

**Piotr Stanisławiszyn**

Doktor, Zakład Prawa Finansowego, Uniwersytet Opolski

# **Komitet Stabilności Finansowej**

## **1. Wstęp**

Wydarzenia na rynkach finansowych, począwszy od lipca 2008 r., choć nie miały takich skutków w Polsce, jak w innych krajach, jednak doprowadziły do opracowania wielu dokumentów, regulacji oraz planów, które mają uchronić bądź też zminimalizować niekorzystne tendencje i zjawiska, jakie pojawiły się i mogą pojawić na szeroko rozumianym rynku finansowym. Wśród nowych instytucji, jakie wówczas uwzględniono w polskich regulacjach, na uwagę zasługuje ukonstytuowanie się Komitetu Stabilności Finansowej (dalej: Komitet), jako podmiotu, który w zamierzeniu ustawodawcy ma służyć do lepszej i pełnej współpracy najważniejszych podmiotów z punktu widzenia funkcjonowania regulatorów i bezpieczeństwa uczestników rynku finansowego. Warto skoncentrować swoją uwagę na zagadnieniach dotyczących tego nowego podmiotu, zwłaszcza że jest to jedyna normatywnie określona platforma formalnej współpracy trzech podmiotów tworzących Komitet. Nadto nie mniejszym asumptem do rozważań w tym zakresie jest brak szerszych opracowań w naukach prawnych dotyczących instytucji Komitetu Stabilności Finansowej, który od 2008 r. ma normatywnie uregulowany status oraz formy i tryb funkcjonowania. Na wstępie także warto podkreślić, iż zanim doszło do normatywnego określenia podstaw dla powołania i funkcjonowania Komitetu, już od 2006 r. dochodziło do nieformalnych spotkań osób reprezentujących podmioty tworzące Komitet i koordynowania wzajemnych działań i poszerzania współpracy. To zatem niejako rynek finansowy „wymusił” stworzenie ram prawnych dla platformy współpracy i wymiany informacji dla nowego podmiotu biorącego udział w zwiększeniu bezpieczeństwa i stabilności ryn-

ku finansowego. Tym bardziej godne uwagi jest zrelatywizowanie oczekiwań rynku finansowego i jego uczestników z rozwiązaniami prawnymi, jakie zostały zawarte w ustawie o Komitecie Stabilności Finansowej (dalej: ustawa)<sup>1</sup>.

## 2. Cel i zadania Komitetu Stabilności Finansowej

Idea stworzenia nowego podmiotu o charakterze kolegialnym została wyrażona przede wszystkim w celach i zadaniach Komitetu (art. 1 i 3 ustawy). Definiując cel nadrzędny dla działania Komitetu, ustawodawca wskazał, iż jest nim zapewnienie efektywnej współpracy w zakresie wspierania i utrzymania stabilności krajowego systemu finansowego (art. 1 ust. 2 ustawy)<sup>2</sup>. Już w tym miejscu

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o Komitecie Stabilności Finansowej, Dz.U. z 2008 r., Nr 209, poz. 1317 z późn. zm. Należy wskazać, iż uchwalenie tej ustawy pozostawało w związku z postępującą integracją rynków finansowych w skali międzynarodowej i w efekcie inicjatyw podejmowanych w ramach Unii Europejskiej (UE). Wiosną 2008 r. państwa członkowskie UE podpisały Memorandum of Understanding on co-operation between the Financial Supervisory Authorities, Central Banks and Finance Ministries of the European Union on cross-border financial stability (MoU). MoU, które jest porozumieniem o charakterze dobrowolnym i niewiążącym prawnie, a jego celem jest wzmocnienie współpracy między organami nadzoru, bankami centralnymi i ministerstwami finansów z państw UE w zakresie stabilności finansowej, zarówno w czasie spokoju na rynkach finansowych, jak i w razie zaistnienia sytuacji kryzysowej w systemie finansowym. MoU jest efektem realizacji konkluzji Rady ECOFIN z października 2007 r. Zgodnie z harmonogramem prac w ramach UE w zakresie zarządzania kryzysowego, przyjętym przez Komitet ds. Ekonomicznych i Finansowych (EFC/Financial Stability Table) w marcu 2006 r., państwa członkowskie zobowiązane zostały do podjęcia szeregu działań, z których pierwszym miało być utworzenie tzw. krajowych grup sterujących (domestic standing groups) w każdym kraju członkowskim. Utworzenie tych grup miało być początkiem tworzenia efektywnych krajowych systemów zarządzania w sytuacjach kryzysowych, źródło: druk sejmowy nr 1071 (sejm VI kadencji) z dnia 02.10.2008 r.

