

TOMASZ NIEBORAK

POLSKIE PRAWO BANKOWE A MIĘDZYNARODOWE STANDARDY PRZEPROWADZANIA I EGZEKWOWANIA BANKOWYCH CZYNNOŚCI NADZORCZYCH

1. WPROWADZENIE

Ustawa prawo bankowe i ustawa o Narodowym Banku Polskim to dwie z podstawowych ustaw normujących zagadnienia dotyczące tworzenia i funkcjonowania banków na terenie państwa polskiego. Począwszy od początku lat dziewięćdziesiątych Polska stała się członkiem rodziny państw, w których gospodarka oparta została na prawach wolnego rynku. W części z tych państw już dużo wcześniej funkcjonowała gospodarka kapitalistyczna. Tak więc miały one możliwość w lepszy sposób poznać wszystkie jej zalety, a przede wszystkim wady i niedomagania. Dotyczyło to także systemów bankowych i nadzoru nad nimi. Proces globalizacji gospodarki wymusił na państwach świata potrzebę współpracy w zakresie nadzoru bankowego. Banki, które dotychczas działały w obrębie jednego państwa, teraz „rozwinęły swe skrzydła” i zaczęły importować swoje produkty finansowe poza granice innych państw. Tym samym niebezpieczeństwo związane z ich działalnością przenoszone było wraz z ich filiami. Zrodziło to potrzebę ściślejszej współpracy pomiędzy nadzorcami bankowymi państw świata. Pierwsza inicjatywa podjęta została w latach siedemdziesiątych, a jej wynikiem było powstanie Komitetu Bazylejskiego ds. Nadzoru Bankowego, jako organizacji, która zobowiązała się do opracowywania standardów z zakresu nadzoru bankowego. Należy przyznać, iż Komitet Bazylejski włożył dużo wysiłku w proces harmonizacji regulacji związanych z prawem bankowym. Zdobył on uznanie większości państw świata oraz najważniejszych międzynarodowych organizacji handlowych.

Do państw tych zalicza się także Polska, której nadzór bankowy ściśle współpracuje z Komitetem Bazylejskim. Jego zalecenia wykorzystywane zostały podczas prac nad nowym polskim prawem bankowym. I co ważne zawarto w nim, moim zdaniem, większość z zasad, które sformułowane zostały przez Komitet z Bazylej w dokumencie, pt. *Podstawowe zasady efektywnego nadzoru bankowego*¹ (dalej: *Podstawowe zasady*). Celem tych dwudziestu pięciu zasad jest unowocześnianie systemów nadzoru bankowe-

¹ Jest to jeden z najważniejszych dokumentów opracowanych przez Komitet Bazylejski ds. Nadzoru Bankowego. Polskie wydanie *Podstawowych zasad efektywnego nadzoru bankowego*, Komitet Bazylejski ds. Nadzoru Bankowego, Bazylea, wrzesień 1997 r., tłumaczenie Generalnego Inspektoratu Nadzoru Bankowego, dostępne w Internecie pod adresem www.nbp.pl. Zasady przedstawione zostały także w artykule M. Zaleskiej, *Konstytucja nadzoru bankowego według Komitetu Bazylejskiego*, „Bank i Kredyt” 1998, nr 10.

go i tym samym kreowanie systemu bankowego opartego na silnych fundamentach.

W poniższym artykule zaprezentowane zostaną te z zasad, opracowanych przez Komitet Bazylejski, które wyznaczają standardy przeprowadzania i egzekwowania bankowych czynności nadzorczych. Dokonana zostanie także ich krótka analiza w oparciu o rozwiązania polskiego prawa bankowego.

2. METODY CIĄGŁEGO NADZORU

Zagadnieniem związanym z efektywnością nadzoru bankowego, jest proces przeprowadzania tzw. „ciągłych czynności nadzorczych”. Z punktu widzenia nadzoru ważne jest wypracowywanie metod, które w sposób skuteczny pozwolą organom nadzoru monitorować kondycję systemu finansowego danego państwa. Nadzór nad nimi opiera się w znacznej mierze na zbieraniu i analizowaniu informacji. Wyróżnia się dwie metody prowadzenia wspomnianych działań, tj.: metodę zbierania danych na miejscu, w banku oraz tzw. zdalne gromadzenie informacji, „zza biurka”. O tych dwóch metodach, a także o sposobach ich przeprowadzania traktują *Podstawowe zasady*, począwszy od szesnastej, a na dwudziestej skończywszy.

