

Małgorzata Fryszak

Spory o nadzór (bankowy)

Kwartalnik Prawa Publicznego 6/4, 193-205

2006

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Małgorzata Frysztak *

SPORY O NADZÓR (BANKOWY)

1. Wstęp

W ostatnich miesiącach w związku z wydarzeniami na scenie politycznej i na rynku bankowym (powołanie bankowej sejmowej komisji śledczej, stworzenie ustawą z dnia 21.7.2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, wspólnego dla całego rynku finansowego nadzoru państwowego) ponownie rozgorzała dyskusja na temat zasadności, konieczności i sposobów interwencji państwa w sektorze bankowym, upostaciowionej przez organu nadzoru bankowego¹.

Obecne dokonania w kwestii zmian w zakresie nadzoru nie są jednakże pierwszymi, od chwili jego powołania a właściwie powojennej reaktywacji w 1989 r., zwłaszcza nie po raz pierwszy dopiero teraz pojawiła się koncepcja zintegrowanego nadzoru nad całością rynku finansowego. Zaawansowane w tym względzie prace prowadzone były w latach 1994–1996.

Warto, jak sądzę wobec kolejnych pomysłów i zmian wokół nadzoru bankowego przypomnieć zaproponowany, choć nie wprowadzony wówczas

* Dr Małgorzata Frysztak – adiunkt, Katedra Prawa Finansowego i Ekonomii, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

¹ Por. m.in.: E. Rutkowska, *Koncepcje zintegrowanego nadzoru bankowego*, „Prawo bankowe”, maj 2006, s. 37 i n.; T. Nieborak, *Nowe podejście do kwestii nadzoru finansowego*, „Prawo bankowe”, maj 2006, s. 21 i n.; B. Smykla, *Nadzór bankowy w ustawie o nadzorze nad rynkiem finansowym – wybrane zagadnienia*, „Prawo bankowe”, styczeń 2007, s. 48 i n.; P. Pelc, *Kontrowersje wokół nadzoru bankowego – polemika do artykułu mec. Bernarda Smykli*, „Prawo bankowe”, luty 2007, s. 85 i n.

w życie projekt, bowiem jego powstanie poprzedziła poważna, bardzo ożywiona dyskusja, a wiele zauważanych wtedy zagadnień i przedstawianych argumentów pozostaje aktualnych, chociaż wówczas argumenty te służyły obronie bądź negocjowaniu zasadności wykonywania nadzoru przez bank centralny.

Największe kontrowersje zarysowały się właśnie wokół kwestii organu mającego sprawować nadzór (bank centralny uważany za niejako naturalnie predysponowany do pełnienia tej roli czy organ administracji państwowej wyspecjalizowany w zakresie nadzoru). Obecnie ta kwestia ma drugorzędne znaczenie, bowiem zarówno ustawy bankowe z 1997 r. jak też obecna z 2006 r., o nadzorze nad rynkiem finansowym przesadziły o jego wykonywaniu przez organ administracji państwa.

Poniżej przedstawione zostało tło i przebieg prac z połowy lat 90-tych.

2. Polski nadzór bankowy w świetle koncepcji z lat 1994–1996

2.1. Przegląd dyskusji

W Polsce, nasilenie dyskusji na temat nadzoru bankowego oraz umiejscowienia tego organu w strukturze organów państwa, przypadło na lata 1994–1996. Był to okres ożywionej dyskusji nad polskim systemem bankowym w ogóle, nad rolą banku centralnego i nadzoru bankowego. Dyskusję wywołała ówczesna sytuacja polskiej bankowości, przez co cała dyskusja była silnie osadzona w realiach polskich. Kontekstem tej dyskusji było niestabilne prawo, wprowadzanie w znacznym stopniu nowych, nieznanych dotychczas regulacji (np. reguł ostrożnościowych), trudna sytuacja systemu bankowego, zdarzające się zbyt często upadłości banków, brak ubezpieczyciela gwarantującego wkłady bankowe, niski profesjonalizm kadry zarządzającej i wiele innych podobnych kwestii².

Głosem w dyskusji była także ustawa z 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, która weszła w życie 17 lutego 1995. Długo oczekiwana ustawa, określiła zasady tworzenia i funkcjonowania obowiązkowego i umownego, systemu gwarantowania środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych, odpowiedzialności za zobowiązania z tytułu

² Ocena wyrażona przez A. Wernika i W. Kostrzewę w referacie na konferencję „Bank centralny w polskiej gospodarce rynkowej”, która miała miejsce 5.5.1994 r. w Warszawie, materiały NBP.

umów depozytowych upadłych banków i zasady pomocy bankom w trudnych sytuacjach.

