

Rola państwa w dążeniu do rozwoju ekonomii społecznej na przykładzie francuskiej koncepcji ESS (*économie sociale et solidaire*)

The Role of the State in Striving to Develop the Social Economy on the Example of the French Concept of ESS (économie sociale et solidaire)

Abstract

This paper is part of the author's broader comparative research on French legal regulations. In this case, the analysis focuses on the specific concept of ESS (*économie sociale et solidaire*), which was introduced into French legislation in 2014, almost ten years earlier than in Poland. This ESS concept, which can be translated as "social and solidarity economy," is a significant sector in France combining economic and social activity. It encompasses associations, cooperatives, mutual insurance companies, and foundations, which generate approximately 10% of GDP and employ 13-14% of the private sector. Characterized by shared governance and limited profitability, it plays a key role in addressing social and environmental issues through local, inclusive, and solidarity-based actions. Selecting France as a point of reference for comparative analysis allowed to achieve the primary goal of this publication: to identify certain differences in the discussed area, which, especially from the perspective of the Polish legislator, may serve as a catalyst for reflection on potential statutory changes. The comparative method, which allows for an analysis of law from a broader perspective than just the national perspective, also gave the possibility to draw conclusions regarding potential directions for changes, both in general and specific nature. One such conclusion is that the French legislator assigns a much more crucial role to entities pursuing the development of the social economy than their Polish counterpart.

SŁOWA KLUCZOWE: ekonomia społeczna, prawo francuskie, bankowość spółdzielcza, prawo porównawcze

KEYWORDS: social economy, French law, cooperative banking, comparative law

MICHAŁ MARIAŃSKI – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, e-mail: michal.marianski@uwm.edu.pl, ORCID – 0000-0001-6212-914X.

1 | Wprowadzenie

Przedmiotem analizy w ramach niniejszego opracowania uczyniono wywodzącą się z francuskiej kultury prawnej specyficzną koncepcję ESS (*économie sociale et solidaire*). Co istotne, doktryna ta została formalnie wprowadzona do francuskiego ustawodawstwa 31 lipca 2014 roku^[1], a zatem o wiele wcześniej niż w Polsce, co powoduje, że doświadczenia i założenia modelu francuskiego mogą być dla innych państw bardzo inspirujące.

Wspomniana koncepcja ESS, tłumaczona dosłownie na język polski jako „gospodarka społeczna i solidarna”, to sektor generujący około jedną dziesiątą francuskiego PKB i zatrudniający kilkanaście procent ogółu pracowników sektora prywatnego we Francji. Sektor ten cechują zasady współodpowiedzialności oraz ograniczonej rentowności, co ma istotne znaczenie dla jego głównego celu, jakim jest rozwiązywanie problemów za pośrednictwem działań lokalnych opartych na wzajemnej solidarności.

Wybór prawa francuskiego jako punktu odniesienia do prowadzonej analizy pozwoli na realizację głównego celu niniejszej publikacji, jakim jest identyfikacja pewnych specyficznych cech i nietypowych rozwiązań przyjętych we Francji. Owa odrębność bądź specyfika wykazywana będzie z punktu widzenia polskiego systemu prawnego, co może przyczynić się do rozszerzenia dyskusji nad polską ustawą o ekonomii społecznej^[2] czy dalszymi zmianami w ramach ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających^[3].

Metoda porównawcza, mając na uwadze fakt, że wprowadza znacznie szerszą, bo ponadnarodową, perspektywę analizy, pozwala na wyprowadzenie znacznie bardziej pogłębionych wniosków^[4]. Metoda porównawcza pozwoliła również na wyprowadzenie twierdzeń co do potencjalnych kierunków zmian zarówno o charakterze ogólnym czy koncepcyjnym, jak i o charakterze szczegółowym. Jednym z takich kierunków potencjalnych zmian jest

1 Ustawa - LOI n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, Dz.U. (JORF) n°0176 du 1 août 2014.

2 Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej, Dz. U. z 2025 r., poz. 806.

3 Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (Dz. U. z 2025 r., poz. 265, 1191, z 2026 r. poz. 331.).

4 Mariola Lemonnier, „Prawo publiczne a prawo prywatne. Uwagi prawnoporównawcze na podstawie prawa francuskiego” *Studia Prawno-Ekonomiczne*, nr 100 (2016): 77.

ocena realności rozszerzenia na inne porządki prawne przyznanej przez francuskiego ustawodawcę kluczowej roli podmiotom mającym na celu rozwój tzw. ekonomii społecznej. Dodatkowe aspekty porównawcze nawiązują do faktu, że zarówno w Polsce, jak i we Francji bankowość spółdzielcza wywodzi się z dziewiętnastowiecznych idei samopomocy finansowej. W tym aspekcie warto wspomnieć o powstałych w Niemczech w połowie XIX wieku spółdzielniach kredytowych inspirowanych przez społeczną działalność Friedricha Raiffeisena i Franza Schulze-Delitzscha. Spółdzielnie te wykorzystywały lokalny kapitał, badając za każdym razem celowość danej pożyczki[5].

Warto również zaznaczyć, że zarówno we Francji (np. grupy *Crédit Agricole* czy *Banque Populaire*), jak i w Polsce banki spółdzielcze działają na rzecz lokalnych społeczności, opierają się na zasadzie „jeden członek – jeden głos”, mają ograniczony cel maksymalizacji zysku na rzecz stabilności i wsparcia członków. Wydaje się jednak, że założenia systemu bankowości spółdzielczej we Francji są inne niż w Polsce, gdyż francuski sektor jest bardziej skonsolidowany i dzięki temu kapitałowo silniejszy. Przeprowadzone w ramach niniejszego opracowania porównanie pozwala jednak ocenić kierunki rozwoju polskiego sektora oraz analizować wpływ centralizacji na stabilność systemu.

