

DOI: 10.19195/1733-5779.23.1

Administracyjnoprawny nadzór nad rynkiem bankowym na przykładzie wybranej działalności Komisji Nadzoru Finansowego

JEL Classification: K00, K23

Słowa kluczowe: bank, nadzór, finanse

Keywords: bank, supervision, finances

Abstrakt: Rynek bankowy stanowi niezmiernie ważną część gospodarki każdego państwa. Jego głównym zadaniem jest obrót środkami finansowymi. Dlatego nie może on pozostać bez nadzoru, który sprawuje Komisja Nadzoru Finansowego.

Ze względu na ogromną rolę, jaką odgrywa nadzór nad rynkiem bankowym, niniejszy artykuł zostanie poświęcony opisaniu jego działania. Celem będzie przedstawienie i definicja nadzoru, wyjaśnienie, czym różni się od kontroli, jakie są podstawy działalności Komisji Nadzoru Finansowego, jej cele, zadania oraz zakres działania. Uwzględniona zostanie również kwestia instrumentów oddziaływania przysługujących Komisji.

Administrative and legal supervision over the banking market on the example of the selected activity of the Polish Financial Supervision Authority

Abstract: The banking market is an extremely important part of the economy of each country, whose main task is to trade in financial resources. Therefore, it cannot remain unattended, which exercises the Financial Supervision Commission. Due to the huge role of supervision over the banking market, this article will be devoted to describing its operation. The aim of the elaboration will be to present and explain what supervision is, how it differs from control, what are the foundations of the activities of the Polish Financial Supervision Authority, what are its goals, tasks and scope of activity. The question of what instruments of influence the Commission is entitled to will also be taken into account.

Wstęp

Współczesne prawo bankowe ma charakter hybrydowy, interdyscyplinarny. Ogół norm prawnych regulujących działalność, strukturę oraz organizację banków łączy w sobie elementy prawa cywilnego, finansowego oraz administracyjnego. Cywilnoprawny typ regulacji, zwany także prywatnym prawem bankowym, normuje relacje między bankiem a jego klientami chociażby w zakresie realizacji czynności bankowych, takich jak np. umowa rachunku bankowego, która została uregulowana w Kodeksie cywilnym¹. Należy podkreślić, że do tej podkategorii prawa bankowego można wprost stosować przepisy prawa handlowego dotyczące prawno-organizacyjnego charakteru tworzenia banków. Przy obecnej dynamice rynku finansowego, mnogości ofert oraz dysproporcji między stronami transakcji zapewnienie ochrony słabszej stronie obrotu oraz bezpieczeństwa gospodarczego spoczywa na władzy publicznej. Stworzone zostały zatem szczegółowe uregulowania interwencyjno-ochronne mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa systemowi bankowemu i zabezpieczenie interesów klientów. Wspomniane obostrzenia realizowane są w formie nadzoru nad sektorem bankowym.

W niektórych aspektach nastąpiło wyraźne zróżnicowanie sytuacji prawnej banków i innych przedsiębiorców. Zastosowano normy o charakterze publicznoprawnym — przede wszystkim normy prawa administracyjnego oraz finansowego, lecz także w pewnym zakresie konstytucyjnego². Stosunki oparte na wymienionych podstawach prawnych można uznać za publiczne prawo bankowe³.

Celem opracowania jest omówienie roli nadzoru administracyjnoprawnego sprawowanego przez Komisję Nadzoru Finansowego oraz jego wpływu na działalność sektora bankowego. Studium dąży do udowodnienia tezy, że istnienie Komisji Nadzoru Finansowego (dalej: KNF) jest warunkiem *sine qua non* prawidłowego funkcjonowania sektora bankowego.

W rozważaniach przedstawiona zostanie geneza KNF wraz z celami sprawowanego przez nią nadzoru. Ponadto scharakteryzowane zostaną sposoby wykonywania kontroli, uprawnienia w ramach jej wykonywania, jak również sankcje za niestosowanie się do zaleceń. W ostatniej części opracowania zaproponowane zostaną kierunki działań, jakie powinny zostać podjęte przez ustawodawcę w celu rozwinięcia kompetencji nadzoru finansowego, jak również postulaty *de lege ferenda* w celu uniknięcia wszelkiego rodzaju aberracji przy dokonywaniu kontroli.