Bezpośrednim przyczynkiem do debaty lat 1994–1996, była zaproponowana przez ówczesnego Ministra Finansów, zmiana usytuowania organów nadzoru państwa nad bankami. Propozycja Ministra Finansów prof. Grzegorza Kołodki, sugerowała wykonywanie nadzoru właśnie przez ten organ. Przy czym, w zamyśle pomysłodawcy nadzór miał objąć szerszy, od dotychczasowego krąg podmiotów. Nadzorowi Ministra Finansów podlegać miały, poza bankami, również instytucje ubezpieczeniowe oraz rynek papierów wartościowych.

Sprawująca podówczas, funkcję Prezesa NBP, Hanna Gronkiewicz-Waltz odebrała propozycję Ministra Finansów jako zamiar ograniczenia zakresu kompetencji NBP i jego organów.

Tak rozpoczęła się prowadzona prawie dwa lata, wśród teoretyków i praktyków bankowych, debata dotycząca nadzoru bankowego, w tym także kwestii umiejscowienia organów nadzoru. Jedynie częściowo dyskusja miała charakter abstrakcyjnej dysputy naukowej, bowiem bardzo mocno osadzona była w polskich realiach.

Wszczęta dyskusja nie doprowadziła do zmian obowiązującego prawa, jakkolwiek w jej efekcie, przygotowane zostały dwa pakiety projektów zmian prawa. Regulowały one zagadnienia prawa bankowego, prawa ustrojowego NBP oraz nadzoru bankowego. Jeden z pakietów pochodził z NBP i przygotowywany był jako inicjatywa legislacyjna rządu, drugi natomiast był projektem poselskim podpisanym przez posłów SLD i PSL.

Projekty NBP zostały opracowane i przesłane Radzie Ministrów w marcu 1995 r.. Nie stały się jednak przedmiotem obrad ani Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów, ani Rady Ministrów.

Natomiast w czerwcu 1995 r. posłowie SLD i PSL skierowali do Prezydium Sejmu, swój projekt ustawy o Państwowym Nadzorze Bankowym, a następnie w sierpniu, projekt ustawy o Narodowym Banku Polskim. Oba projekty przekazane zostały z dołączonym aprobującym stanowiskiem ówczesnego rządu (podpisanym przez jego premiera p. Józefa Oleksego). Projekty zostały odsłane do konsultacji, a prac nad nimi nigdy nie ukończono. Nigdy też nie do czekały się postaci obowiązującego prawa. W projekcie posłów lewicy, znalazł się pomysł wyłonienia nadzoru z NBP i powołania odrębnego organu. Była to pierwsza, po reaktywowaniu nadzoru bankowego, koncepcja zorganizowania nadzoru bankowego jako wyspecjalizowanego organu administracji państwa.

Dyskusja, inspirowana także zgłaszanymi inicjatywami ustawodawczymi, zakończyła się ostatecznie dopiero wraz z uchwaleniem aktualnie obowiązujących ustaw: o NBP i Prawo bankowe.

Spór, który toczył się wokół nadzoru w latach 1994–1996, toczył się wśród teoretyków i praktyków prawa. Wśród tych ostatnich na pierwsze miejsce wysuwali się H. Gronkiewicz-Waltz i G. Kołodko. Zasadniczą kwestią w dyskusji było określenie pozycji i roli nadzoru bankowego oraz usytuowania tego organu w strukturach państwa. To ostatnie zagadnienie zdominowało dysputę. Dyskusja jaka się wówczas toczyła, toczyła się jedynie niejako pod hasłem poszukiwania optymalnego rozwiązania w kwestii instytucjonalnego umiejscowienia organów nadzoru. W rzeczywistości była to próba oceny i spojrzenia na działalność NBP we wszystkich jej aspektach. Stąd też argumenty, jakie padały w tej dyskusji „za” bądź „przeciw” utrzymaniu rozwiązania w kwestii umiejscowienia organów nadzoru były bardzo zakotwiczone w tamtejszej rzeczywistości i często nie miały charakteru abstrakcyjnego głosu w dyskusji, ale były raczej krytyką bieżących poczynań organów NBP³.

Argumenty dotyczące wyboru określonego modelu organizacji nadzoru miały niejednokrotnie odniesienia wręcz personalne. Przeciwnicy sprawowania nadzoru przez bank centralny to często przeciwnicy ówczesnej Prezes NBP – p. H. Gronkiewicz-Waltz, osoby, które krytycznie nastawione były do działalności NBP nie tylko w aspekcie wykonywanego wówczas przez ten bank nadzoru, ale także np. kierunków prowadzonej polityki pieniężnej.

