

# Michał Poborski

---

## Polski system nadzoru bankowego a standardy europejskie

---

Acta Scientifica Academiae Ostroviensis nr 7, 145-170

---

2001

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Michał Poborski

## **POLSKI SYSTEM NADZORU BANKOWEGO A STANDARDY EUROPEJSKIE**

### **1. Europejskie standardy nadzoru bankowego**

Porównywanie polskiego systemu nadzoru bankowego z rozwiązaniami przyjętymi w państwach Europy zachodniej jest zadaniem tyleż trudnym, co karkołomnym, obok bowiem pewnych uniwersalnych cech współczesnej bankowości, w tym również tych dotyczących zagadnień nadzoru nad funkcjonowaniem jednostek bankowych, w każdym systemie niezwykle istotny jest całokształt uwarunkowań gospodarczych tego kraju, oparty o jego historyczny i kulturowy rozwój. I dlatego metodologicznie wątpliwa jest próba porównywania polskich rozwiązań z europejskimi, traktowanymi jako pewna całość, rozwiązania przyjęte bowiem przez poszczególne państwa różnią się w swym kształcie tak znacznie, iż efektem takiego porównania byłyby jednie bezwartościowe uogólnienia. W tym sensie poprawniejsze byłoby zatem przeprowadzenie zestawienia polskiego modelu nadzoru z rozwiązaniami przyjętymi w konkretnym państwie o rozwiniętym systemie bankowym. Takie ujęcie tematu byłoby jednak zbyt wąskie, dlatego też przedmiotem niniejszego opracowania będzie przedstawienie wymogów sprawowania efektywnego nadzoru bankowego, formułowanych przez Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego, oraz rozwiązań polskich, ujmowanych na ich tle, ze wskazaniem obszarów dostosowanych do niniejszych wymogów oraz tych nie spełniających przedstawionych kryteriów.

Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego (Basle Committee on Banking Supervision) został założony przez prezesów banków centralnych grupy dziesięciu najbardziej uprzemysłowionych państw świata (tzw. Grupa G – 10) w końcu 1974 r., w odpowiedzi na poważny kryzys na międzynarodowym rynku walutowym i bankowym, spowodowany upadkiem banku Herstatt w RFN<sup>1</sup>. Do końca lat 80-tych Komitet był znany pod nazwą Komitet ds. Przepisów Bankowych i Praktyk Nadzorczych (Basle Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices).

<sup>1</sup> L.Góral: *Rola i zadania Komitetu ds. Przepisów Bankowych i Procedur Nadzorczych w dziedzinie tworzenia regul zarządzania ryzykiem bankowym*, PUG nr 6/1996.

Biuro Komitetu prowadzone jest przez istniejący od 1930 r. Bank Rozrachunków Międzynarodowych (Bank for International Settlements – BIS) w Bazylei, gdzie spotkania Komitetu odbywają się zwyczajowo co trzy miesiące<sup>2</sup>.

Członkowie Komitetu, wbrew nazwie G – 10, pochodzą z 12 państw: Belgii, Francji, Holandii, Japonii, Kanady, Luksemburga, Niemiec, Stanów Zjednoczonych, Szwajcarii, Szwecji, Wielkiej Brytanii i Włoch. Kraje te są reprezentowane w Komitecie przez wysokich rangą przedstawicieli władz: nadzoru bankowego, banku centralnego i innych instytucji finansowych formalnie odpowiedzialnych za nadzór bankowy (np. Ministerstwa Finansów).

Głównym celem działania Komitetu jest wzmacnianie międzynarodowej współpracy w zakresie doskonalenia światowego nadzoru bankowego. Komitet aktywnie popiera więc współpracę między nadzorami państw członkowskich, a także kontakty z innymi władzami nadzoru bankowego na całym świecie. Kontakty te są umacniane na międzynarodowych konferencjach władz nadzoru bankowego, odbywających się od 1979 r. co dwa lata.

Komitet Bazylejski nie ma żadnych formalnych władz, a jego postanowienia nigdy nie miały i nadal nie mają obowiązującej mocy prawnej.<sup>3</sup> Komitet formułuje tylko pewne granice standardów nadzorczych i praktyki nadzorczej, które poszczególne władze nadzorcze mogą wprowadzić do narodowego ustawodawstwa, oraz zajmuje się wymianą informacji i doświadczeń na temat stanu ustawodawstwa bankowego. W ten sposób Komitet popiera dążenia w kierunku wspólnych standardów międzynarodowych w dziedzinie nadzoru bankowego, bez podejmowania prób szczegółowej harmonizacji technik nadzorczych krajów członkowskich. Komitet Bazylejski określić można zatem jako ciało doradcze, a nie ustawodawcze, trzeba jednak zaznaczyć, że posiada on ogromny autorytet, a jego propozycje mają duży wpływ na działalność legislacyjną w zakresie bankowości w świecie (w tym oczywiście w ustawodawstwie Unii Europejskiej)<sup>4</sup>. Siłę oddziaływania wypracowanych rozwiązań wzmacnia nakładany przez Komitet na przedstawicieli krajów członkowskich obowiązek zaangażowania się na korzyść podjętych przez niego inicjatyw.

Omawianie całokształtu działań, podejmowanych od momentu powstania, przez Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego przekracza dość

<sup>2</sup> W. Baka, *Polski sektor bankowy na tle bankowości europejskiej*, BMiB, Warszawa 1998, s.38.

<sup>3</sup> M. Zaleska, *Konstytucja nadzoru bankowego według Komitetu Bazylejskiego*, Bank i Kredyt, październik 1998.

<sup>4</sup> L. Góral, *Rola i zadania Komitetu ds. Przepisów Bankowych i Procedur Nadzorczych...*, op.cit.

znacznie ramy niniejszego opracowania. Najistotniejsze znaczenie ma jednak bez wątpienia wskazany na początku, a wydany we wrześniu 1997 r. dokument, który pod nazwą: „Podstawowe zasady efektywnego nadzoru bankowego”, stał się swoistą konstytucją nadzoru bankowego<sup>5</sup>. Na dokument ten składa się dwadzieścia pięć reguł, które - zgodnie z intencją autorów - powinny być wdrożone w modelach krajowych w celu zagwarantowania skuteczności systemu nadzoru. Oprócz samych zasad dokument zawiera także wyjaśnienie różnych metod, których mogą użyć władze nadzoru bankowego, by je wdrożyć.

Jak wynika z powyższego, jako standardy europejskie można z powodzeniem potraktować owe zasady efektywnego nadzoru bankowego, sformułowane przez Komitet Bazylejski. Wszystkie kraje świata, tym samym i Unii Europejskiej, są nieformalnie zobligowane do ich realizowania, gdyż tylko w ten sposób mogą być uznane za posiadaczy nowoczesnego i bezpiecznego systemu bankowego.

Efektywny system nadzoru bankowego musi przede wszystkim określać w sposób wyraźny zakres obowiązków i celów w stosunku do każdego organu zajmującego się nadzorem bankowym. Każdy taki organ powinien posiadać niezależność operacyjną (w tym polityczną), a także adekwatne środki (personel, fundusze oraz zasoby techniczne). Niezbędne są również odpowiednie ramy prawne dla wykonywania nadzoru bankowego, w tym przepisy dotyczące licencjonowania instytucji bankowych i ich nadzorowania w sposób ciągły<sup>6</sup>. Koniecznym warunkiem efektywnego nadzoru bankowego jest również wyposażenie organów go sprawujących w uprawnienia pozwalające na kontrolę przestrzegania obowiązującego prawa, ze szczególnym uwzględnieniem regulacji związanych z bezpieczeństwem i solidnym charakterem prowadzonej działalności i wreszcie ochrona prawna nadzorców poprzez szczegółowe określenie ich pozycji prawnej. Należy również wprowadzić rozwiązania odnośnie wymiany informacji między organami nadzoru oraz ochrony poufnego charakteru takich informacji.

Nie mniej istotne są zasady dotyczące „licencjonowania” oraz zatwierdzania zmian struktury własnościowej, bowiem licencjonowanie działalności

---

<sup>5</sup> A. Pomorska, *Dostosowanie polskiego systemu bankowego do standardów Unii Europejskiej*, Lublin 1999, s.48.

<sup>6</sup> M. Zaleska, *Nadzór bankowy i regulacje ostrożnościowe w „nowym” prawie bankowym*, SGH: Studia i prace, zeszyt 8, Warszawa 1998, s.44.

bankowej jest niewątpliwie newralgicznym elementem efektywnego nadzoru bankowego. Umożliwia ono wyeliminowanie już na wstępie niewłaściwych osób i podmiotów, chcących prowadzić działalność bankową oraz „podejrzanych” kapitałów. Polityka licencjonowania działalności bankowej umożliwia także wpływ władz na kształtowanie się liczby działających banków oraz struktury sektora bankowego (m.in. na rodzaje działających banków, udział kapitału zagranicznego w systemie krajowym)<sup>7</sup>.

