

Eliza Komierzyńska-Orlińska*

PROBLEM CENTRALIZACJI I DECENTRALIZACJI W KONTEKŚCIE FUNKCJONOWANIA NADZORU BANKOWEGO W POLSCE

Obecnie nadzór bankowy w Polsce funkcjonuje jako element (część) nadzoru nad rynkiem finansowym¹. Został on ukształtowany w wyniku ewolucji², której rezultatem jest obecnie przyjęty model nad-

* Eliza Komierzyńska-Orlińska – doktor nauk prawnych, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

¹ Tak też M. Urban, *Cele nadzoru bankowego w praktyce ustawodawczej*, RPEiS 2011/2, s. 179. Por. B. Smykla, *Nadzór bankowy w ustawie o nadzorze nad rynkiem finansowym – wybrane zagadnienia*, „Prawo Bankowe” 2007/1, s. 53, oraz zob. art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy z 21.07.2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 621 ze zm.) – dalej jako: u.n.r.f.

² Szerzej zob. np. E. Kosieradzka, *Zmiany w zakresie nadzoru bankowego w Polsce na przestrzeni ostatniego dziesięciolecia* [w:] *Sytuacja przedsiębiorcy na tle zmian w prawie publicznym i prywatnym w perspektywie europejskiej*, red. J. Mojak, A. Żywicka, Lublin 2016, s. 109–130 i cyt. tam literatura. Zob. też A. Nadolska, *Komisja Nadzoru Finansowego w nowej instytucjonalnej architekturze europejskiego nadzoru finansowego*, Warszawa 2014, s. 197–205. Autorka ta, pisząc o okresie tworzenia w Polsce zintegrowanego nadzoru nad rynkiem finansowym (w tym bankowym), wprost wspomina o istniejących tendencjach europejskich, a nawet szerzej – światowych – odnoszących się do przechodzenia od nadzoru zdecentralizowanego do nadzoru zintegrowanego – A. Nadolska, *Komisja...*, s. 198. Zob. także np. J. Beldowski, *Zintegrowany nadzór nad rynkiem finansowym – przypadek Komisji Nadzoru Finansowego w Polsce*, <http://forum-pl-cz.com/index.php/cs/verejna-politika/22-polska/polityki-publiczne/49-jaroslaw-beldowski-zintegrowany-nadzor-nad-rynkiem-finansowym-przypadek-komisji-nadzoru-finansowego-w-polsce> (dostęp: 3.12.2018 r.).

zoru zintegrowanego (uniwersalnego³) nad rynkiem finansowym, sprawowany przez Komisję Nadzoru Finansowego (KNF) (określaną często wskutek tego jako „mega-nadzorca”⁴ bądź „mega-regulator”⁵). Jak wskazuje L. Góral: „Wprowadzony do polskiego porządku prawnego jednoinstytucjonalny model nadzoru jest wyrazem – znanych nam już skądinąd – koncepcji centralistycznego zarządzania rynkiem finansowym”⁶.

W ramach niniejszego opracowania zostanie zwrócona uwaga na podstawowe standardy prawne, które powinien spełniać organizacyjny model (jednoinstytucjonalnego) nadzoru zintegrowanego nad rynkiem finansowym (w tym bankowym) oraz na jego wady i zalety. Warto również – w kontekście podjętej w opracowaniu problematyki – zadać pytanie, czy rzeczywiście jest obecnie tak, że KNF jest to jedyny podmiot, który sprawuje nadzór nad bankami w Polsce. Czy możemy mówić o instytucjach wspomagających system nadzoru bankowego w Polsce?

Pod koniec lat 60. ubiegłego stulecia państwo wycofało się z bezpośredniej regulacji rynków finansowych i swoje uprawnienia w tej dziedzinie przekazało niezależnym organom administracyjnym i zawodowym. „To zjawisko wpisuje się w bardziej ogólną tendencję odchodzenia przez państwo od klasycznych form interwencji w niektóre sektory działalności. Wyzwania, jakie niesie rozwój nowoczesnej gospodarki, spowodowały konieczność powołania wyspecjalizowanych instytucji wypełniających pewien wycinek zadań państwa. Tworzone instytucje mają do wypełnienia ważne zadania w sferze regulacji rynków, a wydawane przez nie akty podlegają kontroli niezależnych sądów”⁷. Wskazane zjawisko jest uzasadniane wieloma przesłan-

³ Tak np. T. Nieborak, *Nowe podejście do kwestii nadzoru finansowego*, „Prawo Bankowe” 2006/5, s. 24 i n. oraz A. Nadolska, *Komisja...*, s. 53.

⁴ Tak np. O. Szczepańska, *Podstawowe przesłanki, założenia i struktura sieci bezpieczeństwa finansowego w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, „Bezpieczny Bank” 2005/1(26), s. 26.

⁵ O. Szczepańska, *Podstawowe...*, s. 26.

⁶ L. Góral, *Zintegrowany model publicznoprawnych instytucji ochrony rynku bankowego we Francji i Polsce*, Warszawa 2011, s. 144.

