

MAŁGORZATA URBAN

CELE NADZORU BANKOWEGO W PRAKTYCE USTAWODAWCZEJ

I. WPROWADZENIE

Institucja nadzoru bankowego jest znana większości systemów prawnych. Pomiedzy poszczególnymi krajami istnieją jednak znaczne różnice w kwestiach dotyczących zarówno jego organizacji, jak i konstrukcji prawnej. W związku z powyższym zbudowanie jednolitej definicji nadzoru bankowego, która byłaby uniwersalna dla wszystkich krajów i uwzględniała powyżej wskazane elementy, nie jest możliwe. W doktrynie podnosi się, że można wyróżnić pewne cechy wspólne i właściwe dla tej instytucji praktycznie na całym świecie¹. Za jedną z istotnych cech charakteryzujących instytucję prawną nadzoru bankowego należy za L. Góralem uznać normatywne określenie stawianych jej celów². Doktryna prawa bankowego publicznego zgodnie wskazuje, że instytucja nadzoru bankowego we wszystkich krajach służy tym samym celem³. Jednak sposób ich uszczegółowienia i ujęcia w przepisach prawa poszczególnych państw nie jest identyczny. Należy zaznaczyć, że kwestia ta nie została w żaden konkretny sposób sprecyzowana w regulacjach międzynarodowych, które nie przesądzają, jakie brzmienie powinny przyjąć przepisy określające cele nadzoru bankowego. Pewne zalecenia odnośnie do sposobu formułowania celów nadzoru bankowego zamieszczone zostały w wytycznych Komitetu Bazylejskiego

¹ Na podstawie analizy regulacji dotyczących nadzoru bankowego zarówno w Polsce, jak i za granicą, L. Góral wyodrębnił cechy charakteryzujące tę instytucję. Do cech charakteryzujących instytucję nadzoru bankowego należy zaliczyć: 1) Zdefiniowanie w przepisach prawa bankowego organu uprawnionego do wykonywania nadzoru bankowego oraz podmiotów poddanych temu nadzorowi. 2) Normatywne określenie celów nadzoru oraz sytuacji, w których interwencja organu nadzoru jest dopuszczalna, a także środków, za pomocą których koryguje on działalność podmiotów nadzorowanych. 3) Unormowanie procesu stosowania środków nadzoru w taki sposób, aby zagwarantować podmiotom nadzorowanym odpowiednie środki ochrony prawnej, umożliwiające korygowanie błędnych decyzji nadzorczych. 4) Uregulowanie organizacji oraz trybu wykonywania nadzoru bankowego aktami normatywnymi, które nie mogą być zmieniane przez organ sprawujący nadzór. Szerzej na ten temat zob. L. Góral, w: L. Góral, M. Karlikowska, K. Koperkiewicz-Mordel, *Polskie prawo bankowe*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, wyd. 2, Warszawa 2003, s. 264.

² Ibidem, s. 263.

³ Por. A. Dobaczewska, *Nadzór bankowy*, Wydawnictwo Prawnicze LEX, Sopot 1998, s. 33; D. Daniluk, *Regulacje i nadzór bankowy w Polsce*, Zarządzanie i Bankowość. Biblioteka Menedżera i Bankowca. Praktyka Bankowa, Warszawa 1992 s. 11-13; C. Kosikowski, L. Góral, *Zakres rynku finansowego i nadzoru państwa nad jego funkcjonowaniem w krajach o gospodarce rynkowej*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Wydział Studiów Budżetowych, Raport nr 96, październik 1996, s. 4.

ds. Nadzoru Bankowego⁴. Z ich treści wynika jedynie konieczność jasnego określenia celów i obowiązków sprawujących nadzór bankowy władz (*clear responsibilities and objectives*)⁵. Może wydawać się, że problematyka ta jest jedynie zagadnieniem teoretycznym. Biorąc pod uwagę fakt, że ustalenie celów nadzoru bankowego stanowi podstawę jego funkcjonowania, a potem także oceny działalności osób go wykonujących, należy uznać, iż zagadnienie to nabiera także walorów praktycznych. Dlatego sposób wyrażenia celów nadzoru bankowego w treści przepisów prawnych nie pozostaje bez znaczenia.

Analiza tego zagadnienia wymaga: przedstawienia charakterystyki celów nadzoru bankowego (na podstawie wybranych kryteriów), wskazania sposobu wyrażania tych celów na gruncie przepisów prawnych wybranych państw oraz omówienia konfliktów pomiędzy chronionymi przez nadzór bankowy wartościami. Przeprowadzone w takim kształcie rozważania pozwoliły na sformułowanie istotnych z punktu widzenia tematu wniosków, które zostały zaprezentowane w końcowej części artykułu.

II. KLASYFIKACJA CELÓW NADZORU BANKOWEGO

Cele nadzoru bankowego należy sklasyfikować jako bezpośrednie, czyli cele podstawowe właściwe wszystkim systemom nadzoru bankowego, oraz pośrednie (uzupełniające) stanowiące doprecyzowanie i uzupełnienie celów bezpośrednich. Bezpośrednie cele nadzoru bankowego można dodatkowo podzielić na cele nadzoru bankowego świadczące o jego specyfice i cele nadzoru bankowego nieświadczące o jego specyfice. Rozpoczynając rozważania na temat celów nadzoru bankowego, należy zauważyć, że założenia współczesnej koncepcji nadzoru bankowego znacznie różnią się od tych, na których oparto jego instytucjonalizację. W tym miejscu warto wskazać, że ewolucja nadzoru bankowego doprowadziła do wykształcenia pewnych form działań nadzorczych, które nie tylko ograniczały się do kontroli banków i weryfikacji ich działalności, lecz przede wszystkim przyczyniły się do prawnego wyznaczenia pewnych reguł rozsądnego zarządzania ryzykiem związanym z działalnością bankową⁶. Obecnie w związku z różnym zakresem przedmiotowym nadzoru bankowego

⁴ Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego (zwany także Komitetem Bazylejskim) powstał jako Bazylejski Komitet Uregulowań i Nadzoru Praktyk Bankowych pod koniec 1974 r. Założyli go prezesi banków centralnych państw należących do Grupy Dziesięciu (G-10). Tworzyły ją wówczas: Belgia, Francja, Holandia, Japonia, Kanada, Luksemburg, RFN, Stany Zjednoczone, Szwajcaria, Szwecja, Wielka Brytania i Włochy. Pierwsze zebranie Komitetu odbyło się w lutym 1975 r. Od tamtego czasu spotkania odbywają się regularnie trzy lub cztery razy do roku. Komitet obraduje przy Banku Rozrachunków Międzynarodowych, w którego skład wchodzi prezesi banków centralnych funkcjonujących w krajach należących do G-10. Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego nie ma żadnej ponadnarodowej władzy, a wydawane przez niego zalecenia nie mają charakteru przymusowego. Komitet nie ma kompetencji ustawodawczych. Są to raczej standardy nadzoru, porady, rekomendacje najsukcesywniejszych praktyk. Komitet oczekuje jednak, że władze w poszczególnych krajach podejmą kroki w kierunku wprowadzenia tych standardów do szczegółowych przepisów, które są przystosowane do uwarunkowań danego kraju. Szerzej na ten temat: M. Koterwas, *Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego i jego wpływ na kształt nadzoru bankowego na świecie*, „Bank i Kredyt” 2003, nr 10.

⁵ *Core Principles Methodology*, Basel Committee of Banking Supervision, Basel 1999, s. 13.

⁶ C. Kosikowski, *Publiczne prawo bankowe*, PWE, Warszawa 1999, s. 312.

należy wskazać, że jego cele nie są ukierunkowane jedynie na wykonywanie tradycyjnego nadzoru ostrożnościowego, który polega na ochronie wypłacalności instytucji finansowych. Od tego rodzaju nadzoru należy odróżnić nadzór nad prowadzeniem działalności (nadzór typu „conduct of business”), który został ukierunkowany przede wszystkim na zabezpieczanie uczciwości transakcji na rynku finansowym. Ten rodzaj nadzoru z reguły jest realizowany poprzez ustanawianie wymogów na przykład w zakresie odpowiedniego ujawniania informacji na temat proponowanych produktów, wprowadzania klauzul ochronnych nakazujących odpowiednie zachowanie. Przedstawiona typologia celów nadzoru bankowego stanowi jednak podział sztuczny, gdyż do prawidłowego funkcjonowania nadzoru bankowego konieczne jest wykonywanie obydwu rodzajów nadzoru. Przykładowo wskazać należy, że wykonywanie nadzoru nad prowadzeniem działalności odnosi się nie tylko do ochrony konsumenta, lecz także ochrony reputacji nadzorowanej instytucji. Utrata reputacji przez podmiot prowadzący działalność bankową może skutkować problemami systemowymi w całym sektorze. Z kolei nadzór ostrożnościowy nie tylko chroni system bankowy, ale i pośrednio klientów banków, którzy – wchodząc w interakcje z bankami – powierzają im swoje środki finansowe. W związku z powyższym nie można zaprzeczyć tezie, że te cele nadzoru bankowego są ze sobą powiązane. W ten sposób powstają nowe obszary ochrony, często wykraczające poza standardowe ujęcie nadzoru bankowego.