Wymogi formułowane przez Komitet Bazylejski przedstawiają się następująco. Zakres czynności instytucji bankowych, podlegających nadzorowi musi być wyraźnie określony, a używanie słowa „bank” w nazwie takiej instytucji powinno być kontrolowane w możliwie szerokim zakresie<sup>8</sup>. Władze nadzoru bankowego, wydające zezwolenia na prowadzenie działalności bankowej, muszą mieć prawo do ustalania kryteriów, jakie spełnić musi podmiot ubiegający się o takie zezwolenie i odrzucania podań o udzielenie zezwolenia tych instytucji, które nie spełniają ustalonych standardów. Proces licencjonowania powinien składać się co najmniej ze zbadania:

- struktury własnościowej banku, czyli inaczej oceny głównych, bezpośrednich i pośrednich akcjonariuszy (czyli z reguły tych posiadających 10% lub więcej kapitału akcyjnego), oraz akcjonariuszy sprawujących bezpośrednią i pośrednią kontrolę nad bankiem. Ocena ta powinna dotyczyć przede wszystkim przebiegu ich dotychczasowej działalności gospodarczej, ich etyki, reputacji i pozycji w środowisku gospodarczym (tzw. standing finansowy) oraz ich siły finansowej i zdolności do zapewniania dalszego wsparcia finansowego, gdyby okazało się ono potrzebne. Strukturze własności poświęcić trzeba szczególną uwagę w sytuacji, gdy potencjalny bank ma być częścią większej organizacji, tj. konglomeratu finansowego;
- rady nadzorczej i zarządu banku, to znaczy oceny kompetencji rzetelności proponowanego kierownictwa, w tym także rady nadzorczej; pożądanym jest przy tym, aby proponowane kierownictwo składało się ze znaczącej liczby osób, które mają udokumentowaną karierę zawodową w dziedzinie bankowości;

<sup>7</sup> A. Pomorska, *Dostosowanie polskiego systemu bankowego do standardów Unii Europejskiej*, Lublin 1999, s.76.

<sup>8</sup> L. Góral, M. Karlikowska, K. Koperkiewicz-Mordel, *Polskie prawo bankowe*, PWN Warszawa 2000, s.252.

- jego planu działalności, a więc między innymi proponowanej strategii dla banku (w tym strategii jego bieżących operacji), analizy obszaru rynku na którym bank zamierza się skoncentrować;
- mechanizmów kontroli wewnętrznej (organizacji wewnętrznej);
- prognozowanej sytuacji finansowej, w tym jego bazy kapitałowej.

Gdy proponowanym właścicielem lub organizacją macierzystą jest bank zagraniczny, to najpierw powinien on posiadać zgodę władz nadzoru bankowego swojego kraju macierzystego.

Organy nadzoru bankowego muszą mieć prawo do rozpatrywania i odrzucania propozycji odnośnie przenoszenia znacznej części własności akcji czy udziałów dających kontrolę w istniejących bankach stronom trzecim. Muszą też mieć prawo do ustanawiania kryteriów rozpatrywania większych zakupów czy inwestycji banku oraz do upewniania się, czy instytucje powiązane ze sobą lub ich struktury nie narażają banku na nadmierne ryzyka lub nie utrudniają efektywnego nadzoru<sup>9</sup>. Władze nadzoru bankowego powinny zatem wyraźnie zdefiniować, jakie rodzaje i wielkości inwestycji wymagają uprzedniej zgody, a w jakich przypadkach wystarcza tylko zawiadomienie.

Za bardzo ważne uznać należy też zasady dotyczące regulacji i wymogów ostrożnościowych związanych z ryzykiem płynącym z działalności bankowej. Organy nadzoru bankowego muszą ustanowić właściwe i podyktowane rozważą minimalne wymogi dotyczące adekwatności kapitałowej (współczynnika wypłacalności) dla wszystkich banków. Wymogi takie powinny odzwierciedlać ryzyka, jakie podejmują banki, oraz muszą definiować składniki kapitału (podstawowego i uzupełniającego), biorąc pod uwagę ich zdolność do zaabsorbowania strat. Wymogi te, przynajmniej w odniesieniu do banków działających na arenie międzynarodowej, nie mogą być mniejsze niż standardy ustanowione w Bazylejskiej Umowie Kapitałowej i jej nowelizacjach (4% kapitału pierwszej kategorii i 8% całego kapitału w stosunku do aktywów ważonych ryzykiem)<sup>10</sup>.

Istotną częścią systemu nadzorczego jest ocena polityki banku, praktyk i procedur związanych z udzielaniem kredytów oraz dokonywaniem inwestycji, a także ocena ciągłego zarządzania portfelem kredyto-

<sup>9</sup> S. Bereza, *Zarządzanie ryzykiem bankowym*, Warszawa 1992, s.55.

<sup>10</sup> Dyrektywa Rady Europy z dnia 18 grudnia 1989r. w sprawie współczynnika wypłacalności instytucji kredytowych ( 89/647/EEC ).

wym i inwestycyjnym (m.in. wewnętrzne standardy ostrożnościowe, ciągły monitoring, bazę danych).

Organy nadzoru bankowego muszą mieć pewność, że banki ustalają i przestrzegają właściwej polityki, praktyk i procedur oceny jakości aktywów oraz adekwatności odpisów na rezerwy oraz rezerw z tytułu kredytów nieregularnych (rezerwy celowe)<sup>11</sup>.

Władze nadzoru bankowego muszą też mieć pewność, co do posiadania przez banki systemów informacji zarządczej, które umożliwiają kierownictwu identyfikację koncentracji w portfelu<sup>12</sup>. Władze nadzoru muszą także ustalić limity koncentracji w stosunku do pojedynczych kredytobiorców oraz grup powiązanych ze sobą kredytobiorców, a także innych poważnych koncentracji ryzyka. Limity te powinny być wyrażone w postaci określonego procentu kapitału własnego banku (25% kapitału stanowi zwykle górny pułap, do którego bank lub grupa bankowa może udzielić kredytu kredytobiorcy z sektora bankowego nie będącego bankiem lub grupie ściśle powiązanych ze sobą kredytobiorców bez specjalnej zgody nadzoru)<sup>13</sup>.

W celu zapobiegania nadużyciom, wynikającym z kredytowania podmiotów powiązanych, nadzorcy bankowi muszą wprowadzić wymogi, według których banki udzielają kredytów powiązanim ze sobą spółkom i osobom prywatnym. Kredytowanie takie powinno być prowadzone w sposób obiektywny i w ściśle określonym zakresie, a kwoty udzielonych kredytów powinny być monitorowane. Ponadto władze nadzoru powinny mieć prawo do ustalania absolutnych limitów w odniesieniu do omawianych kredytów oraz do odliczania takich kredytów od kapitału przy ocenie adekwatności kapitałowej lub do wymagania zabezpieczenia takich kredytów.

Nadzorcy bankowi muszą być pewni, że banki wypracowały odpowiednią politykę i procedury identyfikacji, monitorowania i kontrolowania ryzyka kraju oraz ryzyka transferu w zakresie swojego kredytowania i inwestowania na arenie międzynarodowej, a także że banki utrzymują adekwatne rezerwy na takie ryzyka. Powiązany z tym zostaje wymóg, aby władze nadzoru bankowego posiadały pewność, że banki odpowiednio mierzą, monitorują oraz adekwatnie kontrolują ryzyka rynkowe (to znaczy mają właściwie skonstruowane ilościowe i jakościowe standardy).

<sup>11</sup> S. Kałużny, *Kontrola w banku*, Warszawa 1995, s.88.

<sup>12</sup> Dyrektywa Rady Europy z dnia 21 grudnia 1992 r. w sprawie monitoringu i kontroli koncentracji dużych kredytów i innych wierzycielności instytucji kredytowych.

<sup>13</sup> Podstawowe zasady efektywnego nadzoru bankowego, Narodowy Bank Polski GINB, Bazylea 1997.

Ponadto, jeżeli jest to uzasadnione, nadzorcy powinni mieć uprawnienia do nakładania konkretnych ograniczeń (limitów) i (lub) specjalnych obciążeń kapitału z tytułu narażenia na ryzyko rynkowe (np. cenowe)<sup>14</sup>.

Organy nadzoru bankowego muszą posiadać pewność, że w bankach ma miejsce proces wszechstronnego zarządzania ryzykiem (obejmujący odpowiednią kontrolę i techniki pomiaru ryzyka ze strony zarządu i kierownictwa wyższego szczebla) w celu identyfikacji, mierzenia, monitorowania i kontrolowania wszystkich innych istotnych ryzyk: ryzyka stopy procentowej (uwzględnienie terminów zapadalności i wymagalności), ryzyka płynności (poprzez dobry system informacji zarządczej, centralną kontrolę płynności, analizę potrzeb w zakresie finansowania netto według różnych scenariuszy, dywersyfikację źródeł finansowania oraz plan awaryjny) i ryzyka operacyjnego. Wreszcie tam, gdzie jest to właściwe, bank powinien posiadać kapitał na pokrycie tych ryzyk<sup>15</sup>.

