

Nadzór KNF nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi

1. Rola i znaczenie nadzoru nad instytucjami finansowymi

Jednym z najistotniejszych elementów bezpieczeństwa systemu finansowego w danym kraju jest społeczne poczucie, iż wkłady oszczędnościowe ludności powierzone instytucjom finansowym (brak odstępu między finansowym a są) są bezpieczne i deponenti w sytuacji wystąpienia zawirowań na rynku mogą liczyć na to, iż nie stracą swoich oszczędności. Problematyka (brak odstępu między a problematyka a bezpieczeństwa) bezpieczeństwa wkładów oszczędnościowych i stabilności całego systemu finansowego, stała się bardzo popularna w ostatnim czasie. Upadek amerykańskiego banku Lehman Brothers pokazał, że nawet największe instytucje finansowe pozbawione odpowiedniego nadzoru ze strony władz publicznych mogą stać się zagrożeniem zarówno dla całego rynku, jak i dla poszczególnych jednostek, deponentów środków finansowych. Dlatego też niezwykle istotnym aspektem działalności szeroko rozumianych instytucji finansowych jest odpowiednio ukształtowany nadzór, wyposażony w instrumenty prawnego oddziaływania na podmioty nadzorowane pozwalające mu zapewnić bezpieczeństwo i stabilność całego sektora finansowego.

2. Nadzór nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo – kredytowymi a nadzór bankowy

Nadzór finansowy, podobnie jak nadzór bankowy, można podzielić według kryterium podmiotu sprawującego nadzór. Pozwala to na wyróżnienie nadzoru właścicielskiego oraz nadzoru państwowego¹. Nadzór właścicielski sprawowany jest przez właściciela danego podmiotu wykonującego działalność bankową, nadzór taki wykonywany jest zazwyczaj w imieniu właścicieli przez specjalnie powołane do tego organy². Nadzór właścicielski ma najszerze uprawnienie w sferze działalności podmiotów wykonują-

¹ C. Kosikowski, *Publiczne prawo bankowe*, Wydawnictwo eKonomiczne, Warszawa 1999, s. 310.

² M. Fryszak, *Po co nam nadzór bankowy?*, Monitor Rachunkowości i Finansów 2008, nr 6.

cych działalność, nie obowiązuje w nim zasada legalizmu, tzn. sprawując nadzór właścicielski podmiot nie musi podawać podstawy prawnej swojego działania, może robić to wszystko, czego mu prawo wyraźnie nie zabrania. Uzupełnieniem tego nadzoru jest nadzór sprawowany przez państwo, gdyż nadzór właścicielski jest sprawowany wyłącznie w interesie właściciela, który nie zawsze będzie zainteresowany prowadzeniem działalności w interesie klientów oraz państwa. Warty podkreślenia jest fakt, iż dla sprawnego funkcjonowania systemu nadzoru nad instytucjami finansowymi potrzebne są oba rodzaje nadzoru.

Banki i spółdzielcze kasy oszczędnościowo – kredytowe (dalej: SKOKI) , mimo że działają na rynku usług bankowych, posiadają odrębne instytucje nadzoru³. Nadzór nad bankami sprawuje Komisja Nadzoru Finansowego, utworzona na podstawie ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym⁴ o nadzorze nad rynkiem finansowym), zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe⁵. Natomiast nadzór nad działalnością SKOK sprawuje Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa (dalej: Kasa Krajowa), utworzona na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych⁶.

Analizując cele obu nadzorców można zauważyć, że są one podobne.⁷ W art. 133 ust. 1 PB ustawodawca wskazuje, iż celem nadzoru bankowego jest: (tak ma być, jest trochę inaczej)

- bezpieczeństwo środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych,
- zgodność działalności banku z przepisami ustawy PB, ustawy o NBP⁸, statutem oraz z decyzją o wydaniu zezwolenia na utworzenie banku.

Natomiast ustawowym celem Kasy Krajowej, wyrażonym w art. 34 ustawy SKOK, jest zapewnienie stabilności finansowej kas oraz sprawowanie nadzoru nad kasami dla zapewnienia bezpieczeństwa zgromadzonych w nich oszczędności, zgodności działalności kas z przepisami ustawy SKOK.