⁷ L. Góral, *Zintegrowany...*, s. 76.

kami, które się pojawiły, wśród których wymienia się: brak akceptacji dla działalności finansowej państwa i równocześnie podjęcie działań, które miały na celu przekonanie opinii publicznej, że rozwiązania prawne stanowiące gwarancję bezstronności działań interwencyjnych państwa są konieczne. Ponadto postęp techniczny i jego szybkie zmiany powoduje potrzebę sprostania wyzwaniom, czego wyrazem jest odwoływanie się do pomocy specjalistów z dziedziny finansów. Czynnikiem mającym wpływ na przekazywanie przez państwo uprawnień regulacyjnych niezależnym organom administracyjnym i zawodowym jest również chęć wprowadzenia środków interwencji, które będą bardziej skuteczne niż środki klasyczne (w szczególności w dziedzinach, w których istotna jest szybkość podejmowania decyzji). Ważnym motywem mającym wpływ na takie działania państwa jest także troska o wiarygodność na międzynarodowym rynku finansowym⁸. L. Góral stwierdza, że: „Instytucje ochrony rynku finansowego, w tym również rynku bankowego, pojawiły się więc jako odpowiedź na te oczekiwania, jako wyraz nowej formy interwencji podmiotu publicznego w sferę funkcjonowania szeroko rozumianego systemu pieniężnego. Istotną rolą takiej wizji interwencji jest łagodzenie napięć, rozstrzyganie konfliktów i zachowanie równowagi całości rynku finansowego. Tendencja do wyodrębniania takich instytucji spośród tradycyjnych struktur administrowania jest naturalną konsekwencją wkraczania przez państwo na nowe obszary interesu publicznego, na których dawna, urzędnicza administracja nie jest już w stanie sprostać wyzwaniom płynącym z gospodarki i technologii”⁹.

Globalizacja rynku finansowego, jego internacjonalizacja i integracja, postęp techniczny i technologiczny, znoszenie barier prawnych pomiędzy poszczególnymi segmentami rynku finansowego, a także utworzenie i rosnąca rola konglomeratów finansowych sprawiły, że pojawiła się tendencja do przekształcania modelu nadzoru sektorowego (nad każdym segmentem rynku finansowego pieczę sprawuje

⁸ L. Góral, *Zintegrowany...*, s. 76–77.

⁹ L. Góral, *Zintegrowany...*, s. 77. Na temat interesu publicznego traktowanego jako przesłanka ingerencji państwa w sferę rynku bankowego zob. L. Góral, *Interes publiczny jako przesłanka ingerencji państwa w sferę funkcjonowania rynku bankowego w Polsce i we Francji*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2010/82, s. 53–68.

wyznaczony, odrębny nadzorca¹⁰) w model zintegrowanego nadzoru nad rynkiem finansowym. Trafnie zauważa L. Góral, że pojęcie nadzoru zintegrowanego jest różnie rozumiane w literaturze przedmiotu i stosunkowo często utożsamiane jest z nadzorem scentralizowanym¹¹. Generalnie biorąc, nadzór zintegrowany to połączenie różnych instytucji nadzorczych w jedną całość. Współdziałając w ramach tej całości, są one bardziej skuteczne; jest to także pewne podejście dla realizacji określonego celu, którym jest zapewnienie właściwej relacji między bezpieczeństwem a efektywnością podmiotów działających na rynku bankowym, w szczególności w kontekście zapewnienia stabilności finansowej i zapobiegania kryzysom systemowym. Zdarza się też, że „nadzór zintegrowany” jest okreśłany mianem nadzoru skonsolidowanego, co jest ewidentnie błędne – pojęć tych utożsamiać nie można; nadzór zintegrowany jest pojęciem szerszym, a nadzór skonsolidowany może być jednym z jego przejawów¹².

¹⁰ W tym przypadku wyróżnia się odrębny nadzór nad sektorem bankowym, ubezpieczeniowym i kapitałowym sprawowany przez co najmniej trzy instytucje wyposażone w kompetencje nadzorcze i regulacyjne w zakresie właściwego segmentu rynku finansowego; nadzór sektorowy jest inaczej okreśłany też jako nadzór wertykalny – tak: M. Skopowski, *Struktura nadzoru finansowego w Unii Europejskiej a kryzys finansowy*, RPEiS 2010/2, s. 176.

¹¹ L. Góral, *Zintegrowany...*, s. 142 – Autor ten mówi tutaj o błędnym utożsamianiu nadzoru zintegrowanego z nadzorem scentralizowanym, natomiast w innym miejscu pisze on: „[...] przyjęty w Polsce model nadzoru niewiele ma wspólnego z nadzorem zintegrowanym, a okreśłić go raczej należałoby jako scentralizowany model nadzoru nad rynkiem bankowym” – L. Góral, *Rekonstrukcja pojęcia rynku bankowego na gruncie przepisów polskiego prawa bankowego i jego użyteczność w zakresie analizy regulacji prawnych normujących cel nadzoru nad tym rynkiem*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2014/92, s. 66. Zob. też L. Góral, *Modele organizacyjno-prawne nad rynkiem finansowym*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2009/80, s. 89. Por. M. Skopowski, *Struktura...*, s. 178.