Władze nadzoru bankowego muszą określić, czy banki mają mechanizmy (system) kontroli wewnętrznej, które są adekwatne do charakteru i skali ich działalności. W zakresie kontroli wewnętrznej trzeba wyróżnić co najmniej trzy podstawowe obszary:

- strukturę organizacyjną (określenie obowiązków i odpowiedzialności, niejawnie limity kwotowe dla zatwierdzania kredytów oraz procedury podejmowania decyzji);
- procedury rachunkowe (uzgadnianie kont, listy kontrolne, okresowe bilanse próbne);
- zasadę „czworga oczu” (realizowaną poprzez rozdzielenie różnych niezależnych funkcji – rewizji wewnętrznej i zewnętrznej oraz funkcji oceny przestrzegania prawa i przepisów, zwaną „compliance”, weryfikację przekrojową, podwójną kontrolę aktywów, podwójne podpisy).

Nadzorcy bankowi muszą być w stanie stwierdzić, czy banki mają adekwatną politykę, instrukcje i procedury, w tym jasno sprecyzowane zasady „poznaj swojego klienta”, które promują wysokie standardy etyczne i profesjonalne w sektorze finansowym oraz zapobiegają celowemu lub mimowolnemu wykorzystaniu banku przez środowiska przestępcze (np. do prania brudnych pieniędzy).

Niezwykle istotne pozostają również metody ciągłego nadzoru banko-

<sup>14</sup> D. Lewandowski, *Regulacje ostrożnościowe nadzoru bankowego*, Biuletyn Bankowy, Wydawnictwo HUBERTUS, Warszawa listopad 1997.

<sup>15</sup> M. Zaleska, *Nadzór bankowy i regulacje ostrożnościowe w „nowym” prawie bankowym*, op.cit., s. 36.



wego. Efektywny system nadzoru bankowego powinien składać się zarówno z określonej formy inspekcji na miejscu, jak i z nadzoru analitycznego („zza biurka”). Władze nadzoru bankowego powinny utrzymywać regularne kontakty z kierownictwem banku oraz muszą gruntownie rozumieć operacje danej instytucji. Z drugiej strony, banki powinny mieć zaufanie do nadzoru i konsultować z nim ewentualne problemy.

Organy nadzoru bankowego muszą mieć możliwość gromadzenia, badania i analizowania sprawozdawczości przygotowywanej dla celów nadzoru ostrożnościowego oraz raportów statystycznych, przekazywanych przez banki oddzielnie (solo basis) oraz w formie skonsolidowanej<sup>16</sup>. Nadzór typu „solo basis” to podejście nadzorcze, koncentrujące się na poszczególnych jednostkach grupy („nadzór z dołu na górę”). Nadzór skonsolidowany zaś koncentruje się na jednostce macierzystej lub spółce holdingowej (można go więc scharakteryzować jako „nadzór z góry na dół”)<sup>17</sup>.

Władze nadzoru bankowego muszą mieć możliwość niezależnej weryfikacji informacji nadzorczej - albo w oparciu o inspekcje na miejscu w banku, albo poprzez wykorzystanie usług rewidentów zewnętrznych. Powinny w tym celu ustanowić wewnętrzne wytyczne w odniesieniu do częstotliwości i zakresu inspekcji na miejscu. Inspekcje te powinny jednak oceniać przede wszystkim następujące kwestie: dokładność przekazywanej przez banki sprawozdawczości, ogólne informacje o operacjach i sytuacji banku, adekwatność systemów zarządzania ryzykiem w banku oraz procedur kontroli wewnętrznej, jakość portfela kredytowego oraz adekwatność odpisów na rezerwy, kompetencje zarządu, właściwy poziom rachunkowości i systemów informacji zarządczej i wreszcie przestrzeganie przez bank praw i regulacji oraz warunków określonych w licencji.

Wykorzystanie pracy rewidentów do celów nadzorczych powinno zaś następować tylko w przypadku, gdy zawód rewidenta jest dobrze rozwinięty, niezależny, a jego poziom gwarantuje fachową realizację wymaganej pracy. Władze nadzoru bankowego powinny zaś nalegać, aby grupy bankowe korzystały z tych samych biegłych rewidentów oraz przeprowadzały badania w tym samym czasie w całej grupie.

Istotnym elementem nadzoru bankowego jest zdolność nadzorców bankowych do nadzorowania grupy bankowej na zasadzie skonsolido-

<sup>16</sup> L. Góral, M. Karlikowska, K. Koperkiewicz-Mordel, *Polskie prawo bankowe*, op.cit., s.255.

<sup>17</sup> W.L. Jaworski, *Współczesny bank*, Warszawa 1998, s.177.

wanej<sup>18</sup>. Pozwala to bowiem na przegląd zarówno bankowej, jak i niebankowej działalności prowadzonej przez bank, zarówno bezpośredniej, jak i prowadzonej pośrednio (przez podmioty zależne i stowarzyszone). Władze nadzoru bankowego powinny jednocześnie zdecydować, które regulacje ostrożnościowe będą miały zastosowanie tylko do samego banku – na zasadzie solo, które będą stosowane na zasadzie skonsolidowanej, a które będą używane według obu zasad.

W kwestii wymogów dotyczących udzielania informacji, organy nadzoru bankowego muszą mieć pewność, że każdy bank prowadzi odpowiednią ewidencję, zgodną z jednolitymi zasadami i praktyką księgową, która umożliwi nadzorowi uzyskanie prawdziwej i obiektywnej opinii na temat sytuacji finansowej banku oraz rentowności jego działalności, oraz muszą być także pewni, że bank regularnie publikuje sprawozdania finansowe, które obiektywnie odzwierciedlają jego sytuację. Władze nadzoru mają ponadto obowiązek opracowania sprawozdań o charakterze informacyjnym, które banki będą przygotowywać i przekazywać w regularnych odstępach czasu (co miesiąc, co kwartał, co rok). Zakres przekazywanej sprawozdawczości może przy tym zależeć od struktury organizacyjnej banku, jego wielkości oraz rodzajów prowadzonej działalności.

Władze nadzoru bankowego muszą wreszcie dysponować adekwatnymi środkami nadzorczymi do wyegzekwowania postępowania naprawczego ze strony banków, w sytuacji, gdy banki nie spełniają wymogów ostrożnościowych (takich jak minimalne współczynniki adekwatności kapitałowej), kiedy mają miejsce naruszenia regulacji, lub gdy istnieje jakiegokolwiek inne zagrożenie dla deponentów. W skrajnych wypadkach, powinno to obejmować możliwość wycofania licencji bankowej albo możliwość rekomendowania jej wycofania<sup>19</sup>.

Odrębne zasady dotyczą w ujęciu Komitetu Bazylejskiego bankowości transgranicznej. Organy nadzoru bankowego muszą prowadzić globalny nadzór skonsolidowany w stosunku do aktywnych w skali międzynarodowej organizacji bankowych, adekwatnie monitorować i stosować odpowiednie normy ostrożnościowe wobec wszystkich rodzajów działalności prowadzonej przez te organizacje bankowe na świecie (w pierwszym rzędzie w ich oddziałach, jednostkach typu joint-ventures

<sup>18</sup> Podstawowe zasady efektywnego nadzoru bankowego, Narodowy Bank Polski GINB, Bazylea 1997.

<sup>19</sup> Ibidem.

oraz podmiotach zależnych).

Kluczowym elementem nadzoru skonsolidowanego jest ustanowienie kontaktów i wymiany informacji z różnymi nadzorcami, w pierwszym rzędzie z władzami nadzorczymi kraju gospodarza (host country). Kontakty takie powinny zostać nawiązane już na etapie licencjonowania, kiedy nadzór kraju – gospodarza przed wydaniem licencji występuje o zgodę ze strony nadzoru kraju macierzystego.

Organy nadzoru bankowego muszą wymagać, aby lokalne operacje banków zagranicznych były prowadzone według tak samo wysokich standardów, jak to jest wymagane od instytucji krajowych oraz muszą posiadać uprawnienia do wymiany informacji potrzebnych nadzorcą kraju macierzystego tych banków w celu prowadzenia skonsolidowanego nadzoru ostrożnościowego. W konsekwencji działalność banku zagranicznego powinna być poddana podobnym regulacjom ostrożnościowym, inspekcjom na miejscu oraz wymogom sprawozdawczym, jak działalność banków krajowych (uznając naturalnie oczywista różnice, jak np. fakt, że oddziały nie muszą być oddzielnie wyposażone w kapitał).

## **2. Realizacja zasad efektywnego nadzoru bankowego w polskim prawie**

Polskie prawo bankowe, dzięki przyjętym w 1997 roku nowym aktom, mianowicie ustawie o Narodowym Banku Polskim oraz ustawie Prawo bankowe,<sup>20</sup> jest obecnie w znacznym stopniu dostosowane do większości omówionych powyżej zasad<sup>21</sup>. Harmonizacja występuje przykładowo w zakresie:

- procesu udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności bankowej;
- kontroli przepływu własności akcji;
- funduszy własnych banku;
- adekwatności kapitałowej;
- limitów koncentracji;
- przeciwdziałania procederowi prania brudnych pieniędzy;
- ustanowienia kontaktów i wymiany informacji z niektórymi władzami nadzoru bankowego.