<sup>2</sup> Przez krajowy system finansowy rozumie się ogół podmiotów podlegających nadzorowi na podstawie ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. z 2007 r., Nr 157, poz. 1119 z późn. zm.), co oznacza, iż uchybienia zawarte w art. 1 i 2 tej ustawy wpływają na zakres zastosowania tejsze ustawy, patrz szerzej, P. Stanisławiszyn, *Kompetencje Komisji Nadzoru Bankowego i Komisji Nadzoru Finansowego przy wykonywaniu nadzoru nad bankami w okresie przejściowym*, Prawo Bankowe 2007, nr 5, s. 78. W wyniku tego pojęcie „krajowy system finansowy” w rozumieniu ustawy nie obejmuje spółdzielczych kas oszczędnościowo- kredytowych, które jako instytucje parabankowe mają wpływ na stabilność krajowego systemu finansowego. Do niedawna zakres tego pojęcia nie obejmował także agencji ratingowych, choć to właśnie te instytucje są powszechnie uznawane za główną przyczynę kryzysu finansowego. Dopiero po ostatniej nowelizacji ustawy o nadzorze (Dz.U. z 2010 r., Nr 126, poz. 853), agencje ratingowe zostały włączone pod nadzór KNF (art. 1 ust. 2 pkt 5a ustawy o nadzorze) i tym samym stały się elementem krajowego systemu finansowego.

należy podkreślić, iż przedmiotem zainteresowania Komitetu jest nie tylko krajowy system finansowy, ale także system finansowy za granicą w zakresie, w jakim służy do realizacji celu nadrzędnego<sup>3</sup>. Warto wskazać, iż cel nadrzędny, jaki przyświecał utworzeniu Komitetu, został zdefiniowany niezwykle szeroko i ma być realizowany poprzez efektywną współpracę w dwóch obszarach: wymianę informacji, opinii i ocen sytuacji w systemie finansowym w kraju i za granicą oraz koordynację działań w tym zakresie (art. 1 ust. 2 ustawy). Takie rozwiązanie budzi pewne wątpliwości nie tylko w kwestii definicji krajowego systemu finansowego, ale także poprzez brak definicji pojęcia stabilności systemu finansowego. Oznacza to, iż ustawodawca nie tylko posługuje się zwrotami, których nie definiuje, o ile to możliwe z punktu widzenia norm prawnych, albo których zakres pojęciowy jest niezwykle obszerny i brak jednoznacznego określenia nawet w naukach ekonomicznych<sup>4</sup>. Prowadzić to może do sytuacji, w której nawet członkowie Komitetu mogą w odmienny sposób rozumieć nadrzędny cel Komitetu i preferować odmienne sposoby zmierzające do jego uzyskania, mając na uwadze chociażby ustawowe zadania podmiotów, na których czele stoją. Dokonując analizy celów Komitetu, warto także podkreślić, iż każdy z podmiotów tworzących Komitet winien uwzględniać te cele w ramach własnych celów (np. art. 3 ustawy o Narodowym Banku Polskim – dalej: ustawa o NBP<sup>5</sup>, czy też art. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym – dalej: ustawa o nadzorze<sup>6</sup>), zadań i kompetencji. Innymi słowy, oprócz celów i zadań, jakie każdy z tych pod-