¹ Zob. art. 725 ustawy z 23 kwietnia 1964 roku Kodeks Cywilny (Dz.U. z 2017 r. poz. 459 z późn. zm.).

² Zob. art. 227 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 2009 r. Nr 114, poz. 946).

³ L. Góral, M. Karlikowska, K. Koperkiewicz-Mordel, *Polskie Prawo Bankowe*, Warszawa 2003, s. 21 n.

Podstawa prawna działalności nadzoru bankowego

W celu pełnego zrozumienia procesu nadzoru finansowego należy przedstawić normatywne podstawy jego funkcjonowania. Komisja Nadzoru Finansowego powstała na mocy ustawy z dnia 21 lipca 2006 roku o nadzorze nad rynkiem finansowym⁴ (dalej: ustawa nrf) jako centralny, podlegający nadzorowi Prezesa Rady Ministrów organ administracji, wykonujący w sposób samodzielny nadzór nad całym rynkiem finansowym w Polsce⁵. KNF została wyłączona ze sfery administracji rządowej⁶. Przejęła zadania różnych instytucji sprawujących nadzór sektorowy, m.in. Komisji Papierów Wartościowych i Giełd — nad działalnością funduszy inwestycyjnych, Narodowego Banku Polskiego, a później Komisji Nadzoru Bankowego — nad działalnością banków. W uzasadnieniu do ustawy o nrf wskazuje się, że

model nadzoru zintegrowanego, przy obecnie występujących kierunkach rozwoju rynków finansowych, oceniany jest jako bardziej efektywny, pozwalający na zwiększenie przepływu informacji oraz koordynację działań w ramach systemu nadzoru nad instytucjami finansowymi działającymi w różnych segmentach rynku finansowego, lepsze zrozumienie i monitorowanie ryzyka finansowego przeniesionego między różnymi pośrednikami finansowymi i różnymi segmentami rynku, jak również zwiększenie odpowiedzialności organu nadzorczego. Zastosowanie tego modelu stwarza także możliwość uzyskania korzyści skali⁷.

Nadzór i jego zakres

Od zawsze występował problem z definiowaniem nadzoru. Wpływał na to m.in. brak definicji normatywnej. Było to pojęcie z kategorii tych, które mieszczą w sobie wiele desygnatów, przez wielu teoretyków umieszczanych w różnym zakresie, węższym bądź szerszym. Można posłużyć się definicją zamieszczoną w *Słowniku języka polskiego*. Według niej nadzór to „kontrolowanie lub pilnowanie kogoś lub czegoś”⁸. Już na samym początku pojawia się sporna kwestia, gdyż istnieją wyraźne problemy w dokładnym określeniu znaczenia słowa „kontrola”. Mamy tu do czynienia z definicją niezrozumiałą *ignotum per ignotum*. Ponadto rodzi się problem tego rodzaju, że kontrola jest określana zupełnie inaczej niż nadzór, a dodatkowo te dwa pojęcia są z sobą od lat konfrontowane, jako podobne, lecz zasadniczo różne. Przyjmuje się, że nadzór ma szerszy zakres pojęciowy niż kontrola.

⁴ Dz.U. z 2017 r. poz. 196 z późn. zm.

⁵ B. Smyka, *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 528.

⁶ Por. wyrok TK z 28 kwietnia 1999 roku, K 3/99, OTK 1999, nr 4, poz. 73.

⁷ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Druki Sejmowe, V Kadencja, Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw, Uzasadnienie do ustawy, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf> (dostęp: 7.03.2018).

⁸ *Nadzór*, [hasło w:] <https://sjp.pwn.pl/slowniki/nadz%C3%B3r.html> (dostęp: 6.03.2018).