1. Bezpośrednie (podstawowe) cele nadzoru bankowego

Należy zgodzić się z prezentowanym w literaturze poglądem, że instytucja nadzoru bankowego we wszystkich państwach służy tym samym celom, gdyż żadnemu państwu nie może być obojętne bezpieczeństwo wkładów bankowych oraz prawidłowe funkcjonowanie systemu bankowego⁷. Nie ma więc wątpliwości, że jednym z podstawowych celów nadzoru bankowego jest ochrona środków finansowych zgromadzonych w bankach, a co za tym idzie także ochrona stabilności finansowej podmiotów nadzorowanych. Niektórzy przedstawiciele doktryny, oprócz wyżej wymienionych, za cele stawiane nadzorowi bankowemu uznają także zapewnienie zgodności działalności banków z przepisami prawa oraz ochronę uczciwej konkurencji⁸.

1.1. Cele bezpośrednie (podstawowe) nadzoru bankowego stanowiące o jego specyfice

Powstanie instytucji nadzoru bankowego zostało „wymuszone” dopiero przez wielki kryzys gospodarczy⁹. O ile bankructwo przedsiębiorstw przemysłowych

⁷ C. Kosikowski, L. Góral, op. cit., s. 4.

⁸ Por. A. Dobaczewska, op. cit., s. 33.

⁹ W tym miejscu dla ścisłości należy wskazać, że już wcześniej podejmowane były próby ustanawiania nadzoru państwowego w stosunku do podmiotów wykonujących działalność bankową, czego przykładem były na przykład Niemcy, gdzie już w roku 1619 r. ustanowiono nadzór państwa nad bankami, które miały prawo drukowania banknotów; szerzej na ten temat H. Bueschgen, *Przedsiębiorstwo bankowe*, t. I, Wydawnictwo POLTEXT, Warszawa 1997, s. 112 i n. Tytułem wyjaśnienia

lub handlowych pociąga za sobą negatywne skutki dla stosunkowo ograniczonego kręgu osób – właścicieli i pracowników, o tyle bankructwo banku dotyka znacznie szerszej grupy społecznej¹⁰. Bankructwa banków pociągnęły za sobą upadłość wielu powiązanych ze sobą finansowo podmiotów (tak zwany efekt domina), w ostatecznym rezultacie istotnie przyczyniając się do załamania całego systemu gospodarczego. Wielki kryzys unaoczniał nowe znaczenie systemu bankowego dla gospodarki. Publicznoprawna interwencja w działalność prowadzoną przez banki miała odtąd służyć ochronie bezpieczeństwa i stabilności systemu bankowego traktowanego jako całość¹¹. Zatem należy uznać, że bezpośrednie cele nadzoru bankowego stanowiące o jego specyfice mają za zadanie ochronę powyższych wartości, które zostały zagrożone podczas wydarzeń z okresu kryzysu gospodarczego. Cele te można sklasyfikować odpowiednio jako skupiające się na ochronie dóbr publicznych (ochrona stabilności finansowej)¹² i prywatnych (ochrona klienta)¹³. Jako dobro publiczne należy traktować stabilność całego systemu finansowego, a co za tym idzie stabilność gospodarczą państwa. Natomiast za dobra prywatne należy uznać, w tym wypadku, indywidualne środki finansowe powierzone podmiotom „zaufania publicznego”¹⁴.

1.2. Cele bezpośrednie (podstawowe) nadzoru bankowego niestanowiące o jego specyfice

Zgodnie z przyjętą na wstępie klasyfikacją, do istotnych celów nadzoru bankowego należą także ochrona uczciwej konkurencji oraz nadzór nad legalnością działania podmiotów nadzorowanych. Cele te nie świadczą jednak o specyfice nadzoru bankowego. Wskazać należy, że nie tylko na bankach, lecz także i na innych przedsiębiorcach spoczywają obowiązki, które wiążą się z ochroną wolności gospodarczej i konkurencji, a także innych wartości konstytucyjnych podlegających ochronie państwa¹⁵. Nie podlega dyskusji fakt,

wskazać należy, że procesy te jednak nie zostały na tyle znacząco zintensyfikowane, by móc mówić o pełnej instytucjonalizacji nadzoru bankowego, której początków trzeba szukać w późniejszym okresie. Czynnikiem hamującym rozwój jakichkolwiek form nadzoru w gospodarce były bez wątpienia doktryny liberalizmu gospodarczego, głoszone w XIX w.; twierdzono, że istnienie nadzoru gospodarczego wykracza poza granice ochrony bezpieczeństwa publicznego i przez samą już odgórną regulację struktury gospodarki prowadzi do znieszczenia i deregulacji zjawisk (wolnorynkowych) życia gospodarczego, por. A. Dobaczewska, op. cit., s. 19.

¹⁰ H. Gronkiewicz-Waltz, *Bank Centralny od gospodarki rynkowej do planowanej. Zagadnienia administracyjno prawne*, Centrum Edukacji i Rozwoju Biznesu OLYMPUS, Warszawa 1994, s. 137-138.

¹¹ K. Koperkiewicz-Mordel, w: L. Góral, M. Karlikowska, K. Koperkiewicz-Mordel, op. cit., s. 20.

¹² Stabilność finansowa jest pojęciem definiowanym na wiele sposobów, najogólniej tym terminem określa się stan, w którym system finansowy prawidłowo wypełnia swoje funkcje lub brak kryzysu. Szerzej na ten temat zob. M. Kiedrowska, P. Marszałek, *Stabilność finansowa – pojęcie, cechy i sposoby jej zapewniania* (cz. I), „Bank i Kredyt”, marzec 2002.

¹³ Tak P. Zapadka, w odniesieniu do podmiotów nadzorujących rynek finansowy; por. idem, *Podmioty nadzorujące polski rynek finansowy – analiza podstawowych regulacji*, „Bank i Kredyt” 2003, kwiecień, s. 98.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Tak na ten temat C. Kosikowski, *Kontrola i nadzór nad działalnością gospodarczą*, w: idem, J. Jacyszyn (red.), *Podstawy prawa gospodarczego publicznego*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2001, s. 487.

że konieczność przestrzegania obowiązującego prawa obliuguje wszystkich uczestników rynku. Ochrona uczciwej konkurencji bez wątplenia stanowi przedmiot ochrony każdego państwa o gospodarce wolnorynkowej i z reguły w większości systemów jest zagwarantowana przepisami prawa. Cele te dotyczą wartości chronionych przez państwo, nie tylko w wypadku nadzoru nad systemem bankowym. W tym miejscu warto zaznaczyć, że nadzór nad legalnością działania banków stanowi cel o charakterze nadrzędnym. Nawet taki cel jak ochrona uczciwej konkurencji można uznać za jego uszczegółowienie.

2. Cele pośrednie (uzupełniające) nadzoru bankowego

Realizacji wskazanych powyżej celów podstawowych nadzoru bankowego służą cele pośrednie (uzupełniające). Określają one wartości, które powinny zostać poddane ochronie, aby mogły zostać zrealizowane cele główne. Jednym słowem, stanowią one doprecyzowanie (uzupełnienie) celów głównych. Zgodnie z teorią prezentowaną przez specjalistów z zakresu nadzoru bankowego, uszczegółowienie celów nadzoru bankowego, niezależnie od ich specyfikacji pojawiających się w aktach prawnych, powinno obejmować:

1) stworzenie warunków do optymalizacji przepływu środków finansowych poprzez stymulowanie uczciwej konkurencji,

2) zmniejszenie możliwości niewypłacalności banków dzięki odpowiednio wczesnym działaniom na rzecz wzmocnienia ich bazy kapitałowej, właściwego monitorowania ryzyka i nadzorowania kadry zarządzającej,

3) utrzymanie kontroli nad bezpośrednimi i pośrednimi kosztami, jakie ponosi państwo z tytułu utrzymania systemu bezpieczeństwa sektora bankowego oraz istnienia instytucji gwarantowania depozytów,

4) promowanie przejrzystości działania banków poprzez zapewnienie powszechnej dostępności do odpowiednich informacji.

Wskazać należy, że w przeciwieństwie do celów bezpośrednich, cele pośrednie nie zawsze we wszystkich państwach są jednolite. Taki stan rzeczy stanowi konsekwencję faktu, że nadzór bankowy jest efektem oddziaływania określonych czynników prawnych i ekonomicznych, jak też jest wynikiem odpowiednich uwarunkowań historycznych, politycznych i społecznych¹⁶. Jako przykład uwarunkowań prawnych można podać odmienny zakres przedmiotowy nadzoru bankowego przyjęty w różnych systemach prawnych (na przykład powierzenie nadzorowi bankowemu zadań z zakresu nadzoru typu „conduct of business”). Pozostałe zaś czynniki wpływające na sposób uszczegółowienia celów nadzoru bankowego można określić jako odzwierciedlenie odmiennych potrzeb i priorytetów, jakie istnieją w różnych krajach¹⁷.

¹⁶ K. Zalega, *Wpływ nadzoru bankowego na sektor bankowy w świetle najnowszych badań*, „Bank i Kredyt” 2003, nr 10, s. 51.

¹⁷ Priorytety nadzorców kształtują się na świecie różnorodnie; zależą przede wszystkim od poziomu rozwoju gospodarczego danego kraju. Przykładowo, w krajach wysokorozwiniętych nadzór kładzie coraz większy nacisk na ochronę konsumentów (klientów banku) i konkurencji, natomiast w krajach rozwijających się dużo więcej uwagi poświęca się bezpieczeństwu systemu finansowego, tak na ten temat R. Kaszubski, op. cit., s. 64.