¹² Tak L. Góral, *Modele...*, s. 90; L. Góral, *Zintegrowany...*, s. 142–143. „Nadzór skonsolidowany w polskim prawie bankowym jest instytucją stosunkowo nową. Obowiązujące od 1 stycznia 2002 r. przepisy w tym zakresie zostały w znacznym stopniu zmienione nowelizacją ustawy – Prawo bankowe z 1 kwietnia 2004 r. Zmiany te wynikały z konieczności uwzględnienia w pełnym zakresie regulacji Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2000/12/EC z 20 marca 2000 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe, wątpliwości interpretacyjnych powstałych na tle niektórych przepisów oraz praktyki nadzoru bankowego” – A. Kawulski, *Nowa regulacja nadzoru skonsolidowanego*, „Prawo Bankowe” 2004/6, s. 80. Nie jest celem niniejszego opracowania wyjaśnienie problematyki nadzoru skonsolidowanego, dlatego wystarczy krótka wzmianka, że jest to nadzór nad funkcjonowaniem

Znaczące jest w analizowanym kontekście stwierdzenie, że: „Wbrew pozorom, nadzór zintegrowany w czystej postaci występuje stosunkowo rzadko, gdyż praktycznie zawsze bank centralny jako jedną ze swoich funkcji wymienia zapewnienie stabilności finansowej, a zatem wśród jego prerogatyw można odnaleźć również nadzorcze”¹³. Wątek ten znajdzie swoje rozwinięcie w dalszej części niniejszego opracowania.

Podstawowym standardem prawnym, jaki powinien spełniać organizacyjny model nadzoru zintegrowanego nad rynkiem finansowym (w tym nad rynkiem bankowym), jest niezależność nadzorczy od rządu w kreowaniu i realizowaniu polityki nadzorczej. Jest to kluczowe ze względu na cele i zadania, jakie ten nadzorca realizuje wobec samodzielnych, samorządnych i samofinansujących się podmiotów działających na tym rynku. Niezależność ta powinna mieć miejsce w wymiarze zarówno personalnym, finansowym, jak i funkcjonalnym¹⁴. Ze względu na ramy niniejszej analizy ograniczę się w tym miejscu do konkluzji, że pomimo zastrzeżeń: „Niezależność Komisji Nadzoru Finansowego jest faktem. Nie jest ona iluzoryczna, to rzeczywistość, choć nie jest to niezależność bezwzględna, absolutna. W największym stopniu możemy o niej mówić w odniesieniu do niezależności funkcjonalnej KNF”¹⁵, czyli właśnie w odniesieniu do formułowanej przez tego nadzorcę i następnie realizowanej polityki nadzorczej. Moim zdaniem należy zgodzić się z P. Stanisławiszynem, który stwierdził, że przepis z art. 3 ust. 3 u.n.r.f., określający, że nadzór nad działalnością Komisji Nadzoru Finansowego sprawuje Prezes Rady Ministrów, nie jest przepisem, który może wskazywać na skuteczność instytu-

grupy kapitałowej (holdingów i konglomeratów finansowych) jako całości i dotyczy ich skonsolidowanej sytuacji finansowej. „Nadzór skonsolidowany ma na celu ograniczenie negatywnych efektów funkcjonowania tych grup kapitałowych, jakim było wykorzystywanie tego samego kapitału do zabezpieczenia działalności różnych podmiotów (przeniesienie ryzyka) oraz rozwiązywanie problemów w związku z nakładaniem się kompetencji różnych instytucji nadzorczych odpowiedzialnych za dany segment rynku finansowego” – tak trafnie: L. Góral, *Modele...*, s. 90.

¹³ Tak słusznie M. Skopowski, *Struktura...*, s. 178.

¹⁴ Szerzej na ten temat zob. E. Komierzyńska-Orlińska, *Niezależność Komisji Nadzoru Finansowego. Iluzja czy rzeczywistość?*, Warszawa 2018, s. 173 i n.

¹⁵ Zob. E. Komierzyńska-Orlińska, *Niezależność Komisji Nadzoru Finansowego...*, s. 190

cji nadzoru, o którym tam mowa. „Nie jest to nadzór weryfikacyjny ani hierarchiczny, ale co najwyżej nadzór o charakterze instytucjonalnym pozbawiony elementarnych przymiotów charakteryzujących organ nadzorczy”¹⁶. Wyraźnie należy podkreślić, że istotą sprawowania nadzoru finansowego (w tym bankowego) jest niezależność. Aby instytucja tego nadzoru mogła skutecznie i efektywnie wykonywać powierzone jej zadania, powinna posiadać szeroki zakres niezależności od wszelkiego rodzaju nacisków, w pierwszej kolejności płynących ze środowiska politycznego¹⁷. Słuszna jest opinia, że „zasadne byłoby ze strony prawodawcy podjęcie działań służących zwiększeniu niezależności KNF od Prezesa Rady Ministrów i w tym celu należałoby uwzględnić w składzie KNF przedstawicieli podmiotów nadzorowanych, przedstawicieli reprezentujących usługobiorców usług świadczonych przez instytucje rynku finansowego, a także osoby wybrane z uwagi na ich wiedzę w dziedzinie bankowości i finansów. Dlatego też obowiązujący w Polsce model nadzoru określić należałoby jako model nadzoru jednoinstytucyjnego, nierespektujący w pełni cechy nadzoru zintegrowanego”¹⁸.

W literaturze przedmiotu wskazuje się zarówno wady, jak i zalety organizacyjnego modelu nadzoru zintegrowanego nad rynkiem finansowym (w tym bankowym). Wśród zalet wymienia się w szczególności¹⁹:

¹⁶ P. Stanisławiszyn, *Status Komisji Nadzoru Finansowego w polskim systemie bankowym* [w:] *Problemy współczesnej bankowości. Zagadnienia prawne*, red. W. Góralczyk, Warszawa 2014, s. 312. Zob. też P. Stanisławiszyn, *Nadzór i kontrola nad Komisją Nadzoru Finansowego* [w:] *Rynek finansowy. Inspiracje z integracji europejskiej*, red. P. Karpuś, J. Węclawski, Lublin 2008. Tak też, powołując się na poglądy P. Stanisławiszyna, E. Komierzyńska-Orlińska, *Niezależność Komisji Nadzoru Finansowego...*, s. 176.

