

# Kamil Burski

---

## Zmiany prawne w zakresie wymogów co do kwalifikacji stawianych członkom zarządów i rad nadzorczych banków spółdzielczych

---

Rocznik Samorządowy 5, 67-79

---

2016

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.



Kamil Burski, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Jagielloński

## **Zmiany prawne w zakresie wymogów co do kwalifikacji stawianych członkom zarządów i rad nadzorczych banków spółdzielczych**

### **Legal changes in the requirements for the qualification of the members of management and supervisory boards of cooperative banks**

przesłanie tekstu: 29 lutego 2016 r., ocena redakcji: 28 marca 2016 r., recenzja: 18 kwietnia 2016 r., akceptacja do druku: 19 czerwca 2016 r.

#### **Abstrakt**

Artykuł przedstawia zagadnienie zmian prawnych w zakresie wymogów co do kwalifikacji stawianych członkom zarządów i rad nadzorczych banków spółdzielczych, będących konsekwencją implementacji do prawa polskiego przepisów unijnej dyrektywy CRD IV.

**Słowa kluczowe:** banki spółdzielcze, CRD IV/CRR, nadzór bankowy, prawo bankowe

#### **Abstract**

The article presents the issue of legal changes in the requirements for the qualification of the members of the management and supervisory boards of cooperative banks, as a consequence of the implementation to the Polish law of provisions of the EU Directive CRD IV.

**Keywords:** banking law, banking supervision, cooperative banking, CRD IV/CRR

Z dniem 1 listopada 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym<sup>1</sup>. Ustawa ta implementowała do polskiego porządku prawnego przepisy Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz.U.UE.L.2013.176.338), znaną powszechnie jako dyrektywa CRD IV i w ten sposób przywoływana dalej w niniejszym opracowaniu. Ustawa o nadzorze makroostrożnościowym

znowelizowała przepisy m.in. ustawy Prawo bankowe<sup>2</sup> oraz ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających<sup>3</sup>, wnosząc doniosłe zmiany w zakresie wymogów stawianych członkom zarządów i rad nadzorczych banków spółdzielczych. Rozważaniom wokół tychże zmian, ich treści, znaczenia i oceny przyjętych rozwiązań poświęcone jest niniejsze opracowanie.

Głównym celem i przedmiotem dyrektywy CRD IV jest koordynacja krajowych przepisów regulujących warunki podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe i firmy inwestycyjne, metody zarządzania nimi oraz ramy nadzoru nad tymi instytucjami i firmami. W dyrektywie CRD IV specjalnym instrumentem makroostrożnościowym jest antycykliczny bufor kapitałowy, który polega na nałożeniu na banki w okresie nadmiernej dynamiki akcji kredytowej dodatkowego wymogu kapitałowego – w celu osłabienia ekspansji kredytowej banków, wygładzenia wahań cyklu koniunktury i wzmocnienia bazy kapitałowej. Ponadto w nowej dyrektywie pozostawiono przepisy dotyczące licencji dla instytucji kredytowych oraz korzystania przez nie ze swobody przedsiębiorczości i swobody przepływu usług, jak również ogólne zasady nadzoru nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi. Dyrektywa będzie także nadal regulować kontrolę nadzorczą prowadzoną wobec tych podmiotów przez właściwe organy nadzorcze państw członkowskich<sup>4</sup>. Dyrektywa CRD IV i rozporządzenie CRR dotyczą implementacji postanowień Bazylejskiego Komitetu ds. Nadzoru Bankowego (BCBS, *Basel Committee on Banking Supervision*) w ramach tzw. Bazylei III, będącej odpowiedzią międzynarodowych regulatorów na światowy kryzys finansowy ostatnich lat. Nowe regulacje mają na celu wzmocnienie sektora bankowego, tak aby zmniejszyć prawdopodobieństwo występowania lub znacząco osłabić skutki ewentualnych przysłych kryzysów<sup>5</sup>.

Przyjęta dyrektywa jest dyrektywą tzw. maksymalnej harmonizacji. Dyrektywy są bowiem specyficznymi aktami prawnymi Unii, które nie mają odpowiednika w prawie wewnętrznym państw członkowskich. Wiążą one każde państwo członkowskie, do którego są skierowane, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawiają jednak organom swobodę wyboru formy i środków i w odróżnieniu od rozporządzeń wiążą tylko w zakresie wskazanych celów<sup>6</sup>. Doktryna rozróżnia w zależności od treści dyrektywy: harmonizację maksymalną (zwaną również zupełną) oraz harmonizację częściową, w ramach której możemy wyróżnić harmonizację częściową sensu stricto (dyrektywa tylko częściowo normuje daną dziedzinę), harmonizację częściową opcjonalną (norma dyrektywy pozostawia państwu członkowskiemu wybór stosownego środka), harmonizację częściową alternatywną (dyrektywa wskazuje wyraźnie opcje, które mogą być wybrane alternatywnie) oraz harmonizację częściowo minimalną (norma określa jedynie standard minimalny)<sup>7</sup>. W dy-