W obliczu powyższego, należy zgodzić się z tezą stawianą przez Eddy'ego Wymeerscha, który w swojej publikacji wskazuje, że kompleksowa identyfikacja i analiza zadań nadzoru finansowego nie jest zadaniem prostym, gdyż rozwój regulacji finansowych w ciągu ostatnich 10-20 lat sprawił, iż podmioty nadzorujące rynek finansowy są powoływane do coraz szerszych zadań¹⁸. Toteż nie jest możliwe wymienienie wszystkich celów pośrednich stawianych funkcjonującym w świecie systemom nadzoru bankowego.

III. CELE NADZORU BANKOWEGO NA GRUNCIE REGULACJI UNII EUROPEJSKIEJ

Przedstawione powyżej cele bezpośrednie nadzoru bankowego w pełni pokrywają się z regulacjami UE w tym zakresie. Regulacja na temat celów nadzoru bankowego została zawarta przede wszystkim w dyrektywie nr 48/2006 w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe. Treść Preambuły do powyższej dyrektywy jasno wskazuje, że ochroną należy objąć takie wartości, jak ochrona oszczędności i ochrona konkurencji (konieczność stworzenia równych warunków konkurencji między instytucjami kredytowymi)¹⁹. Ze wskazanej dyrektywy można wywieść także istnienie kolejnych celów, takich jak wzmacnianie i zapewnianie stabilności systemu finansowego²⁰. Także preambuła do dyrektywy nr 49/2006 z 14 czerwca 2006 r. w sprawie adekwatności kapitałowej firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych w jednym z motywów wskazuje na konieczność „zapobiegania zniekształceniu konkurencji”²¹. Potwierdza to prezentowaną w doktrynie tezę, że ochronę uczciwej konkurencji uznaje się za jeden z ważniejszych celów stawianych nadzorowi bankowemu na szczeblu europejskim²².

IV. REGULACJA CELÓW NADZORU BANKOWEGO W USTAWODAWSTWIE WYBRANYCH PAŃSTW UNII EUROPEJSKIEJ

Jak wskazano w poprzedniej części artykułu, cele bezpośrednie (podstawowe) nadzoru bankowego są we wszystkich państwach takie same. Jednak regulacje prawne odnośnie do celów nadzoru bankowego w poszczególnych

¹⁸ E. Wymeersch, *The Structure of Financial Supervision in Europe about Single, Twin Peaks and Multiple Financial Supervisors*, Ghent University, Financial Law Institute, „Working Papers” 2006, s. 4.

¹⁹ Motyw (5) preambuły do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2006/48/WE z 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe (wersja przededagowana) (tekst mający znaczenie dla EOG).

²⁰ Por. motyw (57) preambuły do dyrektywy nr 2006/48/WE. Także na gruncie wcześniejszej wersji niniejszej dyrektywy (nr 2000/12/WE) przedstawiciele doktryny wskazywali na istnienie celu wzmacniania i zapewniania stabilności finansowej systemu; tak na ten temat K. Kohutek, w: F. Zoll (red.), *Prawo bankowe, Komentarz*, Zakamycze, Kraków 2005, s. 484.

²¹ Por. motyw (12) preambuły do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2006/49/WE z 14 czerwca 2006 r. w sprawie adekwatności kapitałowej firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych.

²² A. Dobaczewska, op. cit., s. 40.

państwach zostały w różny sposób wyrażone w przepisach prawa. W kontekście tego zagadnienia należy wskazać, że jednym z czynników powodujących rozbieżności pomiędzy literalnym brzmieniem przepisów formułujących cele instytucji sprawujących nadzór nad systemem bankowym może być fakt, że w wielu krajach doszło do integracji nadzorów nad rynkiem finansowym²³. Ze względu na różne efekty przeprowadzonej integracji nadzorów nad rynkiem finansowym wyróżnić można państwa, które wprowadziły jednolite podejście nadzorcze w stosunku do wszystkich segmentów rynku finansowego, oraz takie, które proces ten ograniczyły jedynie do skupienia w jednym organie wszystkich (lub części) kompetencji wcześniej funkcjonujących organów nadzoru finansowego. W pierwszym z przedstawionych przypadków proces integracji skutkowało faktycznym wyeliminowaniem pojęcia „nadzór bankowy” na rzecz terminu „nadzór finansowy”. Należy jednak podkreślić, że mimo iż w przepisach występuje termin „nadzór finansowy”, to odnosi się on także do rynku usług bankowych. Słuszne wydaje się zatem założenie, że rynek usług bankowych jest nadal nadzorowany (choć w takich przypadkach zbiorczo – jako rynek usług finansowych). W związku z tym wszelkie zagadnienia odnośnie do celów nadzoru bankowego pozostają aktualne także w przypadku takich państw.

W dalszej części artykułu omówione zostały przepisy prawne regulujące cele nadzoru bankowego w prawie brytyjskim, niemieckim, polskim i holenderskim. Wszystkie z zaprezentowanych regulacji odnoszą się do przypadków państw, w których wprowadzony został zintegrowany nadzór nad rynkiem finansowym, przy czym w Wielkiej Brytanii i w Holandii zostało wprowadzone jednolite podejście nadzorcze w stosunku do wszystkich segmentów rynku finansowego, natomiast w Polsce i w Niemczech nadzór bankowy funkcjonuje jako element nadzoru nad rynkiem finansowym. Wybór tych państw nie jest przypadkowy i ma na celu ukazanie różnorodności w podejściu ustawodawców do kwestii uregulowania celów nadzoru bankowego w przepisach prawa. Regulacja brytyjska stanowi przykład dość drobiazgowego i szczegółowego określenia celów nadzoru bankowego. Przeciwnieństwem regulacji brytyjskiej jest prawodawstwo holenderskie, w którym cele nadzoru bankowego zostały określone w sposób zwięzły. Obydwa systemy prawne łączy jednak fakt wprowadzenia zintegrowanego podejścia nadzorczego w stosunku do całego rynku finansowego. Z kolei ustawodawca niemiecki cele stawiane nadzorowi bankowemu wyraził jako zadania stawiane organowi nadzoru finansowego. Taka regulacja prowadzi do szerokiego określenia celów nadzoru bankowego. Przykład odmiennej

²³ Tytułem wyjaśnienia należy wskazać, że model zintegrowanego nadzoru nad rynkiem finansowym jest obecnie praktykowany w wielu krajach. W Europie system zintegrowanego nadzoru nad rynkiem finansowym wprowadziły: Norwegia (1986), Dania (1988), Szwecja (1992), Finlandia (1993), Wielka Brytania (1998), Australia (1998), Japonia (1998), Węgry (2000), Estonia (2001), Niemcy (2002), Austria (2002), Belgia (2004), Polska (2006-2008), Szwajcaria (2009). Wprawdzie obecnie w kilku krajach dyskutowane są zmiany mające na celu odejście od modelu nadzoru zintegrowanego, jednak nadal jest to rozwiązanie cieszące się popularnością. Sam fakt pojawienia się nowych koncepcji organizacyjnych w tym zakresie stanowi o wadze poruszanego zagadnienia i zasadności opracowania tematu celem zbadania, czy regulacje dotyczące celów nadzoru bankowego zostały prawidłowo ukształtowane. Szerzej na temat ewentualnych zmian por. E. Więclaw, M. Krześniak, *Nadzór nad bankami do NBP?*, „Rzeczpospolita” z 17 stycznia 2011 r. (strony: „Ekonomia”), <http://www.rp.pl> (17.01.2011).

regulacji celów nadzoru bankowego stanowią przepisy polskiej ustawy – Prawo bankowe²⁴. Określone na gruncie wskazanej ustawy cele nadzoru bankowego zostały sformułowane w sposób konkretny i przejrzysty. Zarówno jednak w wypadku regulacji polskich, jak i niemieckich w zakresie nadzoru bankowego zastosowana została regulacja dwustopniowego określenia celów i zadań nadzoru bankowego. Zgodnie z dwustopniową regulacją, cele i zadania nadzoru bankowego i w Polsce, i w Niemczech zostały wyrażone zarówno na gruncie ustaw specjalistycznych, jak i w ustawach regulujących funkcjonowanie rynku finansowego (jako cele i zadania nadzoru finansowego).

1. Prawne uregulowanie celów nadzoru finansowego w Wielkiej Brytanii

Koncepcję szerokiego, a zarazem szczegółowego określenia celów nadzoru finansowego przyjął ustawodawca brytyjski. Brytyjski nadzór finansowy przyjął jednolite podejście nadzorcze do wszystkich segmentów rynku finansowego. Brytyjska regulacja nadzoru finansowego została zamieszczona w ustawie o usługach finansowych i rynku z 2000 r.²⁵ (dalej: FSMA). Zgodnie z jej treścią, brytyjskiemu nadzorowi finansowemu²⁶ (dalej: FSA) ustawodawca stawia następujące cele o jednakowym (równoważnym) znaczeniu:

- utrzymanie zaufania rynku do systemu finansowego,
- szerzenie świadomości społecznej,
- działanie na rzecz ochrony konsumenta,
- zmniejszenie liczby przestępstw finansowych.

