych banków spółdzielczych będzie w jakiejś mierze pomocna do opracowań kompleksowych. Należy jednak zaznaczyć, że opracowanie to nie jest dogłębną analizą prawno-ekonomiczną, ale głosem praktyka, który – nie biorąc udziału w procesie legislacyjnym – uczestniczy w określonym w powołanej wyżej ustawie procesie restrukturyzacji.

Do 1994 r. banki spółdzielcze zrzeszone były bądź to w 3 bankach zrzeszających (GBW SA w Poznaniu, BGP-Z SA we Wrocławiu, BUG SA w Warszawie), bądź w Banku Gospodarki Żywnościowej. Zdecydowana większość istniejących BS – 1180 na ogólną liczbę 1612 – współdziałała z BGŻ. Decyzją Sejmu (art. 12 ustawy) zobowiązano BS do podjęcia decyzji o wyborze banku zrzeszającego (istniejącego lub tworzonego od podstaw). Konstrukcja norm ustawowych przesądziła, że w celu skorzystania z różnych form pomocy państwa BS **muszą stworzyć swój** bank regionalny będący ogniwem pośrednim w trójstopniowej strukturze spółdzielczości bankowej: bank spółdzielczy – bank regionalny – bank krajowy (tę funkcję przypisano BGŻ SA).

Wykaz zadań banku regionalnego (art. 15 ustawy) wskazał właśnie na to ogniwo struktury jako odpowiedzialne za restrukturyzację BS. Trzeba jednak określić, co należy rozumieć przez restrukturyzację banków spółdzielczych oraz dlaczego była i nadal jest ona konieczna. Najbardziej lapidarną definicją restrukturyzacji wydaje się być: dostosowanie banków spółdzielczych do działania w warunkach gospodarki rynkowej, a więc bezpiecznego funkcjonowania i rozwoju w otoczeniu silnej konkurencji, spełniania rosnących oczekiwań klientów przez oferowanie profesjonalnej obsługi, pełnej gamy nowoczesnych produktów, możliwość przeprowadzania szybkich rozliczeń.