---

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997r. – Prawo bankowe, Dz.U. nr 140, poz. 939 oraz Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997r. – o Narodowym Banku Polskim, Dz.U. nr 140, poz. 938.

<sup>21</sup> R.W.Kaszubski, E. Śleszyńska-Charewicz, *Kierunki zmian w systemie nadzoru finansowego w Polsce*, Biuletyn Bankowy - dodatek, Wydawnictwo HUBERTUS, Warszawa 1999.

Trzeba jednak zaznaczyć, że istnieją takie obszary, w których brak jest harmonizacji między polskim prawem bankowym, a omawianymi zasadami. Najistotniejsze obszary niedopasowania zostaną omówione poniżej, zaś te, w których polskie regulacje odpowiadają standardom formułowanym przez Komitet Bazylejski, zostaną jedynie zasygnalizowane.

Zasady dotyczące warunków wstępnych efektywnego nadzoru bankowego są w Polsce realizowane częściowo. Zgodnie z wymogami Komitetu Bazylejskiego organ zajmujący się nadzorem nad bankami powinien mieć wyraźnie wskazane cele swojego działania. Za dwa podstawowe takie cele ustawa Prawo bankowe uważa bezpieczeństwo środków pieniężnych, gromadzonych na rachunkach bankowych oraz zgodność działań banku z przepisami szeroko pojmowanego prawa bankowego. Bezpieczeństwo wkładów oszczędnościowych, to cel priorytetowy, przyświecający większości przepisów dotyczących podjęcia i prowadzenia działalności przez banki. Ekonomiczne aspekty tego bezpieczeństwa znajdują uwzględnienie w czynnościach regulacyjnych nadzoru oraz w czynnościach kontrolnych, które służą sprawdzaniu przebiegu realizacji stworzonych norm. Do czynności regulacyjnych należy ustalenie przez organ nadzoru składników kapitału własnego banku, norm płynności pokrycia funduszami własnymi aktywów banku (czyli tzw. współczynnika wypłacalności) oraz norm dopuszczalnego różnego rodzaju ryzyka w prowadzonej działalności. Wielkości te określane są przez organ nadzorczy we właściwym trybie i wiążą każdy bank, a ich realizacja podlega dalszemu nadzorowi. Zapewniają one przede wszystkim stabilność i pewność sytuacji finansowej banku, a tym samym pewność środków pieniężnych powierzonych bankowi i terminową wypłatę wkładów oszczędnościowych<sup>22</sup>.

Zaznaczyć można jeszcze w tym miejscu, iż bezpieczeństwo środków zdeponowanych w bankach – i gwarancja ich wypłat w razie upadłości banku – stanowi ponadto przedmiot ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, którego utworzenie i funkcjonowanie stanowi oczywiste wsparcie dla realizacji zadań nadzoru bankowego, w tym zapewniania bezpieczeństwa powierzonych środków. W przypadku upadłości banku, BFG wypłaca określoną część wkładów oszczędnościowych klientowi. Fundusz angażuje się także w pomoc finansową dla banków przeprowadzających postępowanie

---

<sup>22</sup> A. Dobaczewska, *Nadzór bankowy*, Wydawnictwo Prawnicze LEX, Sopot 1998, s.22.

uzdrawiające, aby nie dopuścić do sytuacji, w której konieczna stanie się wypłata gwarantowanych wkładów.<sup>23</sup>

Drugim z celów nadzoru bankowego, wyrażonym w art.133 ust.1, jest zgodność działalności banków z przepisami ustawy Prawo bankowe, ustawy o Narodowym Banku Polskim, statutem oraz decyzją o wydaniu zezwolenia na utworzenie banku. Treść przepisu wskazuje zatem, że mamy tu do czynienia jedynie z badaniem zgodności działań nadzorowanych podmiotów z przepisami prawa bankowego. Jednakże artykuł 138 ustawy prawo bankowe, poświęcony środkom nadzoru, rozszerza zakres przedmiotowy zainteresowań nadzoru do wszelkich sytuacji, w których stwierdzone zostanie naruszenie prawa w ogóle. Organy nadzoru mają więc prawo, a wręcz obowiązek wkraczać w przypadku naruszenia wszystkich obowiązujących przepisów, także wykonawczych – nie tylko samego prawa bankowego. Kwestię przedmiotowego zakresu nadzoru jeszcze wyraźniej rozstrzyga ustawa o Narodowym Banku Polskim, która do zadań Komisji Nadzoru Bankowego zalicza między innymi nadzorowanie banków w zakresie przestrzegania ustaw, statutu i innych przepisów prawa oraz obowiązujących je norm finansowych. Konieczność wykroczenia poza ścisły zakres prawa bankowego wynika zatem zarówno ze sformułowań ustawy, jak i z jej wykładni systemowej.

Omawiając cel nadzoru, jakim jest zgodność działalności banków z prawem, wspomnieć warto, iż realizacja tego celu obejmuje również sprawdzanie, czy system bankowy nie jest wykorzystywany do procederu prania brudnych pieniędzy. Ten modny ostatnio problem nabiera szczególnego znaczenia w świetle procesu dostosowywania polskiego prawa do dyrektyw WE<sup>24</sup>. Przepisy poświęcone tym zagadnieniom zawarte są w poświęconej niejako specjalnie tej problematyce ustawie o ochronie obrotu gospodarczego,<sup>25</sup> obowiązującej od 1 stycznia 1995 r. Wcześniej jednak, na podstawie art.100 ust.5 ustawy Prawo bankowe z 1989 r.<sup>26</sup>, Prezes NBP upoważniony został do wydawania przepisów wykonawczych w tej materii. Z mocy tego upoważnienia wydał on zarządzenie<sup>27</sup>, regulujące sposób postępowania banków

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz. U. 95 nr 4 poz. 18 z późniejszymi zmianami).

<sup>24</sup> Dyrektywa Rady o przeciwdziałaniu i zapobieganiu używaniu systemu finansowego do celów prania pieniędzy z 10 czerwca 1991 r., OJ L 166.

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o ochronie obrotu gospodarczego i zmianie niektórych przepisów prawa karnego (Dz. U. Nr 126, poz. 615).

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. Prawo bankowe, (Dz. U. Nr 4, poz. 21).

<sup>27</sup> Zarządzenie Nr 16/92 Prezesa NBP z dnia 1 października 1992 r. w sprawie zasad postępowania banków w razie ujawnienia okoliczności wskazujących na lokowanie w banku środków pieniężnych

przy przyjmowaniu kwot pieniężnych w okolicznościach wskazujących, iż pochodzić mogą z przestępstwa. Banki zostały również zobligowane do ustanowienia przepisów wewnętrznych mających na celu wykrycie takiego procederu. Badając zgodność działań banku z prawem, organy nadzoru realizują więc również pośrednio zadanie zapobiegania zjawisku prania pieniędzy.

Mimo braku zapisu w tej mierze, wskazać można na jeszcze jeden cel nadzoru bankowego, jakim jest ochrona stabilności systemu bankowego i całej gospodarki krajowej. Gdyby bezpieczeństwo wkładów znalazło się pod znakiem zapytania, lub wręcz gdyby deponenci mieli je stracić, zjawisko takie zahamowałoby niewątpliwie szeroko pojmowany rozwój gospodarczy. W ubożającym społeczeństwie zmniejszyłby się popyt, pogorszyła koniunktura na towary przemysłowe, system bankowy jest bowiem najważniejszym ogniwem łączącym kredytodawców z bankiem centralnym i inwestorami. Upadłość banków może skutkować poważnymi problemami kredytobiorców, zahamowaniem rozwoju gospodarczego i inwestycji, a w konsekwencji zwiększeniem bezrobocia, lub wręcz recesją (w zależności od skali zjawiska). Jeżeli upadłością dotknięta zostanie duża jednostka, może to również doprowadzić do zakłóceń lub nawet całkowitego, czasowego przerwania obrotu płatniczego. Nie można zatem lekceważyć ekonomicznego znaczenia upadku instytucji bankowych w skali całej gospodarki narodowej. Państwo jest więc żywotnie zainteresowane prawidłowym funkcjonowaniem zarówno systemu bankowego jak i poszczególnych banków. Poprzez nadzór nad płynnością i wypłacalnością jednego banku nadzorowany jest pośrednio cały sektor bankowy. Wprawdzie według prawa polskiego dbałość i troska o to są zadaniem banku centralnego, w ramach prowadzonej przez niego polityki pieniężnej, de facto są też celem nadzoru bankowego. Jest to więc funkcja pośrednia pomiędzy polityką pieniężną regulującą podaż pieniądza na rynku, a funkcjami nadzoru bankowego, kierującego się dobrem klientów banków<sup>28</sup>.

