

Nadzór nad działalnością SKOK w świetle nowej ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie najważniejszych zmian, jakie wnosi nowa ustawa o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych w części dotyczącej nadzoru nad działalnością spółdzielczy kasy oszczędnościowo-kredytowe (SKOK). Zdaniem autora, nowa ustawa o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych w kształcie uchwalonym przez parlament zasadniczo zmienia sposób funkcjonowania kas.

Słowa kluczowe: prawo korporacyjne, prawo bankowe, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe (SKOK), kontrola państwowa, Rzeczpospolita Polska.

Przedstawienie problemu naukowego i jego znaczenie. Aktualność tematu pracy można uzasadnić niewielką liczbą istniejących opracowań. Problematyka ta znalazła częściowe odzwierciedlenie w pracach A. Jedlińskiego, H. Ciocha, K. Pietrzykowskiego, W. Kamińskiego, M. Banka, J. Ossowskiego, T. Barszcza i t.d.

Celem artykułu jest ukazanie istniejących problemów związanych z regulacją prawną nadzoru nad działalnością SKOK-ów w świetle nowej ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, opracowanie propozycji jego doskonalenia.

Treść główna i uzasadnienie wyników badania. Spółdzielczość jest ruchem społeczno-gospodarczym o zasięgu globalnym. Ważne miejsce w finansowych systemach zdecydowanej większości krajów zajmują specjalistyczne niebankowe instytucje finansowe, które w ostatnich dziesięcioleciach szczególnie się rozwinęły i zaczynają być poważną konkurencją dla banków handlowych na rynku usług finansowych. Zakładaniu i rozwojowi takich instytucji sprzyjają, z reguły, trzy przyczyny: wzrost dochodów ludności; aktywny rozwój rynku papierów wartościowych; zlecanie tymi instytucjom specjalnych usług, których nie mogą podejmować banki.

Atrakcyjność unii kredytowych wśród innych instytucji finansowych, które operują pieniędzmi polega na tym, że wykonują dwie podstawowe operacje bankowe: gromadzenie środków pieniężnych i lokowanie ich w kredytach, przy czym funkcjonują w oparciu o demokratyczne zasady spółdzielcze, służące zaspokajaniu potrzeb ludzi.

Jednym z najistotniejszych elementów bezpieczeństwa systemu finansowego w kraju jest społeczne poczucie, iż wkłady oszczędnościowe ludności powierzone instytucjom finansowym (brak odstępu między finansowym a są) są bezpieczne i deponenci w sytuacji wystąpienia zawirowań na rynku mogą liczyć na to, iż nie stracą swoich oszczędności. Problematyka (brak odstępu między a problematyka a bezpieczeństwo) bezpieczeństwa wkładów oszczędnościowych i stabilności całego systemu finansowego, stała się bardzo popularna w ostatnim czasie.

Słowo «kontrola», jak i słowo «władza», budzi przede wszystkim emocje negatywne. Dla wielu osób kontrola bożnacza przede wszystkim ograniczenie, przymus, nieobecność samodzielności itd. – słowem wszystko to, co przeczy naszym pojęciom o wolności osoby. Właśnie przez to nadzór odnosi się do funkcji zarządu, sens których interpretuje się nieprawidłowo.

W słownikach języka polskiego termin «nadzór» tłumaczony jest po piemście jako dozorowanie, czuwanie, kontrolowanie, pilnowanie kogoś lub czegoś, jak również opieka nad kimś lub nad czymś, po drugie zaś – jako komórka organizacyjna nadzorująca kogoś lub coś, personel, nadzorujący [4, s. 1401].

Kontrola to proces zapewnienia osiągnięcia i organizacji swoich celów. Ten proces składa się z ustalania standardów, wymiarów faktycznie osiągniętych wyników i przeprowadzenie korekt w tym wypadku, jeżeli osiągnięte wyniki istotnie różnią się od ustalonych standardów [3, s. 156].

Kontrola jest nieodłącznym elementem samej istoty jakiejkolwiek organizacji, bo ani planowanie, ani stworzenie struktur organizacyjnych, ani motywację nie można rozpatrywać w oderwaniu od kontroli.