¹⁷ T. Moskal, *Sieć bezpieczeństwa bankowego. Aspekty prawne*, Wałbrzych 2015, s. 76.

¹⁸ L. Góral, *Zintegrowany...*, s. 145.

¹⁹ Zob. G. Szustak, *Nadzór nad działalnością bankową* [w:] *Stabilność i bezpieczeństwo systemu bankowego*, red. J. Nowakowski, T. Famulska, Warszawa 2008, s. 53; G.A. Olszewska, *Komu naprawdę potrzebny jest nowy nadzór finansowy?* [w:] *Nowe zjawiska na rynku finansowym*, red. T. Gruszecki, J. Bednarz, Lublin 2012, s. 226; T. Nieborak, *Nowe...*, s. 29–31; R.W. Kaszubski, *Funkcjonalne źródła prawa bankowego publicznego*, Kraków 2006, s. 95 i n.; M. Skopowski, *Struktura...*, s. 179, 183; A. Kopiński, *Rola nadzoru bankowego w skonsolidowanym nadzorze finansowym w Polsce* [w:] *Banki na rynku finansowym – dziś i w przyszłości. Uwarunkowania i perspektywy rozwoju banków*, red. M. Dębniwska, Olsztyn 2010, s. 251.

- ułatwienie współpracy nadzorczej z krajami, w których nadzór zintegrowany funkcjonuje;
- harmonizacja przepisów, zasad, procesów i metod wykonywania nadzoru zintegrowanego nad wspólnym rynkiem finansowym;
- sprzyjanie innowacyjności;
- eliminacja nakładających się kompetencji różnych instytucji nadzorczych w przypadku nadzoru skonsolidowanego nad konglomeratami finansowymi czy holdingami (powołanie *sui generis* konglomeratu nadzorczego ma pomóc sprostać wyzwaniom związanym ze wzrastającą liczbą konglomeratów finansowych w połączeniu z coraz bardziej skomplikowanymi instrumentami finansowymi, co ma przełożyć się na mniejsze trudności w zakresie ich monitorowania przez zintegrowanego nadzorcę);
- szybsza wymiana informacji, które powinny być właściwie chronione;
- możliwość całościowej oceny sytuacji sektora finansowego (w tym bankowego), z uwzględnieniem jej międzysektorowej struktury;
- zmniejszenie tzw. arbitrażu regulacyjnego (*regulatory arbitrage*), eliminacja konkurencji nadzorczej, większa koordynacja działań w ramach struktur nadzorcy;
- większa i bardziej wyraźna odpowiedzialność zintegrowanego nadzorcy za podejmowane działania (widoczna zwłaszcza w przypadku jednoinstytucjonalnego nadzoru zintegrowanego – jeden podmiot jest odpowiedzialny za nadzór całościowy); wiąże się to z tym, że tylko nadzorca zintegrowany jest upoważniony do podejmowania przewidzianych prawem czynności, za które odpowiada; dodatkowym atutem jest wyeliminowanie sporów kompetencyjnych czy też zrzucania odpowiedzialności (*pass the buck*) na inny organ;
- większa przejrzystość działań;
- wielkość zintegrowanego nadzorcy i szerokość jego kompetencji może przynieść efekt korzyści skali i bardziej efektywne wykorzystanie dostępnych środków nadzoru;
- wzrost efektywności nadzoru, lepsze jego wyniki (tzw. regulacyjna elastyczność);
- niższe koszty funkcjonowania w stosunku do innych rozwiązań organizacyjnych (w tym możliwość wykorzystywania wspólnej,

- szeroko rozumianej infrastruktury, administracji i systemów wspomagających oraz zebranych danych, które – opracowane kompleksowo – służą sprawniejszemu systemowi raportowania, co – idąc dalej – może wpływać pozytywnie na wyniki pracowników i procentować wzrastającym kapitałem intelektualnym);
- neutralność nadzoru, jednolite, zrównoważone podejście nadzorca w stosunku do nadzorowanych podmiotów;
 - eliminacja dublujących się obowiązków informacyjnych wymaganych od podmiotów nadzorowanych, zmniejszenie uciążliwości nadzoru;
 - oddzielenie polityki pieniężnej banku centralnego (Narodowego Banku Polskiego – NBP) od czynności nadzorczych (od polityki nadzorczej), których cele mogą być sprzeczne i w efekcie prowadzić do destabilizacji systemu bankowego;
 - „większy” status jednego, potężnego nadzorca w strukturze instytucjonalnej Polski niż nadzorców sektorowych (nadanie wyższej rangi nadzorca zintegrowanemu w porównaniu do nadzorców nad poszczególnymi segmentami rynku).

Zwraca się uwagę także na to, żeby pamiętać, „iż mimo swego uniwersalizmu tego rodzaju organ nadzorczy powinien w swych działaniach dostrzegać różnice regulacyjne, to znaczy odmienne cele i sposoby funkcjonowania poszczególnych segmentów rynku finansowego”²⁰.