Jak widać więc powyżej, wymogi bazylejskie dotyczące precyzyjnego określenia celów nadzoru bankowego są przez polskie przepisy realizowane w stopniu satysfakcjonującym. Problemy zauważyć można natomiast w kwestii gwarancji niezależności. Niezależność taką, w odniesieniu do instytucji

---

lub innych wartości majątkowych pochodzących lub mających związek z przestępstwem oraz przy dokonywaniu wpłat gotówkowych przekraczających określoną kwotę (Dz. Urz. NBP Nr 9 poz.20).

<sup>28</sup> A. Dobaczewska, *Nadzór bankowy*, op.cit, s.24.

odpowiedzialnej za sprawowanie nadzoru nad działalnością bankową, należy postrzegać w czterech wymiarach, mianowicie: organizacyjnym, finansowym, programowym oraz metodologicznym. Niezależność organizacyjna wiąże się z takim jej usytuowaniem i podporządkowaniem w systemie administracji publicznej, aby nie można było poprzez decyzję, zalecenie, lub inną formę oddziaływania administracyjnego, wpływać w sposób wiążący na przedmiot, zakres oraz sposób wykonywania przez nadzór jego ustawowych uprawnień i obowiązków<sup>29</sup>. Przez niezależność finansową należy rozumieć zagwarantowanie takich środków na działalność instytucji nadzoru, aby możliwa była nie tylko realizacja bieżących ustawowych uprawnień i obowiązków, ale również stabilny, planowy oraz perspektywiczny rozwój instytucji. Niezależność programowa oznacza swobodę ustalania przedmiotu i zakresu przeprowadzania działań kontrolnych oraz nadzorczych (w tym również stosowania sankcji) - a zatem niezależność od decyzji administracji rządowej czy też nacisków różnych grup interesów np. zarządów banków, organizacji konsumenckich, przemysłowych grup nacisku, itp. Czwarty wymiar niezależności instytucji nadzoru bankowego to niezależność metodologiczna, oznaczająca swobodę optymalnego wyboru metodologii, metod i technik badania stosownie do potrzeb, bez ulegania doktrynie, czy też naciskom podmiotów podlegających analizie<sup>30</sup>.

Zakres niezależności programowej i metodologicznej zdaje się nie budzić zastrzeżeń. Wątpliwości powstają natomiast przy analizie przepisów ustawy Prawo bankowe i ustawy o NBP dotyczących jej finansowego i organizacyjnego aspektu<sup>31</sup>. Omawiane ustawy w sposób istotny zmieniły usytuowanie instytucji nadzoru bankowego. Dotychczasowe uprawnienia Prezesa NBP w tym zakresie zostały przekazane nowemu kolegialnemu organowi - Komisji Nadzoru Bankowego (KNB), której przewodniczy Prezes NBP, a której decyzje i zadania, w myśl art. 25 ust. 1 ustawy o Narodowym Banku Polskim, wykonuje i koordynuje wydzielony organizacyjnie w strukturze NBP - Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego, będący jej organem wykonawczym.

Przepisy prawne o nadzorze bankowym nie określiły wprost statusu prawnego KNB. Ograniczyły się natomiast do określenia zadań Komisji,

<sup>29</sup> D. Daniluk, *Regulacje i nadzór bankowy w Polsce*, Biblioteka Menadżera i Bankowca, Warszawa 1996, s.45.

<sup>30</sup> D. Daniluk, S. Niemierka, *Komisja Nadzoru Bankowego i Narodowy Bank Polski jako główni regulatorzy działalności bankowej*, Część 1 i 2, Prawo bankowe Nr 2/98 i 4/98

<sup>31</sup> M. Zaleska, *Nadzór bankowy i regulacje ostrożnościowe w „nowym” prawie bankowym*, op.cit., s.26.

jej składu i trybu działania. Na tej podstawie można stwierdzić jedynie, że Komisja jest kolegialnym, centralnym organem administracji państwowej, nie jest natomiast organem Narodowego Banku Polskiego.

Zgodnie z zapisem art. 26 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy, w skład KNB wchodzi osoby reprezentujące różne instytucje, nie zawsze zresztą, moim zdaniem, merytorycznie związane ze sferą bankowości, a mianowicie:

1. Prezes NBP, który jest z mocy prawa Przewodniczącym KNB;
2. Minister Finansów lub delegowany przez niego sekretarz bądź podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów, jako zastępca Przewodniczącego KNB,
3. Przedstawiciel Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej;
4. Prezes Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego;
5. Przewodniczący Komisji Papierów Wartościowych i Giełd lub jego zastępca;
6. Przedstawiciel Ministra Finansów;
7. Generalny Inspektor Nadzoru Bankowego.

Natomiast w posiedzeniach Komisji dotyczących spraw regulacji nadzoru bankowego oraz określania zasad działania banków, zapewniających bezpieczeństwo środków pieniężnych zgromadzonych przez klientów w bankach, uczestniczy także z głosem doradczym przedstawiciel Związku Banków Polskich.

Tak jak wspomniałem wcześniej, Komisja Nadzoru Bankowego nie jest organem NBP, ten status bowiem ustawa zastrzegła dla Prezesa, Zarządu oraz Rady Polityki Pieniężnej. KNB jest natomiast organem administracji publicznej nie podległym żadnemu organowi państwa. Taka sytuacja prawna powoduje, że KNB, będąc ciałem kolegialnym, posiada teoretycznie dużą niezależność organizacyjną<sup>32</sup>.

Faktycznie powyższe stwierdzenia nie są jednak już tak oczywiste, ponieważ odwołują się tylko do przepisów ustaw regulujących funkcjonowanie KNB. Realia zmieniają zaś takie postrzeganie KNB. Wątpliwości budzi szczególnie jej niezależność podmiotowa i finansowa, KNB nie jest bowiem organem kadencyjnym. Stąd też zwraca uwagę fakt, że właściwie tylko jeden członek Komisji Nadzoru Bankowego może być uznany za osobę niezależną. Jest nim jej Przewodniczący - jego pozycja nie wynika jednak z tego, że jest Przewodniczącym KNB, lecz z faktu, iż jest

---

<sup>32</sup> P. Bednarski, *Ewolucja nadzoru bankowego w Polsce oraz jego perspektywy*, Bank, Nr 7/1999



Prezesem Narodowego Banku Polskiego - konstytucyjnym organem państwa - niezależnym od innych ośrodków władzy. Będąc jednocześnie członkiem KNB jest tym samym jej jedynym członkiem kadencyjnym. Jego kadencja w KNB upływa w dniu, w którym składa on urząd jako Prezes NBP, a odwołany może być tylko w razie zaistnienia przesłanek ściśle określonych w ustawie o NBP<sup>33</sup>.

Pozostali zaś członkowie Komisji nie są powoływani na swoje stanowiska na określone kadencje, a to oznacza, że mogą być odwołani - zgodnie z przepisami kształtującymi ich pozycje - przez organ ich powołujący. Przykładowo Prezesa Zarządu BFG może odwołać w każdej chwili Rada BFG i wtedy osoba taka, będąca jednocześnie Prezesem Zarządu BFG i członkiem KNB przestaje pełnić te funkcje. Osobę zajmującą stanowisko Generalnego Inspektora Nadzoru Bankowego może odwołać Prezes NBP, po uzgodnieniu z Ministrem Finansów, zaś przedstawiciela Prezydenta może odwołać Prezydent, itd. Brak kadencyjności Komisji podważa, moim zdaniem, jej niezależność personalną i czyni ją podatną na naciski z zewnątrz.

Żadna z ustaw ponadto nie zawiera regulacji normujących zasady gospodarki finansowej Komisji Nadzoru Bankowego. Brak takich przepisów uniemożliwia wyznaczenie niezależności finansowej instytucji nadzoru od Narodowego Banku Polskiego.<sup>34</sup>

Analizując dalej skład Komisji można wysunąć i taki wniosek, iż Prezes banku centralnego, jako jedyny członek KNB, ponosi obecnie odpowiedzialność z tytułu sprawowanej funkcji przed Trybunałem Stanu, pozostali zaś odpowiadają na zwykłych zasadach przewidzianych dla funkcjonariuszy publicznych. Powstaje jednak wątpliwość, czy Przewodniczący KNB będzie odpowiadał przed Trybunałem „w zakresie swojego urzędowania” jako Przewodniczący KNB, czy raczej dlatego, że jako Prezes NBP przewodniczy KNB. Ta druga opcja wydaje się bardziej prawdopodobna. Drugim członkiem odpowiedzialnym z tytułu sprawowanej funkcji przed Trybunałem Stanu, mógłby być jeszcze jedynie Minister Finansów, gdyby pełnił funkcję zastępcy Przewodniczącego KNB. Jednakże zgodnie z ustawą o NBP, zastępcą Przewodniczącego może być Minister Finansów, ale i delegowany przez niego sekretarz lub podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów. Z taką właśnie sytuacją

---

<sup>33</sup> D. Mliczewska, *Instytucja nadzoru bankowego w Polsce*, Instytut Finansów, Warszawa 1997, s.48.

<sup>34</sup> L.Góral: *Nadzór bankowy*, op. cit. , s. 231.

mieliśmy do czynienia jeszcze nie tak dawno, bowiem zastępcą Przewodniczącego KNB był podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów – Rafał Zagórny, który zgodnie z art. 198 Konstytucji, nie ponosił odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu.