---

<sup>3</sup> Należy wskazać, iż ustawodawca nie jest konsekwentny w zakresie terminologii, jaką się posługuje, gdyż „krajowy system finansowy” nie jest tożsamy z pojęciem „system finansowy w kraju”. Wydaje się, iż to drugie pojęcie ma szerszy zasięg podmiotowy i przedmiotowy wychodzący poza definicję legalną krajowego systemu finansowego zdefiniowanego poprzez przepis odsyłający (art. 2 pkt 1 ustawy) do ustawy o nadzorze. Niemniej jednak należy wskazać, iż zamiar ustawodawcy zarówno w jednym, jak i drugim przypadku dotyczył tego samego zakresu przedmiotowego i podmiotowego.

<sup>4</sup> Przegląd definicji stabilności finansowej prezentują M. Capiga, W. Gradoń, G. Szustak, *Sieć bezpieczeństwa finansowego*, Warszawa 2010, s. 10.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, tj. Dz.U. z 2005 r., Nr 1, poz. 2 ze zm.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, Dz.U. z 2007 r., Nr 157, poz. 1119 z późn. zm.

miotów posiada w ramach własnych regulacji ustawowych, także Komitet ze względu na własne cele wymusił przy ich realizacji szerszą perspektywę, jak chociażby wspomniana współpraca i koordynacja działań w zakresie stabilności krajowego systemu finansowego.

Cel Komitetu został określony normatywnie niezwykle szeroko, choć nie został doprecyzowany, jak w przypadku np. zadań Komitetu (art. 3 ust. 1 ustawy). Dokonując powiązania celu, jaki stawia przed Komitetem ustawodawca, z jego zadaniami, można uznać, iż cel (art. 1 ustawy) winien być realizowany poprzez zadania, nakładane na Komitet art. 3 ustawy. Inne powiązanie wzajemnych relacji między celem a zadaniami Komitetu wydaje się być nieuzasadnione.

Szeroko wskazany zakres współpracy w ramach działania Komitetu przy realizacji celu ma pełne wsparcie w zadaniach, jakie zostały zdefiniowane w trzech wyraźnie normatywnie określonych płaszczyznach.

Pierwsza dotyczy dokonywania ocen sytuacji w krajowym systemie finansowym i na rynkach międzynarodowych oraz zapewnienia właściwego obiegu informacji pomiędzy członkami Komitetu dotyczących istotnych zdarzeń i tendencji mogących stanowić zagrożenie dla stabilności krajowego systemu finansowego (art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy). Druga to opracowywanie i przyjmowanie procedur współdziałania na wypadek wystąpienia zagrożenia dla stabilności krajowego systemu finansowego (art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy), trzecia zaś to z kolei koordynowanie działań członków Komitetu w sytuacji bezpośredniego zagrożenia dla stabilności krajowego systemu finansowego (art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy). Analiza zadań Komitetu wskazuje, iż między nimi występuje ściśle określona zależność tzw. sprzężenia zwrotnego dla realizacji celu określonego w art. 1 ustawy. Nadto zadania określono na podstawie kryterium ingerowania w przestrzeń rynku finansowego od najłagodniejszych do najbardziej stanowczych działań w zakresie zapewnienia stabilności krajowego systemu finansowego.

Zasadniczo jednak kwestią wyjściową w pracach Komitetu winno być zrealizowanie zadania z art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy, a więc określenie w sposób jasny procedur, podmiotów inicjujących działania i ponoszących za nie odpowiedzialność

i koordynujących działania na wypadek wystąpienia zagrożenia dla stabilności krajowego systemu finansowego. Tym bardziej że procedury, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy, przekazywane są członkom Komitetu w celu wdrożenia. Istotnym elementem tych procedur winno być opisane w art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy, koordynowanie konkretnych wynikających z tychże procedur działań członków Komitetu, tak by nie dochodziło np. do sporów kompetencyjnych o charakterze pozytywnym oraz negatywnym skutkujących bezczynnością czy też opóźnieniem reakcji ze szkodą dla stabilności krajowego systemu finansowego.