Również zadeklarowani zwolennicy obowiązującego modelu, byli częstokroć zwolennikami H. Gronkiewicz-Waltz, krytycznie nastawionymi do polityki ówczesnego Ministra Finansów G. Kołodki i dlatego jednoznacznie oponującymi przed wyodrębnieniem nadzoru bankowego z banku centralnego i przeniesieniem do Ministerstwa Finansów (gdyż tylko takie rozwiązanie zgłaszane było wówczas jako alternatywa dla obowiązującego modelu).

Uczestnicy dyskusji, zainteresowani zagadnieniem usytuowania organu nadzoru w strukturze państwa, podzielili się na zwolenników pozostawienia nadzoru bankowego w banku centralnym i zwolenników powołania odrębnego organu.

Wśród pierwszych znaleźli się: E. Śleszyńska-Charewicz – ówczesny Generalny Inspektor Nadzoru Bankowego i A. Kaźmierczak, J. Solarz C. Kosikowski, J. Pietrewicz. Ich stanowiska koncentrowały się wokół tak werbalizowanych argumentów (odniesionych do polskich realiów lat 1994–1995)⁴:

³ Tak zostało to odebrane przez NBP. Por. wypowiedź ówczesnego Generalnego Inspektora Nadzoru Bankowego E. Śleszyńskiej-Charewicz, *Siła argumentu, a nie argument siły*, „Rzeczpospolita” z 27.9.1994 r., s. 14.

⁴ Ibidem; E. Śleszyńska-Charewicz, referat na konferencję „Bank centralny w polskiej gospodarce rynkowej” 5.5.1994 r., Warszawa, materiały NBP; A. Słojewska, *NBP z-radą i bez nad-*

1. Nadzór pozostający poza bankiem centralnym będzie zawsze zmuszony do korzystania z pomocy banku centralnego, a w szczególności do momentu dopóki nie osiągnie określonego poziomu profesjonalizmu pozwalającego na samodzielne działanie.
2. Wyprowadzenie nadzoru z NBP i przekazanie np. rządowi (zgodnie z sugestią ministra Kołodki) jest aktualnie niebezpieczne, albowiem Skarb Państwa jest właścicielem ok. 65% banków komercyjnych, a przekazanie rządowi funkcji nadzorczy bankowego doprowadzi do sytuacji połączenia kompetencji nadzorczych i właścicielskich (rozwiązanie takie dopuszczalne jest jedynie czasowo i niejako „awaryjnie” kiedy wymaga tego sytuacja, np. sanacja banku); niedopuszczalne byłoby natomiast wypracowanie trwałego modelu, w którym Minister Finansów sprawowałby nadzór państwa nad bankami komercyjnymi będąc jednocześnie reprezentantem ich właściciela.
3. Wyodrębnienie nadzoru nie rozwiąże problemu szczególnie newralgicznego, tzn. połączenia wykonywanego przez bank centralny nadzoru państwowego z nadzorem właścicielskim w sytuacjach przejmowania, w trybie Prawa bankowego, banków zagrożonych upadłością (jednocześnie sugerowano rozwiązanie tego problemu w drodze powołania w tym celu niezależnych od organów nadzoru instytucji, bądź powierzenie tego etapu sanacji banku „ubezpieczycielowi” banków czyli nowopowołanemu wówczas Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu)⁵.
4. Istnieje niebezpieczeństwo wysoce niewłaściwego wykonywania nadzoru poprzez wykorzystanie tej roli dla realizowania bieżącej polityki gospodarczej.
5. Nietrafny jest także zarzut, zgłaszany pod adresem NBP i dyskredytujący bank centralny jako organ nadzoru, a dotyczący obecnego kapitałowego angażowania się banku centralnego w banki komercyjne, zagrożone upadłością (ten problem rozwiązuje bowiem powołanie BFG – obowiązkowego „ubezpieczyciela” banków, odpowiednio wyposażonego kapitałowo i zdolnego do przejęcia i zaspokojenia roszczeń depozy-

zoru bankowego, „Rzeczypospolita” z 18.11.1995 r., s. 13; H. Gronkiewicz-Waltz, referat na konferencję „Bank centralny w polskiej gospodarce rynkowej” 5.5.1994 r., Warszawa, materiały NBP; J. K. Solarz, *Nadzór bankowy*, „Nowa Europa” z 2-4.9.1994 r.; A. Kaźmierski, referat na konferencję „Bank centralny w polskiej gospodarce rynkowej” z 5.5.1994 r., Warszawa, materiały NBP; K. Pietraszkiewicz, *Razem z NBP czy osobno*, „Rzeczypospolita” z 7.11.1995 r., s. 19.