rektywach CRD z 2006 r. zastosowano zasadę maksymalnej harmonizacji, tzn. że państwa członkowskie, implementując je do swojego porządku prawnego, nie powinny niczego modyfikować, co oznaczało, iż przepisów krajowych nie powinno się zastrzyc. Jednak w przypadku CRD zastosowano tzw. opcje narodowe, które pozwalały ustawodawcy krajowemu nie tylko wybrać jedno ze wskazanych rozwiązań, lecz także zastrzyć konkretne przepisy. Spotkało się to z miążdżącą krytyką zarówno nadzorów krajowych, jak i banków, czego skutkiem było stopniowe zmniejszenie liczby opcji narodowych do kilkunastu. Postanowiono, że przepisy zostaną w przyszłości ujednoczone na terenie całego obszaru unijnego rynku bankowego, co zmaterializowało się w pakiecie CRD IV z 2013 roku<sup>8</sup>. Wydaje się, że przyjęcie przez prawodawcę unijnego rozwiązania w postaci maksymalnej harmonizacji oraz wydania rozporządzenia (CRR) obok dyrektywy, abstrahując od oceny konkretnych rozwiązań przyjętych w CRD IV, zasługuje na aprobatę. Ujednoczenie zasad funkcjonowania instytucji kredytowych ma bowiem istotne znaczenie dla jednolitego rynku wewnętrznego Unii. Możliwość stosowania pewnego rodzaju luzowania zasad w niektórych państwach członkowskich, w obliczu zasady swobody przepływu kapitału i swobody przedsiębiorczości, mogłaby doprowadzić do przenoszenia działalności tychże instytucji do państw o mniej restrykcyjnych przepisach, zaburzając tym samym funkcjonowanie jednolitego rynku wewnętrznego Unii.

Przedmiotem naszych rozważań jednakże będą te przepisy, które dotyczyć będą wymogów kwalifikacyjnych stawianym członkom organów zarządzających instytucji kredytowych, a konkretnie rzecz ujmując członkom rad nadzorczych i zarządu banków spółdzielczych. W myśl art. 91 ust. 1 dyrektywy CRD IV, członkowie organu zarządzającego mają cieszyć się wystarczająco dobrą opinią i posiadać wystarczającą wiedzę, umiejętności i doświadczenie do wykonywania swoich obowiązków; ogólny skład organu zarządzającego odzwierciedlać ma zaś odpowiednio szeroki zakres doświadczeń. Przepis ten został zaimplementowany do prawa polskiego poprzez dodanie art. 22aa pr. bank., w myśl którego członkowie zarządu i rady nadzorczej banku powinni mieć wiedzę, umiejętności i doświadczenie, odpowiednie do pełnionych przez nich funkcji i powierzonych im obowiązków, oraz dawać rękojmię należytego wykonywania tych obowiązków. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że organ zarządzający w rozumieniu przepisów dyrektywy, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 7 oznacza organ lub organy instytucji, powołane zgodnie z przepisami krajowymi, które to organy są uprawnione do określania strategii, celów i ogólnego kierunku działań instytucji i które nadzorują i monitorują proces podejmowania decyzji przez kierownictwo, a w jego skład wchodzi osoby, które faktycznie kierują działalnością instytucji. W przypadku pol-

skich banków spółdzielczych, organami w rozumieniu powyższej definicji będą więc: rada nadzorcza banku i zarząd banku.

Rada nadzorcza jest organem kontrolnym i nadzorczym (w tym sensie odpowiada wobec członków banku za należyte funkcjonowanie i rozwój banku). Jej podstawową rolą jest sprawowanie stałego, wewnętrznego nadzoru nad działalnością banku spółdzielczego. Kompetencje tego organu spółdzielni zostają zmodyfikowane w banku spółdzielczym w stosunku do innych spółdzielni. Ze względu na to, że ustawodawca przykłada szczególną uwagę do tego by działalność bankowa była prowadzona w sposób gwarantujący bezpieczeństwo powierzonym bankom środkom, również obowiązki rady nadzorczej w banku spółdzielczym zostały dostosowane do potrzeb wynikających z tego nadrzędnego celu<sup>9</sup>. Zarząd banku spółdzielczego, w myśl przepisu art. 48 ustawy - Prawo spółdzielcze<sup>10</sup>, kieruje działalnością spółdzielni oraz reprezentuje ją na zewnątrz, nadto korzysta z domniemania kompetencji – w zakresie podejmowania decyzji niezastrzeżonych innymi przepisami na rzecz innego organu.