Tak określone cele nadzoru finansowego wskazują obszary objęte ochroną. Warto zwrócić uwagę na fakt, że brytyjski ustawodawca, formułując poszczególne cele, doprecyzował ich zakres w dalszej części ustawy. Na przykład prawodawca, formułując cel dotyczący ochrony klientów, doprecyzował, że naczelną zasadą pozostaje – zgodnie z brzmieniem przepisów FSMA – całkowita odpowiedzialność konsumentów za ich decyzje. Natomiast prawo konsumenta (o czym stanowi przepis sekcji 5(2) FSMA) stanowi możliwość uzyskania odpowiedniej informacji na temat systemu finansowego, w tym informacji o korzyściach i zagrożeniach związanych z różnymi rodzajami inwestycji lub innymi finansowymi posunięciami. Określone w taki sposób cele nadzoru finansowego powinny być wykonywane przez FSA z uwzględnieniem tak zwanych zasad dobrego prawa. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że „zasady dobrej regulacji” pozytywnie wskazują sposoby realizacji ustawowych celów FSA. Gdyby nie ustawowe określenie zasad dobrej regulacji, FSA łatwiej mógłby używać niewłaściwych instrumentów bądź metod regulacji²⁷. Zgodnie z regulacją zawartą w sekcji 2 (3) FSMA, do „zasad dobrego prawa” zaliczyć należy:

²⁴ Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, Dz. U. 1997, Nr 140, poz. 937 z późn. zm.

²⁵ Financial Services and Markets Act 2000, www.legislation.gov.uk.

²⁶ Financial Services Authority.

²⁷ Szerzej R. Zdzieborowski, K. Werner, *Zintegrowany nadzór finansowy na przykładzie brytyjskiego Financial Services Authority*, „Prawo Bankowe” 2006, nr 5, s. 115.

- używanie wszelkich zasobów w sposób jak najbardziej efektywny i ekonomiczny,
- dostrzeganie odpowiedzialności osób zarządzających czy odpowiedzialnych za określoną działalność,
- zauważanie odpowiednich proporcji pomiędzy obciążeniami i ograniczeniami nakładanymi przez regulacje prawne a korzyściami,
- konieczność dostrzegania międzynarodowego charakteru usług finansowych,
- celowość utrzymania konkurencyjnej pozycji Wielkiej Brytanii.

Punktem o istotnym znaczeniu w kwestii „zasad dobrego prawa” pozostają zapisy dotyczące ochrony konkurencji. Stanowią one o konieczności zminimalizowania negatywnego wpływu na konkurencję, który może stanowić efekt uboczny wykonywania przez FSA jego zadań. Dodatkowo wskazuje się na potrzebę ułatwienia konkurencji podmiotom podlegającym nadzorowi FSA. Reasumując, należy podkreślić, że choć ustawodawca brytyjski szeroko i szczegółowo określił cele nadzoru finansowego, to w równie szeroki sposób określił „zasady dobrego prawa”. Bez wątpienia stanowią one przeciwwagę dla tak szeroko zakreślonych celów nadzoru, co w sposób skuteczny powinno ograniczać jakiegokolwiek nadużycia w zakresie jego wykonywania.

2. Prawne uregulowanie celów nadzoru finansowego w Holandii

W Holandii do późnych lat dziewięćdziesiątych funkcjonował nadzór specjalistyczny (oddzielny nadzór dla wszystkich segmentów rynku finansowego), który po przeprowadzeniu stopniowej integracji nadzorów nad rynkiem finansowym został zastąpiony modelem nadzoru określanym w literaturze mianem Twin Peaks²⁸. W efekcie przeprowadzonej reformy bank centralny Holandii nie tylko zachował nadzór bankowy, ale także integracja nadzorów nad rynkiem finansowym odbyła się pod jego skrzydłami. Podkreślenia wymaga jednak fakt, że bankowi centralnemu powierzono wykonywanie nadzoru finansowego jedynie z perspektywy nadzoru ostrożnościowego (*prudential supervision*). Zgodnie z koncepcją modelu Twin Peaks powołane zostało drugie ciało nadzorcze – tak zwana Holenderska Władza nad Rynkiem Finansowym²⁹. Została ona wyspecjalizowana w nadzorowaniu przeprowadzanych operacji finansowych, prowadzeniu działalności i ochronie konsumenta (*conduct-of-business supervision*). Cele stawiane holenderskiemu nadzorowi finansowemu zostały zamieszczone w ustawie o nadzorze finansowym³⁰. Formułując przepisy odnośnie do nadzoru finansowego, ustawodawca holenderski sklasyfikował je zgodnie z przyjętym podziałem na nadzór

²⁸ Model ten zakłada utworzenie dwóch odrębnych instytucji nadzorczych odpowiedzialnych za różne aspekty nadzoru finansowego, w którym jedna instytucja jest odpowiedzialna za nadzór ostrożnościowy nad wszystkimi instytucjami finansowymi (*prudential supervision*), przy czym bardzo często nadzór ostrożnościowy ulokowany jest wtedy w banku centralnym, druga zaś kontroluje prawne aspekty operacji finansowych (*conduct-of-business supervision*) i odpowiada za ochronę konsumentów.

²⁹ The Netherlands Authority for the Financial Markets, www.dub.nl.

³⁰ Act of 28 September 2006, on rules regarding the financial markets and their supervision.

ostrożnościowy i nadzór nad prowadzeniem działalności. Z treści przepisów omawianej ustawy wynika, że nadzór ostrożnościowy koncentruje się na badaniu solidności (stabilności) finansowej przedsiębiorstw oraz ich wkładu w stabilność sektora finansowego (sekcja 1:24 omawianej ustawy). Natomiast nadzór nad prowadzeniem działalności powinien skupiać się na nadzorowaniu poprawności i przejrzystości procesów rynkowych, poprawności w relacjach pomiędzy uczestnikami rynku, a także należytej staranności w zakresie, w jakim podmioty nadzorowane świadczą swoje usługi (sekcja 1:25 omawianej ustawy). Wskazana regulacja w sposób przejrzysty określa dążenia nadzoru finansowego, co należy ocenić pozytywnie.

3. Prawne uregulowanie celów nadzoru bankowego i finansowego w Niemczech

Przykład przyjęcia szerokiej koncepcji nadzoru bankowego funkcjonującego jako element nadzoru nad rynkiem finansowym stanowi ustawodawstwo niemieckie. Koncepcja ta została wprowadzona do niemieckiego systemu 1 maja 2002 r. na mocy ustawy o zintegrowanym nadzorze nad usługami finansowymi³¹ (dalej: *FinDAG*). Proces integracji nadzorów nad rynkiem finansowym w Niemczech miał charakter jedynie formalny i zachowane zostało różne podejście nadzorcze (środki nadzoru) w stosunku do poszczególnych segmentów rynku. Sposób, w jaki niemiecki ustawodawca sformułował cele nadzoru bankowego, czyni z niemieckiego organu nadzoru pojedynczego regulatora łączącego w sobie zarówno nadzór ostrożnościowy, jak i nadzór typu „conduct of business”³². Wskazana ustawa (*FinDAG*) określa charakter nadzoru finansowego, ustalając przy tym jego cele poprzez odwołanie się do zadań stawianych przed nadzorami nad poszczególnymi segmentami rynku finansowego. Dodatkowo w przepisie § 4 ust. 1 *FinDAG* zaznaczono, że zadaniem zintegrowanego organu nadzoru finansowego (a więc pośrednio także nadzoru bankowego) jest udzielanie konsultacji związanych z budowaniem i wspieraniem zagranicznych systemów nadzoru, co można interpretować jako działania na rzecz eliminacji ryzyka systemowego. Udzielanie konsultacji i rad zagranicznym nadzorom pośrednio może zapobiegać wystąpieniu kryzysu w innych państwach, który mógłby rozprzestrzenić się także na rynek niemiecki (tak zwanego ryzyka zarażenia). Jednak regulacji ściśle związanych z nadzorem bankowym, zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 *FinDAG*, poszukiwać należy w regulacji sektorowej, którą jest niemiecka ustawa o instytucjach kredytowych³³ (dalej: *KWG*). Wskazana ustawa poprzez wymienienie zadań Federalnego Urzędu Nadzoru Usług Finansowych³⁴ (dalej: *BaFin*) określa cele nadzoru bankowego. Zgodnie

³¹ Gesetz über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, na mocy wskazanej tej ustawy dokonana została integracja nadzorów nad rynkiem finansowym.

³² Wskazać należy jednak, że w wykonywanie nadzoru bankowego w Niemczech zaangażowany został Bank Centralny.

³³ Gesetz über das Kreditwesen (in der bis 18.08.2008 gültigen Fassung), www.bafin.de.

³⁴ Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht.

z treścią przepisów § 6 KWG, głównym zadaniem nadzoru jest aktywność ukierunkowana na uniknięcie niepożądanych działań, które mogą:

- zagrozić bezpieczeństwu aktywów powierzonych instytucjom kredytowym,
- negatywnie wpływać na prawidłowe wykonywanie czynności bankowych,
- znacznie zaszkodzić gospodarce jako całości.