Uzasadnieniem podjęcia niniejszego zagadnienia był również fakt, że polski ustawodawca niejednokrotnie wzorował się na wzorcach francuskich. Jednym z takich przykładów jest chociażby francuski system mediacji finansowej, który stanowił punkt odniesienia dla rozwoju instytucji Rzecznika Finansowego w Polsce[6] czy też procedur reklamacyjnych i pozasądowego rozwiązywania sporów[7]. Dodatkowo, coraz częściej w polskiej doktrynie prawa finansowego badania systemu prawa francuskiego stanowią asumpt do refleksji nad reformą regulacji krajowych zarówno w odniesieniu do

5 Janusz Kaliński, *Historia gospodarcza XIX i XX w.* (Warszawa: PWE, 2008), 48.

6 Mariola Lemonnier, „Le fonctionnement de la médiation sur le marché financier en France face au défi de l'innovation technologique” *Studia Prawnoustrojowe*, nr 63 (2024): 211.

7 Mariola Lemonnier, „Wybrane Zagadnienia Francuskiego Prawa spółdzielczego na tle orzecznictwa Sądu Kasacyjnego (Cour De Cassation)” *Prawo i Więź*, nr 43 (2023): 77.

materialnego prawa podatkowego[8], podatków i opłat lokalnych[9], jak i prawa rynku finansowego[10].

2 | Geneza Koncepcji ESS (*économie sociale et solidaire*)

Jak już nadmieniono, doktryna ESS (*économie sociale et solidaire*) została formalnie wprowadzona do francuskiego ustawodawstwa 31 lipca 2014 roku[11]. Niemniej jednak koncepcja ta została wypracowana znacznie wcześniej, gdyż w nauce francuskiej wskazuje się już na moment powstania regulacji w zakresie stowarzyszeń z 1901 roku, fundacji, towarzystw ubezpieczeń wzajemnych[12] czy też innych podmiotów prawa handlowego[13]. Ważnym elementem, mającym wpływ na ostateczny kształt formalnej koncepcji ESS, były również reformy związane z decentralizacją finansów publicznych z początku XXI wieku[14]. Koncepcja ta, w myśl której należy dążyć do pogodzenia działalności gospodarczej i użyteczności społecznej w ramach lokalnego i zrównoważonego rozwoju, przyczyniła się również do zaspokojenia podstawowych potrzeb nieobjętych tzw. gospodarką tradycyjną w czasach kryzysu, jak pandemia Covid-19[15].

8 Michał Mariański, „Francuski podatek od istotnego majątku związanego z rynkiem nieruchomości, jako możliwe źródło inspiracji dla polskiego ustawodawcy” *Kwartalnik Prawa Podatkowego*, nr 4 (2024): 118.

9 Luiza Budner-Iwanicka, Michał Mariański, „Organizacja Izb obrachunkowych we Francji i w Polsce. Wybrane aspekty prawnoporównawcze” *Finanse Komunalne*, nr 3 (2024): 7; Michał Mariański, „Podatkowe komisje konsultacyjne na poziomie gmin jako wsparcie dla krajowego systemu podatkowego” *Finanse Komunalne*, nr 1 (2026): 49-57.

10 Mariola Lemonnier, „Ochrona inwestora – od sygnalisty po zmiany modelu nadzoru na francuskim rynku finansowym” *Studia Prawnoustrojowe*, nr 70 (2025): 193.

11 Ustawa – LOI n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, *Dz.U. (JORF)* n°0176 du 1 août 2014.

12 Pojawiły się już w XVIII wieku i rozwinęły się w XIX wieku, będąc zapowiedzią dzisiejszych towarzystw ubezpieczeń wzajemnych.

13 David Hiez, „Les relations ambiguës du droit de l'économie sociale et solidaire et de l'économie circulaire” *Revue juridique de l'environnement*, nr 47 (2022): 29.

14 Tomothée Duverger, „Les transformations incrémentales de l'action publique locale au prisme des lois d'économie sociale et solidaire (ESS) et d'organisation territoriale” *Politiques & management public*, nr 4 (2019): 444.

15 Armand Rosenberg, „L'économie sociale et solidaire (ESS) à l'épreuve de la Covid-19 dans les quartiers populaires” *Les Cahiers du Développement Social Urbain*, nr 2 (2020): 32.

Koncepcja ESS obejmuje zatem podmioty, które łączą działalność gospodarczą z misją społeczną, dlatego też do tego sektora zalicza się m.in. spółdzielnie, stowarzyszenia, fundacje, przedsiębiorstwa społeczne oraz bankowość spółdzielczą. Wspólnym mianownikiem tych podmiotów jest fakt, że co do zasady działają one dla dobra wspólnego, a nie jedynie dla maksymalizacji zysku swoich właścicieli czy członków bądź udziałowców.

W doktrynie francuskiej w toku ewolucji koncepcji ESS wyróżnia się cztery podstawowe zasady *économie sociale et solidaire*.