Wskazane wyżej zasady bazylejskie skupiają się przede wszystkim na metodach, technikach i podmiotach. Na tych ostatnich ciąży obowiązek prowadzenia bieżącego nadzoru nad działalnością banków. Niemniej ważne jest utrzymywanie stałego kontaktu z przedstawicielami kierownictwa banku. Władze banku powinny w nadzorze bankowym widzieć partnera, z którym przedyskutować mogą problemy dotyczące działalności banku. Celem takich działań jest poszukiwanie sposobów ich rozwiązywania.

Jednak aby w ogóle można było mówić o problemach banku, najpierw należy je określić. Służyć temu ma zebranie, przegląd i analiza sprawozdawczości statystycznej oraz finansowej banku. Ich przygotowywanie powierzone być powinno organom banku, na których ciąży obowiązek opracowywania, a następnie przekazywania tych sprawozdań nadzorowi bankowemu, który z kolei dokonuje, tzw. „analizy zza biurka”. Opiera się ona na badaniu przesłanych opracowań przez pryzmat ich zgodności z zasadami rachunkowości i prawa. Poza tym kontroli poddawane jest przestrzeganie przez bank wymogów ostrożnościowych nałożonych na niego przez nadzorcę bankowego, a także przez ustawodawcę w przepisach prawa bankowego. Co więcej, taka sprawozdawczość wykorzystana może zostać przez nadzór bankowy do badania trendów jakie utrzymują się w całym systemie bankowym, a które mają niemałe znaczenie dla jego funkcjonowania.

Kolejnym sposobem na przeprowadzanie analizy finansów banku jest możliwość dokonania jej na miejscu, w banku, a także wykonanie jej przez niezależnych od banku, biegłych rewidentów. Komitet Bazylejski zwraca uwagę na potrzebę ustalenia zasad przeprowadzania kontroli banków przez inspektorów organu nadzorczego. Jako cele, którym ma służyć kontrola na miejscu, Komitet Bazylejski wymienia, między innymi: konieczność sprawdzenia dokładności przekazywanej przez bank sprawozdawczości, uzyski-

wanie ogólnych informacji o operacjach i sytuacji banku, ocena jakości portfela kredytowego, jakości rachunkowości oraz kompetencji zarządu. Wobec zadań jakie stawiane są przed nadzorem bankowym, niezbędne jest stworzenie odpowiedniej kadry inspektorów, posiadających wiedzę, która pozwoli im na rzetelne i akuratne przeprowadzenie analizy w banku.

Nadzór bankowy powinien być wyposażony także w możliwość korzystania z pomocy rewidentów zewnętrznych. Organ nadzoru musi posiadać uprawnienia do, bądź to żądania przeprowadzenia kontroli przez rewidentów, bądź to prawo wykorzystania ich w celu odciążenia pracy własnych inspektorów. Na rewidentach więc spoczywa duża odpowiedzialność, bowiem to od ich analizy zależy właściwa ocena sytuacji banku przez nadzór bankowy. Dlatego bardzo ważne jest zapewnienie warunków, które zapobiegną dokonywaniu oszustw przez rewidentów. W tym celu prawo powinno określać zasady wykonywania zawodu rewidenta oraz gwarantować niezależność i fachowość wykonywanej pracy. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby banki same korzystały z usług rewidentów. Ich analizy miałyby na celu jeszcze dokładniejsze monitorowanie sytuacji banku (pomimo funkcjonowania już w banku nadzoru wewnętrznego i controllingu). Rewidenci winni być świadomi znaczenia swoich czynności i ponosić za nie odpowiedzialność. W przypadku wykrycia nieprawidłowości w funkcjonowaniu banku, ich obowiązkiem jest w pierwszej kolejności, poinformowanie organów nadzoru bankowego o zaistniałych problemach.

W tym miejscu warto zadać sobie pytanie: Jak powyższe zalecenia realizowane są w polskim prawie bankowym? Czy banki prowadzą jakąkolwiek sprawozdawczość? Czy znana jest polskiemu ustawodawcy instytucja biegłego rewidenta, który ma prawo do dokonywania analiz sytuacji finansowej banków?