Przepisy prawa w dotychczasowym brzmieniu nie stawiały wobec członków rad nadzorczych banków spółdzielczych żadnych wymagań kwalifikacyjnych. Art. 11 ust. 1 u.f.b.s. w brzmieniu dotychczasowym wymagał wyłącznie, aby osoby te były członkami banku. Mimo, iż przepis ten został skreślony z u.f.b.s., statuty banków spółdzielczych stawiają przed członkami rad nadzorczych wymóg formalny – bycia członkiem banku. Wynika to z przepisu art. 45 § 2 pr. spół, który stanowi, że do rady mogą być wybrani wyłącznie członkowie spółdzielni. W stosunku do banków w formie spółek akcyjnych, przepisy pr. bank. również nie przewidywały jakichkolwiek wymogów kwalifikacyjnych wobec członków rad nadzorczych banków.

Inaczej rzecz ma się z członkami zarządu banku spółdzielczego. Zgodnie z uchylonym już art. 12 ust. 2 u.f.b.s. co najmniej 2 członków zarządu, w tym prezes zarządu banku spółdzielczego, powinno posiadać kwalifikacje i doświadczenie zawodowe dające rękojmię prowadzenia działalności banku z zachowaniem bezpieczeństwa wkładów i lokat w nim zgromadzonych oraz pozostawać w stosunku pracy z tym bankiem, związanym z pełnioną funkcją. Nadto art. 12 ust. 3 u.f.b.s. stanowił, że prezesa zarządu banku spółdzielczego powołuje i odwołuje rada nadzorcza, przy czym powołanie następuje za zgodą Komisji Nadzoru Finansowego w trybie przewidzianym w art. 22b pr. bank.

W systemie bankowym nadzór oznacza obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa działalności instytucji bankowych oraz obowiązek przestrzegania przez podmioty poddane nadzorowi przepisów prawa, a w razie ich naruszenia organ nadzorujący uprawniony jest do zastosowania określonych prawem środków nadzorów<sup>11</sup>. Banki są istotnym elementem

gospodarki wolnorynkowej. Prowadzona przez nie działalność obciążona jest określonym ryzykiem, w tym również ryzykiem upadłości przedsiębiorstwa bankowego w przypadku realizacji nadmiernie ryzykownych inwestycji. Poprzez stosowanie nadzoru bankowego następuje ingerowanie przez państwo w funkcjonowanie banków. Stosowanie tej ingerencji uzasadnione jest jednak potrzebą utrzymania bezpieczeństwa i stabilności finansowej systemu bankowego świadczącego usługi na rzecz gospodarki i społeczeństwa<sup>12</sup>. Polski ustawodawca opowiedział się za modelem nadzoru bankowego, w którym organ nadzoru, którym jest Komisja Nadzoru Finansowego, jest instytucją współodpowiedzialną za wizerunek i kondycję sektora bankowego. W założeniu, celem nadzoru bankowego w tym modelu nie jest jedynie ograniczenie swoich działań do czuwania nad przestrzeganiem przez instytucje bankowe przepisów prawa i limitów oraz obowiązków w nim określonych. W tym znaczeniu nadzór bankowy to także przeciwdziałanie szeroko rozumianym nieprawidłowościom związanym z działalnością bankową, grożącym niebezpieczeństwem depozytów bankowych<sup>13</sup>. Stąd też, ustawodawca zdecydował się powierzyć organowi nadzoru bankowego zadanie polegające na uzgadnianiu każdorazowo dwóch członków zarządu, w tym prezesa zarządu banku. Jest to jak najbardziej uzasadnione, z uwagi na to, że odpowiedni dobór osób pełniących kierownicze funkcje w instytucji kredytowej ma niewątpliwie istotny wpływ na bezpieczeństwo zgromadzonych w tychże instytucjach depozytów.

W przypadku banków spółdzielczych, zgoda KNF wymagana jest wyłącznie w przypadku powołania prezesa zarządu. Przepis art. 12 u.f.b.s. był jednakże w piśmiennictwie oceniany negatywnie, z uwagi na to, że w przepisie pominięto warunek dawania rękąmi ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem, który jest wymagany wobec członków zarządu, którym udziela zgodę KNF, w bankach-spółkach akcyjnych. Nie wyczerpuje bowiem tego rękąmi prowadzenia działalności banku z zachowaniem bezpieczeństwa wkładów i lokat, której dawanie było wymagane wobec dwóch członków zarządu banku spółdzielczego, w tym prezesa, przez przepis art. 12 u.f.b.s.<sup>14</sup> W obliczu ostatnich zmian prawnych, Komisja Nadzoru Finansowego obligatoryjnie odmówi na podstawie art. 22b ust. 3 pkt 4 pr. bank. wyrażenia zgody na powołanie osoby na prezesa zarządu banku spółdzielczego, jeżeli nie spełnia ona wymagań określonych w art. 30 ust. 1 pkt 2 pr. bank., w tym rękąmi ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem. Niewątpliwie jest to kolejne w ostatnich latach zaostrzenie wymogów kwalifikacyjnych stawianych przed osobami zarządzającymi bankami spółdzielczymi. Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>15</sup>, która określała przed 2000 r. szczególne zasady tworzenia, organizacji i działalności banków spółdzielczych, przewidywała w art. 8, że prezes zarządu banku spółdzielczego powoły-