³ Należy pamiętać, że prawodawca ustawą z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych przekazuje nadzór nad SKOK-ami Komisji Nadzoru Finansowego, ustawa ta została skierowana do Trybunału Konstytucyjnego, który dnia 12 stycznia 2012 r wydał wyrok - wyrok TK z dnia 12.01.2012, Kp 10/09, niepublikowany dostępny na stronie: www.trybunal.gov.pl .

⁴ Dz. U. Nr 157, poz. 1119 ze zm., powoływana dalej: UNRF.

⁵ t.j.: Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665, powoływana dalej jako PB.

⁶ Dz. U. z 1996 r. Nr 1, poz. 2 ze zm., powoływana dalej jako ustawa SKOK.

⁷ A.M. Jurkowska, *Spółdzielcze Kasy Oszczędnościowo-Kredytowe*, Głosa 1999, nr 1, s. 15.

⁸ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (tj. :Dz. U. z 2005 r. Nr 1, poz. 2 i Nr 167, poz. 1398)

O ile cele obu nadzorców są podobne, o tyle ustrój i forma prawna obu instytucji są odmienne. Zgodnie z ustawą SKOK, Kasa Krajowa jest spółdzielnią osób prawnych, do której stosuje się do spraw nieuregulowanych w omawianej ustawie ustawę – Prawo Spółdzielcze⁹. W statucie Kasy Krajowej wskazuje się, iż jej organami są:

- Walne Zgromadzenie Członków, w którego obradach mogą brać udział członkowie Kasy Krajowej poprzez ustanowionych przez siebie pełnomocników, jest to najwyższy organ Kasy Krajowej,
- Rada Nadzorcza, składa się z 9 członków powoływanych przez Walne Zgromadzenie Członków w głosowaniu tajnym,
- Zarząd, składa się z 9 członków powoływanych przez Radę Nadzorczą.

Jak wskazuje się w doktrynie prawa finansowego, nadzór Kasy Krajowej nad SKO-Kami nie jest nadzorem o charakterze publicznoprawnym, oraz Kasy Krajowej nie zalicza się do administracji publicznej¹⁰. Ponadto wskazuje się, iż Kasa Krajowa na podstawie ustawy sprawuje nadzór prywatnoprawny, czyli w pewnym sensie nadzór właścicielski, w szerokim rozumieniu.

Nadzór finansowy, podobnie jak nadzór bankowy, można podzielić według kryterium podmiotu sprawującego nadzór. Pozwala to na wyróżnienie nadzoru właścicielskiego oraz nadzoru państwowego, czy to nadzoru publicznego¹¹. Nadzór właścicielski sprawowany jest przez właściciela danego podmiotu wykonującego działalność bankową, nadzór taki wykonywany jest zazwyczaj w imieniu właścicieli przez specjalnie powołane do tego organy¹². Nadzór właścicielski ma najszersze uprawnienia w sferze podmiotów wykonujących działalność, nie obowiązuje w nim zasada legalizmu, tzn. sprawując nadzór właścicielski podmiot nie musi podawać podstawy prawnej swojego działania, może robić to wszystko, czego mu prawo wyraźnie nie zabrania. Uzupełnieniem tego nadzoru jest nadzór sprawowany przez państwo, gdyż właścicielski sprawowany jest wyłącznie w interesie właściciela, który nie zawsze będzie zainteresowany prowadzeniem działalności w interesie klientów oraz państwa. Warty podkreślenia jest fakt, iż dla sprawnego funkcjonowania systemu nadzoru nad instytucjami finansowymi potrzebne są oba rodzaje nadzoru. Podkreślić należy fakt, iż do końca 2006 r. zgodnie z uchwałą zarządu Kasy Krajowej nr 1 z 20 lutego 1996 r., aby zostać członkiem zarządu SKOK, należało spełnić następujące wymagania:

⁹ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (tj. Dz. U z 2003, nr 188, poz.1848 ze zm.)

¹⁰ W. Srokosz, *Charakter prawny nadzoru nad Spółdzielczymi Kasami Oszczędnościowo-Kredytowymi*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2007, nr 10, s. 14.