⁵ Instytucja przejęcia banku w celu jego sanacji nie została recypowana przez obecne Prawo bankowe i nie znajduje się obecnie wśród środków nadzoru, ta kwestia nie stanowi w związku z tym już argumentu w dyskusji o nadzorze.

tariuszy, wierzycieli upadającego banku); wyprowadzenie nadzoru bankowego z struktur banku centralnego nie jest odpowiedzią na ten problem, pozostaje z nim bez związku, jest to raczej przyczynek do dyskusji nad kształtem i zadaniami nadzoru.

6. Pozostawanie nadzoru w banku centralnym nie grozi wystąpieniem zjawiska „moralnego hazardu”, czyli działania banków komercyjnych w pełnym przekonaniu absolutnego braku zagrożenia upadłością, (albowiem nadzór działając w celu ochrony pieniędzy depozytariuszy nie dopuści do upadłości żadnego z nich); zagrożenie opisywane przez zjawisko „moralnego hazardu” wystąpić może bez względu na to kto wykonuje nadzór; to także nie jest więc argument w dyskusji na temat umiejscowienia nadzoru, a raczej w dyskusji na temat jego roli i efektywności.
7. Określone decyzje, o strategicznym znaczeniu dla banku centralnego, nie powinny wyjść z kompetencji banku centralnego.
8. kwestią kluczową dla prawidłowo działającego nadzoru, jest nie jego umiejscowienie, lecz profesjonalizm.
9. Konieczne jest zachowanie ciągłości struktur sprawujących do tej pory funkcje kontrolne.
10. Jakość skupionych w banku centralnym, baz danych dotyczących funkcjonowania rynku finansowego, perspektyw makroekonomicznych, przemawia za pozostawieniem nadzoru w strukturach przygotowanego do tego zadania banku centralnego.
11. Bank centralny gwarantuje profesjonalizm metod analitycznego określania różnych typów ryzyka finansowego na różnych poziomach funkcjonowania bankowości.
12. Powstanie nowego organu spowoduje powstanie nowych, niepotrzebnych kosztów.
13. Konieczne jest minimalizowanie kosztów ewentualnych przeobrażeń struktury ogniw powołanych do sprawowania nadzoru bankowego.
14. Same zmiany organizacyjne i powstanie nowej struktury nie wpłyną w oczywisty sposób, na podniesienie poziomu działania nadzoru bankowego.
15. W chwili obecnej bank centralny posiada najlepsze przygotowanie merytoryczne w zakresie sprawowania nadzoru bankowego.
16. Okres lat 90-tych (kiedy toczyła się dyskusja) nie jest najlepszym czasem dla podejmowania tak kapitalnych prób rozwiązań prawnych, albowiem jest to okres stale jeszcze dokonującej się transformacji systemowej.
17. Zbyt wielki wysiłek merytoryczny i organizacyjny został dotychczas włożony w realizowanie zadań nadzorczych, jak na to aby usiłować

to zmienić nie mając przy tym jednoznacznie lepszej koncepcji, w tym zakresie.

18. Większość banków komercyjnych, opowiada się za utrzymaniem nadzoru bankowego w banku centralnym, jakkolwiek postulują przeprowadzenie pewnych reform w jego wykonywaniu.
19. Przykład innych systemów bankowych dowodzi, iż najpowszechniejszym modelem nadzoru bankowego jest powierzenie jego sprawowania właśnie bankowi centralnemu.
20. Przy zasadniczych przeobrażeniach konieczne jest uwzględnienie niekorzystnego obecnie środowiska dla takich zmian, tzn. aktualnej skali problemów w sektorze bankowym, zasobów kadr bankowych, procesów restrukturyzacji banków, ale także aktualnej sytuacji gospodarczej państwa oraz zmian w centrum gospodarczym.
21. Obecne rozwiązanie jest akceptowane przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy.

Przeciwnicy pozostawienia nadzoru w banku centralnym, dowodzili natomiast słuszności swojego stanowiska i krytykowali dotychczasowe rozwiązania. Krytyka pozostawiania nadzoru w banku centralnym, tak jak i jego obrona, była bardzo ściśle osadzona w realiach polskich.

Wśród zwolenników zorganizowania nadzoru bankowego w odrębnej instytucji albo przekazania wykonywania funkcji nadzorczych Ministrowi Finansów byli: G. Kołodko, W. Wilczyński i M. Groszek. Ich argumenty były następujące⁶:

1. Niezależny i umiejscowiony poza bankiem centralnym nadzór bankowy, dopełni systemu kontroli instytucji finansowych.
2. NBP jako bank centralny i bank państwa będzie wolny od kapitałowego angażowania się w banki komercyjne w związku z ich ratowaniem i w celu zapobieżenia masowym upadłościami (tzw. „efektowi domina”).
3. W zbyt znacznym stopniu standardy bezpieczeństwa bankowego wynikają z decyzji prezesa NBP (zmiana usytuowania nie jest tu zresztą jedynym postulowanym rozwiązaniem, należy też zmienić w tym zakresie samą ustawę, tak aby to właśnie ona była podstawowym źródłem takich standardów).
4. Konieczne jest tworzenie jawnych i przejrzystych struktur, uniemożliwiających posądzenie banku centralnego o instrumentalne wykorzystywanie regulacji nadzorczych.