Za doktryną można stwierdzić, że nadzór „obejmuje uprawnienia o charakterze kontrolnym oraz rozszerzone o prawo do podejmowania względem jednostki nadzorowanej władczych działań w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości”⁹. W takim wypadku organ administracji, któremu przypisano funkcję nadzorczą, powinien być wyposażony przez ustawodawcę w instrumenty władczego oddziaływania na zachowania podmiotów poddanych nadzorowi¹⁰. Ujmując to w inny sposób — znacznie szerzej — termin ten oznacza całość czynności podejmowanych w celu czuwania nad prawidłowością działań podmiotów podlegających nadzorowi. Charakteryzuje się możliwością dokonania oceny oraz stwierdzenia nieprawidłowości. Ponadto obejmuje prawo do podejmowania decyzji i wskazywania wiążących wytycznych. Wynika stąd, że nadzór jest pojęciem szerszym niż kontrola, obejmująca jedynie zbadanie stanu postulowanego ze stanem faktycznym i określenie ewentualnych różnic pomiędzy nimi. W związku z powyższym KNF przysługuje prawo do wprowadzenia sankcji w razie niezastosowania się do treści wytycznych przez podmiot podlegający nadzorowi¹¹.

Kompetencje KNF wykraczają zasadniczo poza ściśle pojmowaną funkcję nadzorczą, choć sama nazwa instytucji mogłaby wskazywać, że działalność tego podmiotu ograniczy się jedynie do takiej roli. „Celem nadzoru sprawowanego przez KNF jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku kapitałowego, w szczególności bezpieczeństwa obrotu oraz ochrony inwestorów i innych jego uczestników, a także przestrzegania reguł uczciwego obrotu”¹². Nie można przypisać ustawodawcy w tym zakresie błędnego używania słowa „nadzór”, gdyż w polskim systemie prawnym brakuje definicji legalnej nadzoru finansowego, a zabieg ten jest wyrazem pewnej konwencji językowej odchodzącej od ścisłego przestrzegania zasad semantyki¹³. W świetle art. 1 ustawy nrf nadzór nad rynkiem finansowym obejmuje: nadzór bankowy, emerytalny, ubezpieczeniowy, nad instytucjami płatniczymi, biurami usług płatniczych, instytucjami pieniądza elektronicznego, oddziałami zagranicznych instytucji pieniądza i nad rynkiem kapitałowym, agencjami ratingowymi, uzupełniający oraz nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi i Krajową Spółdzielczą Kasą Oszczędnościowo-Kredytową, sprawowany zgodnie z ustawami odpowiednimi dla każdego sektora.

Przepis art. 3 ust. 2 ustawy o nrf czyni KNF organem właściwym do nadzoru nad rynkiem finansowym. Należy zauważyć, że w związku z członkostwem

⁹ B. Wojno, [w:] *Prawo rynku kapitałowego. Komentarz. Ustawa o nadzorze nad rynkiem kapitałowym*, red. M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda, Warszawa 2012, s. 1367.

¹⁰ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, Warszawa 2011, s. 93.

¹¹ A. Dobaczewska, [w:] *Leksykon prawa finansowego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Drwiłło, D. Maśniak, Warszawa 2009, s. 214 n.

¹² Wyrok WSA w Warszawie z 28 września 2016 roku, VI SA/Wa 616/16, Legalis.

¹³ B. Wojno..., *op. cit.*, s. 1368.

Polski w Unii Europejskiej kompetencje nadzorcze mają także organy tworzące Europejski System Nadzoru Finansowego.

Wspomniany art. 1 ustawy o nrf normuje kwestie nadzoru finansowego. Zgodnie z ust. 2 pkt 1 ustawy o nrf nadzór bankowy sprawowany jest zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku — Prawo bankowe (dalej: PrBank)¹⁴, ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku o Narodowym Banku Polskim¹⁵, ustawy z dnia 7 grudnia 2000 roku o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających¹⁶ oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 roku w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 648/2012¹⁷.