Zagadnienie odpowiedzialności jest tym bardziej istotne, że większość decyzji KNB podlega zaskarżeniu do NSA. W przypadku uchylenia decyzji KNB mogą powstać różnego rodzaju komplikacje z ustaleniem odpowiedzialności, rodzące poważne skutki. Odpowiedzialność z tego tytułu nie powinna więc być niedookreślona.

Przytoczone argumenty wskazują więc, że w działalności Komisji Nadzoru Bankowego wcześniej czy później mogą pojawić się problemy – zarówno formalne, jak i merytoryczne.<sup>35</sup>

Zasady udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności bankowej w Polsce są w swym zasadniczym kształcie zgodne z wymogami Komitetu Bazylejskiego i z rozwiązaniami unijnymi w tym zakresie<sup>36</sup>. Znalazło to formalny wyraz w przebiegu wstępnego etapu negocjacji w sprawie członkostwa Polski w Unii Europejskiej, jakim był tzw. screening (czyli porównanie unijnego dorobku prawnego z ustawodawstwem krajów kandydujących). Istniejące regulacje w omawianej kwestii oceniono jako satysfakcjonujące. Fundamentalna zasada jaką jest bez wątpienia wymóg, aby kapitał założycielski nie pochodził ze źródeł nieudokumentowanych (np. z działalności przestępczej), ani też z pożyczki lub kredytu, oraz aby z grona potencjalnych głównych akcjonariuszy wyeliminować osoby o nagannej reputacji w środowisku gospodarczym, których etyka i rzetelność mogą budzić wątpliwości oraz podmiotów, znajdujących się w niepewnej sytuacji finansowej lub prowadzących podejrzaną działalność, zdaje się być realizowana nie tylko w literze prawa, ale również w praktyce.

W procesie udzielania zezwoleń na działalność bankową istnieją jednak szczegółowe różnice dotyczące następujących kwestii. Po pierwsze, w myśl obowiązujących przepisów oddziały banków zagranicznych zobowiązane są przede wszystkim do przestrzegania przepisów prawa polskiego, a dopiero następnie prawa kraju pochodzenia. Tymczasem zgodnie z rozwiązaniami przyjmowanymi w krajach Unii oddziały banku podlegają nadzorowi kraju pochodzenia, nie posiadają bowiem samodzielności i są w bezpośredni sposób powiązane ze swoją centralą.

<sup>35</sup> M. Zaleska, *Wpływ wybranych regulacji zewnętrznych na działalność polskich banków*, op.cit., s.27.

<sup>36</sup> E. Śleszyńska-Charewicz, *Polski nadzór jest nowoczesny*, Zeszyt Naukowy WSFiB nr1/1999.

Po drugie termin, w jakim Komisja Nadzoru Bankowego zobowiązana jest podjąć decyzję w sprawie zezwolenia na utworzenie banku wynosi 3 miesiące od daty otrzymania wniosku, podczas gdy w krajach Unii Europejskiej termin ten jest dłuższy i wynosi 6 miesięcy.

Po trzecie wreszcie, przepisy unijne określają szerszy katalog sytuacji, w których zezwolenie na utworzenie banku i prowadzenie przez niego działalności operacyjnej traci moc. Polskie przepisy nie przewidują między innymi sytuacji cofnięcia zezwolenia, które udzielone zostało na podstawie fałszywych informacji, podanych przez założycieli.<sup>37</sup>

Czynności bankowe i pojęcie banku zostały w polskim prawie bankowym zdefiniowane w sposób wadliwy. Według polskiego prawa bankowego nadzorowi podlegają banki, zaś według ustawodawstwa Unii Europejskiej, która dość ściśle realizuje zalecenia Komitetu Bazylejskiego, podmioty wykonujące czynności bankowe. W efekcie tego poza zasięgiem nadzoru bankowego w Polsce pozostają instytucje parabankowe, tj. podmioty, które nie mając statutu banku, mogą wykonywać określone czynności bankowe<sup>38</sup> i którą to kategorię tworzą dwie grupy podmiotów, a mianowicie spółki prawa handlowego, oraz jednostki organizacyjne uprawnione do prowadzenia działalności bankowej na podstawie odrębnych ustaw.<sup>39</sup> Tym samym zasięg podmiotowy nadzoru bankowego nie obejmuje spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, firm inwestycyjnych (Narodowych Funduszy Inwestycyjnych), a także instytucji sprzedaży ratalnej (choć scharakteryzowanie ich jako instytucji parabankowych może już budzić pewne wątpliwości).

Powoduje to, iż podmioty te nie podlegają pod nadzorcze regulacje ostrożnościowe (jak również pod oddziaływanie instrumentów polityki pieniężnej banku centralnego). To zaś stawia je automatycznie w uprzywilejowanej pozycji konkurencyjnej, mając na uwadze niższe koszty funkcjonowania<sup>40</sup>.

Przykładem mogą być spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, które działają na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych. W roku 1998

<sup>37</sup> M. Zaleska: *Wpływ wybranych regulacji zewnętrznych na działalność polskich banków*, op.cit, s.51.

<sup>38</sup> L.Góral, *Nadzór bankowy*, op. cit. , s. 216.

<sup>39</sup> L.Góral, *Warunki podejmowania działalności bankowej w Unii Europejskiej i w Polsce*, PUG nr 9/1996.

<sup>40</sup> A. Kawulski, *Terminy „instytucja finansowa” i „instytucja kredytowa” w prawie wspólnotowym i polskim*, Głosa Nr12/1997.

było ich już 290, a suma aktywów osiągnęła 553 mln zł.<sup>41</sup> Ich celem jest gromadzenie środków pieniężnych swoich członków i udzielanie im pożyczek, oraz prowadzenie na ich zlecenie różnych rozliczeń finansowych. Tymczasem w myśl obowiązujących przepisów nie podlegają one nadzorowi bankowemu, nie przekazują środków z tytułu rezerwy obowiązkowej ani nie mają określonych wymogów kapitałowych.

W artykule 4 ust.3 ustawy z dnia 30 kwietnia 1993 r. o Narodowych Funduszach Inwestycyjnych i ich prywatyzacji z kolei dopuszczona jest możliwość udzielania przez NFI pożyczek i kredytów. Jednocześnie zaś Narodowe Fundusze Inwestycyjne jako instytucje parabankowe, a nie banki sensu stricto nie muszą odprowadzać rezerw obowiązkowych ani wpłacać składek na rzecz Bankowego Funduszu Gwarancyjnego i uczestniczyć tym samym w pokryciu kosztów gwarancji depozytów. Na swoją działalność inwestycyjną nie muszą tworzyć odrębnej bazy kapitałowej, mimo że w ramach realizacji programów naprawczych mogą aktywnie uczestniczyć w obrocie papierami wartościowymi. Narodowe Fundusze Inwestycyjne nie mają także obowiązku ujawniania urzędом skarbowym szczegółów prowadzonej przez nie działalności kredytowej, co stwarza im dodatkową przewagę nad bankami komercyjnymi.

Rozwój instytucji parabankowych - jakkolwiek oceniany pozytywnie - ze względu jednak na nie podleganie nadzorczym regulacjom bankowym, przyczynia się, przy obecnym stanie prawnym, do niestabilności rynków finansowych, narusza zasadę równości warunków konkurencji, obniża bezpieczeństwo obrotu oraz wywołuje istotne zastrzeżenia z punktu widzenia ochrony konsumenta. Dodatkową niepewność wzbudza zatarcie granic produktów finansowych oferowanych przez różne instytucje finansowe. Tym samym coraz trudniej jest rozgraniczać rynki i określać, kto z kim konkuruje – i czy może to czynić.

Trzeba pozytywnie odnotować, że ustawa Prawo bankowe z 1997 r. wprowadziła pewne zmiany w stosunku do poprzednio obowiązującej, które utrudniają dostęp do wybranych czynności bankowych (głównie przyjmowania depozytów i udzielania kredytów) przez jednostki nie będące bankami. Nadal jednak, zgodnie z obowiązującym stanem prawnym, mogą one udzielać pożyczek pieniężnych i poręczeń oraz wydawać karty płatnicze. Potencjalne korzyści ze świadczenia takich

<sup>41</sup> W.L.Jaworski: *Szanse przetrwania banków o polskim kapitale*, Ref. Na konf. „Finanse i bankowość a wejście Polski do Unii Europejskiej”, Warszawa – Pułtusk 1999 r., s.149.

usług, przy których „kropla kapitału własnego uruchamia morze kapitałów cudzych”, będą przyciągać na rynek finansowy coraz to nowe instytucje niebankowe.<sup>42</sup> Ta kwestia wymaga więc na pewno znacznie precyzyjniejszych regulacji.