Pierwsza zasadą jest prymat celu społecznego nad zyskiem. Zysk, stanowiący kluczowy element klasycznej kapitalistycznej działalności gospodarczej, w tym przypadku nie jest celem samym w sobie, gdyż ma służyć realizacji celów społecznych. Realizacja owych celów jest oczywiście inna w każdym państwie z uwagi na pewne partykularyzmy czy też uwarunkowania historyczne. Niemniej w systemie francuskim kluczowe znaczenie odgrywają tutaj integracja zawodowa, rozwój współpracy lokalnej czy ochrona środowiska. Dość powiedzieć, że w tym ostatnim przypadku prawo francuskie wykształciło dość specyficzną koncepcję szkody przyszłej o ryzyku hipotetycznym, która w sposób niewątpliwy rzutuje na prewencyjny zakres ochrony pewnych elementów środowiska naturalnego^[16].

Innymi zasadami są demokratyczne zarządzanie oraz ograniczona dystrybucja zysków. Owa demokratyzacja przejawia się w domyślnym zrównaniu członkostwa z jednym głosem, niezależnie od wkładu kapitałowego. Powyższe stanowi zatem niewątpliwą różnicę względem domyślnego modelu spółek kapitałowych we Francji. Limity w redystrybucji zysków nawiązują do sytuacji, w której znaczna część wypracowanych środków jest reinwestowana i nie trafia do udziałowców w formie dywidendy bądź trafia w bardzo ograniczonym zakresie.

Ostatnia czwarta zasada nawiązuje do lokalnej tożsamości oraz solidarności, zwłaszcza na poziomie mniejszych wspólnot samorządowych. Owe zakorzenienie lokalne związane jest z faktem, że podmioty sektora ESS wspierają zasadniczo lokalne społeczności, promują zatrudnienie osób zagrożonych wykluczeniem oraz kierują się prymatem współpracy w miejsce konkurencji. Powyższe wspierane jest przez liczne formy prawne dedykowane

¹⁶ Michał Mariański, Magdalena Zielińska, „Pojęcie szkody przyszłej (*préjudice futur*) w prawie francuskim. Rozważania na tle polskich uregulowań prawnych” *Studia Prawnoustrojowe*, nr 28 (2015): 144.

do takiej współpracy, ze szczególnym uwzględnieniem tzw. *coopération intercommunale* na poziomie gmin^[17].

Jak już nadmieniono, formalnie wyżej wskazane kwestie reguluje ustawa z 2014 roku *Loi relative à l'économie sociale et solidaire*, za pośrednictwem której zmieniono wiele artykułów kodeksu monetarnego i finansowego (fr. *Code monétaire et financier*) oraz jasno zdefiniowano wskazany już wyżej zakres pojęcia ESS, podmioty należące do tego sektora oraz zasady ich działania oraz wsparcia publicznego w tym zakresie. W zakresie będącym przedmiotem niniejszego opracowania kluczowe znaczenie mają art. L511-29 i następne *Code monétaire et financier*. Treść tych przepisów zostanie podana bardziej szczegółowej analizie w kolejnych fragmentach pracy, niemniej warto w tym miejscu zaznaczyć, że umiejscowione są one w księdze V przywoływanego kodeksu pt. Dostawcy usług (fr. *Les prestataires de services*). W ramach powyższej księgi wyodrębniono dodatkowo tytuł I dotyczący dostawców usług bankowych, w ramach którego kluczowe znaczenie ma sekcja czwarta regulująca kwestie organizacji zawodowych (fr. *Organes de la profession*), którym poświęcono właśnie artykuły od L511-29 do L511-32. Warto również w tym miejscu wspomnieć o art. L511-104 Kodeksu monetarnego i finansowego, który wprowadzono ustawą z 2014 roku, stanowiącym, iż państwo może powierzyć stałą misję o charakterze publicznym instytucji kredytowej lub spółce finansowej, która może wykonywać czynności bankowe związane z tą misją na warunkach określonych w dekrete *Conseil d'État*^[18].

3 | Ekonomia społeczna a prawo spółdzielcze

Banki spółdzielcze we Francji są bardzo ważną częścią koncepcji ESS, ponieważ, jak już nadmieniono, działając na rzecz członków i swoich społeczności, jednocześnie wspierają przede wszystkim lokalną gospodarkę. W tym miejscu warto zaznaczyć, że grupy takie jak *Crédit Agricole* czy *Banque Populaire*, pomimo tego, iż działają na dużą i ogólnokrajową skalę, zachowują elementy modelu ESS, co stanowi o specyfice sektora bankowego we Francji, zwłaszcza w zestawieniu z modelem funkcjonującym w Polsce.

¹⁷ Michał Mariański, „Formy realizacji zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego we Francji ze szczególnym uwzględnieniem spółek handlowych” *Prawo i Więź*, nr 35 (2021): 130.

¹⁸ Sąd ten, unikając celowo dosłownego tłumaczenia jego nazwy jako Rada Stanu, stanowi najwyższy sąd administracyjny we francuskim porządku prawnym.

Rola spółdzielczości jako elementu budowania stabilnego finansowania zadań państwa może być również rozważana w związku z raportem z 20 marca 2025 dotyczącym wyzwań i perspektyw gospodarki wojennej (fr. *Rapport sur les enjeux et perspectives de l'économie de guerre*)[19].