Porównanie pkt 1-3 art. 3 ust. 1 ustawy pozwala zarysować swoistego rodzaju gradację w realizacji i podejmowaniu zadań, jakie stawia się przed Komitetem. W pkt 1 podejmuje się określone działania, gdy istotne zdarzenia i tendencje mogą stanowić zagrożenia dla stabilności krajowego systemu finansowego, w pkt 2 na wypadek wystąpienia zagrożenia, a działania pkt 3 są uruchamiane, jako zadania Komitetu, gdy zachodzi sytuacja bezpośredniego zagrożenia dla stabilności krajowego systemu finansowego. Tym samym można wyróżnić działania o charakterze bieżącym zawarte w pkt 1, a niezależne od nich procedury z pkt 2 i 3, które z kolei winny jasno precyzować sposób postępowania w sytuacji wystąpienia bezpośredniego zagrożenia. Wszystkie trzy zadania Komitetu stypizowane w art. 3 ustawy wzajemnie się uzupełniają i dają podstawę do uruchomienia kolejnych działań podejmowanych przez Komitet i jego członków w zależności od tego, w jakim stopniu urzeczywistnia się zagrożenie dla stabilności krajowego systemu finansowego. Oczywiście jest, iż gdy wymaga tego sytuacja, to na podstawie informacji uruchamia się procedury w celu koordynowania działań członków Komitetu. Ale to właśnie Komitet decyduje o tym, w jaki sposób i jakie zadania będą realizowane czy to w ramach opracowanych procedur, czy też tworzonych procedur ad hoc, w sytuacji zagrożenia dla realizacji celu Komitetu.

Nie oznacza to, iż Komitet ma pełną dowolność w doprecyzowaniu poszczególnych zadań, albowiem ustawodawca normatywnie dookreślił rolę członków Komitetu. Tym samym w zakresie najdalej idącego zadania Komitetu (art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy), w przypadku jego realizacji Przewodniczący KNF przedstawia

Komitetowi opinię dotyczącą wypłacalności zagrożonych podmiotów, Prezes NBP – opinię dotyczącą płynności sektora bankowego, a Minister Finansów – opinię w sprawie możliwości wsparcia zagrożonych podmiotów ze środków publicznych (art. 3 ust. 3 ustawy). Dodatkowo dwaj pierwsi członkowie Komitetu przedstawiają Komitetowi, w zakresie swoich kompetencji, opinie dotyczące znaczenia systemowego zagrożonych podmiotów (art. 3 ust. 4 ustawy). Mając na uwadze, iż wówczas dochodzi do urzeczywistnienia zagrożenia dla stabilności krajowego systemu finansowego, opinie przedstawiane przez członków Komitetu winny być sporządzone niezwłocznie, a ich sposób sporządzenia i wymiany z innymi członkami Komitetu winny być doprecyzowane w procedurach współdziałania. Tym bardziej że realizacja zadań, o których mowa w art. 3 ust. 1 ustawy, w tym zasady i zakres wymiany informacji, odbywa się zgodnie z przepisami regulującymi zadania i kompetencje Ministra Finansów, Narodowego Banku Polskiego i Komisji Nadzoru Finansowego (art. 3 ust. 5 ustawy). Oznacza to, iż realizacja zadań Komitetu nie tylko winna być adekwatna do celu, ale także zgodna z regulacjami zawartymi w innych aktach prawnych.