¹¹ C. Kosikowski, *Publiczne prawo bankowe*, Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1999, s. 310.

¹² M. Frysztak, *Po co nam nadzór bankowy?*, Monitor Rachunkowości i Finansów 2008, nr 6.

- ukończenie Studium Finansowo-Administracyjnego prowadzonego przez Fundację na rzecz PKZ lub,
- ukończenie studiów licencjackich na kierunku Zarządzanie Organizacją Gospodarczą organizowane przez Wyższą Szkołę Finansów i Administracji z siedzibą w Sopocie (jej właścicielem jest Fundacja PZK oraz Kasa Krajowa)¹³.

Natomiast zgodnie z art. 5 UNRF, członkami KNF są Przewodniczący, dwóch Wiceprzewodniczących oraz 4 członków. Członkami Komisji są: minister właściwy do spraw instytucji finansowych albo jego przedstawiciel; minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego albo jego przedstawiciel; Prezes Narodowego Banku Polskiego albo delegowany przez niego Wiceprezes Narodowego Banku Polskiego; przedstawiciel Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Przewodniczącego KNF powołuje na 6-letnią kadencję Prezes Rady Ministrów spośród osób spełniających warunki określone w ustawie o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz na jego wniosek dwóch wiceprzewodniczących.

3. Model Law of Credit Unions

Polskie SKOKi od 2000 r. są częścią światowej Rady Związków Kredytowych (World Council of Credit Unions, Inc.). Unie Kredytowe oraz SKOKi działają obecnie w ponad 100 krajach, na całym świecie zrzeszają około 188 milionów ludzi. Światowa Rada Związków Kredytowych przygotowała rekomendację, wskazującą na zasady i ustrój krajowych unii kredytowych, w Polsce SKOK-ów¹⁴. We wstępie do tego dokumentu jego twórcy zwracają uwagę, iż zawiera on tylko zalecenia i sugestie, można powiedzieć, że model tu opisany jest modelem idealnym, do którego powinno dążyć się w krajach, w których funkcjonują unie kredytowe. We wstępie do rozdziału dotyczącego regulacji i nadzoru nad rynkiem przedstawiono, jak powinien wyglądać system nadzoru nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi. Podkreśla się, że SKOKi są niezależnymi organizacjami, na które państwo deleguje część swojej władzy publicznej, pozwalając na samoregulację rynku. Natomiast rejestracja, część regulacji i nadzór nad uniami kredytowymi powinny być sprawowane przez instytucję państwową lub rządową, niezależną od samych unii kredytowych¹⁵. Rekomendacja ta podkreślana jest w polskiej doktrynie prawa finansowego, gdzie dostrzega się niezgodność polskiego systemu Skoków z modelowym ujęciem wskazywanym przez Światową Radę Unii Kredytowych¹⁶.

¹³ W. Srokosz, *Nadzór nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi a zintegrowany nadzór finansowy*, Prawo Bankowe 2007, nr 6, s. 66.

¹⁴ Model Law of Credit Unions, World Council of Credit Unions, May 2011, woccu.org.

¹⁵ Part XI Regulatory and Supervision, Council of Credit Unions, May 2011, woccu.org, s. 50.

¹⁶ W. Srokosz, *Nadzór nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi...*, s. 59.

W literaturze wskazuje się na jeszcze jeden fakt, który uzasadnia postulat oddania kompetencji nadzorczych nad SKOKami organowi nadzoru państwowego, a mianowicie, iż SKOKi, działając na rynku usług finansowych, podlegają podobnym jak banki rodzajom ryzyka, a mimo to nie podlegają nadzorowi bankowemu sprawowanemu przez KNF¹⁷.