wała i odwoływała rada nadzorcza, po zasięgnięciu opinii zarządu banku regionalnego, w którym bank spółdzielczy jest zrzeszony. Dla powołania prezesa zarządu nie była wymagana zgoda organu nadzoru bankowego. Ustawodawca formułując wymóg dawania rękojmi stabilnego i ostrożnego zarządzania bankiem, niewątpliwie posłużył się zwrotem nieostrym. To, że teksty prawne zawierają zwroty niedookreślone i wyrażenia nieostre, jest zarazem koniecznością i oczywistością. Obecność takich zwrotów w tekście prawnym - jeśli tylko nie stanowi legislacyjnego wypadku przy pracy - jest efektem działania świadomego, podjętego w celu preferowania elastyczności rozwiązania i zapewnieniu luzu decyzyjnego<sup>16</sup>. Należy jednakże pamiętać, że współczesna nauka prawa administracyjnego i orzecznictwo sądowe odeszły już trwale od koncepcji utożsamiających uznanie administracyjne z interpretacją pojęć nieostrych i pojęcia te nie mogą być obecnie zaliczane do sformułowań ustawowych upoważniających do uznania. Luz wynikający z nieostrości pojęć ustawowych jest bowiem uważany za upoważnienie do dokonania wiążącej oceny, która może być szeroka, ale nie może być dowolna<sup>17</sup>. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się, że zastosowanie pojęcia nieostrego wymaga wskazania nie tylko jego uwarunkowań zewnętrznych, wynikających z chronionych wartości zawartych w całym systemie prawa (konstytucji), ale i jego uwarunkowań wynikających z wartości i zasad leżących u podstaw aktu normatywnego, w którym zastosowano dane pojęcie nieostre i dopiero wtedy dokonana ocena szczegółowo ustalonych okoliczności sprawy nie nosi cech dowolności i mieści się w ramach dopuszczalnego stosowania pojęcia nieostrego<sup>18</sup>. Z dotychczasowej praktyki wynika, że KNF nie nadużywał pozycji regulatora, a jego decyzje odmawiające wyrażenia zgody nie były kwestionowane przez sądy administracyjne, co dowodzi raczej, że powierzone mu przez ustawodawcę zadanie dbałości o bezpieczeństwo depozytów bankowych poprzez kontrolę spełnienia wymogów kwalifikacyjnych przez członków zarządów instytucji bankowych realizował w sposób prawidłowy. W mojej ocenie, zaostrenie wymogów w zakresie kryterium dawania rękojmi stabilnego i ostrożnego zarządzania bankiem, w istocie nie różni się od kryterium dawania rękojmi prowadzenia działalności banku z zachowaniem bezpieczeństwa wkładów i lokat, bowiem prowadzenie działalności w ten sposób jest jej prowadzeniem w sposób stabilny i ostrożny. Różnica ta, w moim przekonaniu, nie miała większego znaczenia, bowiem brak odpowiedniego poziomu wykształcenia czy doświadczenia w zarządzaniu bankiem mógł prowadzić do odmownej decyzji KNF w obu przypadkach.

Wbrew pierwotnemu brzmieniu rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo bankowe, ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3595), który był procedowany w poprzedniej kadencji Sejmu RP wspólnie z projektem ustawy o nadzorze makroostrożnościowym (ostatecznie połączono dwa pro-