Żeby zapobiec dyskredytowaniu idei wzajemnej pomocy finansowej, nadzór państwowy nad SKOK-ami jest ważnym cynnikiem dla zrozumienia ich istoty jako niedochodowych społeczno-finansowych organizacji i braku wyraźnej ustawodawczej bazy dla ich działalności.

Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe to instytucje pozabankowe. Generalnie do sektora parabankowego zaliczyć możemy wszystkie te podmioty, które wykonują czynności i oferują produkty bankowe, ale nie posiadają tego statusu. Instytucje parabankowe świadczące usługi bankowe jako usługi stałej działalności gospodarczej podlegają podobnie jak banki licencjonowaniu. Mają również ściśle określoną formę prawną i kierowane są przez osoby wyspecjalizowane.

Różnica między bankiem a SKOK-iem jest fundamentalna. Polega ona na celu gospodarowania. Banki są organizacjami o charakterze komercyjnym, instytucjami nastawionymi na zysk. Celem gospodarowania jest maksymalizacja zysku dla właścicieli. Stąd też wynika relacja między bankiem a klientem. Jakkolwiek nie byłaby ona realizowana, zawsze korzyść musi być w pierwszej kolejności zapewniona właścicielowi banku.

W ustawie zostało zapisane, że SKOK-i prowadzą działalność niezarobkową (non-profit), a ich działalność sprowadza się przede wszystkim do umożliwienia dostępu do tańszych pożyczek i kredytów osobom, które ze względu na niezbyt wysokie dochody nie mogą takich uzyskać w bankach [1]. Spółdzielnię uważa się za organizację niezarobkową nie z powodu braku dochodów, ale dlatego że otrzymuje go nie od osób obcych, lecz od swoich członków, którzy są jej właścicielami. Spółdzielcze kasy powstają po to, aby oferować swoim członkom korzystne usługi na jak najlepszych warunkach. Stąd też członkowie, którzy są jedynymi właścicielami spółdzielni i decydują o jej polityce gospodarczej, są wybierani do władz spółdzielni. Członkowie kasy prowadzą przedsiębiorstwo w taki sposób, aby zapewnić sobie jak największe korzyści. Te korzyści czerpią jako właściciele i klienci jednocześnie w formie wyżej oprocentowanych depozytów czy tańszego i łatwiej dostępnego kredytu. Kasa ma zapewnić jak najlepsze usługi dla swoich członków.

Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe są wyjątkową wspólnotą samopomocową działającą na rynku usług finansowych. SKOK-i to organizacje ludzi a nie kapitału. Działają dla dobra swoich członków, nie dla zysku.

W dniu 27 października 2012 r. weszła w życie ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo - kredytowych (Dz. U. z 2012 r., poz. 855, dalej «ustawa»), która w kompleksowy sposób określa zasady tworzenia, organizacji i działalności SKOK, a także zasady sprawowania nad nimi nadzoru.

Ustawa, wzbudziła poważne wątpliwości i zastrzeżenia natury prawnej, ekonomicznej i społecznej, zarówno ze strony Krajowej Spółdzielczej Kasy oszczędnościowo-kredytowej, środowisk związanych ze spółdzielczością i bankowością, jak i parlamentarzystów czy polityków, a także prawników [5, s. 55-60].

Nowy nadzór nad SKOK będzie się odbywał na zasadach podobnych do tego, jaki został rozciągnięty nad bankami.

Podstawowym celem ustawy jest zapewnienie stabilności finansowej SKOK-ów, prawidłowości ich funkcjonowania oraz zwiększenie bezpieczeństwa depozytów ich członków. Ma to nastąpić przede wszystkim poprzez poddanie SKOK-ów nadzorowi państwowemu sprawowanemu przez Komisję Nadzoru Finansowego (dalej «KNF»), która nadzoruje także inne instytucje finansowe działające w Polsce. Zgodnie z ustawą, KNF będzie pełnić rolę głównego organu nadzoru nad SKOK-ami.