Można dostrzec, że ustawodawca, normując podstawę prawną, na mocy której prowadzony jest nadzór, podzielił ją zgodnie z poszczególnym nadzorem nad sektorami rynku finansowego. Akty prawne zawierają kompetencje władcze wobec nadzorowanych podmiotów. Nie jest to jednak kompletny katalog ustaw, które obligują lub uprawniają KNF do aktywności. Przykładem jest ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku o listach zastawnych i bankach hipotecznych¹⁸. Znajduje się w niej wiele przepisów szczegółowo regulujących nadzór nad funkcjonowaniem banków hipotecznych¹⁹.

Cele oraz zadania Komisji Nadzoru Finansowego

Cele nadzoru finansowego można znaleźć w przepisie art. 2 ustawy o nrf. Należą do nich: zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku finansowego, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku, również dzięki rzetelnej informacji dotyczącej funkcjonowania rynku, przez realizację celów określonych w szczególności w ustawie — PrBank, ustawie o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym, ustawie o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń, zakładami reasekuracji i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego, ustawie o nadzorze nad rynkiem kapitałowym, ustawie o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz ustawie o usługach płatniczych. Wymienione cele można podzielić na wspólne dla całego rynku finansowego oraz szczegółowe — odsyłające do przepisów ustaw szczegółowych²⁰.

¹⁴ Dz.U. z 2018 r. poz. 62 z późn. zm.

¹⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 1373 z późn. zm.

¹⁶ Dz.U. z 2017 r. poz. 1089 z późn. zm.

¹⁷ Dz.Urz. UE L 2013.176.1.

¹⁸ Dz.U. z 2016 r. poz. 1771 z późn. zm.

¹⁹ B. Wojno..., *op. cit.*, s. 1370–1383.

²⁰ Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, s. 5.

Dzięki zastosowaniu takiego podziału ustawodawca umożliwił realizację ogólnych celów Komisji Nadzoru Finansowego, dostosowując je jednocześnie do zakresu i metod ingerencji nadzorczej w poszczególnych sektorach²¹. Warto przy tym zauważyć, że w przepisie użyte zostało określenie „w szczególności”, co oznacza, że katalogu tego nie można interpretować ściśle, gdyż jest on katalogiem otwartym. Zastosowanie przykładowego wyliczenia umożliwi swobodne rozszerzanie ustaw odrębnych, bez konieczności zmiany treści wspomnianej ustawy.

W tym miejscu należy dodać, że ustawy sektorowe nie tworzą całkowicie nowych celów, ale w wielu wypadkach są jedynie powtórzeniem celów ogólnych. Wypada się zgodzić z prof. Wierzbowskim i Sobolewskim, a także dr. Wajdą oraz zacytować ich wypowiedź:

Cele z ustaw odrębnych stanowią kwantyfikator dla celów wskazanych bezpośrednio w ustawie o nadzorze nad rynkiem finansowym, pozwalając organowi nadzoru na dostosowanie zakresu i metod ingerencji nadzorczej w poszczególnych sektorach do bieżących potrzeb przy jednoczesnym zachowaniu ogólnego kierunku działań KNF²².

Przepis art. 4 ust. 1 ustawy o nrf statuuje zadania KNF. Należą do nich m.in.: sprawowanie nadzoru nad rynkiem finansowym, podejmowanie działań służących prawidłowemu funkcjonowaniu rynku finansowego, jak również podejmowanie działań mających na celu rozwój rynku finansowego i jego konkurencyjności. W doktrynie podkreśla się różnicę między celami a zadaniami KNF. Cele to wartości, do których dąży organ nadzoru, zadania zaś są ogólnie określonymi kierunkami działań, które mają służyć osiągnięciu ustawowych celów nadzoru. Uzupełnieniem tego dualnego układu są instrumenty określone w odrębnych ustawach.

Cele oraz czynności nadzorcze podejmowane w świetle ustawy — Prawo bankowe

Obecnie nadzór wykonuje KNF, jednak kwestia ta była wielokrotnie zmieniana. Początkowo podmiotami właściwymi był Prezes NBP i NBP, następnie Komisja Nadzoru Bankowego, a w 2008 roku zostały wprowadzone zasady obowiązujące obecnie²³. W Polsce działa tzw. nadzór instytucjonalny, czyli sprawowany przez specjalnie utworzoną do tego instytucję²⁴.