### **3. Organizacja Komitetu Stabilności Finansowej**

W toku prac legislacyjnych przyjęto rozwiązanie, iż Komitet będzie organem kolegialnym o trzyosobowym składzie: Minister Finansów, który jest jednocześnie Przewodniczącym Komitetu, Prezes Narodowego Banku Polskiego oraz Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego (art. 4 ustawy). Sam skład Komitetu budzi zasadne pytanie, czy była konieczność współpracy tych samych podmiotów, skoro skład Komitetu zawiera się w składzie Komisji Nadzoru Finansowego, a zakres przedmiotowy działania Komitetu wyznacza ogół podmiotów wskazanych w art. 1 ustawy o nadzorze. Wszak te same podmioty, i to o wiele częściej, spotykają się w ramach posiedzeń KNF, gdzie co prawda występują inne relacje, kompetencje, ale gdzie dokonuje się podobnych zadań (art. 2 ustawy o nadzorze) adekwatnych i spójnych do zadań, jakie ustawodawca stawia Komi-

tetowi w trybie art. 1 i 3 ustawy<sup>7</sup>. W ustawie nie zawarto stwierdzenia, iż każdy z członków Komitetu reprezentuje cele i zadania podmiotu, którym kieruje, choć trudno wyobrazić sobie w kontekście celów i zadań Komitetu przyjęcie innego rozwiązania. Truizmem jest natomiast stwierdzenie, iż poszczególni członkowie Komitetu pozostają nimi z mocy prawa tak długo, jak piastują swoje funkcje w macierzystych instytucjach. Innym zagadnieniem dotyczącym art. 4 ustawy jest brak w składzie Komitetu przedstawicieli rynku finansowego czy też instytucji, takich jak Bankowy Fundusz Gwarancyjny (dalej: BFG), choćby nawet z głosem doradczym. Tym bardziej że za takim rozwiązaniem przemawia zestawienie celów i zadań Komitetu oraz BFG.

W zakresie organizacji prac Komitetu należy wskazać, iż zawarto wymóg osobistego udziału w posiedzeniach jego członków (art. 5 ust. 1 ustawy). Nie ma jednak przeszkód, albowiem ustawa na to zezwala, aby określonego członka reprezentował przedstawiciel, przy czym brak już informacji o tym, czy owy przedstawiciel ma mieć charakter stały czy też może być wskazany ad hoc na konkretne jedno posiedzenie, w którym nie może wziąć udziału członek Komitetu. Wydaje się zasadnym przyjęcie rozwiązania, iż winien to być stały przedstawiciel, dodatkowo wywodzący się z tej samej instytucji co członek Komitetu, np. poprzez wskazanie funkcji, którą sprawuje, np. pierwszy wiceprezes NBP. Ustawodawca wcale nie zastrzegł wymogu, aby przedstawicielem był pracownik instytucji, z jakiej legitymowany jest sam członek Komitetu. Taki wniosek jest jednak uprawniony, chociażby z punktu widzenia dostępu przedstawiciela członka Komitetu do informacji w rozumieniu art. 10 ustawy. Jest to także istotne z punktu widzenia zasady zawartej w art. 7 ustawy, wedle której stanowiska lub rozstrzygnięcia Komitetu przyjmowane są jednomyślnie w obecności wszystkich

---

<sup>7</sup> Zasadne jest zastanowienie się nad brakiem w składzie Komitetu innych podmiotów posiadających wiedzę i uprawnienia w zakresie uczestników rynku finansowego, np. w zakresie systemu bankowego jak Bankowy Fundusz Gwarancyjny czy w zakresie rynku ubezpieczeniowego – Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny.

członków Komitetu, co nabiera zasadniczego znaczenia, by w posiedzeniach Komitetu brały udział uprawnione osoby<sup>8</sup>.

Warte podkreślenia jest, iż uprawnienia, jakie posiada członek Komitetu, są wykonywane przez przedstawiciela w sposób ścisły, tzn. tylko w zakresie czynności podejmowanych w czasie posiedzenia Komitetu (art. 5 ust. 1 ustawy). Poza tym wszelkie inne działania przedstawiciela członka Komitetu są niedopuszczalne, albowiem „przedstawicielstwo” dotyczy tylko zastępstwa na posiedzeniach Komitetu. Oznacza to, iż przedstawiciel członka Komitetu nie może na przykład w trybie art. 6 ust. 2 ustawy wnioskować o zwołanie posiedzenia Komitetu<sup>9</sup>.