Już bowiem w samych założeniach do tego raportu czytamy, że w obliczu geostrategicznych wstrząsów i mnożenia się zagrożeń, które mogą zaszkodzić głównym interesom Francji, konieczne jest przygotowanie narodu do wojen jutra. Kosztem międzynarodowego prawa i porządku – często przyjmując postawę odrzucenia Zachodu – niektórzy aktorzy państwowi wybrali coraz bardziej nieskrępowane użycie siły i brutalności, aby narzucić swoją wolę. Daleki od wojowniczej retoryki, impuls nadawany od 2017 roku – po dekadach niedoinwestowania budżetu obronnego, będącego dziedzictwem ery błędnej „dywidendy pokoju”, ma jeden cel: zagwarantowanie Francji autonomii w analizie, podejmowaniu decyzji i działaniu. Aby wesprzeć te ambicje, niezbędna jest mobilizacja całego narodu, ponieważ obronność to nie tylko sprawa wojska, ale każdego obywatela[20].

Dodatkowo w raporcie wskazano, że wojna na Ukrainie, symbol powrotu działań wojennych o wysokiej intensywności na terytorium Europy, pokazała, jak ważne jest posiadanie sprawnej bazy przemysłowo-technologicznej, zdolnej do szybszej produkcji oraz elastycznych mechanizmów finansowych odpornych na zagrożenia zewnętrzne. Tym samym dywersyfikacja finansowania, w tym mobilizacja finansowania prywatnego w celu wsparcia bazy obronnej w przemyśle i technologii, stanowi kluczowy element francuskiej strategii. Powyższe wynika ze wzrostu znaczenia wstrząsu konkurencyjności i suwerenności europejskiej. Zgodnie z francuskimi ambicjami dotyczącymi zwiększenia europejskiej autonomii strategicznej, bardziej niż kiedykolwiek konieczne jest wprowadzenie realnego wstrząsu dla europejskiej konkurencyjności i suwerenności w obszarze sprzętu

19 Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement, par la commission de la défense nationale et des forces armées portant recueil d'auditions de la commission sur l'économie de guerre (M. Jean-Michel Jacques), n° 1162. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/rapports/cion_def/l17b1162_rapport-information#. [dostęp: 31.3.2026].

20 Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement, par la commission de la défense nationale et des forces armées portant recueil d'auditions de la commission sur l'économie de guerre (M. Jean-Michel Jacques), n° 1162, s. 5.

wojskowego^[21].

Na szczególną uwagę w kontekście koncepcji ESS zasługuje analiza przedstawiona na s. 268 przywoływanego raportu, gdzie wskazuje się, że obecnie większość francuskich banków spółdzielczych, w tym Crédit Agricole, Grupa BPCE i Crédit Mutuel, a także banki inwestycyjne, takie jak BNP Paribas i Société Générale, finansuje sektor obronny. Niektóre z nich opublikowały sektorowe polityki obronne i bezpieczeństwa, zgodne z celami społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR). Banki te podlegają jednak dodatkowo licznym wymogom przestrzegania i publikacji kryteriów pozafinansowych, w szczególności raportowania ESG i CSR, które służy komunikacji na temat finansowych, społecznych, środowiskowych i korporacyjnych aspektów ich działalności.

W tym kontekście warto wspomnieć również, że specyfika francuskich banków spółdzielczych, zwłaszcza po reformie z 2014 roku, przejawia się w znacznie silniejszej niż w Polsce roli wewnętrznego nadzoru grupowego. Zgodnie bowiem z art. L511-29 Code monétaire et financier, każda instytucja kredytowa lub firma finansowa jest zobowiązana do członkostwa w organizacji zawodowej lub organie centralnym zrzeszonym we Francuskim Stowarzyszeniu Instytucji Kredytowych i Firm Inwestycyjnych (AFCI)^[22]. Celem AFCI jest reprezentowanie zbiorowych interesów instytucji kredytowych, firm finansowych, instytucji pieniądza elektronicznego, instytucji płatniczych, firm zarządzających portfelem i firm inwestycyjnych, w szczególności wobec organów publicznych. Dodatkowo zadaniem Stowarzyszenia jest informowanie swoich członków i opinii publicznej, badanie wszelkich kwestii będących przedmiotem wspólnego zainteresowania oraz opracowywanie powiązanych rekomendacji w celu, w stosownych przypadkach, promowania współpracy między sieciami oraz organizowanie i zarządzanie usługami będącymi przedmiotem wspólnego zainteresowania. AFCI dba również o opracowywanie kodeksów postępowania mających zastosowanie do instytucji kredytowych, firm finansowych, firm zarządzających portfelem i firm inwestycyjnych, które mają być zatwierdzane na warunkach określonych w artykule L. 611-3-1. Francuskie Stowarzyszenie

²¹ Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement, par la commission de la défense nationale et des forces armées portant recueil d'auditions de la commission sur l'économie de guerre (M. Jean-Michel Jacques), n° 1162, s. 58.

²² Fr. Association française des établissements de crédit et des entreprises d'investissement.

Instytucji Kredytowych i Firm Inwestycyjnych ma również możliwość prowadzenia dialogu społecznego na temat ogólnych kwestii dotyczących wszystkich instytucji kredytowych, firm finansowych, instytucji płatniczych, firm zarządzających portfelem oraz firm inwestycyjnych z reprezentatywnymi związkami zawodowymi w tym sektorze, a statut tego podmiotu podlega zatwierdzeniu przez właściwe ministerstwo.