Aktualnie kwestie nadzoru bankowego reguluje PrBank. W przepisie art. 131 tej ustawy znajdują się regulacje odnoszące się do podmiotowego zakresu nadzoru bankowego. Na podstawie normy wyinterpretowanej z art. 131 ust. 1 PrBank można wywnioskować, że podlega mu działalność banków, oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych, oddziałów i przedstawicielstw instytucji

²¹ B. Wojno..., *op. cit.*, s. 1360.

²² *Ibidem*.

²³ A. Kawulski, *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 545.

²⁴ K. Kohutek, [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, red. F. Zoll, Kraków 2005, s. 478.

kredytowych. Zgodnie z przepisem art. 131 ust. 2 PrBank nadzór bankowy nad oddziałami instytucji kredytowych sprawowany jest w świetle zasady nadzoru prawa macierzystego. Ten sposób nadzoru polega na tym, że jest on sprawowany głównie przez organ właściwy miejscowo dla siedziby głównej podmiotu, w kraju, w którym instytucja ta otrzymała zezwolenie na prowadzenie działalności. Może być wykonywany na podstawie porozumienia między Komisją Nadzoru Finansowego a właściwymi władzami nadzorczymi.

Tak ujęty zakres podmiotowy nadzoru bankowego oznacza, że polskie ustawodawstwo nie podporządkowuje tzw. parabanków nadzorowi Komisji, co kontrastuje z regulacjami przyjętymi w innych państwach Unii Europejskiej, gdzie nadzór w zasadzie dotyczy wszystkich instytucji wykonujących czynności bankowe²⁵.

Analogiczne uregulowania dotyczą oddziału lub przedstawicielstwa banku krajowego za granicą. KNF może, stosownie do postanowień takiego porozumienia, przekazać informacje dotyczące banku organowi nadzoru bankowego innego kraju, jeżeli spełnione zostaną odpowiednie warunki. Po pierwsze, gdy wskutek udzielenia informacji nie zostanie naruszony interes gospodarczy Rzeczypospolitej Polskiej. Po drugie, gdy zapewnione jest wykorzystywanie udzielonych informacji tylko na potrzeby nadzoru bankowego. Ponadto, zagwarantowane jest, że przekazywanie udzielonych informacji poza organ nadzoru bankowego możliwe jest wyłącznie po uprzednim uzyskaniu zgody KNF.

Katalog, który został zawarty w art. 131 ust. 2 PrBank, ma charakter zamknięty. Wynika z tego, że nie może być on rozszerzany bez zmiany ustawy. Interpretując te przepisy, należy ustalić, że KNF nie ma prawa do nadzorowania innych podmiotów wykonujących działalność bankową. Ponadto, relacje między KNF a zagranicznymi organami nadzoru uregulowane są na podstawie poszczególnych porozumień. Przekazanie informacji może zaś być ograniczone ważnym interesem Rzeczypospolitej, natomiast inne ich wykorzystanie niż w celu nadzoru wymaga odpowiedniego zezwolenia. Z wymienionego przepisu wynika prymat interesów Rzeczypospolitej nad uregulowaniami międzynarodowymi.

Przepis art. 134 ust. 1 PrBank statuuje cele nadzoru. W doktrynie podkreśla się, że

ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym stanowi szczególnego rodzaju nadbudowę prawną scalającą poszczególne procedury nadzorcze nad elementami składowymi szeroko rozumianego rynku finansowego, którego jednym z istotnych segmentów pozostaje rynek bankowy²⁶.

Ustawa Prawo Bankowe normuje cele szczególne, poświęcone bankowości. Zgodnie z art. 133 PrBank za cele nadzoru bankowego można uznać zapewnienie bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych,

²⁵ L. Mazur, *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 690.