Natomiast jako wady organizacyjnego modelu nadzoru zintegrowanego nad rynkiem finansowym (w tym bankowym) wymienia się najczęściej²¹:

- marginalizację wpływu ministra właściwego ds. instytucji finansowych i Prezesa NBP na działalność KNF oraz zerwanie więzi organizacyjnej z NBP, prowadzące m.in. do utrudnień w pozyskiwaniu informacji, co osłabia znajomość przez KNF problemów rynku finansowego, w tym bankowego; groźba niepełnego,

²⁰ T. Nieborak, *Nowe...*, s. 31.

²¹ Zob. G. Szustak, *Nadzór...* [w:] *Stabilność...*, red. J. Nowakowski, T. Famulska, s. 53; T. Nieborak, *Nowe...*, s. 31–32; R.W. Kaszubski, *Funkcjonalne...*, s. 95 i n.; M. Sko-powski, *Struktura...*, s. 179, 183.

nieskutecznego i nieterminowego przepływu informacji pomiędzy KNF, podmiotami nadzorowanymi i Bankowym Funduszem Gwarancyjnym (BFG);

- nadzór Prezesa Rady Ministrów nad działalnością KNF, co może grozić reprezentowaniem przez KNF linii sprawującego w danym czasie władzę rządu i w konsekwencji skutkować brakiem niezależności KNF od organów politycznych oraz częstymi, koniunkturalnymi zmianami polityki nadzorczej niekorzystnie wpływającymi na podmioty nadzorowane, w tym banki (zob. jednak wcześniej na ten temat pokrótce);
- brak stabilnej większości w składzie KNF, co może powodować problemy decyzyjne;
- ryzyko utraty części doświadczonej, godnej zaufania i wykwalifikowanej kadry, zwłaszcza zatrudnionej w Generalnym Inspektoracie Nadzoru Bankowego, w przypadku niezaakceptowania nowych warunków pracy i płacy lub preferowania przez pracowników pracy na rzecz NBP, co w konsekwencji może wywierać wpływ na jakość sprawowanego nadzoru i jego ciągłość, a także na skuteczność zachowania tajemnicy bankowej i ochrony danych osobowych (w okresie przekształcania nadzorów sektorowych w nadzór zintegrowany ograniczona jest efektywność nadzoru m.in. ze względu na problemy personalne, organizacyjne i techniczne);
- dodatkowe koszty i czas związany z integracją systemów informatycznych, co może spowodować wystąpienie ryzyka błędów; w krótkiej perspektywie wysokie koszty reorganizacji nadzoru
 - w krótkim czasie nie wystąpi efekt oszczędności, a koszty reorganizacji są przerzucone na klientów sektora finansowego;
 - mnogość obowiązków nałożonych na nadzorcę może przynieść
 - odwrotny do zamierzonego – negatywny efekt;
 - zamiast wzrostu efektywności nadzoru może zdarzyć się jego dezorganizacja;
- w przypadku nadmiernego rozbudowania nadzorca może wystąpić nieefektywność pracy w jego strukturach, które mogą stać się labiryntem kompetencyjnym (z wieloma prezesami, dyrektorami i ich zastępcami); w konsekwencji może pojawić się złe zarządzanie, prowadzące do zniechęcenia pracowników instytucji nadzoru i mogące skutkować ich utratą;

- niepojawienie się oczekiwanych korzyści, co może wiązać się z tzw. syndromem drzewka bożonarodzeniowego (ang. *Christmas-tree effect*). „Organ nadzoru, niczym obwieszona bombkami choinka, przekształca się w takiej sytuacji w wielki ocieżyła twór «przyozdobiony» wieloma funkcjami, którym i tak nie może podołać. W takim przypadku bowiem potencjalnie «lepsza» infrastruktura pozwala na realizację zadań mniej istotnych, pozostawiając w cieniu te najważniejsze. W konsekwencji mamy do czynienia z ograniczoną synergią i złudnymi oszczędnościami”²²; efektem negatywnym wynikającym z rozbudowanej struktury organizacyjnej zintegrowanego nadzorcy może być także wydłużenie procesu decyzyjnego;
- ryzyko spóźnionej reakcji, gdy nadzorca pełni także inne funkcje (np. związane z ochroną konsumentów); wpływ na ograniczenie szybkości reakcji na pojawiające się zagrożenia w sektorze finansowym (w tym bankowym) może mieć też samo utworzenie wielkiego, zbiurokratyzowanego, zintegrowanego nadzoru;
- jeden zintegrowany organ nadzoru może nie dostrzegać niuansów rządzących poszczególnymi segmentami rynku finansowego²³;
- niebezpieczeństwo pojawienia się pokusy nadużycia (ang. *moral hazard*)²⁴;
- możliwość otwarcia puszek Pandory (dotyczy to potencjalnych, trudnych do przewidzenia konsekwencji procesu tworzenia jednego nadzorcy nad całym rynkiem finansowym, w tym ban-

²² T. Nieborak, *Nowe...*, s. 32.

²³ „Oczywisty jest fakt, że poszczególne rodzaje nadzoru różnią się od siebie. R.K. Abrams i M.W. Taylor opisują to w niezwykle trafny, a zarazem obrazowy sposób, porównując nadzór bankowy do podmiotu, który znacznie bardziej przypomina lekarza badającego zdrowie pacjenta, podczas gdy nadzór kapitałowy już do policjanta starającego się złapać przestępcę giełdowego manipulującego kursami walorów. Trudność, jak wiąże się z tymi różnicami, polega na konieczności stworzenia jednej kultury nadzorczej, a rozwiązaniem mogą być [...] wydziały do zadań międzysektorowych” – T. Nieborak, *Nowe...*, s. 32.