Ponadto we Francji każda grupa bankowości spółdzielczej musi posiadać tzw. *organe central* (organ centralny), który ma realną władzę nad bankami lokalnymi, może wydawać wiążące polecenia, odpowiada za płynność i wypłacalność całej grupy, podlega nadzorowi jako jeden podmiot skonsolidowany. Podstawą prawną jest w tym aspekcie art. L511-30 Code monétaire et financier, który stanowi, że do celów stosowania przepisów niniejszego kodeksu dotyczących instytucji kredytowych i firm finansowych, za podmioty centralne uznaje się: Crédit Agricole S.A., podmiot centralny kas oszczędnościowych i banków spółdzielczych[23] oraz Krajową Konfederację Kredytu Wzajemnego[24]. Dodatkowo, w pierwszym akapicie artykułu L511-31 uszczegółowiono, iż organy centralne reprezentują instytucje kredytowe i powiązane z nimi spółki finansowe przed Bankiem Francji oraz Urzędem Kontroli Ostrożnościowej i Restrukturyzacji (fr. *Autorité de contrôle prudentiel et de résolution- ACPR*)[25], stanowiącym jeden z elementów dwufilarowego systemu nadzoru nad rynkiem finansowym we Francji. Poza tym, kluczową rolę odgrywa również organ nadzoru makroostrożnościowego, *Autorité des marchés financiers (AMF)*[26]. Następnie w drugim akapicie przywoływanego wyżej artykułu L511-31 wskazano, że organy centralne odpowiadają za zapewnienie spójności swojej sieci i prawidłowego funkcjonowania powiązanych instytucji i spółek. W tym celu podejmują wszelkie niezbędne środki, w szczególności w celu zagwarantowania płynności i wypłacalności każdej z tych instytucji i spółek, a także całej sieci. Mogą również zakazać lub ograniczyć wypłatę dywidend akcjonariuszom lub wypłatę wynagrodzeń

23 Fr. Organe central des caisses d'épargne et des banques populaires.

24 Fr. Confédération nationale du crédit mutuel.

25 Zob. Michał Mariański, „Uprawnienia i kompetencje francuskiego pomocniczego organu nadzoru nad rynkiem finansowym *Autorité de contrôle prudentiel et de résolution*” *Przegląd Prawa Handlowego*, nr 4 (2023): 38-44.

26 Michał Mariański, „Struktura wewnętrzna oraz podstawa funkcjonowania *L'Autorité des marchés financiers (AMF)* jako organu nadzoru nad rynkiem finansowym we Francji” *Monitor Prawa Bankowego*, nr 5(2016): 64-74.

za akcje członkom powiązanych z nimi instytucji kredytowych, spółek finansowych lub firm inwestycyjnych.

Co istotne, francuski ustawodawca doprecyzował, jakie tytuły, tzn. instrumenty finansowe lub papiery wartościowe w rozumieniu polskiej terminologii^[27], wynikające z ustawy nr 47-1775 z dnia 10 września 1947 r. o statusie spółdzielczym^[28], będące w posiadaniu bezpośrednio lub pośrednio organu centralnego w rozumieniu artykułu L. 511-30, nie są brane pod uwagę przy obliczaniu 50% limitu kapitału instytucji kredytowych z nimi powiązanych. Warto również zaznaczyć, że w świetle czwartego akapitu artykułu L. 511-31 organy centralne zapewniają stosowanie przepisów ustawowych i wykonawczych właściwych dla tych podmiotów oraz sprawują kontrolę administracyjną, techniczną i finansową nad ich organizacją i zarządzaniem. Kontrole na miejscu przeprowadzane przez jednostki centralne mogą być rozszerzone na ich spółki zależne, bezpośrednie lub pośrednie, a także na zakłady i spółki z nimi powiązane.

W kolejnych akapitach artykułu L511-31 Kodeksu monetarnego i finansowego, tzn. od piątego do siódmego, francuski ustawodawca uszczegóławia m.in. to, że w ramach swoich uprawnień organy centralne mogą nakładać sankcje przewidziane w obowiązujących je przepisach prawa. Utrata statusu instytucji lub spółki powiązanej musi zostać zgłoszona przez organ centralny do organu nadzoru ACPR, który następnie podejmuje decyzję o udzieleniu zezwolenia danej instytucji lub spółce. Co istotne, biura korporacyjne prowadzone w ramach organu centralnego, zgodnie z definicją zawartą w art. L. 511-30 niniejszego Kodeksu lub w instytucjach kredytowych i spółkach finansowych z nim powiązanych, należy traktować jako jedno biuro w sensie organizacyjnym.

Bardzo rozbudowany artykuł L511-31 *in fine*, dodatkowo stanowi, że po poinformowaniu Urzędu Kontroli Ostrożnościowej i Restrukturyzacji (ACPR), organy centralne mogą, jeżeli sytuacja finansowa danych instytucji i spółek tego wymaga i niezależnie od wszelkich przepisów lub postanowień stanowiących inaczej, podjąć decyzję o połączeniu dwóch lub więcej powiązanych podmiotów prawnych, całkowitej lub częściowej sprzedaży ich aktywów lub ich rozwiązaniu. Organy zarządzające tych podmiotów prawnych

²⁷ Zob. Mariola Lemonnier, Michał Mariański, Jakub Jan Zięty, „Ewolucja koncepcji papieru wartościowego w prawie polskim i francuskim” *Przegląd Prawa Handlowego*, nr 8 (2011): 45.

²⁸ Fr. Loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération.

muszą być uprzednio skonsultowane z organami centralnymi. Te ostatnie są odpowiedzialne za likwidację instytucji kredytowych i powiązanych z nimi spółek finansowych lub za całkowitą lub częściową sprzedaż ich aktywów. Organy centralne powiadamiają daną instytucję lub spółkę oraz organ nadzoru ACPR o każdej decyzji o przystąpieniu lub wystąpieniu z członkostwa.