Wskazuje się, że ujęte w omawianym przepisie zadania nadzoru bankowego obejmują – obok przeciwdziałania zjawiskom niepożądanym, polegającym na prowadzeniu nieuczciwych interesów – dwa aspekty: ochronę oszczędności przed utratą oraz zabezpieczenie przed ryzykiem systemowym, które może spowodować, że problemy jednego banku rozszerzą się na cały sektor bankowy³⁵. Ustawodawca niemiecki nie ustanowił jednak żadnych wytycznych odnośnie do częstotliwości i intensywności wykonywania nadzoru. Zgodnie z wyjaśnieniami zamieszczonymi na oficjalnej stronie niemieckiego urzędu nadzoru finansowego, stopień intensywności, z jakim nadzorowane będą banki, zależy od sposobu ich funkcjonowania i prowadzenia przez nie działalności. Nadzór bankowy, zgodnie z przyjętą w niemieckim prawie koncepcją, powinien być ukierunkowany przede wszystkim na badanie, czy instytucje kredytowe utrzymują właściwy poziom kapitału własnego i płynności finansowej oraz czy zostały wdrożone odpowiednie mechanizmy kontroli ryzyka³⁶. Na uwagę zasługuje fakt, że w niemieckim ustawodawstwie zaraz po celach podstawowych nadzoru bankowego uregulowano tak zwane szczególne zadania nadzoru bankowego (§ 6a KWG). Zostały one ukierunkowane na zapobieganie sytuacjom, w których dochodziłoby do zaangażowania podmiotów nadzorowanych w działania grup terrorystycznych. Należy stwierdzić, że niemiecka regulacja celów nadzoru bankowego nie tylko zawiera w sobie podstawowe cele nadzoru bankowego wynikające z jego istoty, ale i wskazuje na inne niestandardowe cele pośrednie, na przykład wspieranie zagranicznych nadzorów czy przeciwdziałanie wspieraniu przez instytucje kredytowe działań terrorystycznych. Przyjęta regulacja określa cele nadzoru bankowego i finansowego w sposób szeroki i niezbyt precyzyjny.

4. Prawne uregulowanie celów nadzoru bankowego i finansowego w Polsce

W efekcie zmian instytucjonalnych, jakie miały miejsce w Polsce³⁷ w związku z przyjęciem ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym³⁸, rynek

³⁵ M. Hüther, M. Jäger, M. Hellwig, Th. Hartmann-Wendels, *Arbeitsweise der Bankenaufsicht vor dem Hintergrund der Finanzmarktkrise*, materiały seminaryjne, Uniwersytet w Kolonii, 17 lutego 2009 r. (Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln, Forschungsvorhaben fe22/08 (GZ: I A 3 – Vw 3170/08/10053, dok. 2008/0390158) s. 1 i n.

³⁶ Zob. <http://www.bafin.de> (29.12.2010).

³⁷ Szerzej na temat rozwiązania polskiego w zakresie nadzoru bankowego oraz na temat nadzoru w państwach Europy Środkowej i Wschodniej zob. W. Przybylska-Kapuścińska, *Instytucjonalne podstawy nadzoru bankowego w nowych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, w: J. Nowakowski, T. Famulska (red.), *Stabilność i bezpieczeństwo systemu bankowego*, Difin, Warszawa 2008, s. 56-66.

³⁸ Ustawa z 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, Dz. U. Nr 157, poz. 1119.

bankowy jako część rynku finansowego jest nadzorowany przez Komisję Nadzoru Finansowego³⁹. Przyjęty w Polsce model nadzoru bankowego zakłada skupienie nadzoru nad rynkiem finansowym w gestii Komisji Nadzoru Finansowego przy jednoczesnym zachowaniu odmiennego podejścia nadzorczego w stosunku do poszczególnych jego segmentów. Konsekwencją takiego stanu prawnego jest dwustopniowa regulacja celów nadzoru bankowego. Zostały one określone najpierw jako cele nadzoru finansowego w ustawie o nadzorze nad rynkiem finansowym, a następnie doprecyzowane w ustawie – Prawo bankowe⁴⁰ (podobna koncepcja została przyjęta w ustawodawstwie niemieckim). Zgodnie z treścią art. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, celem nadzoru nad rynkiem finansowym jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa, przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku. Zgodnie z wolą ustawodawcy, realizacja celów nadzoru nad rynkiem finansowym, ma dokonywać się poprzez wykonywanie celów określonych w ustawach specjalistycznych (sektorowych). Całościowa analiza regulacji zawartych w ustawie o nadzorze nad rynkiem finansowym, pozwala zauważyć, że formułując cele stawiane nadzorowi finansowemu, ustawodawca dokonał ich uszczegółowienia w treści przepisu art. 4 ust. 1 poprzez określenie zadań KNF. W związku z tym „doprecyzowania celów nadzoru bankowego” należy poszukiwać we wskazanym poniżej przepisie, zgodnie z którym do zadań KNF należy:

- sprawowanie nadzoru nad rynkiem finansowym określonego w art. 1 ust. 2,
- podejmowanie działań służących prawidłowemu funkcjonowaniu rynku finansowego oraz działań mających na celu rozwój rynku finansowego i rozwój jego konkurencyjności,
- podejmowanie działań edukacyjnych i informacyjnych w zakresie funkcjonowania rynku finansowego, udział w przygotowywaniu projektów aktów prawnych w zakresie nadzoru nad rynkiem finansowym,
- stwarzanie możliwości polubownego i pojednawczego rozstrzygania sporów między uczestnikami rynku finansowego, w szczególności sporów wynikających ze stosunków umownych między podmiotami podlegającymi nadzorowi KNF a odbiorcami usług świadczonych przez te podmioty,
- wykonywanie innych zadań określonych ustawami.

Zamieszczony w ustawie katalog zadań KNF nie ma charakteru zamkniętego, co wnioskować należy z treści pkt 2 ust. 1 art. 4 cytowanej ustawy, który stanowi, że zadaniem nadzoru finansowego jest także „wykonywanie innych zadań określonych ustawami”. Taki stan prawny należy poddać krytyce. Zgodzić należy się z R. Kaszubskim, który wskazuje, że regulacje dotyczące kompetencji KNF zostały rozrzucone w 43 ustawach⁴¹. Brak dookreślenia

³⁹ Por. W. Przybylska-Kapuścińska, op. cit., s. 60.

⁴⁰ Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, Dz. U. Nr 140, poz. 937 z późn. zm.

⁴¹ Stwierdzenie R. Kaszubskiego zamieszczone w Sprawozdaniu z 18. Forum Prawa Bankowego, por. B. Marciniak, *Sprawozdanie z 18 Forum Prawa Bankowego, Nowy kształt nadzoru nad rynkiem finansowym w Polsce*, „Prawo Bankowe” 2007, maj, s. 120.

zakresu przedmiotowego nadzoru finansowego nie pozwala na jasne określenie wszystkich obszarów objętych ochroną, a więc nie pozwala na wyinterpretowanie celów pośrednich, jakie stawiane są organowi nadzoru finansowego. Taka redakcja zadań i celów stawianych KNF czyni z niej podmiot nie tylko o bardzo szeroko określonych celach, lecz także o niedookreślonych jasno zadaniach. Podkreślić należy, że tak szeroko określone cele nadzoru finansowego, podobnie jak w wypadku ustawodawstwa brytyjskiego, powinny zostać w jakiś sposób zrównoważone. Polski ustawodawca, na wzór brytyjski, przyjął szeroką koncepcję określenia celów nadzoru finansowego. Jednak w przeciwieństwie do tego wzorca nie określił żadnych zasad wykonywania tych zadań. Powyższe niesie za sobą rozmaite zagrożenia. Wskazać należy choćby na możliwość wystąpienia sytuacji, w której koszty działania nadzoru finansowego przewyższą „zyski” płynące z jego działalności. Znacznie bardziej fortunna wydaje się regulacja celów nadzoru bankowego zamieszczona w ustawie Prawo bankowe⁴², do której – zgodnie z przepisem art. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym – należy się odwołać. Zgodnie z treścią art. 133 ust. 1 ustawy Prawo bankowe celem nadzoru jest zapewnienie:

1) bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych,

2) zgodności działalności banków z przepisami niniejszej ustawy, ustawy o Narodowym Banku Polskim, statutem oraz decyzją o wydaniu zezwolenia na utworzenie banku,

3) zgodności działalności prowadzonej przez banki zgodnie z art. 70 ust. 2 ustawy z 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi z przepisami tej ustawy, niniejszej ustawy oraz statutem.

Wskazać należy, że cel wyrażony w przepisie art. 133 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo bankowe ma charakter podstawowy, stanowiący *de facto ratio legis* powołania nadzoru bankowego oraz wyznaczający zakres jego kompetencji i sposobu funkcjonowania⁴³. Natomiast cel wyrażony w art. 133 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo bankowe jest wyraźnie podporządkowany zasadzie legalizmu nadzoru, która sprowadza się do czuwania nad przestrzeganiem przez banki ściśle określonych norm prawa materialnego. Instytucja sprawująca nadzór w tym wypadku pełni rolę kwalifikującą zachowania adresatów norm⁴⁴. Pewne doprecyzowanie zasady legalności stanowi dodany pkt 3, stanowiący o konieczności badania prowadzonej przez banki działalności zgodnie z kryterium określonym w tym przepisie. Regulacja ta jest precyzyjna i uzasadniona, gdyż odwołuje się do celów nadzoru bankowego o charakterze bezpośrednim. Stanowi ona zupełne przeciwieństwo regulacji zamieszczonej w ustawie o nadzorze nad rynkiem finansowym, która cele nadzoru finansowego określa w sposób mało przejrzysty i zbyt rozległy.

⁴² Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, Dz. U. Nr 140, poz. 937 z późn. zm.

⁴³ L. Mazur, *Prawo bankowe. Komentarz*, C. H. Beck, Warszawa 2005, s. 557 i n.

⁴⁴ K. Kohutek, w: F. Zoll (red.), *Prawo bankowe. Komentarz*, Zakamycze, Kraków 2005, s. 484.