jekty w jeden), KNF nie zyskał w art. 22d pr. bank. prawa do samodzielnego odwoływania w drodze decyzji członków zarządu i członków rad nadzorczych, jeżeli nie spełniają oni wymogów w art. 22aa pr. bank. Pomimo zagwarantowania w projektowanym kształcie art. 22d ust. 4 pr. bank. prawa do kontroli tejże decyzji przez sąd administracyjny, z pominięciem administracyjnego toku instancji, wydaje się, że takie rozwiązanie mogło budzić wątpliwości co do zgodności z przepisami Konstytucji RP<sup>19</sup>, tj. przede wszystkim art. 2, art. 20 i 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Niewątpliwie ograniczało to autonomię spółdzielni od państwa i dopuszczało bezpośrednią ingerencję organu władzy publicznej w funkcjonowanie spółdzielni i kształt jej organów. Ostatecznie, w myśl obowiązującej treści art. 22d pr. bank., w przypadku, gdy członek rady nadzorczej lub zarządu nie spełnia wymogów w art. 22aa pr. bank., KNF może wystąpić do właściwego organu banku z wnioskiem o jego odwołanie. Do czasu podjęcia przez właściwy organ banku uchwały w sprawie wniosku o jego odwołanie, KNF może zawiesić tę osobę w czynnościach członka rady nadzorczej lub członka zarządu banku. Jednakże w przypadku, gdy właściwy organ statutowy odmówi odwołania, zawieszenie upada<sup>20</sup>. Wydaje się, że przepisy nie zakazują Komisji ponowienia wniosku o odwołanie i zawieszania danej osoby, co w praktyce może prowadzić do utrudnień w prowadzeniu działalności banku i skutecznie doprowadzić do wyegzekwowania postulowanej przez organ nadzorczy czynności.

W praktyce wydanie przez nadzór zgody na powołanie na prezesa zarządu poprzedzone jest postępowaniem, w ramach którego organ wykonawczy dokonuje analizy przedstawionych przez wnioskodawców dokumentów i informacji o kandydatach. Na ich podstawie organ wykonawczy nadzoru bankowego bada, czy nie zachodzą okoliczności, które w razie zatajenia i późniejszego ujawnienia mogłyby negatywnie wpłynąć na zaufanie klientów do banku. Jeżeli analiza dokumentów i informacji o kandydatach wypadnie pozytywnie, organ nadzoru bankowego wyraża zgodę na ich powołanie<sup>21</sup>. Z pewnością jest wiele argumentów, które przemawiają za tym, by w przypadku banków spółdzielczych, które niewątpliwie są podmiotami specyficznymi i o mniejszej skali prowadzonej działalności, by mogły one w pełni korzystać z autonomii w zakresie formułowania swoich organów statutowych i powoływania danej osoby na funkcję prezesa zarządu banku bez konieczności uzgadniania tejże decyzji z KNF. Tak, jak było to przed 2000 r., kiedy to rada nadzorcza, przy powołaniu prezesa zarządu, zasięgała jedynie opinii banku regionalnego. Biorąc pod uwagę obowiązujące ustawodawstwo, należy pamiętać o tym, że każdy bank spółdzielczy, którego kapitał założycielski wynosi mniej niż równowartość kwoty 5 milionów euro, obowiązany jest zrzeszyć się z bankiem zrzeszającym (art. 4 w zw. z art. 1 ust. 2 u.f.b.s.). Wyłącznie jeden bank spółdzielczy w Polsce obecnie pozostaje niezrzeszony. Bank zrze-



szający, zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 5 u.f.b.s., kontroluje zgodność działalności zrzeszonych banków spółdzielczych z postanowieniami umowy zrzeszenia, przepisami prawa i statutami. Nadto niemal wszystkie banki spółdzielcze w Polsce, z obu istniejących zrzeszeń, tj. zrzeszenia BPS (Bank Polskiej Spółdzielczości) oraz zrzeszenia SGB (Spółdzielcza Grupa Bankowa), są w trakcie tworzenia systemu ochrony, o którym mowa w rozdziale 3a u.f.b.s. Celem funkcjonowania systemu ochrony jest zapewnienie płynności i wypłacalności każdego jego uczestnika na zasadach określonych w ustawie i w umowie systemu ochrony, w szczególności przez udzielanie pożyczek, gwarancji i poręczeń na warunkach określonych w umowie systemu ochrony. W myśl art. 22i u.f.b.s. do zadań organu zarządzającego systemem ochrony należy m.in. podejmowanie działań koniecznych do zapewnienia bezpieczeństwa depozytów gromadzonych u uczestników systemu ochrony i zgodności ich działalności z postanowieniami umowy systemu ochrony. Natomiast zgodnie z art. 22j u.f.b.s. organ zarządzający systemem ochrony może nakazać uczestnikowi systemu ochrony zaprzestanie działań naruszających prawo lub postanowienia umowy systemu ochrony oraz wezwać uczestnika systemu ochrony do usunięcia stwierdzonych uchybień w wyznaczonym terminie. Organ zarządzający systemem ochrony, niezależnie od zastosowania środków określonych w umowie systemu ochrony, może wystąpić do właściwego organu uczestnika systemu ochrony o odwołanie członków zarządu lub rady nadzorczej tego uczestnika odpowiedzialnych za stwierdzone uchybienia. Może również zaskarżyć do sądu uchwałę walnego zgromadzenia albo zebrania przedstawicieli, w terminie 30 dni od dnia jej powzięcia, w drodze powództwa o jej uchylenie, jeżeli uchwała narusza przepisy prawa lub postanowienia umowy systemu ochrony; zaskarżenie uchwały wstrzymuje jej wykonanie. Wydaje się więc, że w świetle tych regulacji prawnych dla zapewnienia bezpieczeństwa depozytów zgromadzonych w bankach spółdzielczych, wystarczające byłoby w przypadku banków zrzeszonych/członków systemu ochrony, uzgadnianie powołania danej osoby na stanowisko prezesa zarządu banku z zarządem banku zrzeszającego albo organem zarządzającym systemem ochrony, a nie z KNF. Wobec braku jednoznacznej regulacji ustawowej, status prawny Komisji Nadzoru Finansowego pozostawał dyskusyjny. W doktrynie prawa finansowego, zgodnie z przeważającymi poglądami, Komisja jest uznawana za niezależny organ administracji publicznej, zdecydowanie jednak nie za organ administracji rządowej. Argumentami przywoływanymi dla tego stanowiska są: kadencyjność przewodniczącego KNF, możliwość jego odwołania przed upływem kadencji tylko w wymienionych w ustawie przypadkach, jedynie formalny charakter nadzoru nad KNF ze strony Prezesa Rady Ministrów, także udział w pracach Komisji osób, które nie podlegają Prezesowi Rady Ministrów ze względu na swoją konstytucyjną chronioną prawem niezależność, jak Prezes