²⁶ Z. Ofiarski, *Prawo bankowe*, Warszawa 2011, s. 509.

zgodności działalności banków z przepisami ustawy, rozporządzenia nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 roku w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, ustawy o Narodowym Banku Polskim, statutem oraz decyzją o wydaniu zezwolenia na utworzenie banku oraz zgodności działalności prowadzonej przez banki zgodnie z art. 70 ust. 2 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi z przepisami tej ustawy, oraz statutem.

Podstawowy cel nadzoru bankowego stanowi zapewnienie bezpieczeństwa środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych. Bezpieczeństwo środków pieniężnych jest fundamentem funkcjonowania systemu bankowego. Ponadto organ nadzoru powinien badać ryzyko działalności banków, ponieważ nieodpowiednie zarządzanie może zagrozić bezpieczeństwu zdeponowanych środków pieniężnych. Nadzór ten powinien być jednak przeprowadzany bardzo rozważnie, poprzez wskazanie granicy dopuszczalnego ryzyka. Celem powinno być stworzenie harmonii między rozwojem banków a bezpieczeństwem środków pieniężnych²⁷.

W przepisie art. 133 ust. 2 PrBank ustawodawca wymienił czynności nadzorcze. Katalog ma charakter otwarty, co oznacza, że wyliczenie ma postać przykładową i może być rozszerzane. Ustawodawca, kształtując katalog, skoncentrował się na najbardziej typowych czynnościach nadzorczych, które polegają na dokonywaniu oceny sytuacji finansowej banków, w tym badaniu wypłacalności, jakości aktywów, płynności płatniczej, wyniku finansowego banków, badaniu jakości systemu zarządzania bankiem, w szczególności systemu zarządzania ryzykiem oraz systemu kontroli wewnętrznej, badaniu zgodności udzielanych kredytów, pożyczek pieniężnych, akredytyw, gwarancji bankowych i poręczeń oraz emitowanych bankowych papierów wartościowych z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, badaniu zabezpieczenia i terminowości spłaty kredytów i pożyczek pieniężnych, badaniu przestrzegania przez banki limitów przy udzielaniu kredytów, badaniu dopuszczalności przez bank norm dopuszczalnego ryzyka, dokonywania oceny kapitału, jak również dokonywania oceny szacowania, utrzymywania i przeglądu kapitału wewnętrznego.

W piśmiennictwie podkreśla się, że „celem czynności kontrolnych jest ustalenie stanu faktycznego i wyciągnięcie wniosków koniecznych do ewentualnego zastosowania środków nadzorczych”²⁸. Warto zauważyć, że zakresem nadzoru bankowego nie objęto badania sprawozdań finansowych banków, gdyż te mogą być zlecone jedynie biegłym rewidentom. Bank zobligowany jest do przekazania KNF sprawozdania w ciągu 15 dni od ich zatwierdzenia.

²⁷ R. Juchno, R.W. Kaszubski, *Outsourcing w działalności bankowej*, „Glosa” 2001, nr 6, s. 5.

²⁸ G. Sikorski, *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 358.

Sankcje za niezastosowanie się do zaleceń Komisji Nadzoru Finansowego

Uchybienia wynikające z analizy sprawozdań finansowych oraz dokonanej przez organ nadzorczy oceny działalności banku skutkują podjęciem odpowiednich działań. Na podstawie art. 139 PrBank podzielić je można na środki *ad personam* i *ad rem*. Pierwsze z nich sprowadzają się do wystąpienia o odwołanie prezesa lub innego członka zarządu banku bezpośrednio odpowiedzialnego za spowodowanie nieprawidłowości, jak również zawieszenia w czynnościach tych członków zarządu, co do których KNF wystosowała wnioski o ich odwołanie przez radę nadzorczą banku. Ponadto KNF może odwołać członka w razie skazania go za przestępstwo umyślne lub przestępstwo skarbowe.