Ostatnim kluczowym artykułem tej sekcji Kodeksu monetarnego i finansowego, zmienionym wspomnianą już ustawą z 2014 roku, jest art. L511-32. Przepis ten stanowi, że bez uszczerbku dla uprawnień do przeprowadzania kontroli dokumentacji i inspekcji na miejscu, przyznanych Urzędowi Kontroli Ostrożnościowej i Restrukturyzacji (ACPR) w odniesieniu do instytucji i powiązanych z nimi spółek, organy centralne przyczyniają się, każdy w ramach swoich kompetencji, do stosowania bezpośrednio obowiązujących europejskich przepisów ustawowych i wykonawczych regulujących działalność instytucji kredytowych i firm finansowych. W ramach swojej funkcji zgłaszają wszelkie naruszenia tych przepisów organowi ACPR. Dodatkowo, na zasadzie odesłania do art. L615-1 niniejszego kodeksu, uregulowano, że to Minister ds. Gospodarki powołuje Komisarza Rządowego do każdego organu centralnego, o którym mowa w artykule L. 511-30, instytucji kredytowej lub firmy finansowej, jeżeli państwo powierzyło im uprawnienia władzy publicznej lub misję w interesie publicznym. Dekret określający przepisy wykonawcze do niniejszego artykułu, precyzuje w szczególności warunki, na jakich Komisarz Rządowy może wnieść sprzeciw wobec decyzji organów ustawodawczych organu centralnego, instytucji kredytowej lub firmy finansowej dotyczących realizacji powierzonych mu uprawnień władzy publicznej lub misji w interesie publicznym.

4 | Wnioski

Specyfika francuskiej koncepcji ESS (*économie sociale et solidaire*) polega między innymi na odwołaniu się do modelu gospodarki, w którym działalność ekonomiczna służy przede wszystkim celom społecznym, a nie maksymalizacji zysku. Powyższe stanowi jeden z filarów polityki publicznej we Francji, będąc podstawą również dla modelu bankowości spółdzielczej.

Jak wykazano w ramach niniejszej pracy, francuskie prawo wprost łączy bankowość spółdzielczą z koncepcją ESS, zwłaszcza po przyjęciu w 2014 roku odpowiedniej ustawy w tym zakresie (*Loi relative à l'économie sociale et solidaire*), która w sposób istotny zmieniła opisane w pracy działy Kodeksu monetarnego

i finansowego. Tym samym formalnie uznano banki spółdzielcze za część gospodarki społecznej, co warunkowało dostęp do określonych instrumentów wsparcia publicznego. W tym miejscu objawia się już pierwsza różnica modelu przyjętego we Francji w stosunku do modelu polskiego, gdzie brakuje jednego aktu prawnego tej rangi, który systemowo łączyłby bankowość spółdzielczą z ekonomią społeczną.

Zarysowana odrębność i specyfika prawa francuskiego mogą stanowić interesujące uzupełnienie zarówno do przeprowadzonych już badań i komentarzy na polską ustawę o ekonomii społecznej z 5 sierpnia 2022 roku, jak i w zakresie dalszych prac w zakresie zmian w funkcjonowaniu banków spółdzielczych, co regulowane jest odrębną ustawą z 7 grudnia 2000 roku. W ramach pierwszego z tych aktów prawnych dokonano już pierwszych ocen tej regulacji^[29], wskazując pewne rekomendacje co do przyszłych zmian^[30] i analizując wybrane zagadnienia definicyjne z zakresu ekonomii społecznej^[31].

Natomiast w ramach ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających pojawiły się już liczne publikacje odnoszące się do statutu banku spółdzielczego^[32], w tym ukazujące ewolucyjny charakter powyższych regulacji^[33] oraz dokonujące syntezy orzecznictwa w omawianej materii^[34]. Warto również nadmienić bardzo

²⁹ Andrzej Powalowski, Ewa Przeszło, „Wsparcie dla ekonomii społecznej – aspekty prawne” *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, nr 7 (2023): 2; Jerzy Hausner, Norbert Laurisz, „Social economy ecosystem in Poland – impact of the 2022 legislative framework” *Oeconomia Copernicana*, nr 2 (2023): 306.

³⁰ Łukasz Górczyński, „Ustawa o ekonomii społecznej – omówienie i ocena regulacji oraz rekomendacje na przyszłość” *Kwartalnik Trzeci Sektor*, nr 59-60 (2022): 8.

³¹ Ewelina Florczak, Jacek Brdulak, „Przedsiębiorstwo społeczne w ujęciu ustawy o ekonomii społecznej versus teoria i praktyka gospodarcza” *Economic and Regional Studies*, nr 4 (2022): 494; Bogusław Lackoroński*, „Wprowadzenie”, [w:] Ustawa o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających. Komentarz*, red. Konrad Osajda (Warszawa: C.H. Beck, 2023), 3.

³² Joanna Główna, „Statut banku spółdzielczego – regulacje prawne. Część I” *Przegląd Prawno-Ekonomiczny*, nr 24 (2013): 90.

³³ Ewa Wysocka, „Ewolucja regulacji prawnych w bankowości spółdzielczej w Polsce” *Studia Iuridica*, t. LXXII (2017): 432.

³⁴ Jacek Skoczek, „Problematyka członkostwa w kasach oszczędnościowo-kredytowych w orzecznictwie Sądu Najwyższego w latach 2019–2022” *Prawo i Więź*, nr 43 (2023): 174.

wartościowe publikacje odnoszące się do sfery zasad prawa spółdzielczego^[35] czy członkostwa w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej zarówno w ujęciu krajowym^[36], jak i w ujęciu porównawczym^[37].

