

## Zasada proporcjonalności sensu stricte w kontekście projektu ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych

Rafał Balina\*

**Streszczenie:** *Cel* – Badania miały na celu określenie istoty proponowanych zmian w ustawie o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających w kontekście powszechnie obowiązującej zasady proporcjonalności.

*Metodologia badania* – Ocenę proponowanych zmian w ustawie o funkcjonowaniu banków spółdzielczych przeprowadzono w oparciu o metodologię oceny aktów prawnych zaproponowaną przez ekspertów ALTERUM, funkcjonującego przy Warszawskim Instytucie Bankowości. Ze względu na złożoność zagadnienia, w niniejszym artykule dokonano oceny zmian w ustawie o funkcjonowaniu wyłącznie w odniesieniu do zasady proporcjonalności sensu stricto.

*Wynik* – Mając na uwadze projekt ustawy o zmianie ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających w części dotyczącej proporcjonalności sensu stricte należy stwierdzić, że w procesie przygotowawczym projektu ustawy nie oszacowano kosztów regulacji dla banków spółdzielczych i banków zrzeszających, co wydaje się istotną jej wadą. Po drugie, ostre regulacje płynnościowe mają dotyczyć sektora cierpiącego ogólnie na nadpłynność z uwagi na niewystarczający poziom funduszy własnych. Bezkrzytyczne wprowadzanie mechanizmów unijnych bez ich dostosowania do warunków polskiej spółdzielczości bankowej może spowodować sztuczne niedobory płynności, co w konsekwencji może wiązać się z obniżeniem i tak niekorzystnej sytuacji banków spółdzielczych.

*Oryginalność/wartość* – Przeprowadzona analiza stwarza podwaliny do dyskusji, czy zaproponowane zmiany, które zostały wypracowane na potrzeby poprawy polskiego sektora bankowości spółdzielczej nie spowodują odwrotnej sytuacji. Dodatkowo wskazuje na nowe aspekty metodologii oceny zmian legislacyjnych, które, jak się okazuje, często są pomijane przez ustawodawców.

**Słowa kluczowe:** zasada proporcjonalności, banki spółdzielcze, ustawa o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, zasada sensu stricte

### Wprowadzenie

Idea jednolitych, jednakowych dla wszystkich, powszechnie obowiązujących reguł prawa, stanowi istotę regulacji w ramach Unii Europejskiej. Niewątpliwie jedną z najważniejszych reguł jest zasada proporcjonalności (Szpringer 2013). Jednakże praktyka jej stosowania pokazuje, że nie jest ona traktowana jako powszechnie obowiązująca reguła. W praktyce okazuje się, że może być ona skutecznie podważana zarówno przez instytucje regulacyjne,

---

\* dr Rafał Balina, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Wydział Nauk Ekonomicznych, Katedra Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstw, Zakład Bankowości, ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa, e-mail: rafal\_balina@sggw.pl.

jak i same podmioty finansowe działające na rynku europejskim czy rynkach narodowych. Implementowane regulacje powinny gwarantować równe warunki konkurencji dla podmiotów ponoszących podobne ryzyko: „same activity – same risks – same rules”, bez względu na ich status prawny, np. banki i parabanki (*Szok regulacyjny...* 2012). Nie oznacza to, że regulacji nie należy w ogóle różnicować przedmiotowo czy podmiotowo, czy uzależniać jej obowiązywania od określonych okoliczności.

Ważkim aspektem regulacji jest też zachowanie „złotego środka” między standaryzacją a możliwościami zindywidualizowania poszczególnych instrumentów, gdyż od tego często zależy podleganie danej regulacji lub nie. Zbyt restrykcyjne podejście do regulacji może blokować korzystne dla rozwoju rynku i dające wartość dodaną dla klientów innowacje finansowe i karać działalność podmiotów bardziej aktywnych, innowacyjnych, przedsiębiorczych i odnoszących sukcesy rynkowe (Kasiewicz i in. 2013). Zbyt łagodne, permissywne podejście z kolei może zahamować rozwój rynku ze względu na brak poczucia zaufania i bezpieczeństwa. Odrębną kwestią jest zasięg podmiotowy regulacji, który powinien uwzględniać potencjalny wpływ konkretnego typu instytucji na ryzyko systemowe, zagrożenie kryzysami i stabilność finansową (np. banki globalne a małe, lokalne banki) (*Administrative Simplification in Poland...* 2011: 16).