Środki *ad rem* — odnoszące się do przedmiotu działalności bankowej — polegają przede wszystkim na wydawaniu przez KNF rekomendacji dobrych praktyk, zaniechania określonych form ochrony, a także wydawania nakazów i zaleceń w celu przywrócenia płynności płatniczej oraz norm dopuszczalnego ryzyka. Wśród nakazów wymienić można np. wstrzymanie wypłat z zysków czy wstrzymanie tworzenia nowych jednostek organizacyjnych. Zgodnie art. 139 ust. 3 PrBank w razie stwierdzenia, że bank nie realizuje tych zaleceń lub nakazów, lub gdy działalność banku wykonywana jest z naruszeniem prawa lub statutu, jak również gdy bank stwarza zagrożenie dla posiadaczy rachunków bankowych, po uprzednim upomnieniu banku na piśmie KNF może podjąć czynności zmierzające do wprowadzenia zmian w zarządzie banku lub działalności banku. Jako środek ostateczny może zostać uznane uchylenie zezwolenia na utworzenie banku i jego likwidację²⁹. Od decyzji rada nadzorcza banku może wnieść skargę do sądu administracyjnego w terminie siedmiu dni od otrzymania decyzji.

Kolejną sankcją jest możliwość nałożenia na bank kary finansowej w wysokości do 10% przychodu wykazanego w ostatnim zbadanym sprawozdaniu finansowym, a w przypadku braku takiego sprawozdania — kary pieniężnej w wysokości do 10% prognozowanego przychodu określonego na podstawie sytuacji ekonomiczno-finansowej banku.

Należy wskazać, że w art. 138 ust. 7 PrBank ustawodawca postanowił, że środki podejmowane w ramach nadzoru nie mogą naruszać umów zawieranych przez bank. Wyjątkiem są umowy przenoszące wierzytelności na podmiot emisyjny, umowy przenoszące ryzyko oraz umowy zawarte przez bank krajowy z podmiotami działającymi w tym samym holdingu oraz umowy zawarte przez bank krajowy z podmiotami, z którymi posiada bliskie powiązania, jak również umowy powierzające czynności. Zasada ta ma na celu gwarancje wykonania umów przez bank, jak również realizację zasady pewności obrotu.

²⁹ A. Dobaczewska, *op. cit.*, s. 220.

W komentarzach części doktryny wskazuje się potrzebę dopuszczenia do składu osobowego KNF z głosem doradczym przedstawicieli nadzorowanych instytucji finansowych³⁰. Podkreśla się, że instytucje finansowe byłyby bardziej skłonne do stosowania regulacji, przy których ustanawianiu brałyby udział. Trzeba jednak przeanalizować, czy nie doszłoby w takiej sytuacji do konfliktu interesów. Instytucje te brałyby udział w pracach organu mającego niepodważalny wpływ na funkcjonowanie sektora finansowego i wywieranie wpływu na pozostałych członków KNF w celu złagodzenia nadzoru.

Zakończenie

Istnienie i funkcjonowanie podmiotu o takich celach, zadaniach i kompetencjach jak KNF jest bezsprzecznie warunkiem *sine qua non* prawidłowego funkcjonowania systemu bankowego w Polsce. Powierzone jej przez ustawodawcę zadania głęboko ingerują w proces funkcjonowania banków, choćby poprzez skrupulatną kontrolę finansów. Jedynie istnienie skonsolidowanych organów nadzoru jest w stanie zapewnić ochronę systemu bankowego. Nadane Komisji uprawnienia nadzorcze umożliwiają rzetelną kontrolę funkcjonowania banków oraz wymuszają na nich przestrzeganie prawa. *De lege ferenda* działalność Komisji należałoby zsynchronizować z aparatem ścigania, w celu lepszego wyegzekwowania zaleceń czy nakazów. Uniknięcie biurokratycznych blokad w przepływie informacji pomiędzy KNF a odpowiednimi służbami może znacząco poprawić bezpieczeństwo rynku finansowego. Ustawodawca powinien rozważyć propozycje, by nadać KNF możliwość wydawania rozporządzeń wykonawczych do ustaw. Zmiana konstytucyjnego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego zwiększyłaby skuteczność działalności organu nadzorczego, szybkość wprowadzenia odpowiednich regulacji, a przez to zapewniłaby lepszą ochronę systemu finansowego. Zmiany te mogłyby być w rzeczywistości trudne do zrealizowania ze względu na to, że Konstytucja RP jest sztywnym aktem normatywnym, którego treść jest trudna do zmiany. Taka nowelizacja byłaby konieczna, gdyż możliwość wydawania rozporządzeń, jako aktów normatywnych przewidzianych w zamkniętym katalogu art. 87 Konstytucji RP³¹, musi być przyznana danemu organowi w treści ustawy zasadniczej.