Na podstawie delegacji ustawowych zawartych w Prawie bankowym, Komisja Nadzoru Bankowego wydała szereg uchwał, które wprowadziły do funkcjonowania jednostek bankowych szczegółowe zasady obliczania funduszy własnych oraz metod pomiaru adekwatności kapitałowej. Nie wdając się w szczegóły można je scharakteryzować jako zgodne w przeważającej części z zaleceniami bazylejskimi. Kwestia kapitału własnego banków jest niezwykle istotna z tego powodu, iż stanowi on stałe źródło finansowania prowadzonej działalności, jest podstawą dalszego rozwoju funkcjonującej jednostki, wreszcie służy do zaabsorbowania ewentualnych strat. Nowe reguły wyliczania funduszy własnych ocenić można jako zdecydowanie bardziej restrykcyjne od wymagań wcześniejszych, dlatego też ze względów praktycznych przewidziano okres dostosowawczy do nowych przepisów, który pozwoli niektórym bankom na płynne dostosowanie do nowych limitów<sup>43</sup>.

Sposób wyliczania współczynnika wypłacalności według obowiązujących przepisów uznać należy za zgodny z rozwiązaniami unijnymi. Jedyny mankament stanowi w tej materii nie istnienie w polskich regulacjach określeń wag ryzyka oraz brak w zarządzeniu KNB horyzontu czasowego co do terminu płatności należności, które występują w dyrektywach Unii Europejskiej.

Metody ciągłego nadzoru bankowego zostały w pełni dostosowane do standardów europejskich. Realia funkcjonowania polskiego systemu bankowego w ubiegłych latach wskazywały wyraźnie, iż nie można obdarzać banków zbyt dużym zaufaniem i polegać tylko na analizowaniu danych przez nich dostarczanych, a inspekcje przeprowadzać dopiero po odebraniu sygnałów o kłopotach finansowych jednostki. Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego przeprowadził w 1995 r. dokładne badanie dziesięciu upadłych banków. Z analizy tej wynika, że żaden z nich nie opracował planu strategicznego i długoterminowego biznes planu. Wielokrotnie banki

---

<sup>42</sup> W. Szpringer, *Wpływ instytucji parabankowych na bezpieczeństwo i stabilność rynków finansowych*, Referat na seminarium BFG „Współczesne kryzysy finansowe a zagrożenie wypłacalności i upadłości banków – wnioski dla Polski”, Warszawa, 19 listopada 1998, s.128.

<sup>43</sup> A. Pomorska, *Dostosowanie polskiego systemu bankowego do standardów Unii Europejskiej*, Lublin 1999, s.190.

te naruszały zasady udzielania kredytów dla nieznanym klientom, brak było metodologii rozpoznawania ryzyka w nowych sferach działalności. W każdym przypadku władze banku stosowały różnego rodzaju manipulacje księgowe, aby poprawić wyniki i prezentowały zazwyczaj niepełne i nieprawdziwe dane, wynajmując słabego audytora do ich uwiarygodnienia.<sup>44</sup> To doświadczenie zwróciło uwagę nadzorców na ogromną rolę inspekcji dokonywanych na miejscu w bankach, gdyż tylko w ten sposób można odpowiednio wcześniej zidentyfikować placówki podejmujące zbyt wielkie ryzyko lub w inny sposób naruszające prawo i zareagować. Dla osób pracujących w pionach inspekcyjnych jednostek nadzoru został stworzony przy współpracy Barents Group „Podręcznik inspekcji na miejscu”, na podstawie którego prowadzone jest szkolenie dla pracowników dokonujących inspekcji w bankach. Podręcznik ten odpowiada najlepszym światowym standardom i został wysoko oceniony przez Komitet Bazylejski<sup>45</sup>.

Niestety nowa ustawa Prawo bankowe nie określa w pełni satysfakcjonujący sposób zasad sprawowania nadzoru skonsolidowanego. Wprowadza tylko pewne ramy prawne, określające zasady współpracy między władzami polskiego nadzoru bankowego (Komisją Nadzoru Bankowego), a innymi władzami nadzoru bankowego oraz innymi instytucjami: Komisją Papierów Wartościowych i Giełd, Urzędem Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi oraz Państwowym Urzędem Nadzoru Ubezpieczeniowego (art. 131 ustawy Prawo bankowe). Wydaje się jednak, że takie rozwiązanie nie jest wystarczające. Stworzenie regulacji ostrożnościowych w tym zakresie będzie więc konieczne w pierwszej kolejności, mimo iż powszechnie wiadomo, że nadzór nad tymi ogniwami rynku jest bardzo trudny (zwłaszcza w odniesieniu do pojawiających się powoli na polskim rynku konglomeratów finansowych, które za pomocą krzyżujących się udziałów kapitałowych, transferów, dywidend oraz wzajemnych lokat dokonują określonych manipulacji, niemożliwych do zbadania przez organy nadzorujące i podatkowe)<sup>46</sup>.

Osobny zupełnie problem stanowi kwestia kontaktów między władzami nadzoru bankowego i instytucjami kredytowymi. Przedstawiciele nadzoru bankowego oraz banków powinni starać się współpracować

<sup>44</sup> E. Śleszyńska-Charewicz, *W trosce o banki i ich klientów*, Magazyn Rzeczypospolitej 1994, nr 3, s. 13.

<sup>45</sup> W. Baka, *Polski sektor bankowy na tle bankowości europejskiej*, BMiB, Warszawa 1998, s.211.

<sup>46</sup> M. Zaleska: *Wpływ wybranych regulacji zewnętrznych...*, op. cit., s.51.

między sobą w jak najszerszym zakresie. Tymczasem polska praktyka w tym względzie wskazuje na sytuację całkiem odmienną. Współpraca między tymi instytucjami układa się często nie najlepiej, a wynika to przede wszystkim z braku wzajemnego zrozumienia. Trudno jest bowiem znaleźć złoty środek między bezpieczeństwem systemu bankowego, a jego rentownością i efektywnością oraz konkurencyjnością<sup>47</sup>. Zarówno bankom, jak i nadzorowi bankowemu zależy oczywiście na zagwarantowaniu bezpieczeństwa, ale bankom w takim samym stopniu zależy również na jak najlepszej rentowności. Wiadomo zaś powszechnie, że regulacje ostrożnościowe z jednej strony ograniczają ryzyko, ale z drugiej strony zmniejszają w znacznym stopniu rentowność, są kosztownym sposobem zabezpieczania się przed ryzykiem. Z tego zaś wynika, że istnieje pewna sprzeczność interesów między organami nadzorującymi działalność bankową, a osobami zarządzającymi w tych instytucjach. Ważne jest zatem, aby władze nadzoru bankowego, próbując realizować swój cel - zagwarantowanie bezpieczeństwa systemu bankowego, nie ograniczały znacznie rentowności banków, rozumiały specyfikę ich działalności i stosowały bardziej indywidualne podejście do banków. Wyższy zysk banku to bowiem większe możliwości zwiększenia kapitałów, a większe kapitały to większe bezpieczeństwo<sup>48</sup>.

Wdrażanie systemów zarządzania ryzykiem rynkowym również napotyka na poważne trudności, bowiem polskie regulacje ostrożnościowe opierają się w większości przypadków na danych z przeszłości i nie nadążają za zmianami rynkowymi<sup>49</sup>. Słuszne byłoby zatem rozważenie możliwości dopuszczenia wewnętrznych modeli zarządzania ryzykiem, zgodnie z zaleceniami Komitetu Bazylejskiego. Postulat ten dotyczy przede wszystkim metod pomiaru i zarządzania ryzykiem walutowym i ryzykiem stopy procentowej. Z drugiej strony należy jednak pamiętać, że o ile w odniesieniu do ryzyka kredytowego i ryzyka płynności banki opracowały już dosyć zaawansowane systemy zarządzania, o tyle w przypadku ryzyka walutowego, a już zwłaszcza ryzyka stopy procentowej, podejmują dopiero wstępne prace, mające na celu wdrożenie nowych systemów. Taki stan rzeczy wynika zaś z faktu, iż banki nie odczuły

<sup>47</sup> K. Koperkiewicz-Mordel, *Polski bank centralny w świetle nowej konstytucji i ustawy o Narodowym Banku Polskim*, Bank i Kredyt Nr 4/1998.

<sup>48</sup> W.L. Jaworski, Z. Krzyżkiewicz, B. Kosiński, *Banki - rynek, środowisko, organizacja*, Poltex, Warszawa 1999, s.134.

<sup>49</sup> M. Zaleska, *Nadzór bankowy i regulacje ostrożnościowe w „nowym” prawie bankowym*, op.cit., s.33.

w przeszłości bardzo dotkliwie skutków ryzyka walutowego i ryzyka stopy procentowej.

Podobnym w swej genezie jest problem bankowości transgranicznej. W Polsce rozliczenia transgraniczne regulowane są w większym stopniu przez prawo dewizowe niż prawo bankowe. Prawo dewizowe zaś nastawione jest w większym stopniu na ochronę interesów państwa niż klientów banków. Sytuacja ta powinna zostać jak najszybciej zmieniona, zwłaszcza jeśli chodzi o przybierającą na intensywności bankowość elektroniczną. Konieczne jest stworzenie płaszczyzny porozumienia odnoszącej się do kontaktów i współpracy między nadzorcami krajów macierzystych i krajów goszczących w nadzorowaniu transgranicznych jednostek bankowych. Pozwoli to adekwatnie monitorować i stosować odpowiednie regulacje ostrożnościowe wobec wszystkich rodzajów działalności prowadzonych przez podmioty aktywne w skali międzynarodowej<sup>50</sup>.