W zakresie prac Komitetu ustawodawca przewidział, iż w posiedzeniach z głosem doradczym mogą brać udział wskazane przez członków osoby (art. 5 ust. 2 ustawy). Takie rozwiązanie, słuszne i zasługujące na pełną aprobatę, budzi z uwagi na nieprecyzyjność regulacji wątpliwości. Zwłaszcza należy zapytać, w jaki sposób osoba doradcy ma się pojawić na obradach Komitetu. Czy wniosek członka Komitetu ma być uzasadniony, poddany wcześniejszej ocenie lub konsultacji przez innych członków Komitetu, czy też w jaki sposób ów głos doradczy ma być reprezentowany na posiedzeniach Komitetu? Dotyczy to w szczególności zagadnienia, w jaki sposób rozumieć głos doradczy, czy jest to opinia pisemna czy też odpowiedzi ad hoc, np. w czasie trwania posiedzenia i pojawiających się na nim zagadnień i problemów. Milczenie w tym zakresie ustawodawcy nie jest do końca przekonujące, niemniej jednak praktyka winna wypracować pewne standardy po to, aby rozwiązać ewentualne nieporozumienie w sytuacji, gdy pozostali członkowie są „zaskakiwani” obecnością i czynnościami podmiotu doradzającego. Wydaje się, iż

---

<sup>8</sup> Zasadne byłoby, aby kwestie wyznaczania przedstawicieli członków Komitetu doprecyzowano w regulaminie Komitetu, o jakim stanowi art. 9 ustawy. Dla prawidłowego funkcjonowania Komitetu konieczne byłoby także zastrzeżenie, iż przedstawicielem członka jest się tak długo, aż się nie zostanie odwołanym i w jego miejsce nie zostanie powołany inny przedstawiciel. Ułatwi to działania i prawidłowe funkcjonowanie Komitetu w sytuacji śmierci czy też odwołania członka Komitetu.

<sup>9</sup> Oznacza to tym samym, iż w przypadku braku członka Komitetu wskutek zdarzeń losowych, w tym zakresie podmiot, który z mocy prawa desygnuje członka Komitetu, nie posiada możliwości realizacji uprawnień ściśle przypisanych do członka Komitetu.



zasadne jest, aby członek Komitetu, który z taką inicjatywą wychodzi, co najmniej uprzedzał o tym pozostałych członków, np. w uzasadnieniu wniosku o zwołanie posiedzenia Komitetu bądź też w trybie, który winien być doprecyzowany w regulaminie Komitetu (art. 9 ustawy).

Jednocześnie w zakresie organizacji pracy Komitetu przyjęto rozwiązanie, iż Minister Finansów jest jej Przewodniczącym. Takie rozwiązanie powoduje, iż ma on zwiększone kompetencje w odniesieniu do innych członków Komitetu. To właśnie Przewodniczący ma obowiązek zwoływania posiedzeń Komitetu co najmniej raz na sześć miesięcy (art. 6 ust. 1 ustawy) bądź z własnej inicjatywy, bądź też na wniosek jednego z członków Komitetu. W odróżnieniu od zwoływanych z inicjatywy Przewodniczącego posiedzeń Komitetu wniosek innych członków Komitetu nie tylko że musi zawierać uzasadnienia, ale nadto może wskazywać termin, w jakim owo posiedzenie powinno się odbyć. W praktyce oznacza to, iż posiedzenia zwoływane przez Przewodniczącego Komitetu, niezależnie od tego, czy mają charakter obligatoryjny (art. 6 ust. 1 ustawy) czy też fakultatywny, nie muszą zawierać uzasadnienia, choć wydaje się to zasadne i w takim kierunku winna podążać wykładnia art. 6 ust. 3 ustawy, ewentualnie jego nowelizacja. Konieczne jest natomiast z pragmatycznego punktu widzenia, aby mimo wszystko inicjatywa zwołania posiedzenia Komitetu przez Przewodniczącego zawierała termin, w jakim ma nastąpić posiedzenie.