Z zadowoleniem należy stwierdzić, iż na wszystkie wyżej postawione pytania można udzielić pozytywnej odpowiedzi. Podkreślić należy, iż polski ustawodawca wykorzystał dwie metody nadzoru bankowego, tj. metodę sprawowaną „zza biurka”, jak i metodę kontroli na miejscu, w banku. Osobami, które posiadają prawo do przeprowadzania analiz sytuacji finansowej banku są zarówno inspektorzy nadzoru bankowego, jak i biegli rewidenci. O tych pierwszych mowa jest w art. 133 ust. 3 polskiego prawa bankowego. Stanowi on, iż czynności kontrolne podejmowane są przez inspektorów nadzoru bankowego, po uprzednim okazaniu przez nich upoważnienia wydanego przez Generalnego Inspektora Nadzoru Bankowego. Cechy, od których uzależnione zostało prawo do wykonywania funkcji inspektora nadzoru, określone zostały w art. 30 ustawy o Narodowym Banku Polskim. Inspektor powinien posiadać między innymi odpowiednie wykształcenie i doświadczenie zawodowe, mieć nienaganną opinię oraz dawać rękojmię należytego wykonywania obowiązków służbowych. Ustawodawca przewidział w art. 134 prawa bankowego możliwość badania sprawozdań finansowych banku *tylko* przez biegłych rewidentów. Wymagania im stawiane uregulowane zostały w odrębnej ustawie². Ustawa ta

² Ustawa z dnia 13 października 1994 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie (Dz. U. Nr 31, poz. 359 z 2001 r.).

z kolei stanowi, iż do badania sprawozdań finansowych uprawnione są wyłącznie określone podmioty³.

W przypadku wykrycia przez nadzór nieprawidłowości w analizie finansowej, Komisja Nadzoru Bankowego może zobowiązać bank (lub sama zlecić) do przeprowadzenia audytu prawidłowości i rzetelności wszystkich sprawozdań finansowych banku, kontroli ksiąg rachunkowych, analizy portfela kredytowego. W polskim prawie bankowym spełnione zostały, także zalecenia Komitetu Bazylejskiego dotyczące obowiązku niezwłocznego powiadomienia przez rewidenta, badającego sprawozdania finansowe banku, o faktach mogących stanowić zagrożenie dla funkcjonowania banku. W artykule 136 prawa bankowego ustawodawca stwierdza, iż rewident ma obowiązek zawiadamiania nadzoru bankowego, o faktach wskazujących w szczególności na: popełnienie przestępstwa, naruszenie przepisów regulujących działalność banku, a także innych zagrożeniach interesów klientów banku.

Zarówno inspektorzy, jak i rewidenci są jedynie elementami całej procedury nadzorczej. Bowiem główny ciężar w procesie kontroli sytuacji finansowo-prawnej banku, powierzony został samym bankom oraz organom nadzoru. Ten ostatni, dokonuje także analizy „zza biurka”, która wykonywana jest przez jego pracowników. Czyni to na podstawie sprawozdań, do których tworzenia, a następnie przekazywania organowi nadzoru, zobowiązane zostały przez ustawodawcę banki w art. 134 ust. 2 polskiego prawa bankowego. Stanowi on, iż: „Banki obowiązane są przekazywać do Komisji Nadzoru Bankowego zbadane jednostkowe i skonsolidowane sprawozdanie finansowe wraz z opinią i raportem biegłego rewidenta w ciągu 15 dni od dnia ich zatwierdzenia oraz z odpisem uchwały, bądź postanowienia organu zatwierdzającego o zatwierdzeniu sprawozdania finansowego”.

Tak więc, moim zdaniem, ustawodawca polski wypełnił wszystkie zalecenia sformułowane w *Podstawowych zasadach*, dotyczące: sposobów przeprowadzania analiz, możliwości gromadzenia sprawozdań przygotowywanych przez banki. Poza tym, przewidziane zostały w prawie polskim sposoby przeprowadzania niezależnej weryfikacji informacji nadzorczej, której dokonywać mogą biegli rewidenci.