Kasa Krajowa jako podmiot nadzorujący działalność SKOKów – na podstawie obowiązujących przepisów

Kasa Krajowa jest instytucją zrzeszającą Spółdzielcze Kasy Oszczędnościowo-Kredytowe oraz instytucją nadzorującą działalność poszczególnych Skoków. Art. 35 ustawy SKOK zawiera obowiązek działania Kasy Kasy na rzecz swoich członków. Omawiany artykuł zawiera ponadto przykładowy katalog zadań, jakie powinna wykonywać Kasa Krajowa Są to:

- reprezentowanie interesów kas przed organami administracji państwowej oraz samorządowej,
- wyrażanie opinii na temat projektów aktów prawnych dotyczących kas,
- zapewnienie doradztwa prawnego, finansowego oraz organizacyjnego,
- organizacja szkoleń i prowadzenie działalności wydawniczej związanej z działalnością kas,
- określenie norm dopuszczalnego ryzyka w działalności kas,
- opracowanie jednolitych procedur świadczenia usług i prowadzenia dokumentacji oraz systemów informatycznych,
- przyjmowanie lokat,
- udzielanie pożyczek i kredytów kasom,
- pośredniczenie w przeprowadzaniu rozliczeń,
- przeprowadzanie lustracji kas.

Kasa Krajowa, jak już było wspomniane we wcześniejszej części artykułu, sprawuje również nadzór nad działalnością poszczególnych Skoków. W ustawie SKOK wskazuje się na szereg uprawnień związanych z kompetencjami nadzorczymi Kasy Krajowej.

Podstawową jej kompetencją jest możliwość kontroli Skoków. W ramach kontroli Kasa Krajowa lub upoważniona przez nią osoba ma prawo: wstępu na teren nieruchomości, obiektu, lokalu lub ich części, gdzie jest prowadzona działalność kasy, w takich dniach i godzinach, w jakich jest lub powinna być prowadzona ta działalność, oraz do żądania pisemnych lub ustnych informacji i wyjaśnień oraz okazania dokumentów lub innych nośników informacji, jak również udostępnienia danych związanych z działalnością kasy, a jej organy i pracownicy zobowiązani są do udzielania żądanych wyjaśnień i wszelkiej pomocy.

¹⁷ M.M. Golec, *Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe na rynku usług finansowych w Polsce*, Wydawnictwa Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2004, s. 70.

Ponadto w ustawie SKOK ustawodawca podaje przykładowy katalog czynności podejmowanych w ramach nadzoru nad działalnością skoków, są to:

- analiza bilansu kas,
- badanie realizacji obowiązku utrzymania płynności płatniczej przez kasy,
- badanie zabezpieczenia i terminowości spłaty kredytów i pożyczek,
- badanie stosowanego oprocentowania kredytów i pożyczek oraz złożonych oszczędności i lokat w kasach,
- badanie sytuacji finansowej kas.

Ustawodawca określa procedurę postępowania w sytuacji stwierdzenia nieprawidłowości w konkretnym SKOKu przez Kasę Krajową. Może ona przede wszystkim wezwać spółdzielczą kasę do usunięcia stwierdzonych uchybień w wyznaczonym terminie. W przypadku braku reakcji i nieusunięcia uchybień Krajowa Kasa może zakazać kasie wykonywania określonej działalności. W przypadku stwierdzenia wykonywania zadań przez kasę z rażącym naruszeniem prawa Kasa Krajowa może wystąpić do odpowiedniego organu o odwołanie członków zarządu oraz zawiesić poszczególnych członków zarządu do czasu rozpatrzenia wniosku o ich odwołanie. W sytuacji powstania groźby zaprzestania spłacania długów przez kasę lub gdy jej działalność wykazuje rażące lub uporczywe naruszanie przepisów prawa, Kasa Krajowa może zawiesić działalność kasy, ustanawiając jednocześnie zarządcę tymczasowego. Jak zauważa się w literaturze, jest to sytuacja odmienna niż w przypadku banków. Ustawodawca nie uzależnia wprowadzenia zarządu komisarycznego od nieprzedstawienia programu naprawczego, ponadto zarządca komisaryczny w kasie nie jest zobowiązany do przedstawienia takiego programu¹⁸.

5. Uzasadnienie reformy systemu nadzoru nad SKOKami

Od lat w doktrynie prawa finansowego toczy się dyskusja na temat konieczności poddania SKOK-ów nadzorowi sprawowanemu przez KNF, podmiot, który obecnie odpowiada za nadzór nad wszystkimi podmiotami działającymi na szeroko rozumianym rynku usług finansowych. Do czasu wejścia w życie nowej ustawy poza nadzorem KNF pozostaje cały system Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych.