³⁰ P. Wajda, *Pozycja prawnoustrojowa i skład Komisji Nadzoru Finansowego — kilka uwag krytycznych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 7–8, s. 138–149.

³¹ Dz.U. z 2009 r. Nr 114, poz. 946.

Bibliografia

- DOBACZEWSKA A., [w:] *Leksykon prawa finansowego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Drwiłło, D. Maśniak, Warszawa 2009.
- GÓRAL L., KARLIKOWSKA M., KOPERKIEWICZ-MORDEL K., *Polskie Prawo Bankowe*, Warszawa 2003.
- JUCHNO R., KASZUBSKI R.W., *Outsourcing w działalności bankowej*, „Glosa” 2001, nr 6.
- KAWULSKI A., *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2013.
- KOHUTEK K., [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, red. F. Zoll, Kraków 2005.
- MAZUR L., *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2008.
- OFIARSKI Z., *Prawo bankowe*, Warszawa 2011.
- SIKORSKI G., *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2015.
- SMYKA B., *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda, Warszawa 2014.
- WAJDA P., *Pozycja prawnoustrojowa i skład Komisji Nadzoru Finansowego — kilka uwag krytycznych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 7–8.
- WIERZBOWSKI M., WIKTOROWSKA A., *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, Warszawa 2011.
- WOJNO B., [w:] *Prawo rynku kapitałowego. Komentarz. Ustawa o nadzorze nad rynkiem kapitałowym*, red. M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda, Warszawa 2012.

Akty prawne

- Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 2009 r. Nr 114, poz. 946).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 roku w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz.Urz. UE L 2013.176.1.).
- Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Druki Sejmowe V Kadencja, Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw, Uzasadnienie do ustawy.
- Ustawa z 23 kwietnia 1964 roku Kodeks Cywilny (Dz.U. z 2017 r. poz. 459 z późn. zm.).
- Ustawa z 29 sierpnia 1997 roku — Prawo bankowe (Dz.U. z 2018 r. poz. 62 z późn. zm.).
- Ustawa z 29 sierpnia 1997 roku o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 2017 r. poz. 1373, z późn. zm.).
- Ustawa z 29 sierpnia 1997 roku o listach zastawnych i bankach hipotecznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1771 z późn. zm.).
- Ustawa z 7 grudnia 2000 roku o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (Dz.U. z 2017 r. poz. 1089 z późn. zm.).
- Ustawa z 21 lipca 2006 roku o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 196 z późn. zm.).
- Uzasadnienie do projektu ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym.

Orzecznictwo

- Wyrok TK z 28 kwietnia 1999 roku, K 3/99, OTK 1999, nr 4, poz. 73.
- Wyrok WSA w Warszawie z 28 września 2016 roku, VI SA/Wa 616/16, Legalis.

Źródło internetowe

- Nadzór*, [hasło w:] <https://sjp.pwn.pl/slowniki/nadz%C3%B3r.html>.

Administrative and legal supervision over the banking market on the example of the selected activity of the Polish Financial Supervision Authority

Summary

Existence of the Financial Supervision Authority is a sine qua non condition for the proper functioning of the banking system in Poland. The tasks entrusted to it by the legislator interfere with the functioning of banks, for example detailed control of finances. Only the existence of consolidated supervisors is able to protect the banking system. The supervisory powers conferred on the Financial Supervision Authority enable a reliable control over the functioning of banks and enforce activity in compliance with the law. The legislator should consider proposals to give Financial Supervision Authority the possibility of issuing executive regulations to the laws. The change of the constitutional catalog of sources of universally binding law would increase the efficiency of the supervisory body's activity, the rate of introduction of appropriate regulations, and thus ensure better protection of the financial system.