W listopadzie 2009 roku Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej prof. dr hab. Lech Kaczyński, na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji RP, skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 5 listopada 2009 roku o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych. Ustawie tej zarzucił niezgodność z art. 2 Konstytucji polegającą na niezachowaniu norm obowiązujących przy tworzeniu prawa i wniósł o uznanie tej ustawy za niezgodną w całości z art. 2 Konstytucji, ewentualnie o uznanie za niezgodne z Konstytucją wskazanych przepisów tej ustawy.

W zakresie nadzoru, który uregulowany jest w przepisach art. 60-80 tej ustawy liczba zarzutów wynosi siedemnaście.

Wcześniej system Spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w Polsce miał strukturę dwupoziomową: na pierwszy składają się kasy, drugi przez Kasą Krajową. Oba poziomy były wspierane są także przez inne instytucje i organizacje będące własnością systemu SKOK.

Przyjęty w Ustawie model nadzoru, który uregulowany został w przepisach art. 60-80 (rozdz. VI) narusza szereg przepisów Konstytucji RP (zasada autonomii spółdzielczości), a także podstawowych zasad prawa spółdzielczego.

Analizując treść ustawy wynika, że nie uwzględniono istotnej różnicy między zakresem samorządowego nadzoru spółdzielczego, a państwowym nadzorem finansowym.

Zgodnie z nową ustawą o SKOK-ach, kasy podlega - podobnie jak banki - nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego (KNF). Także wprowadzone następne kwestie jak, zatwierdzanie przez KNF zmian

statutu kas spółdzielczych i Kasy Krajowej, uzyskiwanie zezwolenia KNF na utworzenie kasy, uzyskiwanie zgody KNF na powołanie prezesa w zarządzie kas i członków zarządu Krajowej Kasy.

W pierwszym okresie po objęciu SKOK-ów państwowym nadzorem, celem KNF jest ocena sytuacji finansowej kas oraz identyfikacja rodzajów ryzyka występującego w ich działalności. Jednocześnie SKOK-i są obowiązane, w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, do przeprowadzenia audytu zewnętrznego i przekazania jego wyników KNF, Kasie Krajowej, Ministrowi Finansów, Narodowemu Bankowi Polskiemu, Komitetowi Stabilności Finansowej oraz Krajowej Radzie Spółdzielczej. Audyt będzie przeprowadzany przez niezależnego biegłego rewidenta. Audyt pokaże w jakiej kondycji są poszczególne kasy, czy nie brakuje im własnego kapitału w relacji do depozytów członków.

Od ustalenia specjalnego audytu, niewykluczone, że część SKOK-ów będzie musiała poszukać pieniędzy na dokapitalizowanie, bądź połączyć się z innymi kasami.

Jak sprawiedliwie zauważa przewodniczący Rady Nadzorczej Krajowej SKOK, Adam Jedliński, że dotychczasowy system nadzoru nad kasami działał niezawodnie w tym znaczeniu, że nigdy nie doszło do niewypłacalności spółdzielczej kasy, nigdy żadnemu z członków SKOK nie odmówiono wypłaty depozytów. A wobec nowej projektowanej ustawy, na Państwo będzie przeniesiona całkowita odpowiedzialność za niezawodność nowego systemu nadzoru, który będzie oddany wyłącznie w ręce KNF.

Także wyraża obawę prof. dr. hab. H. Cioch, według którego próba pozbawienia Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej dotychczasowej pozycji zarówno w stosunku do swoich członków, jak i Państwa, może wywołać skutki negatywne do tego prężnie rozwijającego się sektora spółdzielczości finansowej. Wprowadzony państwowy nadzór zarówno nad kasami, jak i Kasą Krajową nie jest adekwatny do istoty i zakresu działalności kas oraz ich odrębności do banków. Brak określenia wzajemnych relacji pomiędzy KNF i Kasą Krajową w zakresie podejmowania czynności nadzorczych i kontrolnych spowoduje to do interpretacji przepisów niejednoznacznie [6, s. 80].