⁶ M. Groszek, referat na konferencję „Bank centralny w polskiej gospodarce rynkowej” 5.5.1994 r., Warszawa; G. Kołodko, *Przed Bogiem i historią*, „Polityka” nr 35(1947) z 27.8.1994 r., s. 9.

5. Obecne rozwiązania spotykają się ze zbytnią krytyką kredytobiorców i depozytariuszy.

Wydaje się, że stanowisko przeciwników istniejącego stanu prawnego było słabiej bronione, a jednocześnie ich argumenty częściej miały charakter bardziej publicystyczny, niż naukowy.

2.2. Projekt ustawy o Państwowym Nadzorze Bankowym

Jak wspomniano w marcu 1995 r., bank centralny zakończył prace nad projektami nowych ustaw o NBP i Prawo bankowe. W ocenie twórców, projekty regulowały kwestie bankowe, w tym także zakres i zasady funkcjonowania nadzoru bankowego w sposób kompleksowy i zgodny z wymogami Wspólnot Europejskich. Projekty, wraz z opiniami zainteresowanych środowisk naukowych i praktyków bankowych, przekazane zostały Radzie Ministrów, która dysponowała inicjatywą ustawodawczą. Przedłożone projekty ustaw nie stały się jednak przedmiotem obrad Rady Ministrów i nie skorzystano z przysługującej inicjatywy ustawodawczej. Projekty te nie stały się, więc także przedmiotem obrad parlamentu.

Również z 1995 r. pochodzą projekty poselskie, sygnowane przez posłów PSL i SLD. W czerwcu 1995 roku skierowany został do Prezydium Sejmu projekt ustawy w Państwowym Nadzorze Bankowym, a w sierpniu projekt ustawy o NBP. Oba projekty zaopatrzone były w opinie Rady Ministrów. Prezydium Sejmu zadecydowało o dalszym prowadzeniu konsultacji i nie skierowało projektów pod obrady Sejmu. Poselski projekt również nie doczekał się postaci obowiązującego prawa.

Obydwa pakiety projektów nowych ustaw postulowały przede wszystkim zmianę w strukturze i celach działania NBP. Odmiennie proponowały, inną od dotychczasowej wizję polskiego banku centralnego. Projekt poselski zakładał też zasadniczą zmianę w kwestii organizacji nadzoru bankowego. Reminiscencje zaproponowanego wówczas punktu widzenia, znalazły odzwierciedlenie w przygotowanej dwa lata później ustawie o NBP i Prawo bankowe.

Poniżej przedstawiony został projekt ustawy o Państwowym Nadzorze Bankowym, poprzedzony kilkoma uwagami dotyczącymi pozostałych uregulowań, które również znalazły się w przygotowanych wówczas projektach.

Najistotniejszą zmianą proponowaną, zarówno przez NBP jak i posłów lewicy, było powołanie nowego organu NBP, nieznanego dotychczasowej ustawie. Miał to być organ kolegialny. W projekcie NBP nazwany Radą Polityki Pieniężnej, a w projekcie poselskim Radą NBP. Obydwa projekty odmiennie widziały rolę tego organu. Projekt NBP chciał, aby Rada prowadziła politykę pieniężną,

ustalała poziom stóp procentowych, zasady kształtowania kursu walutowego, stopy rezerwy obowiązkowej. Według projektu poselskiego Rada miała pełnić funkcję rady nadzorczej i kontrolować bieżącą działalność NBP. Miałyby zatwierdzać bilans, plan finansowy i sprawozdanie z działalności NBP, zasady rachunkowości, regulamin prac Zarządu NBP. Nadto posłowie proponowali, aby Prezes NBP będący jednocześnie przewodniczącym Rady był powoływany przez Sejm po zasięgnięciu opinii premiera. Projekt NBP postulował natomiast, by Prezes NBP powoływany był przez Sejm na wniosek prezydenta.

W projekcie poselskim w posiedzeniach Rady mógłby brać udział przedstawiciel rządu, któremu przysługiwałoby uprawnienie zawieszenia wykonania uchwały Rady na okres 14 dni. W Radzie tej znaleźliby się trzej członkowie powoływani przez rząd, trzej powoływani przez Sejm i dwaj powoływani przez Związek Banków Polskich. Powoływanie dwóch członków Rady przez Związek Banków Polskich zostało krytycznie zaopiniowane przez Ministerstwo Finansów, które dopuszczało jedynie powoływanie członków Rady przez Sejm i rząd. Według projektu NBP w przeciwieństwie do projektu poselskiego, członkami Rady powinni być również wiceprezesi zarządu banku.