V. KONFLIKT WARTOŚCI W ZAKRESIE DÓBR CHRONIONYCH PRZEZ NADZÓR BANKOWY

Analiza poszczególnych rozwiązań prawnych krajowych i zagranicznych w zakresie celów stawianych nadzorowi bankowemu potwierdza tezę, że podstawowe jego cele we wszystkich państwach są co do zasady takie same. Różny jest tylko ich sposób uszczegółowienia i wyrażenia w przepisach prawa. Wykonywanie nadzoru bankowego nie jest jednak zadaniem prostym, gdyż pomiędzy bezpośrednimi celami nadzoru bankowego istnieje konflikt. Jest on praktycznie nieunikniony⁴⁵. Przypisywane nadzorowi bankowemu cele podstawowe powinny mieć znaczenie równoważne, to znaczy że realizacja jednego z nich nie powinna uniemożliwiać wykonywania innego. Z zaprezentowanych rozważań jasno wynika, że zadaniem każdego nadzoru bankowego jest ochrona depozytów zgromadzonych w bankach oraz prowadzenie takiej polityki nadzorczej, która będzie sprzyjać utrzymaniu bezpieczeństwa systemu finansowego, a jednocześnie nie będzie naruszała obowiązującego prawa oraz warunków uczciwej konkurencji. W tym miejscu pojawia się pytanie, z jaką intensywnością i kiedy powinien ingerować nadzór bankowy, by zachowana została właściwa proporcja między ochroną a dyscypliną rynkową. Z punktu widzenia interesów państwowych, władzom państwa nie może być obojętne bezpieczeństwo depozytów oraz prawidłowe funkcjonowanie systemu finansowego. Są to bowiem bardzo ważne czynniki zapobiegające pojawieniu się kryzysu finansowego. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na prezentowany w literaturze przedmiotu pogląd oparty na obserwacji praktyki, zgodnie z którym ostatnie przypadki kryzysów finansowych w krajach rozwijających się dobitnie pokazały, iż „zdrowy” sektor bankowy (*sound banking sector*) ma kluczowe znaczenie dla utrzymania stabilności systemu finansowego⁴⁶. Toteż ochrona zgromadzonych w bankach depozytów służy nie tylko ochronie interesów klientów, ale i całego państwa. Powyższe prowadzi do potwierdzenia tezy, że słabości strukturalne systemu finansowego odgrywają podstawową rolę nie tylko jako przyczyny kryzysu, ale przede wszystkim jako czynniki warunkujące jego przebieg i determinujące jego koszty fiskalne ponoszone ostatecznie przez całe społeczeństwo⁴⁷. W tym miejscu warto wyjaśnić, że dbałość o bezpieczeństwo klientów służy budowaniu zaufania do całego systemu bankowego, które z kolei przekłada się na wzmocnienie sektora bankowego.

Wskazać należy, że chociaż działania instytucji nadzoru bankowego koncentrują się na indywidualnych bankach, to jednak jego nadrzędnym celem jest stabilność sektora jako całości, problem jednego banku może bowiem szybko przenieść się na innych uczestników rynku⁴⁸. To z kolei może mieć, ze względu

⁴⁵ Por. E. Wymeersch, op. cit., s. 4.

⁴⁶ Specyfikę kryzysu tureckiego, ze zwróceniem szczególnej uwagi na rolę słabości strukturalnych sektora bankowego w jego przebiegu, przedstawia A. Pawlikowski, *Kryzys finansowy w Turcji 2000-2001*, „Bank i Kredyt” 2006, nr 9, s. 14 i n.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ O. Szczepańska, P. Sotomska-Krzysztofik, M. Pawliszyn, A. Pawlikowski, *Instytucjonalne uwarunkowania stabilności finansowej na przykładzie wybranych krajów*, materiał opracowany w Departamencie Systemu Finansowego NBP w Wydziale Analiz Operacyjnych, „Materiały i Studia” 2007, z. 173, s. 11.

na ryzyko „zarażenia”, negatywne konsekwencje w skali całego kraju⁴⁹. W związku z powyższym nie można odmówić słuszności tezie, że celem nadzoru bankowego, jest także dbałość o stabilność finansową sektora. Nie wydaje się jednak, aby istniała definitywna potrzeba wprowadzania tego celu do przepisów prawa, gdyż jest on powiązany z celem, jakim jest ochrona depozytów. Z drugiej strony należy także przypomnieć, że istotnym elementem gospodarki wolnorynkowej jest istnienie zdrowej konkurencji między podmiotami funkcjonującymi na rynku. Należy zwrócić uwagę na fakt, że większa konkurencja między pośrednikami finansowymi to niższe ceny kredytów, niższy koszt pozyskania kapitału własnego, niższe ceny transferów finansowych, atrakcyjniejsze formy oszczędzania⁵⁰. W tym miejscu należałoby przytoczyć prezentowany w naukach ekonomicznych pogląd, że niewypłacalność i upadłości firm są normalnym zjawiskiem w gospodarce rynkowej oraz naturalnym elementem zdrowej konkurencji⁵¹. Wbrew pozorom nie osłabiają one gospodarki, a wręcz przyczyniają się do wzmocnienia podmiotów, które pozostają w danej branży⁵². Oczywiście stwierdzenie to należy z dużą ostrożnością odnieść do rynku finansowego, gdyż ze względu na ryzyko „zarażenia” przejawia on pewną specyfikę w tym zakresie i nie zawsze prawdziwa będzie teza, że upadek jednego banku przyniesie korzyści pozostającym w branży⁵³. Z podobnym sceptycyzmem należy odnieść się do sytuacji intensywnego wspierania banków przez nadzór bankowy, nawet w ramach realizacji celu ochrony depozytów. Zgodzić należy się z tezą, że upadłość zarówno dla gospodarki rynkowej, jak i dla pojedynczej upadłości dla sektora bankowego jest rzeczą czasami konieczną, żeby nie poszerzać tak zwanego moralnego hazardu⁵⁴. Natomiast „ochranianie” banków przez nadzór bankowy, nawet celem ochrony depozytów, może spowodować rozluźnienie dyscypliny rynkowej, co także nie będzie zjawiskiem korzystnym.

W obliczu powyższego pojawia się więc pytanie, kiedy nadzór bankowy powinien ingerować w działalność podmiotów nadzorowanych, by nie naruszać warunków uczciwej konkurencji i nie osłabiać mechanizmów rynkowych. Za sprzeczną z celem sprawowania nadzoru bankowego należy uznać sytuację, w której organ nadzoru w sposób finansowy wspiera banki⁵⁵ lub podejmuje działania mające na celu niedopuszczenie do ich upadłości w sytuacji, gdy straty poniesione zostały w skutek błędnych decyzji kierownictwa banku. W takiej

⁴⁹ Pośród najważniejszych kanałów przenoszenia się ryzyka należy wymienić: 1) masowe wycofywanie depozytów „szturm na banki”, 2) pożyczki międzybankowe, 3) skutki koncentracji sektorowych, 4) wzrost znaczenia transakcji z wykorzystaniem instrumentów pochodnych; na ten temat por. *ibidem*.

⁵⁰ L. Pawłowicz, *Nowa architektura nadzoru bankowego na jednolitym rynku finansowym. Polska wobec integracji rynku finansowego w Unii Europejskiej*, w: eadem (red.), *Transformacje. Raport z badań finansowanych przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego w latach 2004-2006 w ramach projektu zarejestrowanego pod numerem 1 H02C 085 26*, Gdańsk 2006, s. 66.

⁵¹ O. P. Sotomska-Krzysztofik, M. Pawliszyn, A. Pawlikowski, *op. cit.*, s. 7.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ H. Gronkiewicz-Waltz, przemówienie z 20 lipca 2000 r., Sejm 3 kadencji, 83 posiedzenie, dzień 2, pkt 14 i 15 porządku dziennego, www.orka2.sejm.gov.pl.

⁵⁵ Oczywiście należy zaznaczyć, że sytuacja, w której organ nadzoru bankowego może w sposób finansowy wspierać banki, jest możliwa w wypadku jego usytuowania w banku centralnym lub przy przyjęciu rozwiązania zakładającego znaczny udział banku centralnego w nadzorze bankowym.

sytuacji straty te powinny w pierwszej kolejności obciążyć akcjonariuszy⁵⁶. Warto zwrócić uwagę, że również zbyt intensywny nadzór ostrożnościowy, choć służący ochronie depozytów, teoretycznie może przyczynić się do osłabienia i zakłócenia płynności finansowej podmiotów nadzorowanych⁵⁷.

Także na płaszczyźnie celu, jakim jest nadzór nad legalnością działania podmiotów nadzorowanych, często pojawiają się dylematy i wątpliwości odnośnie do pożądanego zakresu tego nadzoru. Należy zauważyć, że cel ten nie zawsze wynika bezpośrednio z przepisów prawa określających cele nadzoru bankowego, ponieważ w każdym systemie prawnym bezsporne jest, że wszystkie funkcjonujące na rynku podmioty powinny przestrzegać obowiązującego ich prawa. Powyższe jednak implikuje pytanie, w jakim zakresie i z jaką intensywnością organ nadzoru bankowego powinien realizować cel badania legalności działania podmiotów nadzorowanych.