Głównym uzasadnieniem poddania SKOK-ów pod nadzór KNF-u jest ich niezwykle dynamiczny rozwój. Według diagnozy sporządzonej przez Bank Światowy, dynamicznego rozwoju kas na polskim rynku nie powstrzymał nawet światowy kryzys finansowy, a odsetek całkowitych aktywów SKOK-ów w odniesieniu do PKB praktycznie się

¹⁸ A. Zalcewicz, *Problemy prawne nadzoru Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi Teza nr 1*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2004, nr 10, s. 25.

podwoił¹⁹. Jak zauważa się we wspomnianym raporcie, obecnie działający system nadzoru wewnętrznego wydaje się nieadekwatny ze względu na wielkość systemu Kas Oszczędnościowo-Kredytowych, jak i ze względu na możliwy i dość prawdopodobny konflikt interesów pomiędzy SKOK-ami a Kasą Krajową. Po 1989 r., od czasu reaktywowania w Polsce Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych stały się one istotnym graczem na polskim rynku usług finansowych. U progu światowego kryzysu polskie Skoki posiadały 1,7 miliona członków, a obecnie przekroczyły liczbę 2 milionów członków²⁰. Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe działają w prawnej formie spółdzielni, do których w zakresie nieuregulowanym w ustawie SKOK stosuje się przepisy ustawy Prawo Spółdzielcze. O specyficznym charakterze spółdzielczych kas świadczy prowadzona przez nie działalność, wykonują one działalność depozytowo-kredytową, która co do zasady wykonywana jest przez banki²¹. Bank światowy zaleca również wprowadzenie minimalnego współczynnika adekwatności kapitałowej dla SKOK-ów. Obecnie średni poziom tego wskaźnika wynosi 3%, a nowa ustawa wprowadza minimalny próg na poziomie 5%. Warty podkreślenia jest fakt, że zarówno stary, jak i nowy współczynnik są znacznie poniżej międzynarodowych standardów i norm obowiązujących banki w Polsce, współczynnik adekwatności kapitałowej wynosi na minimalnym poziomie 8%.

6. Zmiany wprowadzone nową ustawą o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych

Polski ustawodawca, wychodząc naprzeciw oczekiwaniom znaczącej części doktryny prawa finansowego oraz światowych rynków ustawą z dnia 5 listopada 2009 r. o Spółdzielczych Kasach Oszczędnościowo-Kredytowych, przeprowadził gruntowną reformę systemu nadzoru nad działalnością SKOK oraz sposobu prowadzenia ich gospodarki finansowej. Ustawa jednak nie weszła w życie w planowanym terminie, gdyż została skierowana przez byłego Prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego w celu zbadania jej zgodności z Ustawą Zasadniczą. Warte podkreślenia jest, iż obaw Prezydenta nie potwierdzają przedstawiciele doktryny prawa finansowego²². Wniosek skierowany do TK został mocno ograniczony na skutek wycofania wniosku co do większości kwe-

¹⁹ W 2005 r. udział wynosił 0,5% PKB, a w 2009 – 0,9% PKB. Raport: Credit Unions In Poland: Diagnostic and Proposal on Regulation and Supervision, December 2010, www.worldbank.org.

²⁰ www.skok.pl.

²¹ W. Srokosz, *Nadzór nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi...*, s. 59.

²² Zob. W. Srokosz, *Nadzór nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi według ustawy o SKOK z 2009 r.*, Monitor Prawa Bankowego 2010, nr 6, s. 37.

stionowanych przepisów przez nowego Prezydenta. Obecnie TK będzie badał zgodność z Konstytucją jedynie dwóch artykułów nowej ustawy²³.

Nowa ustawa kompleksowo reguluje zakres działalności SKOK. Reguluje ona zasady tworzenia, organizacji, działalności oraz zasady sprawowania nadzoru nad SKOKami oraz Kasą Krajową. Ustawodawca nie przeprowadza jednak rewolucji w systemie spółdzielczych kas, doprowadza do zamknięcia tego systemu poprzez dodanie nowego elementu, jakim jest publiczny nadzorca. Wspomniana ustawa jest ostatnim etapem przekazywania nadzorowi KNF wszystkich instytucji działających na rynku usług finansowych.