Analizując zagadnienia stanu polskiego nadzoru bankowego na tle standardów europejskich, można zapytać, na ile udało się zbudować w Polsce nowoczesny i odpowiadający potrzebom społeczeństwa i gospodarki system nadzoru? Można także zapytać, na ile sprosta on wyzwaniom stawianym przez coraz bardziej złożoną i globalną bankowość?

Przeprowadzone - nieco pobieżnie, z uwagi na ograniczone ramy niniejszego opracowania - rozważania prowadzą do następujących konkluzji. Przede wszystkim biorąc pod uwagę fakt, iż polski nadzór bankowy startował jedenaście lat temu z punktu praktycznie zerowego, jego obecny stan ocenić należy jako wysoce zaawansowany. W ciągu tego krótkiego okresu udało się z dużym powodzeniem zbudować wszechstronny proces nadzorczy, realizujący wszystkie podstawowe funkcje nadzoru. Wykształcono zespół doświadczonych specjalistów, których poziom, biorąc pod uwagę brak wcześniejszych doświadczeń, uznać należy za bardzo wysoki. Stworzono nowoczesną infrastrukturę sprawozdawczą – analityczną oraz technologię badań w bankach, nie odbiegającą od przyjętych na świecie standardów.

Zarówno Bank Światowy, jak i Międzynarodowy Fundusz Walutowy, a także Komitet Bazylejski ds. Nadzoru Bankowego, wskazują na Polskę jako jeden z przykładów zakończonego powodzeniem procesu tworzenia

<sup>50</sup> E. Pionek, *Harmonizacja prawa bankowego z prawem Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 1995, s.78.



systemu nadzoru bankowego praktycznie od podstaw. Do Generalnego Inspektoratu Nadzoru Bankowego napływają prośby z krajów budujących nadzór bankowy o pomoc i przekazanie doświadczeń.<sup>51</sup>

Istniejący w 1989 roku poziom usług bankowych sprawił, że nadzór został umiejscowiony w strukturze organizacyjnej banku centralnego, czynności bankowe wykonywane były wyłącznie przez banki, a występująca w tym okresie bariera kapitałowa uniemożliwiała wprowadzenie wielu wspólnotowych standardów nadzorczych. Dynamiczny rozwój krajowego rynku usług bankowych oraz jego umiędzynarodowienie spowodowały z oczywistych względów, iż efektywne wykonywanie nadzoru musiało być połączone z dostosowaniem rozwiązań prawnych do norm obowiązujących w krajach Unii Europejskiej i spełniających kryteria formułowane przez Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego<sup>52</sup>.

Zmiany, które wprowadzono w 1997 r. oceniam jako pozytywne. Utworzenie Komisji Nadzoru Bankowego było krokiem właściwym, przeniosło bowiem funkcję sprawowania nadzoru bankowego - w tym kompetencję do tworzenia wiążących banki regulacji ostrożnościowych - z jednoosobowego organu, jakim jest Prezes Narodowego Banku Polskiego, na organ kolegialny, jakim z definicji jest KNB, będąca jednocześnie instytucją formalnie niezależną od NBP. Rozdzielono tym samym dwie, niezwykle istotne funkcje nowoczesnego państwa, jakimi są precyzyjne realizowanie polityki pieniężnej i nadzór bankowy.

Spośród najpilniejszych zadań, jakie stają przed polskim ustawodawcą w kwestii nadzoru bankowego, na uwagę zasługuje realizacja postulatu wyraźnego rozdzielenia - wzorem rozwiązań zachodnich - nadzoru prewencyjnego od nadzoru bieżącego, co w istniejącym stanie prawnym nie zostało wystarczająco podkreślone. Pierwszy z nich byłby sprawowany przez instytucję nadzoru i wykonywany w zakresie jej kompetencji do ustalania wiążących banki reguł rozważnego zarządzania ryzykiem bankowym, drugi zaś - przez bank centralny, i realizowany w toku kontroli, przy jednoczesnym uprawnieniu banku do stosowania przewidzianych prawem środków nadzoru.<sup>53</sup> Całkowite pozbawienie Narodowego Banku Polskiego uprawnień do stosowania środków nadzoru, choćby w ograniczonym zakresie, uważam za zbyt daleko idące.

<sup>51</sup> P. Bednarski, *Ewolucja nadzoru bankowego w Polsce oraz jego perspektywy*, Bank, Nr 7/1999, s. 36.

<sup>52</sup> L. Góral, *Nadzór bankowy*, op. cit., s. 228 - 230.

<sup>53</sup> *Ibidem*.

Jednocześnie jednak, skoro ustawodawca zdecydował się już na powołanie odrębnego od banku centralnego organu nadzoru bankowego, powinien konsekwentnie zapewnić mu ustawowo niezbędną do efektywnego wykonywania zadań niezależność, ze szczególnym uwzględnieniem jej personalnego i finansowego aspektu.

Jeśli chodzi zatem o przedmiotowy zakres nadzoru bankowego, wydaje mi się, że w tej kwestii osiągnięty został, za sprawą „nowych” ustaw bankowych, stan adekwatny do standardów europejskich. Nadal jednak pozostaje sprawą o istotnym znaczeniu dla przyszłego kształtu polskiego systemu bankowego doprecyzowanie zakresu podmiotowego nadzoru i wprowadzenie, zgodnie z postanowieniami dyrektyw Unii Europejskiej, terminologii prawnej określającej w sposób jednolity wszystkie podmioty prowadzące w kraju działalność bankową. Określenie tych podmiotów, przyjętym w dyrektywach terminem „instytucja kredytowa”, stworzyłoby podstawy prawne przyspieszające przemiany strukturalne polskiego sektora bankowego w kierunku systemu instytucji kredytowych.

Mimo pozytywnych ocen kierowanych pod adresem polskiego nadzoru bankowego byłoby jednak nadmiernym optymizmem stwierdzenie, że proces ewolucji został zakończony. Przed nadzorem bankowym stają teraz nowe zadania. Związane są one z narastającą globalizacją rynku usług finansowych, banki dokonują bowiem ekspansji za granice, razem z klientami, których obsługują. Granice państw nie stanowią dzisiaj przeszkód do prowadzenia działalności gospodarczej, którą dodatkowo ułatwia rozwój środków technologicznych (w tym przede wszystkim Internetu). W obserwowanych dziś tendencjach zauważalna jest dążność do łączenia się podmiotów świadczących usługi finansowe. Owa konsolidacja rynku finansowego wynika z przekonania, iż w dzisiejszej sytuacji gospodarczej mogą przetrwać jedynie wielkie organizacje. Tylko duże grupy, posiadające olbrzymi kapitał i oferujące kompleksowe usługi finansowe mogą sprostać narastającej na tym rynku konkurencji. Oczywistym skutkiem połączeń jest gwałtowny wzrost kapitalizacji, ta zaś w prosty sposób przekłada się na wielokrotne zwiększenie elastyczności działań. Dysponując dużym kapitałem banki są w stanie dokonywać znaczących inwestycji w technologię, przejmować inne instytucje, rozszerzać wachlarz swoich usług.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> E. Śleszyńska-Charewicz, *Polski nadzór jest nowoczesny*, Zeszyt Naukowy WSFiB nr1/1999.

Ta sytuacja wymusza zaś z oczywistych względów uelastyczenie procedur sprawowania nadzoru bankowego, zmianę podejścia nadzorca bankowego do niektórych kwestii oraz – co najważniejsze – zacieśnienie współpracy nie tylko między nadzorcami rynku finansowego w obrębie jednego państwa, ale i skali europejskiej, a nawet światowej. Nie ulega wątpliwości, że przyszłością nadzoru bankowego będzie nadzór skonsolidowany. Nadzór ten, regulowany dyrektywami bankowymi Unii Europejskiej, polega na nadzorowaniu holdingów i grup kapitałowych, składających się z różnych podmiotów, zarówno o charakterze bankowym, jak i niebankowym. Instytucją sprawującą nadzór nad taką grupą kapitałową, jest urząd nadzoru właściwy dla podmiotu macierzystego całej grupy. W przypadku, gdy jednostką macierzystą dla danego holdingu (tzw. matką holdingową) jest bank, nadzór skonsolidowany dla całej grupy sprawować będzie nadzór bankowy.

Koniecznością staje się zatem stworzenie norm prawnych, regulujących współpracę Komisji Nadzoru Bankowego z innymi nadzorcami polskiego rynku finansowego (a więc PUNU, KPWiG oraz UNFE), a także z nadzorcami zagranicznymi. Podstawy do takiej współpracy stworzyło Prawo bankowe z 1997 r., nie ulega jednak wątpliwości, że w niedługiej przyszłości rozwiązania te mogą okazać się niewystarczające.