²⁴ W świadomości podmiotów chronionych przez zintegrowanego nadzorcę może zaistnieć przeświadczenie o wszechmocności nadzorcy. Trafnie konstatuje T. Nieborak: „W takiej sytuacji inwestorzy giełdowi spodziewają się takiej samej ochrony jak deponenci banków, objęci systemem gwarantowania depozytów. Tak oczywiście nie jest, gdyż działalność banku i giełdy różni się od siebie oraz rządzi innymi regułami” – T. Nieborak, *Nowe...*, s. 32.

- kowym); ryzyko uzyskania przez organ nadzoru zbyt dużych uprawnień, które mogą być wykorzystywane w przyszłości przez określone siły polityczne;
- sam proces legislacyjny prowadzący do utworzenia nadzoru zintegrowanego nad rynkiem finansowym (w tym bankowym) może zostać zdominowany przez grupy nacisku, które swoimi działaniami doprowadzą do wypaczenia idei reformy, przez stworzenie bezwartościowych, niespójnych przepisów prawa, których stosowanie będzie skutkowało nieefektywnością działania zintegrowanego nadzorca, a nawet brakiem odpowiedzialności z jego strony.

Podsumowując ten wątek rozważań, trudno jest wskazać jednoznaczne, bezdyskusyjne argumenty „za” lub „przeciw” organizacyjnemu modelowi (jednoinstytucjonalnego) nadzoru zintegrowanego nad rynkiem finansowym (w tym bankowym).

Na wstępie niniejszego opracowania postawiono również pytanie, czy rzeczywiście jest obecnie tak, że KNF jest to jedyny podmiot, który sprawuje nadzór nad bankami w Polsce. Czy możemy mówić o instytucjach wspomagających system nadzoru bankowego w Polsce?

Ustawodawca, powołując do życia Komisję Nadzoru Finansowego, ustanowił ją jako jedynego nadzorcę nad rynkiem finansowym (w tym bankowym) w Polsce²⁵. Jak już wspomniano, wprowadzono w Polsce jednoinstytucjonalny model nadzoru nad rynkiem finansowym (w tym bankowym). Nie oznacza to jednak, że nie istnieją – obok KNF – inne instytucje, które wspomagają system nadzoru (i bezpieczeństwa) na rynku finansowym (w tym bankowym) w Polsce. Nie jest celem niniejszego opracowania szczegółowa analiza działalności tych instytucji – wykraczałoby to poza ramy możliwej do zaakceptowania jego objętości; celem jest ich wskazanie, z podkreśleniem ich

²⁵ Tak też P. Stanisławiszyn, *Status...*, s. 308. NSA stwierdza wprost: „KNF jest niewątpliwie jedynym w państwie organem nadzoru nad rynkiem finansowym [w tym bankowym – E.K.-O.] i w ramach tego nadzoru realizuje ustawowe zadania wobec podmiotów funkcjonujących na tym rynku w całym państwie [...]” – zob. wyrok NSA w Warszawie z 21.02.2012 r., II GSK 67/11, LEX nr 1137965.

istotnej roli w zakresie wsparcia zintegrowanego nadzorca nad rynkiem finansowym (w tym bankowym). Instytucjami tymi w zakresie wspomaganie sprawowania nadzoru bankowego są w szczególności: Narodowy Bank Polski (NBP), Komitet Stabilności Finansowej (KSF), Związek Banków Polskich (ZBP) oraz Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK). Ponadto nie można zapominać o roli i znaczeniu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (BFG), który – obok banku centralnego i instytucji nadzoru nad rynkiem finansowym (w tym bankowym) – tworzy sieć bezpieczeństwa finansowego (ang. *safety net*, *financial safety net*)²⁶. Interesująca jest w tym kontekście konstatacja, że aby bank centralny i instytucja gwarantowania depozytów mogły prawidłowo wykonywać swoje zadania, w tym utrzymać stabilność finansową, „konieczne jest, aby były one w posiadaniu niezbędnych informacji dotyczących kondycji ekonomiczno-finansowej poszczególnych instytucji sektora finansowego. Informacji tych dostarcza instytucja nadzoru bankowego, którą w relacji do pozostałych komponentów sieci bezpieczeństwa określa się jako ich «uszy i oczy» (ang. *ears and eyes*)”²⁷.

Istotne znaczenie w zapewnieniu zabezpieczenia i stabilności systemu finansowego mają działania podejmowane przez NBP, który jako bank centralny Rzeczypospolitej Polskiej (RP) dysponuje instrumentarium wykorzystywanym w ustalonej i realizowanej przez siebie polityce pieniężnej, co w najbardziej ogólny sposób wpływa na decyzje wszystkich podmiotów funkcjonujących na rynku²⁸.

Natomiast Komitet Stabilności Finansowej jest organem właściwym w zakresie nadzoru makroostrożnościowego i zarządzania kryzy-

²⁶ Zob. szerzej na ten temat np. E. Kosieradzka, *Publicznoprawne aspekty bezpieczeństwa gospodarczego* [w:] *Podstawowe płaszczyzny zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego. Aspekty materialnoprawne*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, K. Sikora, Warszawa 2014, s. 68–83.

²⁷ T. Moskał, *Sieć...*, s. 71.