3. EGZEKLOWANIE ZALECEŃ NADZORCZYCH PRZEZ ORGANY NADZORCZE

Bank, będąc przedsiębiorstwem działającym na wolnym rynku, dąży do maksymalizacji swego zysku. Cięży jednak na nim obowiązek zapewniania bezpieczeństwa zgromadzonych w nim środków pieniężnych. Dlatego dążenie do osiągnięcia większych zysków, ograniczane być musi poprzez realizację obowiązków dotyczących ochrony zdeponowanych w nim środków. Niestety, bez istnienia nadzoru nad bankami niemożliwe byłoby funkcjonowanie spójnego, a co najważniejsze bezpiecznego systemu bankowego.

³ Art. 3 ust. 1 w pol. z art. 10, ustawa z dnia 13 października 1994 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie (Dz. U. Nr 31, poz. 359 z 2001 r.).

Funkcjonowanie nadzoru bankowego, opartego na odpowiednich ramach prawnych, uzależnione jest od istnienia wspomnianych wcześniej metod przeprowadzania kontroli, opartej między innymi na informacjach przekazywanych nadzorowi przez banki. Skuteczność nadzoru analitycznego uzależniona jest bowiem, jak głosi *dwudziesta zasada bazylejska*, od odpowiedniej polityki informacyjnej prowadzonej przez bank⁴.

Czynności nadzorcze nie miałyby sensu, gdyby po ich przeprowadzeniu i ewentualnym wykryciu nieprawidłowości, nadzór nie dysponował środkami, które służyłyby wyegzekwowaniu jego zaleceń skierowanych do banku, a mających na celu poprawę bezpieczeństwa w dysponowaniu środkami pieniężnymi tejże instytucji. Zwraca na to uwagę Komitet Bazylejski w *zasadzie dwudziestej drugiej*. Nadzorcy muszą mieć prawo do przeprowadzania interwencji mającej na celu poprawę sytuacji banku. Interwencja taka obejmować powinna szeroki wachlarz działań, począwszy od nieformalnego postępowania (takiego jak ustna bądź pisemna informacja do zarządu), poprzez wszczęcie kompleksowego procesu naprawczego (łącznie z ingerowaniem w skład władz banku), a na likwidacji banku kończąc. Wszelkie działania nadzorcze wykonywane winny być stopniowo, z jednoczesną analizą, czy bank stosuje się do podejmowanych środków i zaleceń. Postępowanie naprawcze nasilane musi być stopniowo, a czynności nadzorcze winny być adekwatne do istniejącej w danej chwili sytuacji. Pamiętać należy, iż sfera bankowości jest niezwykle czuła i najmniejsze niepokoje, spowodować mogą panikę klientów, która z kolei ostatecznie przyczynić się może do upadku „chorego” banku.

W doktrynie wyróżnia się dwa rodzaje środków nadzoru, do których stosowania upoważniony został, także polski nadzór bankowy w ustawie prawo bankowe. Są nimi⁵:

- a) *środki ogólnego nadzoru bankowego*, uregulowane w rozdziale jedenastym prawa bankowego. Charakteryzują się one tym, iż mają charakter korygujący. Przy ich wykorzystaniu zakres ingerencji nadzoru bankowego w sferę działania banku jest minimalny, a odsunięcie organów banku od wpływu na jego funkcjonowanie zdarza się wyjątkowo (aczkolwiek możliwie jest, np. odwołanie prezesa, zawieszenie w czynnościach członków zarządu). Najdotkliwszym środkiem jest odebranie licencji na utworzenie banku i podjęcie decyzji o jego likwidacji;

⁴ R. W. Kaszubski opisuje w artykule *Komisja Nadzoru Bankowego – nowa jakość w administracji publicznej* obowiązki informacyjne banków nowozelandzkich, które działają w systemie, w którym nie ma jako takiego systemu nadzoru bankowego. Banki są tam bowiem weryfikowane przez rynek, a nie jak w innych krajach poprzez regulacje i inspekcje nadzoru bankowego. Banki są zobowiązane do składania co kwartał Bankowi Rezerwy, szczegółowego sprawozdania związanego z ich działalnością. Co więcej, bank musi opracować i wywiesić dwustronicowe streszczenie tego sprawozdania. Deponenci, zapoznając się z nim w każdym z oddziałów danego banku, sami stwierdzają czy ich pieniądze powierzone zostały wiarygodnej instytucji. W ten sposób to klienci, a nie Bank Rezerwy, który wcześniej był nadzorcą, decydują czy bank jest dostatecznie solidny i czy warto, aby nadal prowadził swą działalność. Oczywiście banki nowozelandzkie funkcjonują na podstawie konkretnych regulacji ostrożnościowych, ale to nie na nadzór bankowy, ale na władze banku spada odpowiedzialność za wszelkie jego niepowodzenia, a co za tym idzie to władzom znacznie bardziej zależy na zachowaniu reputacji ich banku (no i oczywiście jego dobrej kondycji finansowej). O reformach banku centralnego Nowej Zelandii przeczytamy, także w pozycji A. Wojtyny, *Szkice o niezależności banku centralnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Kraków 1998.