Narodowego Banku Polskiego i przedstawiciel Prezydenta RP<sup>22</sup>. Wewnętrzny środek nadzoru, w moim przekonaniu, mijałby się z celem, a to z uwagi na powiązania kapitałowe istniejące pomiędzy bankami zrzeszonymi a bankiem zrzeszającym, co niewątpliwie prowadziłoby do konfliktu interesów. Jeżeli więc uznajemy, że kwalifikacje prezesa zarządu banku spółdzielczego mają relewantne znaczenie dla bezpieczeństwa zgromadzonych w banku depozytów, kompetencje co do kontroli spełniania wymogów w zakresie jego kwalifikacji powinny więc spoczywać w rękach publicznego organu regulacyjnego.

W kontekście zmian prawnych wynikających z przyjęcia dyrektywy CRD IV, mających doniosłe znaczenie dla organów zarządzających bankiem spółdzielczym, należy wspomnieć również o przepisie art. 76 ust. 5 dyrektywy, w myśl którego państwa członkowskie zapewniają, zgodnie z wymogiem proporcjonalności ustanowionym w art. 7 ust. 2 dyrektywy Komisji 2006/73/WE, niezależność funkcji zarządzania ryzykiem w ramach instytucji od funkcji realizujących zadania operacyjne oraz posiadanie przez tę funkcję dostatecznych uprawnień, statusu, zasobów i dostępu do organu zarządzającego. Kierownik funkcji zarządzania ryzykiem jest niezależnym członkiem kadry kierowniczej wyższego szczebla, któremu wyraźnie powierzono odpowiedzialność za funkcję zarządzania ryzykiem. W przypadku gdy charakter, skala i złożoność działalności danej instytucji nie uzasadniają wyznaczenia osoby pełniącej tylko tę funkcję, inny pracownik wysokiego szczebla w ramach instytucji może pełnić tę funkcję, o ile nie zachodzi konflikt interesów. Polska implementując te przepisy, znowelizowała treść art. 22a pr. bank., dodając do niego ust. 3-6, w myśl którego w zarządzie banku wyodrębnia się stanowisko członka zarządu nadzorującego lub stanowiska członków zarządu nadzorujących zarządzanie ryzykiem istotnym w działalności banku. W ramach wewnętrznego podziału kompetencji w zarządzie banku, nie mogą być zgodnie z art. 22a ust. 6 pr. bank. łączone funkcje prezesa zarządu oraz członka zarządu nadzorującego obszar ryzyka, prezesowi zarządu nie może być również powierzony nadzór nad obszarem działalności banku stwarzającym ryzyko istotne w działalności banku, prezesowi zarządu podlega komórka audytu wewnętrznego. Ustawodawca polski, biorąc pod uwagę charakter, skalę i złożoność działalności banku spółdzielczego, zdecydował, że w przypadku banku spółdzielczego zrzeszonego w banku zrzeszającym, członkiem zarządu odpowiedzialnym za obszar ryzyka będzie prezes zarządu. Tym samym, wyłącznie powołanie prezesa zarządu następuje za zgodą Komisji Nadzoru Finansowego. Jest to jak najbardziej uzasadnione, nie tylko z punktu widzenia ograniczonej skali działania banków spółdzielczych zrzeszonych z bankiem zrzeszającym, ale również z tego względu, że w przypadku tych banków, na podstawie umowy systemu ochrony powierzać one będą zgodnie z art. 22i ust. 4 u.f.b.s. wykonywanie kontroli wewnętrznej organowi zarządzającemu systemu

zarządzającemu systemem ochrony. Tym samym, funkcja prezesa zarządu ograniczyłaby się właściwie do zadań administracyjnych, co nie wydaje się pożądane.