Taki podział posiedzeń Komitetu na podstawie kryterium podmiotu występującego z inicjatywą zwołania jest wyraźny w sytuacji określenia innego terminu niż ten zaproponowany we wniosku członka (art. 6 ust. 3 ustawy). Niestety ustawodawca nie doprecyzował, kto, w jakim trybie tego rodzaju modyfikację może uczynić. Należy przyjąć, iż skoro wyłączna inicjatywa zwoływania posiedzeń należy do Przewodniczącego Komitetu, to także on w tym zakresie ma wyłączność na to, w jakim terminie nastąpi zwołanie posiedzenia, w tym do modyfikacji z ważnych powodów wniosku członka Komitetu (art. 6 ust. 3 ustawy). Istotne jest podkreślenie, że o ile we wniosku członka Komitetu obowiązek wskazania terminu do zwołania posiedzenia jest fakultatywny, to obligatoryjnym elemen-

tem jest jego uzasadnienie<sup>10</sup>. Nie jest doprecyzowane, czy wniosek taki podlega ocenie przez Przewodniczącego Komitetu z punktu widzenia formalnego czy też merytorycznego i czy ewentualnie w tym zakresie Przewodniczący Komitetu ma uprawnienia do tego, aby ten wniosek zwrócić w celu uzupełnienia czy też samodzielnie modyfikować. Należy wykluczyć sytuację, w której pomimo wniosku członka Komitetu Przewodniczący nie dokonuje zwołania posiedzenia. Byłoby to bowiem rozwiązanie sprzeczne z art. 6 ust. 2 ustawy.

Mając na uwadze wzajemne relacje między członkami Komitetu, należy uznać, iż Przewodniczący nie może w żaden sposób badać merytoryczności wniosku i winien w przypadku braku terminu we wniosku zwołać posiedzenie w terminie ustalonym przez siebie. Ustawa nie doprecyzowała jednak, w jakim czasie ma to uczynić i to zarówno w przypadku, gdy wniosek nie zawiera propozycji terminu zwołania posiedzenia, jak i w przypadku, gdy termin ten jest przez Przewodniczącego Komitetu modyfikowany. Zasadne jest, aby w przepisie rangi ustawowej zawrzeć stwierdzenie, iż w przypadku wpłynięcia wniosku od członka Komitetu Przewodniczący zwołuje posiedzenie bez zbędnej zwłoki, np. w terminie 14 dni, licząc od dnia wpłynięcia wniosku. Oczywiście, mając na uwadze treść art. 1 i 3 ustawy, może zająć konieczność niezwłocznego zwołania posiedzenia Komitetu i wówczas to na Przewodniczącym Komitetu ciąży obowiązek skoordynowania terminów dogodnych dla pozostałych członków Komitetu celem odbycia posiedzenia.

W zakresie funkcjonowania Komitetu należy wskazać, iż normatywnie dopuszczono, że Komitet może tworzyć grupy robocze, w których skład z mocy prawa wchodzi pracownicy urzędu obsługującego Ministra Finansów, pracownicy Narodowego Banku Polskiego oraz pracownicy Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego (art. 8 ust. 1 ustawy). Komitet, powołując grupę roboczą, wyznacza jej cel i przedmiot działania, mające na celu realizację art. 1 i 3 ustawy, co ozna-

---

<sup>10</sup> Racjonalne jest przyjęcie, że w uzasadnieniu wniosku winna zawierać się merytoryczna potrzeba odbycia posiedzenia, a niewykluczone, iż zasadne byłoby zaproponowanie porządku obrad, jeśli w trybie pilnym wymagałoby rozpatrzenia przez Komitet kilku zagadnień.