Niemniej, z uwagi na powyższą dość bogatą literaturę, brakuje publikacji odnoszących się bezpośrednio do francuskiej koncepcji ESS. Analiza tej koncepcji pozwoliła m.in. na wykazanie, że we Francji wprowadzono tzw. organ centralny, który pełni funkcję quasi-nadzorczą, mając jednocześnie kompetencje do kontroli, audytu i ingerencji w zarządzanie banków lokalnych. W tym zakresie w Polsce głównym nadzorcą pozostaje Komisja Nadzoru Finansowego, a same mechanizmy autokontroli wydają się być słabsze i mniej sformalizowane.

W zakresie innych wniosków z przeprowadzonej analizy warto wskazać, że co do zasady wszystkie aspekty ekonomii społecznej i spółdzielczości we Francji uregulowane są w bardzo rozbudowanym, ale jednym akcie prawnym, tzn. kodeksie monetarnym i finansowym. Posiłkowe zastosowanie do uwypuklenia rangi poszczególnych zapisów tego kodeksu zawiera również bardzo interesujący raport z 20 marca 2025 dotyczący wyzwań i perspektyw gospodarki wojennej (fr. *Rapport sur les enjeux et perspectives de l'économie de guerre*), który wskazał na ważną rolę ekonomii społecznej w zapewnieniu bezpieczeństwa i niezależności państwa w dobie obecnego wieloaspektowego kryzysu.

Powyższe jest o tyle istotne, że w czasach wspomnianej wyżej już w oficjalnych dokumentach państwowych gospodarki wojennej ESS odgrywa coraz ważniejszą rolę jako alternatywa dla czysto rynkowego i nastawionego jedynie na zysk modelu gospodarczego. Dodatkowo współczesny poziom niepewności geopolitycznej powoduje, że ważne jest, aby poszukiwać dodatkowych elementów stabilizujących poziom bezpieczeństwa państwa na poziomie krajowym i lokalnym, czego koncepcja ESS jest jednym z elementów.

W konsekwencji znaczenia nabiera ten aspekt francuskich regulacji, który przyznaje specjalny status grupom spółdzielczym traktując je jako tzw. banki

³⁵ Dominik Bierecki, „Zasada równości praw i obowiązków członków spółdzielni. Uwagi na tle orzecznictwa Sądu Najwyższego” *Prawo i Więź*, nr 1 (2022): 264.

³⁶ Dominik Bierecki, *Członkostwo w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej* (Sopot: Wydawnictwo Spółdzielczego Instytutu Naukowego, 2013), 40.

³⁷ Dominik Bierecki, „New Regulation on Membership and Investor Shares in Credit Unions. Comparative Interpretation of Polish Law on Credit Unions” *Review of European and Comparative Law*, nr 56 (2024). 43.

systemowe, co powoduje, iż są traktowane prawnie jako jednolity organizm bankowy, posiadają specyficzne regulacje dotyczące m.in. zarządzania kapitałem czy relacji między centralą a kasami lokalnymi. W tym aspekcie w Polsce banki spółdzielcze pozostają odrębnymi podmiotami prawnymi i nie tworzą aż tak zintegrowanego organizmu prawnego. Dodatkowo wspomniany już w ramach niniejszej pracy fakt, iż we Francji każda grupa bankowości spółdzielczej musi posiadać tzw. organ centralny, który ma realną władzę nad bankami lokalnymi, może wydawać wiążące polecenia, odpowiada za płynność i wypłacalność całej grupy, powoduje, że siła oddziaływania spółdzielczości na rynek krajowy we Francji ma większy potencjał, zwłaszcza w kontekście jednolitej odpowiedzi na różne zdarzenia kryzysowe.

To podejście stanowi ważny punkt odniesienia także dla rozwoju sektora spółdzielczego i ekonomii społecznej w innych krajach, w tym w Polsce. Trzeba jednak brać pod uwagę, iż Francja jest dość specyficznym środowiskiem prawnym, mającym wiele partykularyzmów i nie wszystkie regulacje mogą podlegać bezpośredniej transpozycji. Niemniej wzorowanie się na francuskich rozwiązaniach i próba ich wdrożenia, zwłaszcza na zasadzie *mutatis mutandis*, wydają się być pomysłami wartymi rozważenia, zwłaszcza w kontekście opisywanych w niniejszej pracy tzw. organów centralnych stanowiących dodatkowy szczebel nadzoru i koordynacji bankowości spółdzielczej jako kluczowego elementu ekonomii społecznej.

Bibliografia

- Bierecki Dominik, „New Regulation on Membership and Investor Shares in Credit Unions. Comparative Interpretation of Polish Law on Credit Unions” *Review of European and Comparative Law*, nr 56 (2024): 43-62. Doi: 10.31743/recl.16881.
- Bierecki Dominik, „Zasada równości praw i obowiązków członków spółdzielni. Uwagi na tle orzecznictwa Sądu Najwyższego” *Prawo i Więź*, nr 1 (2022): 264–281. DOI: 10.36128/priw.vi39.395
- Bierecki Dominik, *Członkostwo w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej*. Sopot: Wydawnictwo Spółdzielczego Instytutu Naukowego, 2013.
- Budner-Iwanicka Luiza, Michał Mariański, „Organizacja Izby obrachunkowych we Francji i w Polsce. Wybrane aspekty prawnoporównawcze” *Finanse Komunalne*, nr 3 (2024): 7-20.
- Duverger Tomothée, „Les transformations incrémentales de l'action publique locale au prisme des lois d'économie sociale et solidaire (ESS) et d'organisation