Grzegorz Bierecki, prezes Kasy Krajowej, wyraża przekonanie, że nadzór państwowy nie jest lepszy niż dotychczasowy, dla tego, że przez 20 lat istnienia SKOK, żadna z kas nie upadła. W tym czasie upadło kilka banków, które nadzorem były objęte. Tak samo kiedy w Polsce całkowicie bez nadzoru działała spółka Amber Gold SKOK-i były poddawane wielu kontrolom [7].

W świetle nowej ustawy na utworzenie kasy potrzebne będzie zezwolenie Komisji Nadzoru Finansowego, podobnie na powołanie jej prezesa zarządu oraz na każdą, nawet najdrobniejszą zmianę jej statutu.

Istotnymi zmianami są także zniesienie niezarobkowego charakteru działalności spółdzielczej kasy oraz dopuszczenie do członkostwa w kasach - oprócz osób fizycznych - podmiotów tzw. trzeciego sektora.

W dniu 19 lipca 2012 r. został wniesiony do Sejmu kolejny poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw [2].

Pobieżna jednak lektura tej nowelizacji liczącej 11 artykułów, ale zajmujących w wersji papierowej bez uzasadnienia aż 38 stron tekstu, skłania do wniosku, że nie jest to nowelizacja, ale tak naprawdę jest to zupełnie nowa ustawa, jeszcze bardziej restrykcyjna i niejasna od ustawy z dnia 5 listopada 2009 r., która pod koniec października tego roku ma wejść w życie.

Nowelizacja wprowadza przepisy dotyczące kadencyjności rad nadzorczych oraz zarządów kas i Kasy Krajowej. Nowelizacja przewiduje wykluczenie możliwości łączenia funkcji członka rady nadzorczej lub zarządu kasy z funkcją członka zarządu lub pracownika Kasy Krajowej.

Zmieniony zostaje przepis art. 68 ust. 1, który wypacza istotę czynności nadzorczych realizowanych przez KNF w odniesieniu do Kasy Krajowej. Komisja Nadzoru Finansowego będzie badać nie tylko sposób wykorzystania przez Kasę Krajową funduszu stabilizacyjnego, ale także innych środków gromadzonych przez Kasy w Kasie Krajowej. Będzie też kontrolować realizację zadań lustracyjnych prowadzonych przez Kasę Krajową. Zakres zadań i czynności nadzorczych w stosunku do Kasy Krajowej zostaje więc istotnie rozszerzony, co powoduje całkowite ubezwłasnowolnienie tej instytucji.

Przepis art. 63 ust. 3 zmienia całą konstrukcję uprawnień kontrolnych, które przysługują Kasie Krajowej nad Kasami w świetle nowej ustawy o SKOK. Z tego przepisu wynika, że nie Rada Nadzorcza Kasy Krajowej będzie określać zasady Kasy metodyk przeprowadzania czynności kontrolnych lecz uczyni to Minister Finansów w drodze rozporządzenia po zasięgnięciu opinii Komisji Nadzoru Finansowego i Kasy Krajowej. Określi on w rozporządzeniu szczegółowy tryb wykonywania czynności kontrolnych w Kasach przez Kasę Krajową [2].

Podsumowanie. Nowa ustawa od początku prac legislacyjnych była przedmiotem licznych komentarzy. Ostatecznie uchwalona ustawa dotyczy bezpośrednio przede wszystkim SKOK-ów, jednak ze względu na rosnące znaczenie systemowe wskazanych instytucji na rynku krajowym, wprowadzone zmiany będą miały wpływ na cały krajowy sektor finansowy.

Wprowadzony paristwowo nadzór zarówno nad kasami, jak i Kasą Krajową nie jest adekwatny do istoty i zakresu działalności kas oraz ich odrębności do banków. Brak określenia wzajemnych relacji pomiędzy KNF i Kasą Krajową w zakresie podejmowaniaczynności nadzorczych i kontrolnych spowoduje to do interpretacji przepisów niejednoznacznie. Dla tego taki nadzór jest dysfunkcyjny i nieefektywny.