Konkludując, pakiet CRD IV/CRR, implementowany przez polskiego ustawodawcę ustawą o nadzorze makroostrożnościowym, niewątpliwie wprowadza wiele istotnych zmian dla funkcjonowania instytucji kredytowych. Wynika z nich również dążenie prawodawcy do podniesienia profesjonalizacji organów zarządzających, czego efektem ma być podniesienie bezpieczeństwa depozytów. Ocena zmian jest dość pozytywna; wydaje się, że przyjęte rozwiązania nie naruszają w sposób znaczący autonomii spółdzielni od władz publicznych, a przyjęte ograniczenia są konieczne ze względu na szczególne zadania państwa w zakresie utrzymania stabilności sektora bankowego. Zmiany te istotnie wpływają również na banki spółdzielcze w Polsce. Sytuacja prawna banków spółdzielczych w Polsce nie jest łatwa, bowiem ich działalność determinują przepisy nie tylko ustawy - Prawo bankowe, ale również ustawy - Prawo spółdzielcze oraz ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszeniu się i bankach zrzeszających. Na aprobatę zasługuje więc fakt, że przy okazji implementacji przepisów prawa unijnego, udało się częściowo uporządkować rozbudowaną siatkę regulacji prawnych i przepisy dotyczące organów zarządzających umiejscowić w ustawie - Prawo bankowe, gdzie uregulowane były uprzednio szczególne rozwiązania ustrojowe dla organów w bankach działających w formie spółki akcyjnej.

<sup>1</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 1513.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe, tekst. jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 128, z późn. zm.; dalej jako: pr. bank.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających, tekst. jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 2170, z późn. zm.; dalej jako: u.f.b.s.

<sup>4</sup> A.Nadolska, *Komisja Nadzoru Finansowego w nowej instytucjonalnej architekturze europejskiego nadzoru finansowego*, Warszawa 2014, s. 101.

<sup>5</sup> S.Kasiewicz, L.Kurkliński, *Długoterminowe finansowanie banków w Polsce. Postulaty regulacyjne*, „Zarządzanie i Finanse” Nr 2/1/2013 (11), s. 257-258.

<sup>6</sup> J.Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 91.

<sup>7</sup> J.Barcz, M.Górka, A.Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 238.

<sup>8</sup> H.Gronkiewicz-Waltz, *Ewolucja koncepcji europejskiego nadzoru bankowego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2015, nr 4, s. 4.

<sup>9</sup> A.Zalcewicz, *Bank spółdzielczy. Aspekty prawne tworzenia i funkcjonowania*, Warszawa 2009, s. 10-11.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 16 września 1982 r. - Prawo spółdzielcze, tekst. jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 21; dalej jako: pr. spół.

<sup>11</sup> R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, *Prawo finansowe*, Warszawa 2013, s. 645.

- <sup>12</sup> Z. Ofiarski, *Prawo bankowe*, Warszawa 2008, s. 391.
- <sup>13</sup> P. Stanisławiszyn, *Status Komisji Nadzoru Finansowego w polskim systemie bankowym*, [w:] *Problemy współczesnej bankowości – zagadnienia prawne*, red. W. Góralczyk, Warszawa 2014, s. 298.
- <sup>14</sup> A. Serwotka, *Komentarz do ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających*, LEX/el., 2011.
- <sup>15</sup> Dz.U. Nr 80, poz. 369, z późn. zm.
- <sup>16</sup> E. Łętowska, *Interpretacja a subsumpcja zwrotów niedookreślonych i nieostrzych*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 7-8, s. 17.
- <sup>17</sup> J. Zimmermann, op. cit., s. 357.
- <sup>18</sup> W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2006, s. 520.
- <sup>19</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483, z późn. zm.
- <sup>20</sup> A. Kawulski, *Prawo bankowe. Komentarz*, LEX./el. 2013.
- <sup>21</sup> R.W. Kaszubski, *Funkcjonalne źródła prawa bankowego publicznego*, Warszawa 2006, s. 123.
- <sup>22</sup> A. Jurkowska-Zeidler, *Status prawny Komisji Nadzoru Finansowego jako organu administracji publicznej w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 czerwca 2011 roku*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, t. 28, s. 147-148.

## Bibliografia

### Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE, Dz.U.UE.L. 2013.176.338.
- Ustawa z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze, Dz.U. z 2016 r., poz. 21.
- Ustawa 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.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997r. – Prawo bankowe, Dz.U. z 2015 r., poz. 128, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających, tekst. jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 2170, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, Dz.U. z 2015 r. poz. 1513.