Coraz silniejsza jest świadomość wśród kluczowych podmiotów na rynku usług bankowych, że narastające regulacje prawne stają się poniekąd zagrożeniem dla wzrostu konkurencyjności i paradoksalnie bezpieczeństwa sektora bankowego (Szpringer 2013). Z badań przeprowadzonych w 2013 roku przez IBM, dotyczących znaczenia czynników determinujących rozwój firm sektora finansowego wynika, że dla banków i firm ubezpieczeniowych priorytetowe znaczenie mają czynniki prawno-legislacyjne (Szwoch 2013). Dominują one nad pozostałymi.



**Rysunek 1.** Czynniki zewnętrzne w największym stopniu wpływające na podmioty sektora finansowego

Źródło: Szwoch (2013).

Powstaje zatem pytanie, czy można wykorzystać mechanizmy, które ograniczałyby implementacje projektowanych regulacji, których korzyści są niewspółmiernie niskie do kosztów, jakie wynikają z ich wdrożenia? Narzędziem, które pozwoliłoby uniknąć wielu nieporozumień i związanych z tym problemów jest stosowanie zasady proporcjonalności.

Genezy zasady proporcjonalności nie można jednoznacznie określić. Ma wiele wymiarów. Jej funkcje, elementy składowe i zakres stosowania są często nieuchwytnie, a zakres użycia w dużym stopniu zależy od systemu prawnego (*Proportionality and Balancing...* 2006: 14) i kontekstu legislacji. W codziennej interpretacji jej istota sprowadza się do wykorzystania właściwego narzędzia, aby nie stało się słuszne stwierdzenie „nie zabijaj muchy za pomocą armaty”. Pojęcie zasady proporcjonalności podlegało ewolucji (Engle 2012), dlatego też występuje wiele jej alternatywnych określeń. Jedną z ważniejszych definicji przyjmuje, że zasada proporcjonalności wymaga, żeby akty instytucji wspólnotowych nie przekraczały granic tego, co jest odpowiednie i konieczne do realizacji uzasadnionych celów zamierzonych przez dane uregulowanie, przez co należy rozumieć, że kiedy istnieje wybór między kilkoma odpowiednimi środkami, należy uciec się do najmniej ograniczającego oraz żeby spowodowane niedogodności nie były nadmierne w porównaniu do zamierzonych celów (Białek, Grabowska, Brewiński 2013). Zatem zasada proporcjonalności obejmuje trzy istotne elementy: odpowiedniości, konieczności i proporcjonalności sensu stricte.

Warto również podkreślić, że zasada proporcjonalności występuje w ścisłym związku z zasadą subsydiarności, która implikuje, że powinno regulować się tylko te sfery realizacji zadań, których osoby fizyczne lub prawne nie są w stanie skutecznie samodzielnie rozwiązywać. Wysoka ranga zasady proporcjonalności wynika także z tego, że zasada ta ma wymiar instytucjonalny i przedmiotowy, szczególnie dotyczy to implementacji międzynarodowych czy światowych regulacji do krajowego porządku prawnego.

Pozornie mogłoby się wydawać, że wykorzystanie zasady proporcjonalności w procesie legislacyjnym jest nadzwyczaj proste, bo wymaga odpowiedzi, czy konkretna regulacja spełnia tę zasadę, czy też jej nie respektuje. Jednak jej skuteczność zależy od wielu czynników: jak jest formułowana, na ile jednoznaczne są kryteria weryfikujące tę zasadę, kto stoi na straży jej przestrzegania, jaki jest wymiar terytorialny regulacji, na ile mamy do czynienia z profesjonalnym regulatorem i aktywnymi, bezpośrednimi interesariuszami.

## **1. Ocena projektu ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych w kontekście zasady proporcjonalności sensu stricte**

W niniejszym artykule dokonano oceny zasady proporcjonalności w kontekście projektu ustawy o zmianie ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających w części dotyczącej proporcjonalności sensu stricte. Analizy tej dokonano przy wykorzystaniu metodologii opracowanej przez ekspertów ALTERUM

(Kasiewicz i in. 2013). Wśród kryteriów oceny projektu ustawy w kontekście zasady proporcjonalności wykorzystano kryteria zarządcze, prawne, finansowe i społeczno-ekonomiczne.

Biorąc pod rozwagę kryteria zarządcze zasady proporcjonalności należy zadać pytanie: czy identyfikuje się i wycenia koszty związane z omawianą regulacją ustawową. Warto zwrócić uwagę, że zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa Finansów, wejście w życie ustawy nie wiąże się z koniecznością wydatków z budżetu państwa. Jednak, co także ważne, nie oszacowano kosztów związanych z wdrożeniem ustawy przez banki spółdzielcze oraz banki zrzeszające – co stanowi istotną wadę procedury przygotowawczej. Społeczeństwo powinno wiedzieć (a zwłaszcza bankowcy, spółdzielcy jak i udziałowcy), jakie będą musieli ponieść dodatkowe koszty wynikające z wdrożenia projektu Ustawy.