⁵ T. Narożny, *Prawo bankowe*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 1998, s. 218 - 219.

b) *środki sanacyjno-regulacyjne*, przewidziane w rozdziale dwunastym prawa bankowego, posiadają pewną wspólną cechę. Mają one bowiem na celu eliminowanie, wspomnianych wcześniej zagrożeń związanych z funkcjonowaniem całego systemu bankowego, a których zaczątkiem mogą stać się problemy pojedynczego banku. Do stosowania tych środków upoważniona została Komisja Nadzoru Bankowego.

Sądzę, iż polski nadzór bankowy wyposażony został przez ustawodawcę w środki, które w sposób skuteczny pozwalają jemu na egzekwowanie jego decyzji wobec banków. Ważne jest jednak rozsądne stosowanie tychże środków. Pamiętać bowiem należy, iż zadania przed jakimi staje nadzór bankowy, są zadaniami „nie tyle dla żandarma, lecz dla dobrego gospodarza”⁶.

4. KONSOLIDACJA DZIAŁAŃ NADZORCZYCH ORAZ WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA W ZAKRESIE NADZORU BANKOWEGO

Komitet Bazylejski w swych *Podstawowych zasadach* dużą uwagę przywiązuje do funkcjonowania, tzw. nadzoru skonsolidowanego. Mowa jest o nim w *zasadzie dwudziestej*, a także w *zasadach od dwudziestej trzeciej do dwudziestej piątej*. Nadzór skonsolidowany jest pojęciem szerokim, które uszczegółowione zostaje odrębnie w każdej ze wspomnianych zasad. Dlatego należy moim zdaniem, wyróżnić dwa jego rodzaje:

- a) nadzór skonsolidowany – rozumiany jako nadzór nad skonsolidowaną organizacją bankową (*zasada dwudziesta*),
- b) globalny nadzór skonsolidowany – który śledzi działania międzynarodowych koncernów bankowych podejmowanych w innych państwach (*zasada dwudziesta trzecia*). Celem jego jest konsolidacja czynności nadzorczych, oparta na wymianie informacji pomiędzy nadzorami bankowymi poszczególnych państw, a także na współpracy transgranicznej (*zasada dwudziesta czwarta i dwudziesta piąta*).

Nadzór bankowy będzie efektywny tylko wtedy, gdy posiadać on będzie uprawnienia do nadzorowania skonsolidowanej organizacji bankowej. Obecnie coraz częściej dostrzega się kroki podejmowane przez banki, które aby sprostać wymogom konkurencji, muszą poszukiwać nowych sposobów funkcjonowania na rynku. Celem ich staje się ograniczanie kosztów, poszukiwanie nowych form działania, a także dążenie do zmian organizacyjnych. Jednym ze środków, który służy realizacji wyżej wymienionych zadań, jest łączenie się z innymi podmiotami z tej samej branży oraz konsolidacja ich struktur oraz środków. Szczęólnego znaczenia nabierają tego rodzaju rozwiązania w przypadku sektora bankowego. Co więcej, proces konsolidacji połączony zostaje niejednokrotnie z procedurami restrukturyzacyjnymi i prywatyzacyjnymi. Widoczne jest to szczególnie w Polsce, gdzie na rynku bankowym mają miejsce liczne „przetasowania”, w wyniku których powstają większe i silniejsze organizmy bankowe. Ich siła finansowa, dość prze-

⁶ M. Przygodzki, *Jak uzdrowić system bankowy?*, „Gazeta Bankowa” 1994, nr 23, s. 29.

kornie, stać się może ich słabą stroną. Mam na myśli wyzwania, przed jakimi staje taka organizacja. Przede wszystkim niebezpieczeństwem są problemy dotyczące organizacji i kontroli funkcjonowania takiego konglomeratu⁷. Przed podobnymi problemami stanęła Unia Europejska⁸. Upadek banku BCCI skłonił Unię do opracowania dyrektyw, które normują działanie skonsolidowanego nadzoru nad instytucjami finansowymi.