Istotna różnica występowała też w określeniu roli, w jakiej przygotowane projekty widziały NBP. W myśl projektu samego NBP podstawowym celem działalności banku centralnego ma być umocnienie pieniądza polskiego oraz osiągnięcie i utrzymanie stabilności cen. Zdaniem posłów poza wyżej określonymi celami działalności, NBP ma także współdziałać w realizacji polityki gospodarczej państwa. Przejawem owego współdziałania miało być faktyczne pozbawienie banku centralnego autonomii w zakresie określania polityki pieniężnej. Kierunki tej polityki miałyby być dalej corocznie uchwalane przez Sejm. Projekt NBP przewidywał jedynie informowanie Sejmu o założeniach polityki pieniężnej i przedstawianie stanu realizacji prowadzonej polityki pieniężnej.

Ustosunkowując się do zaprezentowanych idei należy zwrócić uwagę, na to że projekt NBP miał charakter znacznie bardziej nowatorski. W poselskim pobrzmiwały złe echa koncepcji okresu monobanku i wykazanie ograniczonego zaufania do możliwości funkcjonowania w pełni niezależnego (od państwa) i upodmiotowionego banku centralnego. Cała koncepcja nowego organu jakim była Rada NBP, była w projekcie poselskim bardzo silnie uzależniona od państwa i iluzorycznie autonomiczna. Przejawem silnego związania nowatorskiego pomysłu z wymogami dawnej koncepcji gospodarki rozdzielczo-nakazowej były następujące uregulowania:

- Rada miała charakter ciała kontrolnego, typu rady nadzorczej w spółkach prawa handlowego, skupionego na bieżącej działalności banku, zatwierdzaniu bilansu, plany finansowego, sprawozdania z działalności banku, zasad rachunkowości i regulaminu prac Zarządu NBP.

- Projekt poselski przewidywał możliwość ingerencji rządu w działalności Rady (przypominającej dawne prerogatywy Rady Ministrów). Przedstawiciel rządu miał bowiem prawo zawieszenia wykonania uchwały na okres 14 dni.
- Przewodniczący Rady powoływany był przez Sejm, po uprzedniej pozytywnej opinii Rady Ministrów.
- Projekt poselski nie rezygnował z dawnej wizji banku centralnego jako współdziałającego z rządem w realizacji przyjętych przez państwo kierunków rozwoju gospodarczego.
- Projekt poselski zakładał nadto, iż to nie bank centralny, a Sejm określa kierunki polityki pieniężnej. Bank centralny miałby więc jedynie wykonywać zalecenia Sejmu. W myśl projektu poselskiego, bank centralny, a więc i jego organy pozbawione były uprawnień klasycznie przysługujących bankom centralnym świata. W myśl tego projektu państwo nie rezygnowało z władczego oddziaływania poprzez pieniądź.

Przygotowane projekty ustaw określiły również różne modele nadzoru bankowego. Każdy z nich powoływał się na dostosowanie przedstawionych uregulowań do standardów Wspólnot Europejskich. Projekt NBP zakładał utrzymanie usytuowania nadzoru w banku centralnym. Cel nadzoru określono jako zapewnienie bezpieczeństwa środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych oraz zapewnienie zgodności działalności banków z przepisami ustawy Prawo bankowe, ustawy o NBP, statutem oraz decyzją zezwalającą na utworzenia banku. W projekcie NBP umiejscowienie nadzoru w banku centralnym przyjęto jako rozwiązanie dominujące na świecie i najbardziej sprzyjające osiągnięciu celu nadzoru bankowego. Takie rozwiązanie znalazło akceptację części środowiska.

W ramach pakietu poselskiego pojawił się wspomniany projekt ustawy o Państwowym Nadzorze Bankowym⁷. Była to pierwsza, znana polskiemu prawu, próba wyodrębnienia nadzoru do postaci samodzielnego podmiotu. Projekt ustawy stanowił, iż „PNB jest centralnym organem administracji państwowej w sprawach kontroli i nadzoru nad działalnością banków”. Organ ten w myśl projektu podlegał bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów.

⁷ Projekt ustawy został podpisany przez następujących posłów: K. Adamskiego, St. Bartoszka, Z. Bartoszewicza, B. Bujaka, J. Chojnackiego, St. Ciesielskiego, W. Ciesielskiego, M. Czerniawskiego, A. Domagalskiego, T. Gietka, W. Gołębiowskiego, Z. Gorzelańczyka, G. Gruszkę, J. Gruszkę, Z. Kaniewskiego, J. Kocjana, M. Lewandowskiego, J. Maksymiuka, J. Michalika, W. Michnę, K. Nowaka, R. Nowickiego, J. Piechocińskiego, J. Pisteloka, G. Rytycha, T. Samborskiego, St. Steca, W. Szweda, J. Świrepo, J. Wenderlicha, J. Zegara, J. Zemke, Wł. Żabińskiego.