Podziela opinie wielu autorów, że model korporacyjnego nadzoru przyjęty w ustawie z 1995 roku o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych sprawdził się w praktyce i w związku z powyższym w takim kształcie powinien nadal obowiązywać.

Źródła i literatura

1. Ustawa od dnia 14 grudnia 1995r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, Dz.U.1996, art. 3, ust 2 z późn. zm
2. Projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo - kredytowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw. http://sejmometr.pl/legislacja_projekty_ustaw/633; data dostępu: 24.03.2013
3. Брокгауз Ф.А., Эфрон И.А. Энциклопедический словарь. Кооперация. – СПб., 1895. – Т. XVI. – С. 156.
4. Słownik języka polskiego pod red. M.Szymczaka, PWN, Warszawa, 1979, t.II, s. 255; W. Doroszewski, Słownik języka polskiego, Warszawa 1962, t. IV, s.1041.
5. Dariusz Dudek ,Ustawa z dnia 5 listopada 2009r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Prawnie i ekonomiczne determinanty kas oszczędnościowo-kredytowych w Polsce, Tom XIII, S.50-66
6. H. Cioch, Nadzór nad spółdzielczymi kasami de lege lata i de lege ferenda, Prawnie i ekonomiczne determinanty kas oszczędnościowo-kredytowych w Polsce, Tom XIII, S.80-92
7. SKOK pod nadzorem publicznym czy politycznym? [Elektroniczne źródło]. – Reżim dostępu: <http://m.trojmiasto.pl/news/SKOK-pod-nadzorem-publicznym-czy-politycznym-n61325.html>.

Духневич І., Духневич А. Контроль за діяльністю кредитних спілок в світлі нового закону про кооперативні ощадно-кредитні спілки. У статті розмежовано поняття і ознаки кредитних спілок та банків за законодавством Польщі. Банки як комерційні організації переслідують мету максимізації прибутку для власників депозитних вкладів. Кооперативні ощадно-кредитні спілки розглядаються як некомерційні неприбуткові організації і їх діяльність зводиться до забезпечення доступу до більш дешевих кредитів і позик для людей, які не можуть отримати їх в банках через високу вартість банківських продуктів. Автори виявили найбільш важливі зміни, які вносить новий закон про кооперативні ощадно-кредитні спілки в сфері контролю за діяльністю кредитних спілок. Новий закон безпосередньо зачіпає, головним чином, кредитні спілки, але через їх зростаюче системне значення на польському ринку, зміни торкнуться всіх учасників національного фінансового сектора. На думку автора, новий закон також принципово змінив спосіб функціонування банків. Введений в новому законі державний контроль за діяльністю кредитних спілок є неефективним. Автори підтримали думку про те, що корпоративна модель контролю, яка діюла раніше, на практиці працювала добре, і, отже, повинна бути відновлена.

Ключові слова: корпоративне право, банківське право, споживчі кредитні союзи, державний контроль, Республіка Польща.

Dukhnevych I., Dukhnevych A. Control over the Activities of Credit Unions in the Light of the New Statute about Cooperative Savings and Credit Unions. In light of the new law on cooperative saving credit unions some clarifications are needed. Concepts and features of credit unions and banks are delineated under the laws of Poland in this article. Banks as commercial organizations aim to maximize profits for the owners of deposits. Cooperative saving credit unions are considered as non-commercial non-for-profit organizations, and their activities are limited to providing access to cheaper credits and loans for people who can not get them in a bank due to the high cost of banking products. The authors identified the most important changes that the new law on cooperative saving credit unions brings to the sphere of monitoring the activities of credit unions. The new law directly affects mainly credit unions, but because of their growing systemic importance in the Polish market, the changes will affect all members of the national financial sector. According to the author, the new law has also fundamentally changed the way of banks functioning. The state control over the activities of credit unions which was introduced in the new law is ineffective. The authors supported the view that the corporate model of control that was functioning earlier worked well in practice, and therefore must be restored.

Key words: corporate law, banking law, consumer credit unions, state control, Republic of Poland.