Problem ten dostrzegany jest także przez nadzór bankowy w Polsce. Były Generalny Inspektor Nadzoru Bankowego, pani Ewa Śleszyńska-Charewicz w jednym ze swoich wywiadów powiedziała, iż: „W przypadku naszego kraju, bez wypracowania systemu nadzoru skonsolidowanego nie może być mowy o pełnej harmonizacji polskich reguł ostrożnościowych z regulacjami Unii Europejskiej. To zresztą jedna z najważniejszych kwestii w pracach nad dostosowywaniem polskiego prawa bankowego do wymogów unijnych”⁹.

W polskim ustawodawstwie znajdują się już przepisy, mające za zadanie wprowadzanie kontroli nad instytucjami skonsolidowanymi (art. 141f - 141j prawa bankowego). Warto zaznaczyć, iż owa konsolidacja oprócz łączenia kapitałów obejmować może także sfery działalności finansowej, takie jak: ubezpieczenia, fundusze emerytalne, inwestycyjne, etc. W takim przypadku nadzór bankowy, nie zawsze posiada uprawnienia do kontroli kompleksowej działalności instytucji finansowej. Niezbędna jest wtedy współpraca organów nadzorujących odmienne sfery działań, podejmowanych przez konglomerat finansowy. Jako przykład niech posłuży art. 131 ust. 4 polskiego prawa bankowego, który przewiduje możliwość przekazywania sobie informacji o danym podmiocie przez: Komisję Nadzoru Bankowego, Komisję Papierów Wartościowych i Giełd, Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi oraz Państwowym Urzędem Nadzoru Ubezpieczeniowego¹⁰. Wymiana informacji następuje na podstawie porozumienia zawartego pomiędzy Komisją Nadzoru Bankowego, a pozostałymi organami¹¹.

Kolejne regulacje mające służyć konsolidacji nadzoru, znalazły się w ustawie o rachunkowości, a dotyczą one prowadzenia jasnych i przejrzystych zasad księgowych, które odzwierciedlałyby działalność gospodarczą powiązanych ze sobą podmiotów¹². Natomiast zasady sporządzania skonsolidowanych sprawozdań banków określiło zarządzenie Nr 10195 Pre-

⁷ Regulacje dotyczące bankowych grup kapitałowych znalazły się w polskim *Prawie bankowym* w rozdziale dziewiątym, gdzie określono m.in. wymogi, jakie muszą zostać spełnione, aby taka grupa powstała, a także sposoby funkcjonowania takich grup bankowych.

⁸ D. Daniluk, S. Niemierka, *Dyrektywa Unii Europejskiej w sprawie nadzoru skonsolidowanego nad bankami jako wyznacznik kierunku zmian ustawodawstwa i praktyki działania władz nadzorczych w Polsce*, „Prawo bankowe” 1997, nr 1, s. 114 - 123.

⁹ Wywiad z Ewą Śleszyńską-Charewicz, zamieszczony został w artykule *Nadzór bardziej zintegrowany*, „Gazeta Bankowa”, 30 listopada - 6 grudnia 1999, s. 9 - 10.

¹⁰ O problemach związanych z rozwojem rynków finansowych i potrzebie zmian w zakresie jego regulacji i nadzoru przeczytać możemy w artykule R. Huterskiego, *Wybrane zagadnienia instytucjonalnego umiejscowienia nadzoru bankowego*, „Bank i Kredyt” 1995, nr 3, s. 22 - 23.

¹¹ T. Narożny, *Prawo bankowe*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 1998, s. 478, cyt.: „Według dostępnych informacji, porozumienia takie nie zostały jeszcze zawarte”.

¹² Ustawa o rachunkowości z dnia 29 września 1994 roku (Dz. U. z 1994 r., Nr 121, poz. 591 z późn. zm.).

zesa NBP w sprawie szczególnych zasad sporządzania przez banki skonsolidowanych sprawozdań finansowych¹³.