W doktrynie prawa bankowego zostały sformułowane dwie koncepcje badania legalności. Pierwsza z nich proponuje badanie legalności działań banku jedynie w oparciu o prawo bankowe *sensu stricto*, polegające na badaniu zgodności działalności banków z ustawami regulującymi kwestie prawa bankowego, decyzjami organu nadzoru o charakterze bankowym, które formułują warunki funkcjonowania nadzoru bankowego, a także z nadzorczymi normami ostrożnościowymi (tak zwana wąska koncepcja badania legalności)⁵⁸. Natomiast zgodnie z drugą, szerszą koncepcją, badanie legalności działania banków powinno polegać na badaniu zgodności ich działania z całym systemem prawnym⁵⁹. Należy jednak zauważyć, że przyjęcie drugiej koncepcji badania legalności, w praktyce oznaczałoby wkroczenie przez nadzór bankowy w kwestie badania działalności banków pod kątem ich relacji z klientami, zgodności z prawem podatkowym czy przepisami prawa pracy. Oczywiście możliwe jest przyjęcie w danym państwie „nieco szerszej” koncepcji badania legalności działania podmiotów nadzorowanych. Jednak w takiej sytuacji obszar podlegający badaniu powinien zostać określony w przepisach prawa, a organ nadzoru wyposażony w odpowiednie dla takiej działalności środki; powinna też istnieć spójność pomiędzy celem nadzoru bankowego a jego zakresem przedmiotowym. Natomiast przyjęcie koncepcji, zgodnie z którą celem nadzoru bankowego byłoby badanie działalności banków pod względem zgodności z całym systemem prawnym, należy uznać za zjawisko negatywne. Warto zaznaczyć, że gdyby określić cele nadzoru bankowego, posługując się wykładnią systemową, rysowałyby się one bardzo szeroko. Celem nadzoru byłoby wówczas także zapewnienie zgodności działalności banku z przepisami

⁵⁶ Podobnie na ten temat R. Hutowski, *Wybrane zagadnienia instytucjonalnego umiejscowienia nadzoru bankowego*, „Bank i Kredyt” 1995, nr 3, s. 17-24.

⁵⁷ E. Wymeersch, *op. cit.*, s. 7 i n.

⁵⁸ Niektórzy autorzy zwracają uwagę, że z przepisów o nadzorze bankowym powinno wynikać wprost, że jego celem jest kontrolowanie przestrzegania norm ostrożnościowych; por. C. Kosikowski, *Ocena nowego publicznego prawa bankowego w Polsce*, Raport nr 136, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych, maj 1998, s. 5.

⁵⁹ Zwolennikiem szerszej kontroli legalności w ramach nadzoru są natomiast E. Kostro, D. Daniluk, K. Koperkiewicz-Mordel, L. Góral. Por. E. Kostro, *Prawo bankowe, cz. I: Ustawy, Komentarze*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 1995, s. 26; W. Góralczyk jr (red.), *Prawo bankowe – komentarz*, Wydawnictwo Twigger, Warszawa 1999, s. 479; K. Koperkiewicz-Mordel, L. Góral, *Prawo*, s. 131 i n.

prawa podatkowego, dewizowego oraz z przepisami innych działów prawa, które wiązałyby się z różnymi przejawami funkcjonowania banku jako przedsiębiorstwa bankowego, w tym także z przepisami prawa pracy, bhp i przepisami przeciwpożarowymi. Takie rozumienie celów nadzoru sprawiłoby, że nadzór bankowy stałby się generalnym kontrolerem banku, a tak głęboka ingerencja powodowałaby, że nadzór przekształciłby się w sprawowanie ogólnego kierownictwa [...]. Należy się więc zgodzić, że celem nadzoru nie jest wykrywanie wszelkich nieprawidłowości w zakresie działania niezgodnego z prawem [...]”⁶⁰. W tym miejscu należy zgodzić się poglądem prezentowanym przez H. Gronkiewicz-Waltz, która bardzo wyraźnie przestrzega przed nadmiernym ograniczaniem i ingerowaniem przez nadzór bankowy w działalność bankową⁶¹.

Istotnym argumentem przesadzającym na korzyść przyjęcia wąskiej koncepcji badania legalności jest fakt, że nadzór bankowy nie jest jedynym podmiotem czuwającym nad przestrzeganiem przepisów prawa przez podmioty nadzorowane. W tym celu we wszystkich państwach zostały ustanowione inne podmioty, w których kompetencjach leżą także określone uprawnienia w stosunku do podmiotów podlegających nadzorowi bankowemu. Do takich podmiotów zaliczyć należy między innymi: policję, sądy, podmioty mające na celu ochronę konkurencji i konsumentów, organy kontroli podatkowej, inspekcje pracy. Należy jednak zaznaczyć, że przyjęcie wąskiej kontroli legalności nie oznacza, iż nadzór bankowy nie powinien w razie potrzeby współpracować z innymi podmiotami, których rolą może być badanie legalności działania systemu bankowego. Biorąc ten fakt pod uwagę, można postawić tezę, że celem pośrednim nadzoru bankowego jest podjęcie starań na rzecz ułożenia efektywnej współpracy z innymi podmiotami, w których kompetencjach może leżeć badanie legalności działania systemu bankowego.

Przejęcie kompetencji powyżej wymienionych podmiotów przez nadzór bankowy wywołałoby jedynie zjawiska negatywne. Przede wszystkim ingerencje nadzoru bankowego, mające na celu badanie działalności podmiotów nadzorowanych pod kątem zgodności ich działania z całym systemem prawnym, nie tylko doprowadziłyby do zatarcia i zaniedbania realizacji jego podstawowych celów, ale bez wątpienia nadmierne kontrole zakłóciłyby także prawidłowe funkcjonowanie rynku usług bankowych. Ponadto pojawiłoby się ryzyko wystąpienia sporów kompetencyjnych pomiędzy nadzorem bankowym a innymi podmiotami właściwymi w danej sprawie. Tytułem wyjaśnienia należy jednak wskazać, że celem nadzoru bankowego nie powinno być zaniechanie czynności kontrolnych. Wręcz przeciwnie – celem nadzoru bankowego jest badanie legalności działania podmiotów nadzorowanych, z tym że zakres takiego badania powinien wynikać z przepisów prawa. Absurdalne wydaje się twierdzenie, że nadzór bankowy powinien ingerować w wypadku każdego naruszenia prawa, gdyż taki stan rzeczy zaprzeczałby jego statusowi podmiotu

⁶⁰ T. Narożny, *Zarys prawa bankowego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1996, s. 130.

⁶¹ H. Gronkiewicz-Waltz, *Materiały konferencyjne*, „Gazeta Bankowa” z 20 sierpnia 1993 r., nr 34; eadem, *Od gospodarki planowej do rynkowej*, Centrum Edukacji i Rozwoju Biznesu OLYMPUS, Warszawa 1994, s. 89 i n., cyt. za: M. Fryszak, *Po co nam nadzór bankowy*, „Finanse Publiczne” 2008, nr 6, „Monitor Rachunkowości i Finansów”, www.mrf.pl.

wykwalfikowanego w nadzorze nad rynkiem usług bankowych. Wskazać należy, że zgodnie z przyjętymi założeniami, rolą nadzoru bankowego powinien być nadzór nad legalnością działania podmiotów nadzorowanych w określonym przez normy prawne zakresie, wykonywany w umiarkowanym stopniu intensywności, wykazujący przy tym cechy nadzoru, a nie ogólnego kierownictwa.

Omówione powyżej konflikty wartości chronionych przez nadzór bankowy dotyczyły jego celów podstawowych. Podobne problemy interpretacyjne mogą pojawiać się także na poziomie celów pośrednich⁶². Jako istotny przykład konfliktu wartości chronionych przez nadzór bankowy można wskazać następujący dylemat: czy nadzór bankowy powinien poprzeć zasadną skargę deponenta (pozew) przeciwko podmiotowi nadzorowanemu, w sytuacji gdy wynik sprawy mógłby spowodować problemy podmiotu nadzorowanego, a w konsekwencji zagrozić pozostałym deponentom (ryzyko utraty środków finansowych)⁶³.

Odpowiedź na postawione pytanie nie jest prosta i oczywista. Wprawdzie nadzór bankowy uważany jest za jedną z form interwencjonizmu państwowego na rynku finansowym. Stąd też naturalnym jego celem jest także ochrona mechanizmów rynkowych, a co za tym idzie istotną kwestią powinna być także ochrona klientów wchodzących w interakcje z bankami i innymi podmiotami, które podlegają nadzorowi bankowemu⁶⁴. W omawianym wypadku rodzi się jednak pytanie, których klientów banku ma chronić nadzór bankowy: tych, którzy złożyli w banku depozyty, czy tego klienta, którego prawa zostały przez bank naruszone i który domaga się stosownej rekompensaty? Konfliktów wartości pomiędzy celami nadzoru bankowego wskazywać by można nieskończenie wiele. Należy jednak zaznaczyć, że w większości mają one raczej charakter teoretyczny niż praktyczny, toteż nie wydaje się, aby istniała potrzeba rozwijania tego tematu⁶⁵.

Przedstawione powyżej rozważania, uwidaczniając problemy związane z wykonywaniem nadzoru bankowego, potwierdzają podnoszoną w literaturze przedmiotu tezę, że system instytucji działających na rzecz stabilności systemu finansowego (w tym także i nadzór bankowy) powinien uwzględniać odpowiednie proporcje pomiędzy ochroną, regulacjami a dyscypliną rynkową⁶⁶. Jednym słowem system ten musi pogodzić ochronę niekiedy sprzecznych ze sobą wartości⁶⁷. Konieczne jest więc znalezienia złotego środka pomiędzy

⁶² Przykładowo, w niektórych ustawodawstwach przepisy prawa wskazują na konieczność objęcia ochroną zaufania do rynku oraz jednocześnie na konieczność ujawniania przez podmioty nadzorowane informacji na temat ich sytuacji finansowej. Cele te pozostają w sprzeczności z celami nadzoru ostrożnościowego mającego za zadanie utrzymanie stabilności finansowej nadzorowanego podmiotu. W wypadku ujawnienia informacji o pogorszeniu się sytuacji finansowej banku bądź nawet pojawienia się strat, możliwe jest wystąpienie zjawiska masowego wycofywania depozytów (tak zwany szturm na banki), co z kolei może zakłócić stabilność finansową banku. Por. E. Wymeersch, op. cit., s. 8 i n.