Powstaje kolejne pytanie, a mianowicie: czy identyfikuje się i wycenia korzyści związane z daną regulacją. Warto przy próbie odpowiedzi na to pytanie zauważyć, że w toku prac nad projektem ustawy dokonano określenia podstawowych korzyści związanych z tą regulacją. Dotyczy to m. in. potencjalnego uznania funduszu udziałowego za trwałe, a w następstwie zakwalifikowanie go do funduszy własnych najwyższej jakości. Dodatkowo proponowane zmiany pozwolą prawdopodobnie na zwiększenie ochrony uczestników przed upadłością, wzmocnienie płynności i ich wypłacalności. Należy podkreślić, że w ujęciu długoterminowym projektowane rozwiązania mogą przynieść pozytywne skutki dla sektora bankowości spółdzielczej poprzez wzmocnienie jego bazy kapitałowej oraz lepsze zabezpieczenie się przed utratą płynności. Wprowadzenie systemu ochrony instytucjonalnej spowoduje m.in. zmianę kwalifikacji lokat banków spółdzielczych w bankach zrzeszających do aktywów płynnych, a w przypadku banków zrzeszających – zaliczenie przyjętych środków jako stabilne źródła finansowania aktywów. Co ważne, w ramach systemu ochrony instytucjonalnej będzie obowiązywał jednakowy, wspólny dla wszystkich uczestników, mechanizm monitorowania i klasyfikowania ryzyka oraz będzie utworzony tzw. fundusz pomocowy. Dzięki takim rozwiązaniom wzrośnie bezpieczeństwo uczestników systemu ochrony, a tym samym bezpieczeństwo zgromadzonych depozytów.

Kolejnym ważnym pytaniem jest to, czy określa się mierniki (miary), jakie ma osiągnąć regulator. Otóż zamysłem projektowanej ustawy jest m.in. wprowadzenie zmian, które pozwolą bankom spółdzielczym zaliczać fundusz udziałowy do kapitału podstawowego Tier I oraz umożliwienie bankom spółdzielczym i zrzeszającym powołanie systemu ochrony instytucjonalnej w celu zwiększenia ich bezpieczeństwa oraz dostosowania się do spełniania nowych norm płynnościowych. W związku z powyższym Regulator chyba słusznie uznał, że miernikiem, który pozwoli określić, czy oczekiwane efekty będą uzyskane, będzie odsetek banków spółdzielczych i zrzeszających, które będą spełniały wymogi rozporządzenia 575/2013 w zakresie funduszy własnych i płynności.

W omawianym projekcie ważne jest, czy określa się instytucje odpowiedzialne za monitorowanie i ocenę osiągniętych efektów całości procesu regulacyjnego. Odpowiadając na

tak postawione pytanie istotne jest, że regulator jasno określił instytucję odpowiedzialną za monitorowanie i ocenę osiągniętych efektów całości procesu regulacyjnego – podmiotem odpowiedzialnym jest Ministerstwo Finansów. Dodatkowo instytucją odpowiedzialną za monitorowanie i ocenę osiągniętych efektów całości procesu regulacyjnego jest także Komisja Nadzoru Finansowego. Również zarządy i rady nadzorcze banków będą odpowiedzialne za te czynności z racji powierzonych im obowiązków i nałożonych wymagań.

Kolejne pytanie może brzmieć: czy występuje świadomość regulatora co do hierarchii celów wprowadzanej regulacji. Odpowiadając i uwzględniając stanowisko regulatora można stwierdzić, że w pewien sposób określa on hierarchię celów. Wydaje się, że nadrzędnym celem proponowanych zmian jest zapewnienie polskiemu sektorowi bankowości spółdzielczej dodatkowej ochrony przed upadłością oraz wzmocnienie płynności i wypłacalności, co może być osiągnięte poprzez utworzenie podstaw prawnych do funkcjonowania systemu ochrony.

Kolejnym celem w hierarchii wydaje się być umożliwienie bankom spółdzielczym zaliczania funduszu udziałowego do funduszy pierwszej kategorii, co nie pozostanie bez znaczenia dla funkcjonowania banków spółdzielczych.