Wielkie banki międzynarodowe coraz częściej przenoszą swoje operacje do państw, gdzie działają samodzielnie pod względem prawnym, ale kapitałowo i organizacyjnie powiązane z nimi ich filie i oddziały zagraniczne. W takim przypadku mamy do czynienia z zależnością na płaszczyźnie bank-matka, a bank-córka. Wszechstronną i dokładną kontrolę nad tego typem powiązań posiada jednak tylko bank-matka. Z kontroli wyłączony zostaje w takiej sytuacji, nadzór bankowy kraju siedziby banku-matki, który nie ma praw i środków do kontrolowania banków pokrewnych, działających w innych państwach. Niejednokrotnie zdarza się tak, iż koncerny bankowe chętnie inwestują w krajach, w których w celu przyciągnięcia kapitału zagranicznego, wprowadzono liberalne regulacje dotyczące nadzoru bankowego¹⁴. Dlatego tak ważne jest stosowanie przez nadzór bankowy norm ostrożnościowych, które obejmowałyby wszystkie dziedziny działalności instytucji bankowej na całym świecie, a działającej tam poprzez swoje oddziały, przedstawicielstwa i jednostki podporządkowane.

Nadzór bankowy banku-matki winien obejmować swą kontrolą monitorowanie wszelkich czynności banku, ze szczególnym uwzględnieniem kontroli wewnętrznej, przepływu informacji na linii bank-matka a jej oddziały oraz właściwą weryfikację tych informacji. Niezbędne staje się rozwinięcie współpracy w zakresie prowadzenia kontroli i wymiany informacji pomiędzy nadzorami różnych państw. W tej kooperacji największa odpowiedzialność spada na nadzór kraju gospodarza. W przypadku, gdy nie powiedzie się ustanowienie takiej współpracy pomiędzy nadzorami dwóch państw, Komitet Bazylejski zaleca zakazanie przez nadzór wchodzenia swoim bankom na rynki państw, gdzie nie jest możliwe uzyskanie informacji niezbędnych do sprawowania właściwego nadzoru.

Także polski nadzór bankowy otrzymał w polskim prawie bankowym instrumenty prawne, które pomocne są w prowadzeniu skonsolidowanego nadzoru nad działalnością banków, także tych międzynarodowych. Jak stanowi art. 131 prawa bankowego, działalność oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce podlega nadzorowi sprawowanemu przez Komisję Nadzoru Bankowego.

Stosownie do postanowień umowy międzynarodowej lub na zasadzie wzajemności, nadzór nad działalnością oddziału lub przedstawicielstwa banku zagranicznego w kraju oraz oddziału lub przedstawicielstwa banku krajowego za granicą może być wykonywany w zakresie uzgodnionym z zagranicznym organem nadzoru bankowego. Unormowania te stanowią podstawę do prowadzenia nadzoru przez uprawnione do tego podmioty zgodnie z zasadą „nadzoru kraju macierzystego” (*home country control*),

¹³ Zarządzenie to opublikowane zostało w Dzienniku Urzędowym NBP Nr 1, poz. 1. Pozostałe regulacje dotyczące nadzoru skonsolidowanego wymienione zostały w artykule D. Daniluka, S. Niemierki, *Dyrektywa Unii Europejskiej w sprawie nadzoru skonsolidowanego nad bankami jako wyznacznik kierunku zmian ustawodawstwa i praktyki działania władz nadzorczych w Polsce*, „Prawo Bankowe” 1997, nr 1, s. 114 - 123.

¹⁴ J. Węclawski, *Nowe normy nadzoru bankowego w Unii Europejskiej*, „Bank i Kredyt”, kwiecień - maj 1994, s. 73 - 82.

przyjętej w krajach Unii Europejskiej. Podstawą do jego przeprowadzenia są dwie instytucje: umowa międzynarodowa oraz zasada wzajemności¹⁵.

Komisja Nadzoru Bankowego może stosownie do postanowień umowy międzynarodowej lub na zasadach wzajemności udzielić informacji dotyczących banku organowi nadzoru bankowego innego kraju, jeżeli:

- 1) wskutek tego nie zostanie naruszony interes gospodarczy Państwa i tajemnica bankowa,
- 2) zapewnione jest wykorzystanie uzyskanych informacji tylko na potrzeby nadzoru bankowego,
- 3) zagwarantowany jest zakaz przekazywania uzyskanych informacji poza organ nadzoru bankowego.