Pierwszą dość istotną zmianą jest zmiana regulacji dotyczącej zakładania nowych kas oszczędnościowo-kredytowych. W nowym stanie prawnym do utworzenia kasy niezbędne będzie zezwolenie wydane przez KNF. W zezwoleniu tym Komisja określi nazwę, siedzibę kasy oraz zatwierdzi jej statut. Ponadto ustawodawca określa sytuacje, w których nadzorca zobowiązany jest do odmowy wydania zezwolenia na utworzenie kasy. W art. 8 omawianej ustawy określa się obligatoryjne elementy statutu. Są to przepisy *lex specialis* w stosunku do przepisów ustawy Prawo spółdzielcze. Statut SKOK-u powinien zawierać oprócz elementów wskazanych dla spółdzielni: zasady funkcjonowania kontroli wewnętrznej oraz fundusze oraz zasady gospodarki finansowej. Zmiana statutu kasy wymaga zatwierdzenia przez KNF.

Kolejnym istotnym uprawnieniem KNF są jej kompetencje związane ze składem organów SKOK-ów. Kasy są zobowiązane do informowania KNF o zmianach w swoich radach nadzorczych. Rada nadzorcza, powołując prezesa zarządu kasy, zobowiązana jest wystąpić do Komisji o wyrażenie zgody na powołanie. KNF nie może wyrazić zgody w sytuacjach określonych w art. 21 ust 2. nowej ustawy SKOK.

Prawodawca inaczej niż w dotychczasowej ustawie SKOK reguluje nadzór nad kasami w osobnym rozdziale. Nowe unormowania są o wiele bardziej kompleksowe i rozległe niż dotychczasowe. Ustawodawca w art. 61 wskazuje cele nadzoru KNF:

- celem nadzoru nad kasami jest zapewnienie:
 - stabilności finansowej kas,
 - prawidłowości prowadzonej przez kasy działalności finansowej,
 - bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych w kasach,
 - zgodności działalności kas z przepisami ustawy,
- celem nadzoru nad Krajową Kasą jest zapewnienie:
 - stabilności finansowej Kasy Krajowej,
 - prawidłowości wykorzystania funduszy stabilizacyjnych,
 - zgodności działania Kasy Krajowej z przepisami ustawy.

²³ Zob. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 maja 2011 r. Kp 10/09, dostępne na stronie www.trybunal.gov.pl.

Nowa ustawa zawiera unormowania dotyczące norm dopuszczalnego ryzyka w działalności kas oraz rekomendacji dobrych praktyk ostrożnego i stabilnego zarządzania kasami. Normy dopuszczalnego ryzyka może określić minister właściwy do spraw instytucji finansowych po zasięgnięciu opinii KNF i Kasy Krajowej. Rekomendacje może natomiast wydawać KNF, rozwiązanie to jest zaczerpnięte wprost z sektora bankowego, w którym to Komisja może wydawać rekomendacje dotyczące praktyk ostrożnego i stabilnego zarządzania kasami, jednak rozwiązanie to jest dość kontrowersyjne ze względu na zamknięty katalog źródeł powszechnie obowiązującego prawa na terenie RP²⁴.

Ustawodawca określa przykładowy katalog środków nadzorczych przysługujących KNF. Komisja może zalecić SKOK:

- podjęcie środków koniecznych do przywrócenia płynności płatniczej lub osiągnięcia i przestrzegania norm, o których mowa w ustawie,
- usunięcie w wyznaczonym czasie stwierdzonych uchybień,
- zwiększenie funduszy własnych,
- zaniechanie określonych form reklamy.