Ważna jest odpowiedź na pytanie, czy tworzy się warunki do przebiegu obiektywnych i wiarygodnych społecznych konsultacji. Z dostępnych materiałów wynika, że Regulator przeprowadził konsultacje społeczne. Dodatkowo wydaje się, że harmonogram konsultacji także był klarowny, jednak kluczowym zagadnieniem pozostaje jakość i złożoność poruszanych w trakcie konsultacji uwag. Mając na uwadze to, że w procesie tym udział wzięli: Komisja Nadzoru Finansowego, Narodowy Bank Polski, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, Główny Urząd Statystyczny, Prokuratura Generalna Skarbu Państwa, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Giełda Papierów Wartościowych SA, BondSpot SA, Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych SA, Stowarzyszenie Inwestorów Indywidualnych, Związek Maklerów i Doradców, Izba Domów Maklerskich, Stowarzyszenie Emitentów Giełdowych, Izba Zarządzających Funduszami i Aktywami, Związek Banków Polskich, Rada Banków Depozytariuszy, Polskie Stowarzyszenie Inwestorów Kapitałowych, Związek Rewizyjny Banków Spółdzielczych, Bank Polskiej Spółdzielczości SA, SGB-Bank SA, Krajowy Związek Banków Spółdzielczych i Krajowa Rada Spółdzielcza, należy przypuszczać, że Regulator w należyty sposób wykonał swój obowiązek w tym zakresie.

Analizując proporcjonalność sensu stricto pod względem kryteriów finansowych powstaje pytanie, czy wykorzystano metodykę oceny skutków regulacji (OSR, *Benefit-Cost Analysis*). Z dostępnych informacji wynika, że w trakcie prac nad ustawą o zmianie ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających Regulator wykorzystał metodę oceny skutków regulacji, co należy uznać za ważny element prac przygotowawczych. Jednakże ocena ta nie daje pełnego obrazu skutków planowanych

zmian regulacyjnych, gdyż w przypadku ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych nie uwzględniała kosztów ponoszonych przez banki spółdzielcze i pozostałych członków systemu, o czym wcześniej już sygnalizowano.

Kolejna kwestia to, czy zmierzono ryzyko prawne i regulacyjne. Mając na uwadze złożoność poruszanego zagadnienia, jakim jest zmiana analizowanej ustawy, należy uznać po pierwsze, że ryzyka takie mogą się pojawić, jednak na podstawie analizowanego materiału nie można w jednoznaczny sposób wskazać miar rodzajów ryzyka wykorzystywanych przez Regulatora.

Następny obszar dotyczy pytania: czy oceniono wpływ regulacji na ograniczanie ryzyka. W tym aspekcie w zasadzie oczywiste jest, że głównym celem proponowanych zmian jest właśnie ograniczenie ryzyka niewypłacalności i braku płynności banków spółdzielczych, dlatego też w opracowaniach dotyczących proponowanych zmian Regulator porusza związane z tym kwestie w sposób dość jednoznaczny, co należy ocenić pozytywnie.

W aspekcie kryteriów społeczno-ekonomicznych prowadzonych rozważań istotne jest, czy czytelnie adresuje się preferencje w zakresie polityki regulacyjnej władz krajowych i unijnych. Warto zauważyć, że Ministerstwo Finansów wraz z Komisją Nadzoru Finansowego wystarczająco czytelnie zdefiniowały preferencje polityki regulacyjnej w stosunku do banków spółdzielczych i banków zrzeszających. Rozwiązania zawarte w projekcie dotyczące ustawy mają na celu dostosowanie polskiego prawa do wymogów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 575/2013/UE z dnia 26 czerwca 2013 roku w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 648/2012/UE w zakresie funduszy własnych banków spółdzielczych oraz możliwości powołania systemu ochrony instytucjonalnej.

Być może ważniejsze z praktycznego względu jest pytanie, czy uwzględniono ekspozycję postępu dokonywanego w procesie oceny skutków regulacji. Na tak postawione pytanie odpowiedź może być raczej twierdząca, gdyż na poszczególnych etapach projektu ustawy Regulator eksponował ocenę skutków regulacji. Jednakże należy uzupełnić, że Projektodawca zastosował dość ograniczony zakres analiz co do skutków wdrożenia omawianej regulacji.

## **Uwagi końcowe**

Istnieje konieczność ponownego i wnikliwego rozważenia analizowanego projektu ustawy, gdyż oczywiste jest, że z jednej strony wymogi związane z członkostwem Polski w Unii Europejskiej zobowiązują nasz kraj do implementacji prawa unijnego, z drugiej strony nadrzędność polskiego prawa w Polsce oraz polskie uwarunkowania gospodarcze wymagają logicznego i proporcjonalnego zaimplementowania przepisów do naszych realnych możliwości i rzeczywistych potrzeb.