- territoriale” *Politiques & management public*, nr 4 (2019): 443-458. Doi : 10.3166/pmp.36.2019.0017.
- Florczak Ewelina, Jacek Brdulak, „Przedsiębiorstwo społeczne w ujęciu ustawy o ekonomii społecznej versus teoria i praktyka gospodarcza” *Economic and Regional Studies*, nr 4 (2022): 492-508. Doi: 10.2478/ers-2022-0033.
- Główka Joanna, „Statut banku spółdzielczego – regulacje prawne. Część I” *Przegląd Prawno-Ekonomiczny*, nr 24 (2013): 88-96.
- Gorczyński Łukasz, „Ustawa o ekonomii społecznej – omówienie i ocena regulacji oraz rekomendacje na przyszłość” *Kwartalnik Trzeci Sektor*, nr 59-60 (2022): 8-28. Doi: 10.26368/17332265-59/60-3/4-2022-1.
- Hausner Jerzy, Norbert Laurisz, „Social economy ecosystem in Poland – impact of the 2022 legislative framework” *Oeconomia Copernicana*, nr 2 (2023): 305-328.
- Hiez David, „Les relations ambiguës du droit de l'économie sociale et solidaire et de l'économie circulaire” *Revue juridique de l'environnement*, nr 47 (2022): 27-32.
- Kaliński Janusz, *Historia gospodarcza XIX i XX w.* Warszawa: PWE, 2008.
- Lackoroński Bogusław, „Wprowadzenie”, [w:] *Ustawa o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających. Komentarz*, red. Konrad Osajda. Warszawa: C.H. Beck, 2023.
- Lemonnier Mariola, „Le fonctionnement de la médiation sur le marché financier en France face au défi de l'innovation technologique” *Studia Prawnoustrojowe*, nr 63 (2024): 207-223. Doi: 10.31648/sp.9625.
- Lemonnier Mariola, „Ochrona inwestora – od sygnalisty po zmiany modelu nadzoru na francuskim rynku finansowym” *Studia Prawnoustrojowe*, nr 70 (2025) : 191-208. Doi: 10.31648/sp.11402
- Lemonnier Mariola, „Prawo publiczne a prawo prywatne. Uwagi prawnoporównawcze na podstawie prawa francuskiego” *Studia Prawno-Ekonomiczne*, nr 100 (2016): 67-77.
- Lemonnier Mariola, „Wybrane Zagadnienia Francuskiego Prawa spółdzielczego na tle orzecznictwa Sądu Kasacyjnego (Cour De Cassation)” *Prawo i Wiąż*, nr 43 (2023): 70-87. Doi: 10.36128/priw.vi43.599.
- Lemonnier Mariola, Michał Mariański, Jakub Jan Zięty, „Ewolucja koncepcji papieru wartościowego w prawie polskim i francuskim” *Przegląd Prawa Handlowego*, nr 8 (2011): 43-53.
- Mariański Michał, „Formy realizacji zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego we Francji ze szczególnym uwzględnieniem spółek handlowych” *Prawo i Wiąż*, nr 35 (2021): 128-139. DOI: 10.36128/priw.vi35.249.
- Mariański Michał, „Francuski podatek od istotnego majątku związanego z rynkiem nieruchomości, jako możliwe źródło inspiracji dla polskiego ustawodawcy” *Kwartalnik Prawa Podatkowego*, nr 4 (2024): 105-120. Doi: 10.18778/1509-877X.2024.04.05

- Mariański Michał, „Podatkowe komisje konsultacyjne na poziomie gmin jako wsparcie dla krajowego systemu podatkowego” *Finanse Komunalne*, nr 1 (2026): 49-57.
- Mariański Michał, „Struktura wewnętrzna oraz podstawa funkcjonowania L'Autorité des marchés financiers (AMF) jako organu nadzoru nad rynkiem finansowym we Francji” *Monitor Prawa Bankowego* nr 5 (2016): 64-74.
- Mariański Michał, „Uprawnienia i kompetencje francuskiego pomocniczego organu nadzoru nad rynkiem finansowym Autorité de contrôle prudentiel et de résolution” *Przegląd Prawa Handlowego*, nr 4 (2023): 38-44.
- Mariański Michał, Magdalena Zielińska, „Pojęcie szkody przyszłej (préjudice futur) w prawie francuskim. Rozważania na tle polskich uregulowań prawnych” *Studia Prawnoustrojowe*, nr 28 (2015): 143-161.
- Powałowski Andrzej, Ewa Przeszło, „Wsparcie dla ekonomii społecznej – aspekty prawne” *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, nr 7 (2023): 2-9.
- Rosenberg Armand, „L'économie sociale et solidaire (ESS) à l'épreuve de la Covid-19 dans les quartiers populaires” *Les Cahiers du Développement Social Urbain*, nr 2 (2020): 32-33. Doi: 10.3917/cdsu.072.0032.
- Skoczek Jacek, „Problematyka członkostwa w kasach oszczędnościowo-kredytowych w orzecznictwie Sądu Najwyższego w latach 2019–2022” *Prawo i Więź*, nr 43 (2023): 173-86. Doi: 10.36128/priw.vi43.622.
- Wysocka Ewa, „Ewolucja regulacji prawnych w bankowości spółdzielczej w Polsce” *Studia Iuridica*, t. LXXII (2017): 431-456. Doi: 10.5604/01.3001.0011.7646.



This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.
For guidelines on the permitted uses refer to
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>