²⁸ D. Gwardiak, *Instytucje wspomagające system nadzoru i bezpieczeństwa na rynku finansowym* [w:] *System nadzoru i bezpieczeństwa na rynku finansowym w Polsce*, red. D. Ostrowska, Warszawa 2013, s. 217. Na temat NBP zob. szerzej E. Kosieradzka, *Status prawny Narodowego Banku Polskiego. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2008.

sowego (art. 3 ust. 1 ustawy z 5.08.2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym²⁹). Nadzór makroostrożnościowy nad systemem finansowym sprawowany przez KSF obejmuje identyfikację, ocenę i monitorowanie ryzyka systemowego powstającego w systemie finansowym lub jego otoczeniu oraz działanie na rzecz wyeliminowania lub ograniczania tego ryzyka z wykorzystaniem instrumentów makroostrożnościowych, natomiast celem nadzoru makroostrożnościowego jest w szczególności wzmacnianie odporności systemu finansowego na wypadek materializacji ryzyka systemowego i wspieranie przez to długookresowego, zrównoważonego wzrostu gospodarczego kraju³⁰. Z kolei zarządzanie kryzysowe w systemie finansowym obejmuje działanie na rzecz utrzymania lub przywrócenia stabilności systemu finansowego w przypadku bezpośredniego zagrożenia tej stabilności. Celem zarządzania kryzysowego jest w szczególności efektywna współpraca członków KSF, w tym koordynacja działań podmiotów reprezentowanych przez tych członków, na rzecz utrzymania lub przywrócenia stabilności systemu finansowego oraz wymiana informacji, opinii i ocen³¹.

Ważne są również działania Związku Banków Polskich, który jest samorządową organizacją banków działającą na podstawie ustawy z 30.05.1989 r. o izbach gospodarczych³², powołaną do życia w styczniu 1991 r. „Do zadań statutowych Związku należy reprezentowanie i ochrona wspólnych interesów jego członków m.in. w zakresie uregulowań prawnych dotyczących ustawodawstwa bankowego, a także wydawanie opinii i ekspertyz oraz delegowanie przedstawicieli do udziału w pracach instytucji doradczo-opiniotawczych dotyczących działania banków, uczestnictwo w charakterze ekspertów w pracach legislacyjnych komisji Sejmu i Senatu, współpraca z Narodowym Bankiem Polskim, rządem i właściwymi ministerstwami w zakresie funkcjonowania przepisów prawa odnoszących się do polskiego systemu

²⁹ Dz.U. z 2017 r. poz. 1934 ze zm. – dalej jako: u.n.m.

³⁰ Art. 1 ust. 1 i 2 u.n.m.

³¹ Art. 2 ust. 1 i 2 u.n.m.

³² Dz.U. z 2017 r. poz. 1218 ze zm.

bankowego, organizowanie wymiany informacji pomiędzy bankami, promocja sektora bankowego i jego usług, budowa infrastruktury międzybankowej, wspieranie standaryzacji produktów i usług bankowych, upowszechnianie wiedzy na temat bankowości, prowadzenie postępowania pojednawczego i sądownictwa polubownego dla banków, upowszechnianie zasad dobrej praktyki bankowej, popieranie kształcenia zawodowego i koordynacja programów szkoleniowych dla kadry bankowej. [...] Przedstawiciele Związku biorą udział w pracach Rady ds. Systemu Płatniczego przy NBP, Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, konsultacjach z Ministerstwem Finansów, Komisjami stałymi Sejmu RP, Komisją Nadzoru Finansowego³³.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów również wykonuje zadania, które przyczyniają się do zapewnienia bezpieczeństwa rynku finansowego³⁴.

Poza wyżej wymienionymi podmiotami (instytucjami) należy pamiętać również o nadzorze właścicielskim, o instytucji nadzoru korporacyjnego (ang. *corporate governance*), audycie zewnętrznym i wewnętrznym. Władza sądownicza, agencje ratingowe, izby rozliczeniowe, minister właściwy ds. instytucji finansowych także odgrywają niebagatelną rolę we wspomaganiu systemu nadzoru i bezpieczeństwa bankowego w Polsce, co wymaga osobnej analizy. Takiej odrębnej analizy – wykraczającej bowiem poza ramy niniejszego opracowania – wymaga też europejski nadzór finansowy i jego oddziaływanie na polską Komisję Nadzoru Finansowego³⁵.

Na zakończenie warto przytoczyć słowa R.W. Kaszubskiego, który słusznie zauważył w roku 2006, że: „Pozycja organu nadzoru oraz sposób jej uregulowania przez przepisy prawa są specyficzne i gwałtowne zamiany nie poprawiają efektywności nadzoru, a wręcz prze-

³³ O ZBP, <https://zbp.pl/o-zbp/dzialalnosc> (dostęp: 10.11.2018 r.).

³⁴ Tak D. Gwardiak, *Instytucje... [w:] System...*, red. D. Ostrowska, s. 218. Zob. w szczególności dział V i VI ustawy z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2018 r. poz. 798 ze zm.). Zob. też E. Rutkowska-Tomaszewska, *Ochrona prawna klienta na rynku usług bankowych*, Warszawa 2013.