Statut nowemu organowi nadawałaby Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. PNB składałby corocznie Radzie Ministrów sprawozdania z działalności własnej oraz działalności nadzorowanych instytucji.

Cel PNB został określony jako podejmowanie działań służących zapewnieniu zgodności działań banków z przepisami ustawy o PNB i innych ustaw regulujących działalność banku, decyzji o wyrażeniu zgody na utworzenie banku oraz statutu, mające w szczególności na uwadze bezpieczeństwo środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych.

W świetle projektu, nadzorowi PNB miały podlegać banki od momentu rozpoczęcia działalności poprzez cały okres istnienia i funkcjonowania na rynku. Do kompetencji PNB należało również prowadzenie postępowań sanacyjnych banku i ewentualne eliminowanie z rynku niektórych z nich.

Projekt składał się z ośmiu następujących rozdziałów: Rozdział 1: Przepisy ogólne; Rozdział 2: Organizacja PNB; Rozdział 3: Pracownicy PNB; Rozdział 4: Czynności i uprawnienia PNB; Rozdział 5: Tworzenie, organizacja i działalność banków oraz oddziałów i przedstawicielstw banków; Rozdział 6: Postępowanie naprawcze, likwidacja i upadłość banków; Rozdział 7: Przepisy pozostałe, Rozdział 8: Przepisy przejściowe i dostosowujące.

Zdaniem projektodawców, przedłożony projekt ustawy o Państwowym Nadzorze Bankowym miał na celu umocnienie i poszerzenie funkcji nadzorczych państwa nad działalnością banków. Dotychczasowe doświadczenia oraz przewidywane przekształcenia w systemie bankowym wskazywały, ich zdaniem, na konieczność stworzenia instytucjonalnych warunków dla bezpieczeństwa środków zgromadzonych w bankach. Warunki te mogły być spełnione, zdaniem wnioskodawców poprzez powołanie wyspecjalizowanej w zakresie nadzoru bankowego, samodzielnej instytucji państwowej. Ich zdaniem proponowane rozwiązanie w istotny sposób podniosłoby rangę i pozycję nadzoru.

Broniąc koncepcji wyłączenia uprawnień nadzorczych z kompetencji banku centralnego, wnioskodawcy uzasadniali to koniecznością koncentrowania się przez bank centralny na jego podstawowych funkcjach. Podkreślali konieczność uwolnienia NBP od bieżących spraw kontrolnych i nadzorczych, wikłania się w wiele różnych, szczegółowych spraw wynikających z kontroli banków, które często swoim charakterem nie licują z powagą i autorytetem banku centralnego.

Projektodawcy powoływali się także na międzynarodowe doświadczenia w sprawie usytuowania nadzoru bankowego zgodnie, z którymi usytuowanie organu nadzoru uwarunkowane jest czynnikami indywidualnymi danego kraju (takimi jak: odmienne tradycje, historia rozwoju systemu bankowego). Stąd też poszukiwanie jednego idealnego wzorca jest bezcelowe, a w przypadku polskim optymalnym wariantem miało być właśnie proponowane rozwiązanie.

Projektodawcy podkreślali zgodność złożonego projektu z wymogami Unii Europejskiej oraz bogate wykorzystanie dotychczasowych doświadczeń i praktyki nadzorczej. Ich zdaniem, w projekcie położony został większy nacisk na badania, analizy i prognozy rozwoju sytuacji płatniczej banków tak, aby odpowiednio wcześniej podejmować określone środki zaradcze. Ponadto rozszerzony został zakres informacji o osobach – założycielach banków i źródłach pochodzenia kapitału, a także rozwinięte zostały procedury sanacyjne.

Wnioskodawcy, w uzasadnieniu do złożonego projektu zgłosili także konieczność opracowania kolejnych nowych projektów ustaw, które miały usprawnić funkcjonowanie systemu bankowego opartego na złożonym projekcie ustawy o PNB i projekcie ustawy o NBP. Miały to być ustawy dotyczące:

- całościowego uregulowania stosunków banków z kontrahentami,
- uregulowania systemu i zasad funkcjonowania banku komercyjnego we wszystkich formach własności.

Te propozycje nie zostały jednak, przez projektodawców rozwinięte⁸.