### Literatura

- Barcz J., Górka M., Wyrozumski A., *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.
- Gronkiewicz-Waltz H., *Ewolucja koncepcji europejskiego nadzoru bankowego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2015, nr 4.

- Jakimowicz W., *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2006.
- Jurkowska-Zeidler A., *Status prawny Komisji Nadzoru Finansowego jako organu administracji publicznej w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 czerwca 2011 roku*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, t. 28.
- Kasiewicz S., Kurkliński L., *Długoterminowe finansowanie banków w Polsce. Postulaty regulacyjne*, „Zarządzanie i Finanse” Nr 2/1/2013 (11).
- Kaszubski R.W., *Funkcjonalne źródła prawa bankowego publicznego*, Warszawa 2006.
- Kawulski A., *Prawo bankowe. Komentarz*, LEX./el. 2013.
- Łętowska E., *Interpretacja a subsumpcja zwrotów niedookreślonych i nieostrych*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 7-8.
- Mastalski R., Fojcik-Mastalska E., *Prawo finansowe*, Warszawa 2013.
- Nadolska A., *Komisja Nadzoru Finansowego w nowej instytucjonalnej architekturze europejskiego nadzoru finansowego*, Warszawa 2014.
- Ofiarski Z., *Prawo bankowe*, Warszawa 2008
- Serwotka A., *Komentarz do ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających*, LEX/el., 2011.
- Stanisławiszyn P., *Status Komisji Nadzoru Finansowego w polskim systemie bankowym [w:] Problemy współczesnej bankowości – zagadnienia prawne*, red. W. Góralczyk, Warszawa 2014.
- Zalcewicz A., *Bank spółdzielczy. Aspekty prawne tworzenia i funkcjonowania*, Warszawa 2009.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014.

**Kamil Burski:** student IV roku prawa na Uniwersytecie Jagiellońskim w Krakowie, prezes Koła Naukowego Lex Publica TBSP UJ, wiceprezes ds. wydawniczych Towarzystwa Biblioteki Słuchaczy Prawa UJ. E-mail: kamil.burski@gmail.com.

arkuszy wydawniczych: 0,8

@article{Burski\_2016, title={Zmiany prawne w zakresie wymogów co do kwalifikacji stawianych członkom zarządów i rad nadzorczych banków spółdzielczych}, volume={5}, url={http://roczniksamorzadowy.jimdo.com/numery-czasopisma/2016-tom-5/}, journal={Rocznik Samorządowy}, author={Burski, Kamil}, year={2016}, pages={67-79}}

Barcz, J., Górka, M. and Wyrozumska, A. 2012. *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*. Warszawa.

Gronkiewicz-Waltz, H. 2015. „Ewolucja koncepcji europejskiego nadzoru bankowego”. *Europejski Przegląd Sądowy* 4.

Jakimowicz, W. 2006. *Wykładnia w prawie administracyjnym*. Warszawa.

Jurkowska-Zeidler, A. 2012. „Status prawny Komisji Nadzoru Finansowego jako organu administracji publicznej w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 czerwca 2011 roku”. *Gdańskie Studia Prawnicze* 28.

- Kasiewicz, S., Kurkliński, L. 2013. „Długoterminowe finansowanie banków w Polsce. Postulaty regulacyjne”. *Zarządzanie i Finanse* 2/1 (11).
- Kaszubski, R.W. 2006. *Funkcjonalne źródła prawa bankowego publicznego*. Warszawa.
- Kawulski, A. 2013. *Prawo bankowe. Komentarz*. LEX/el.
- Łętowska, E. 2011. „Interpretacja a subsumpcja zwrotów niedookreślonych i nieostrych”. *Państwo i Prawo* 7-8.
- Mastalski, R., Fojcik-Mastalska, E. 2013. *Prawo finansowe*. Warszawa.
- Nadolska, A. 2014. *Komisja Nadzoru Finansowego w nowej instytucjonalnej architekturze europejskiego nadzoru finansowego*. Warszawa.
- Ofiarski, Z. 2008. *Prawo bankowe*. Warszawa.
- Serwotka, A. 2011. *Komentarz do ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających*. LEX/el.
- Stanisławiszyn, P. 2014. *Status Komisji Nadzoru Finansowego w polskim systemie bankowym* In *Problemy współczesnej bankowości – zagadnienia prawne*, ed. by W. Góralczyk. Warszawa.
- Zalcewicz, A. 2009. *Bank spółdzielczy. Aspekty prawne tworzenia i funkcjonowania*. Warszawa.
- Zimmermann, J. 2014. *Prawo administracyjne*. Warszawa.
-