W przypadku stwierdzenia, że kasa nie realizuje zaleceń, a także gdy działalność SKOK wykonywana jest z naruszeniem przepisów prawa lub statutu albo stwarza zagrożenie dla interesów członków SKOK, Komisja z własnej inicjatywy lub na wniosek Kasy Krajowej może, po wcześniejszym upomnieniu na piśmie:

- wystąpić do właściwego organu kasy o odwołanie członków jej zarządu bezpośrednio odpowiedzialnych za naruszenia,
- zawiesić w czynnościach poszczególnych członków kasy do czasu rozpatrzenia wniosku o ich odwołanie,
- nakazać kasie ograniczenie zakresu działalności,
- nakazać kasie zaprzestania prowadzenia określonej działalności,
- nałożyć na członków zarządu kasy kary pieniężne do wysokości sześciokrotnego minimalnego wynagrodzenia za pracę.

W razie powstania w kasie straty bilansowej albo groźby jej wystąpienia zarząd kasy zobowiązany jest niezwłocznie zawiadomić o tym KNF, Kasę Krajową oraz wystąpić do opracowania programu naprawczego.

W nadzwyczajnych sytuacjach, takich jak powstanie groźby zaprzestania spłacania długów przez kasę, gdy jej działalność wskazuje na rażące lub uporczywe naruszenie przepisów prawa lub zarząd nie przekaże programu postępowania naprawczego albo realizacja tego programu okaże się nieskuteczna, KNF z własnej inicjatywy lub na wnio-

²⁴ Zob. K. Bekieszczuk, *Charakter prawny norm ostrożnościowych Komisji Nadzoru Finansowego*, [w:] *Bezpieczeństwo rynku finansowego*, E. Fojcik-Mastalska, E. Rutkowska-Tomaszewska (red.), Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2010, s. 9.

sek Krajowej Kasy może ustanowić zarządcę komisarycznego. Opracowuje on i uzgadnia z Komisją program postępowania naprawczego, kieruje jego realizacją, a o efektach informuje na bieżąco KNF, Kasę Krajową oraz radę nadzorczą.

Nowa ustawa ogranicza rolę Kasy Krajowej w systemie spółdzielczych kas. Posiada ona przede wszystkim funkcje kontrolne i opiniodawcze, może również występować z wnioskami o podjęcie określonych działań przez KNF. Ponadto Krajowa Kasa została poddana nadzorowi Komisji.

7. Podsumowanie

Obowiązujące przepisy dotyczące nadzoru nad SKOK-ami rodzą wiele wątpliwości i obaw co do sytuacji i kondycji systemu SKOK działających na polskim rynku finansowym. Obecny system pozbawia władze publiczne jakiegokolwiek kontroli nad działalnością kas. Ponadto SKOKi same wybierają skład organów Kasy Krajowej, co może rodzić wątpliwości czy nadzór sprawowany na podstawie obowiązujących przepisów jest nadzorem obiektywnym i czy w sytuacji wystąpienia nieprawidłowości podejmie niezbędne działania. Dlatego też należy ocenić pozytywnie zmiany wprowadzane przez nową ustawę. Niejako domyka ona cały system nadzoru nad rynkiem finansowym, który znajdzie się teraz w ramach jednego organu administracji publicznej – KNF. Jednocześnie ustawodawca pozostawia znaczną swobodę Komisji, jak i Kasie Krajowej co do wykonywania ich kompetencji, co jest niezwykle istotne na rynku finansowym. Gdyż – jak pokazują ostatnie doświadczenia kryzysu na rynku finansowym – podstawy prawne działania podmiotów nadzorujących ten rynek muszą umożliwiać szybką i skuteczną reakcję na wydarzenia. KNF pokazała w minionych latach, że potrafi być skutecznym nadzorcą. W Polsce nie było spektakularnych upadków czy przejęć banków, które były i nadal są wystawione na olbrzymie zagrożenia ze strony światowych rynków. Dlatego też należy ocenić pozytywnie nową regulację, gdyż system SKOK-ów w Polsce jest na tyle istotnym elementem rynku, coraz częściej konkurującym z bankami, iż pozostawianie go bez publicznego nadzoru było sytuacją niezwykle ryzykowną, mogącą powodować znaczące perturbacje na całym rynku. Oczywiście nadzór publiczny nie daje 100% gwarancji bezpieczeństwa rynku finansowego, gdyż ryzyko jest nieodzownym elementem tegoż rynku, jednakże publiczny nadzorca jest w stanie ograniczać to ryzyko, zapewniając bezpieczeństwo i stabilność całego systemu.