³⁵ Zob. w szczególności monografię autorstwa A. Nadolskiej, *Komisja...*

ciwnie mogą spowodować poważne perturbacje. Zmiany prawa regulującego nadzór bankowy w Polsce miały charakter ewolucyjny i przebiegały równoległe do rozwoju usług bankowych. Należy jednak podkreślić, że najważniejszym czynnikiem tej ewolucyjności nie jest powierzenie sprawowania nadzoru bankowi centralnemu, wyspecjalizowanej niezależnej agencji państwa, agencji będącej w strukturach administracji rządowej czy też konkretnemu ministerstwu, lecz sprawność organizacyjna i regulacyjna nadzoru. Element struktury organizacyjnej należy uznać za wtórny, podporządkowany naczelnemu celowi, którym jest zapewnienie bezpieczeństwa systemu bankowego. Natomiast pytanie, kto powinien sprawować nadzór, należy uzależnić od odpowiedzi na pytanie, kto to może zrobić najlepiej. Z kolei odpowiedź na to pytanie jest uzależniona od sytuacji na rynku usług bankowych, poziomu rozwoju tego rynku oraz struktury powiązań z innymi sektorami usług finansowych³⁶.

Bibliografia:

- Beldowski J., *Zintegrowany nadzór nad rynkiem finansowym – przypadek Komisji Nadzoru Finansowego w Polsce*, <http://forum-pl-cz.com/index.php/cs/verejna-politika/22-polska/polityki-publiczne/49-jaroslaw-beldowski-zintegrowany-nadzor-nad-rynkiem-finansowym-przypadek-komisji-nadzoru-finansowego-w-polsce>
- Góral L., *Interes publiczny jako przesłanka ingerencji państwa w sferę funkcjonowania rynku bankowego w Polsce i we Francji*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2010/82
- Góral L., *Modele organizacyjno-prawne nad rynkiem finansowym*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2009/80
- Góral L., *Rekonstrukcja pojęcia rynku bankowego na gruncie przepisów polskiego prawa bankowego i jego użyteczność w zakresie analizy regulacji prawnych normujących cel nadzoru nad tym rynkiem*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2014/92
- Góral L., *Zintegrowany model publicznoprawnych instytucji ochrony rynku bankowego we Francji i Polsce*, Warszawa 2011

³⁶ R.W. Kaszubski, *Funkcjonalne...*, s. 79.

- Gwardiak D., *Instytucje wspomagające system nadzoru i bezpieczeństwa na rynku finansowym* [w:] *System nadzoru i bezpieczeństwa na rynku finansowym w Polsce*, red. D. Ostrowska, Warszawa 2013
- Kaszubski R.W., *Funkcjonalne źródła prawa bankowego publicznego*, Kraków 2006
- Kawulski A., *Nowa regulacja nadzoru skonsolidowanego*, „Prawo Bankowe” 2004/6
- Kopiński A., *Rola nadzoru bankowego w skonsolidowanym nadzorze finansowym w Polsce* [w:] *Banki na rynku finansowym – dziś i w przyszłości. Uwarunkowania i perspektywy rozwoju banków*, red. M. Dębniewska, Olsztyn 2010
- Kosieradzka E., *Publicznoprawne aspekty bezpieczeństwa gospodarczego* [w:] *Podstawowe płaszczyzny zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego. Aspekty materialnoprawne*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, K. Sikora, Warszawa 2014
- Kosieradzka E., *Status prawny Narodowego Banku Polskiego. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2008
- Kosieradzka E., *Zmiany w zakresie nadzoru bankowego w Polsce na przestrzeni ostatniego dziesięciolecia* [w:] *Sytuacja przedsiębiorcy na tle zmian w prawie publicznym i prywatnym w perspektywie europejskiej*, red. J. Mojak, A. Żywicka, Lublin 2016
- Moskal T., *Sieć bezpieczeństwa bankowego. Aspekty prawne*, Wałbrzych 2015
- Nadolska A., *Komisja Nadzoru Finansowego w nowej instytucjonalnej architekturze europejskiego nadzoru finansowego*, Warszawa 2014
- Nieborak T., *Nowe podejście do kwestii nadzoru finansowego*, „Prawo Bankowe” 2006/5
- Olszewska G.A., *Komu naprawdę potrzebny jest nowy nadzór finansowy?* [w:] *Nowe zjawiska na rynku finansowym*, red. T. Gruszecki, J. Bednarz, Lublin 2012
- Rutkowska-Tomaszewska E., *Ochrona prawna klienta na rynku usług bankowych*, Warszawa 2013
- Skopowski M., *Struktura nadzoru finansowego w Unii Europejskiej a kryzys finansowy*, RPEiS 2010/2
- Smykła B., *Nadzór bankowy w ustawie o nadzorze nad rynkiem finansowym – wybrane zagadnienia*, „Prawo Bankowe” 2007/1
- Stanisławiszyn P., *Nadzór i kontrola nad Komisją Nadzoru Finansowego* [w:] *Rynek finansowy. Inspiracje z integracji europejskiej*, red. P. Karpuś, J. Węclawski, Lublin 2008
- Stanisławiszyn P., *Status Komisji Nadzoru Finansowego w polskim systemie bankowym* [w:] *Problemy współczesnej bankowości. Zagadnienia prawne*, red. W. Góralczyk, Warszawa 2014

Szczepańska O., *Podstawowe przesłanki, założenia i struktura sieci bezpieczeństwa finansowego w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, „Bezpieczny Bank” 2005/1(26)

Szustak G., *Nadzór nad działalnością bankową [w:] Stabilność i bezpieczeństwo systemu bankowego*, red. J. Nowakowski, T. Famulska, Warszawa 2008

Urban M., *Cele nadzoru bankowego w praktyce ustawodawczej*, RPEiS” 2011/2