Informacje udzielane obcym nadzorom bankowym nie mogą jednak naruszać interesu gospodarczego państwa oraz tajemnicy bankowej, zdefiniowanej w art. 104 polskiego prawa bankowego.

Ważne jest także kontrolowanie operacji bankowych dokonywanych przez banki zagraniczne, które posiadają swoje oddziały w naszym państwie. Nadzór nad nimi prowadzony powinien być na podstawie tych samych kryteriów, jakim podlegają banki polskie. Oczywiście czynności nadzorcze nie są w stanie objąć swym zakresem wszystkich operacji, dokonywanych w zakresie grupy bankowej. Dlatego polski nadzór bankowy powinien starać się w jak największym stopniu współpracować z nadzorcami państw obcych. Bowiem tylko konsolidacja działań nadzorczych w skali międzynarodowej może w sposób efektywny prowadzić kontrolę i analizę działań podejmowanych przez koncerny finansowe, których kapitały niejednokrotnie przewyższają dochody poszczególnych państw¹⁶.

5. WNIOSKI

Należy przyznać, iż polski nadzór bankowy wyposażony został przez ustawodawcę w rozwiązania prawne, które pozwalają jemu na wykonywanie zadań w sposób właściwy, do których został powołany. Co więcej, zgodne są one z zaleceniami i standardami międzynarodowymi. Od metody ich wykorzystania zależeć będzie efektywność przeprowadzania i bezpieczeństwo polskiego systemu bankowego. Jak się wydaje, polski nadzór bankowy w sposób skuteczny wykonuje swoje zadania. Choć wątpliwości pojawić się mogą, gdy rozważymy przykład upadłego Banku Staropolskiego. Mimo licznych regulacji prawnych, a także instrumentów, jakie posiadał polski nadzór bankowy, z polskiego systemu bankowego „zniknęło” około 500 milionów złotych. Straty spowodowane upadkiem Banku Staropolskiego obciążą w znacznej mierze inne banki, które „zapłacą” za to bankructwo. Nasuwa się pytanie, czy nadzór nie zauważył braku takiej sumy pieniędzy w rachunkach banku. Czy może niewłaściwie zastosowane zostały procedury nadzorcze? Zdarzenie to powinno stać się impulsem do podejmowania

¹⁵ T. Narożny, *Prawo bankowe*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 1998, s. 477.

¹⁶ Jak na przykład Citigroup, będące jednym z największych na świecie grup bankowych.

dalszych kroków ustawodawczych, mających na celu opracowywanie nowych rozwiązań prawnych, które umożliwią polskiemu nadzorowi bankowemu jeszcze efektywniej wykonywać zadania, do których został on powołany. Ważne jest także, aby tworząc i poprawiając polskie prawo bankowe, rodzimy ustawodawca czerpał z doświadczeń międzynarodowych, tak jak to zresztą miało miejsce podczas opracowywania nowego polskiego prawa bankowego.

POLISH BANKING LAW AND INTERNATIONAL STANDARDS OF HOLDING AND EXECUTING BANKING SUPERVISION

S u m m a r y

The introduction of free market in Poland entails a number of social and economic reforms, including banking, which is the foundation of economy. In this respect the most important legal acts are the Act on Banking Law and the Act on the National Bank of Poland, which comprehensively regulate the functioning and supervision of the Polish banking system. Well organised and effectively operated banking supervision guarantees the stability of the whole national banking sector and consequently also the whole economy. The Basle Committee on Banking Supervision is one of the bodies which have raised this point. This influential advisory committee comprising banking supervision organs from several dozens of states has issued „The Fundamental Principles of an Effective Banking Supervision”, a document including 25 „commandments” designating the aims of legal regulations involved. The article present those of them which concern the standards of holding and executing banking supervision by proper organs. The presentation is accompanied by an analysis of the Polish banking law regulations and their conformity with the Basle Committee proposals, in particular: continuous supervision methods, consolidation of supervisory actions, and the ways of ensuring that banks execute the supervisory recommendations issued by supervisory organs.