⁶³ Por. ibidem, s. 8 i n.

⁶⁴ C. Kosikowski, op. cit., s. 311.

⁶⁵ Por. E. Wymeersch, op. cit., s. 8 i n.

⁶⁶ Tak w odniesieniu do *safety net*, którego elementem jest nadzór bankowy; por. O. Szczepańska, P. Sotomska-Krzysztofik, M. Pawliszyn, A. Pawlikowski, op. cit., s. 5.

⁶⁷ Nieco inaczej A. Dobaczewska, według której nadzór i konkurencja tylko pozornie wzajemnie się wykluczają. Wiele przepisów może być neutralnych pod względem wpływu na konkurencję, pod warunkiem że dla poszczególnych grup instytucji ustanowi się inne warunki wykonywania usług

efektywnością i konkurencyjnością systemu bankowego a jego bezpieczeństwem. Ujęcie w przepisach prawa tak skomplikowanej tematyki nie jest zadaniem prostym. Faktem jest, że – co do zasady – podstawowe cele nadzoru bankowego we wszystkich państwach pozostają takie same, a różnice zazwyczaj wynikają z różnie sformułowanego zakresu przedmiotowego i podmiotowego. Prawodawcy w różnych krajach, formułując przepisy odnośnie do celów nadzoru bankowego, podchodzą do tego problemu w różnorodny sposób i wyszczególniają rozmaite wartości. W dużym stopniu jest to odbiciem priorytetów, jakie zostały wyznaczone w danym państwie, jest konsekwencją jego systemu prawnego i sytuacji ekonomicznej. Z punktu widzenia tworzenia prawa, sformułowanie treści przepisów określających cele nadzoru bankowego nie jest zadaniem prostym, gdyż – jak wykazano – pomiędzy podstawowymi celami nadzoru bankowego istnieje konflikt wartości. Zgodnie z treścią Zasad bazylejskich, efektywny system nadzoru bankowego ma wyraźny zakres obowiązków i celów w stosunku do każdej agencji zajmującej się nadzorem nad bankami. Nie wydaje się jednak, aby konieczne było wyrażanie w przepisach określających cele nadzoru bankowego dużej liczby celów pośrednich, jakie mogą zostać wyinterpretowane z norm ogólnych. Zasadne wydaje się ogólne określenie celów nadzoru bankowego, przy szerokim i szczegółowym wyrażeniu jego zakresu przedmiotowego oraz przypisanych mu środków nadzoru. Ze względu na dużą dynamikę rozwoju, jaką wykazuje instytucja nadzoru bankowego, taka regulacja może okazać się o tyle korzystna, że w wypadku jakichkolwiek zmian w zakresie przedmiotowym nie będzie istniała potrzeba zmiany treści przepisów dotyczących celów nadzoru. Ponadto istotnym elementem powinno być jasne określenie zakresu badania legalności działania podmiotów nadzorowanych.

VI. WNIOSKI

Bezpośrednie cele nadzoru bankowego we wszystkich państwach są takie same i koncentrują się na ochronie depozytów oraz stabilności systemu (cele te wskazują na specyfikę nadzoru). Ponadto do bezpośrednich celów nadzoru bankowego zaliczyć należy sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa przez podmioty nadzorowane oraz ochronę uczciwej konkurencji (cele niewskazujące na jego specyfikę). Zbliżoną koncepcję celów nadzoru bankowego przedstawiają dyrektywy UE.

Pewne zróżnicowania pomiędzy poszczególnymi państwami występują na poziomie uszczegółowienia celów bezpośrednich. Cele składające się na osiągnięcie celów podstawowych można nazwać celami pośrednimi (uzupełniającymi). Ze względu na różne okoliczności, potrzeby czy warunki prawno-ekonomiczne poszczególne państwa w różny sposób podeszły do kwestii uszczegółowienia bezpośrednich celów nadzoru bankowego.

i jednocześnie dba się o to, aby bilans udogodnień i ograniczeń był równy. Równe szanse nie muszą oznaczać szans jednakowych. Jak jednak zauważa sama autorka, przy takim ujęciu tematu pojawia się problem w postaci braku kryterium oceny znaczenia poszczególnych metod nadzoru i powstających na tej kanwie sporów. Por. A. Dobaczewska, op. cit., s. 41.

Analiza ustawodawstwa poszczególnych państw (Niemcy, Holandia, Wielka Brytania i Polska) prowadzi do następujących wniosków:

a) mimo że cele nadzoru bankowego w ustawodawstwach poszczególnych państw zostały określone za pomocą różnego rodzaju zwrotów i sformułowań, należy uznać, iż ukierunkowane są one na ochronę tych samych podstawowych wartości (bezpośrednie cele nadzoru bankowego);

b) ze względu na charakter celów nadzoru bankowego można wyróżnić nadzór ostrożnościowy i nadzór nad prowadzeniem działalności. Praktyka wskazuje, że dla efektywnego wykonywania nadzoru bankowego konieczne jest wykonywanie zadań z zakresu obydwu jego rodzajów;

c) nie można jednoznacznie stwierdzić, że bardziej szczegółowa regulacja prawna w zakresie celów nadzoru bankowego zapewni lepsze funkcjonowanie tej instytucji. Wbrew pozorom nie ma konieczności wyrażania wszystkich celów podstawowych w przepisach prawa. W uzasadnieniu wskazać należy, że podstawowe cele nadzoru bankowego wskazujące na jego specyfikę są ze sobą powiązane. Oczywiście jest, że realizacja jednego z nich wiąże się z wykonywaniem drugiego (przykładowo: ochrona depozytów, jak dowiedziono w pracy, ma kluczowe znaczenie dla utrzymania stabilności sektora, zaś w celu utrzymania stabilności finansowej sektora należy chronić bezpieczeństwo depozytów). W podobny sposób należy odnieść się do bezpośrednich celów nadzoru bankowego, które jednak nie świadczą o jego specyfice;

d) analiza wybranych regulacji prowadzi do wniosku, że w wypadku szerokiego określania celów nadzoru bankowego pomocne i korzystne jest wprowadzenie zapisów o charakterze instrukcyjnym. Ma to na celu wyeliminowanie ryzyka prowadzenia nadmiernego i zbyt uciążliwego nadzoru;

e) polski ustawodawca sformułował cele nadzoru bankowego precyzyjnie w ustawie Prawo bankowe, powierzając ich realizację Komisji Nadzoru Finansowego. Jednakże zamieszczenie regulacji celów nadzoru finansowego (obejmującego swoim zakresem także nadzór bankowy) w ustawie o nadzorze nad rynkiem finansowym spowodowało, że całościowa regulacja celów nadzoru bankowego i finansowego stała się mało przejrzysta. Należy więc postulować uporządkowanie celów nadzoru finansowego i bankowego wyrażonych na gruncie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym.

Niezależnie jednak od sposobu ujęcia celów nadzoru bankowego zawsze będzie istniał potencjalny konflikt pomiędzy wartościami objętymi ochroną, stanowiąc dylemat osób wykonujących nadzór bankowy. W tym miejscu należy jednak wskazać wnioski płynące zarówno z analizy literatury przedmiotu, jak i z ustawodawstwa zagranicznego:

a) nadzór bankowy nie powinien zbyt ograniczać działalności podmiotów nadzorowanych, gdyż może to prowadzić do zatarcia cech przypisywanych prawnej instytucji nadzoru. W takiej sytuacji istnieje ryzyko przekształcenia się wykonywania nadzoru na rzecz wykonywania bezpośredniego kierownictwa;

b) w kwestii badania legalności podmiotów nadzorowanych należy uznać, że celem nadzoru bankowego nie jest wykrywanie wszystkich naruszeń. Zakres takiego badania powinien być rozsądnie (raczej wąsko) określony w przepisach prawa. Powyższe nie wyklucza konieczności podejmowania przez nadzór bankowy współpracy z innymi podmiotami, których ustawowe zadania mają na

celu badanie określonych aspektów legalności działania banków. Wydaje się, że polska regulacja zawarta w ustawie Prawo bankowe spełnia powyższe standardy;

c) w żadnym wypadku celem nadzoru bankowego nie jest ratowanie banku za wszelką cenę. Taki cel nie wynika ani z istoty nadzoru, ani z przepisów prawa polskiego, ani też z przepisów obowiązujących w żadnym z omówionych w niniejszym opracowaniu państw.

mgr Małgorzata Urban
malgorzataurban@poczta.onet.pl

OBJECTIVES OF BANKING SUPERVISION IN LEGISLATION

Summary

To identify and analyse the objectives of banking supervision is not an easy task. Although the main (direct) objectives of banking supervision are the same in every country, the complementary (intermediate) objectives are different and numerous. Further, there exists a conflict among the objectives which cannot be avoided. This paper gives an overview of the ways of expressing the objectives of banking supervision in the legislation of selected countries.