Projekt ustawy został pozytywnie zaopiniowany przez ówczesny rząd. Zdaniem rządu projekt ustawy o PNB wychodził naprzeciw celom, dla których został skonstruowany, jednocześnie rząd wyraził przekonanie, iż projekt przyczyni się w istotny sposób do wzmocnienia i usprawnienia nadzoru bankowego oraz podniesienia jego znaczenia w polskim systemie bankowym.

Wyodrębnienie nadzoru bankowego z Narodowego Banku Polskiego uznano za koncepcję słuszną, pozwalającą bankowi centralnemu na skoncentrowaniu się, na jego podstawowym celu oraz służącą podniesieniu rangi organu nadzoru. Wyrażając generalną akceptację dla poselskiego projektu, rząd zgłosił szereg uwag.

Rząd uznał, że ustawa o PNB nie powinna regulować spraw związanych z tworzeniem, organizacją i działalnością banków. Sprawy te powinny być regulowane przez prawo bankowe. Organ nadzoru bankowego powinien ograniczyć się jedynie do opiniowania wniosków o przyznanie licencji na prowadzenie działalności bankowej.

Zdaniem rządu również sprawy postępowania naprawczego powinny zostać wyłączone z zakresu kompetencji PNB, i znaleźć się w gestii Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

Uznano także, że niezbędnym uprawnieniem Państwowego Nadzoru Bankowego powinna być możliwość uzyskiwania informacji o sytuacji w sektorze bankowym bezpośrednio z NBP. Jednocześnie uznano, że obowiązkiem

⁸ Szerzej na temat złożonego projektu i przedstawionych nowych propozycji legislacyjnych, por. uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o Państwowym Nadzorze Bankowym, s. 1 i n.

Prezesa PNB powinno być informowanie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego i Ministra Finansów o sytuacji w bankach⁹.

Projekt ustawy o Państwowym Nadzorze Bankowym, został krytycznie przyjęty głównie przez NBP, jako ówczesny organ nadzoru.

Przed wszystkim, zarzucano upolitycznienie systemu sprawowania kontroli nad działalnością banków komercyjnych, twierdząc, że podległość PNB rządowi będzie stwarzać okazje do wykorzystywania nadzoru bankowego przez Radę Ministrów. Główne zagrożenie, takiego instrumentalnego traktowania organu nadzoru miałyby polegać na wykorzystywaniu nadzoru do realizacji bieżącej polityki gospodarczej oraz do realizacji politycznych interesów, które mogłyby pociągać za sobą negatywne skutki dla stabilności i wiarygodności systemu bankowego¹⁰.

Zastrzeżenia dotyczyły również pozycji przyszłej instytucji, wbrew stanowisku deklarowanemu przez projektodawców i pozytywnej opinii rządu. Obawiano się, iż odrębna instytucja będzie miała bardzo słabe uprawnienia regulacyjne, nikły dostęp do informacji i małe możliwości stosowania sankcji¹¹.

Nie brakowało też złośliwych uwag, gdy twierdzono, że poselska propozycja ustawy o PNB jest „mechaniczną kompilacją istniejących już przepisów prawa bankowego, ustawy o NBP oraz wybranych elementów z proponowanych przez NBP nowych projektów ustaw”¹². Oceniono, iż projekt ustawy „składa się nieomal wyłącznie z błędów i niedoróbek”, a „wnioskodawcy zaproponowali kadłubek instytucji nadzorczej, wyposażonej w minimalne kompetencje władcze jedynie w wypadku zagrożenia utratą płynności”. Uznano, iż zapomniano o normach ostrożnościowych i podstawach prawnych do ich wydawania, o „praniu brudnych pieniędzy”, o projektowanym przez NBP rozszerzeniu kompetencji nadzoru (np. o możliwość nakładania wysokich kar pieniężnych na zarządy banków), uważając przy tym, iż „dla wnioskodawców materia okazała się zbyt skomplikowana”¹³.

Projekt skierowany został do konsultacji i prac w komisji, a ostatecznie nigdy nie wrócił pod obrady Sejmu.

⁹ Por. Stanowisko rządu wobec poselskich projektów ustaw o Narodowym Banku Polskim i o Państwowym Nadzorze bankowym podpisane przez ówczesnego premiera p. J. Oleksego, s. 11 i n. (niepublikowane).

¹⁰ Por. pismo E. Śleszyńskiej-Charewicz – Generalnego Inspektora Nadzoru Bankowego z 7.11.1995 r., nr NB/ZIP/867/95.

¹¹ Por. opinię E. Śleszyńskiej-Charewicz, [w:] A. Słojewska, *Razem z NBP czy osobno*, „Rzeczpospolita” z 7.11.1995 r., s. 19.

¹² Ibidem.

¹³ Por. M. Urbaniak, *Spór o niuanse*, „Gazeta Bankowa” 1996, nr 23, s. 3.