Dokonując podsumowania oceny zasady proporcjonalności w kontekście projektu ustawy o zmianie ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się

i bankach zrzeszających w części dotyczącej proporcjonalności sensu stricte należy stwierdzić, że w procesie przygotowawczym projektu ustawy nie oszacowano kosztów regulacji dla banków spółdzielczych i banków zrzeszających, co wydaje się istotną wadą. Po drugie, ostre regulacje płynnościowe mają dotyczyć sektora cierpiącego ogólnie na nadpłynność z uwagi na niewystarczający poziom funduszy własnych. Bezkrtyczne natomiast wprowadzanie mechanizmów unijnych bez ich dostosowania do warunków polskiej spółdzielczości bankowej spowoduje sztuczne niedobory płynności, zaś jej dalsze podwyższanie będzie się wiązać z obniżeniem i tak złej efektywności banków spółdzielczych. W rezultacie może to doprowadzić do powolnej likwidacji tego sektora bankowego w Polsce.

## Literatura

- Administrative Simplification in Poland. Making policy per form. Cutting Red Tape* (2011), OECD, s. 16.
- Białek T., Grabowska M., Brewiński P. (2013), *Ekspertyza prawna dotycząca zasady proporcjonalności w europejskim prawie wspólnotowym i polskim porządku prawnym*, Centrum Prawa Bankowego i Informacji ZBP, Warszawa.
- Engle E. (2012), *The history of general principle of proportionality: a overview*, „The Dartmouth Law Journal” vol. X, Winter.
- Kasiewicz S., Kurkliński L., Szpringer W. (2013), *Zasada proporcjonalności a polski sektor bankowy. Uwarunkowania, narzędzia, szanse, zagrożenia*, ALTERUM Ośrodek Badań i Analiz Systemu Finansowego, Zakład Warszawskiego Instytutu Bankowości, Warszawa.
- Proportionality and Balancing in WTO Law: A Comparative Perspective* (2006), EAIEL Policy Paper no. 2, November, s. 14.
- Szok regulacyjny a konkurencyjność i rozwój sektora bankowego* (2012), red. S. Kasiewicz, L. Kurkliński, Warszawski Instytut Bankowości, marzec, Warszawa.
- Szpringer W. (2013), Wnioski i rekomendacje dla polityki w zakresie maksymalnych stóp procentowych, w: *Skutki maksymalnego oprocentowania – wpływ na polski rynek finansowy, raport SGH i KPF*, red. P. Białowolski, Warszawa.
- Szwoch W. (2013), Globalne badanie 2013 IBM C-Suite Study, Kongres Bankowości Detalicznej, Warszawa, 15.10.2013.

### THE PRINCIPLE OF PROPORTIONALITY IN THE STRICT SENSE IN THE CONTEXT OF THE DRAFT LAW ON THE FUNCTIONING OF COOPERATIVE BANKS

**Abstract:** *Purpose* – The study aimed to determine the essence of the proposed amendments to the functioning of cooperative banks, their associations and Associating Banks in the context of generally applicable principle of proportionality.

*Design/methodology/approach* – The evaluation of the proposed changes in the law on the functioning of cooperative banks was based on the methodology for assessing the legislation proposed by the experts ALTERUM, functioning of the Warsaw Institute of Banking. Due to the complexity of the issues in this article were assessed changes in the law on the functioning only in relation to the principle of proportionality in the strict sense.

*Findings* – With regard to the draft law amending the Law on the Functioning of the cooperative banks in the part concerning the strict sense of proportionality, it should be noted that in the preparatory process of the bill have not been estimated regulatory costs for banks, cooperative banks and associations which seems significant shortcoming. Secondly acute liquidity regulations apply to the sector are generally suffering from excess liquidity due to the insufficient level of own funds. Indiscriminate introduction of EU mechanisms without their adaptation to the conditions of Polish cooperative banking. This may cause artificial shortages of liquidity, which in turn may result in the reduction and so disadvantaged cooperative banks.

*Originality/value* – The analysis creates the basis for a discussion on whether the proposed changes that have been developed for the purpose of improving the Polish cooperative banking sector will cause reverse situation. In addition, the article points to new aspects of the methodology for the assessment of legislative changes which are often ignored by legislators.

**Keywords:** the principle of proportionality; cooperative banks; the law on the functioning of cooperative banks; the principle of strict sense

## Cytowanie

Balina R. (2015), *Zasada proporcjonalności sensu stricte w kontekście projektu ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 855, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 74, t. 2, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, s. 589–596; [www.wneiz.pl/frfu](http://www.wneiz.pl/frfu).