cza, że grupy mogą mieć charakter stały albo doraźny. Za zgodą Komitetu w skład grup roboczych mogą również wchodzić inne osoby posiadające odpowiednią wiedzę lub doświadczenie z zakresu działań na rzecz utrzymania stabilności krajowego systemu finansowego. Samo tworzenie grup roboczych ma jednak charakter fakultatywny w tym znaczeniu, iż Komitet ma takie uprawnienie. Wydaje się także, iż praktyka powoływania innych osób spoza instytucji, takich jak Ministerstwo Finansów, Narodowy Bank Polski i Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, winna być podejmowana wówczas, gdy innymi metodami w ramach działania tych urzędów członków Komitetu danej wiedzy lub doświadczenia nie można zdobyć. Analogicznie jak w przypadku pozostałych rozstrzygnięć Komitetu, także w zakresie grup roboczych musi ono zapaść jednomyślnie. Zapis ten winien się również odnieść do powołania do grupy roboczej osób z zewnątrz, albowiem nie wydaje się zasadne, aby to grupa robocza podejmowała w tym zakresie jakiegokolwiek skuteczne działania. Grupa robocza winna zatem np. w toku przedstawiania dotychczasowych wyników swoich prac Komitetowi wskazać na zasadność powołania do grupy osób będących specjalistami z danej dziedziny, pozostawiając rozstrzygnięcie w tym zakresie dla Komitetu.

Ustawodawca nie wskazał, który z członków albo instytucja, jaką reprezentuje, czy wreszcie sam Komitet ponosi koszty działań grup roboczych. W myśl art. 6 ust. 4 ustawy tylko obsługa i przygotowanie posiedzeń Komitetu zostało powierzone urzędowi obsługującemu Ministra Finansów. Natomiast kto i w jakim zakresie ponosi koszty działalności grup roboczych tak prozaiczne, jak miejsce spotkania, przygotowanie materiałów, wynagrodzenia za analizy czy opinie itd., nie zostało uregulowane. Nie ma w tym zakresie żadnych rozwiązań legislacyjnych i w związku z tym należy wskazać jako rozwiązanie, iż tego rodzaju zagadnienie winno być określone w rozstrzygnięciu Komitetu powołującym do funkcjonowania grupę roboczą i określającą jej zadania (art. 8 ust. 2 ustawy). Problematyka grup roboczych Komitetu jest jeszcze szersza, albowiem ustawodawca nie przesądził, jakie podmioty decydują o weryfikacji cech osób, które wspierają funkcjonowanie grup roboczych, ani liczby osób, które mogą wspierać

w ten sposób funkcjonowanie grup roboczych, ani w jakim okresie dana grupa ma pracować. Istotny jest także sposób dokumentowania i archiwizacji prac podejmowanych przez grupy robocze, gdyż w takim przypadku konieczne jest zachowanie wszelkich standardów prawem przewidzianych. Zasadne byłoby rozważenie de lege ferenda, czy dodatkowych kosztów związanych z pracami grup roboczych nie powinien ponieść określony podmiot bądź urząd jednego z członków Komitetu. Aktualne brzmienie art. 6 ust. 4 ustawy wyklucza bowiem w tym zakresie zaangażowanie urzędu obsługującego Ministra Finansów. Bezsporne jest natomiast, iż tego rodzaju rozstrzygnięcia powinien podejmować tylko i wyłącznie Komitet.

W sferze art. 10 ustawy zarysowuje się podział na działania podejmowane przez Komitet oraz jego członków (art. 10 ust. 4 ustawy). Nie jest to rozwiązanie dobre i wymaga usystematyzowania i modyfikacji choćby w tym zakresie, iż winno zawierać przy jednostkowych działaniach członków Komitetu dodatkowy warunek, jak zgoda, sprzeciw czy notyfikacja poszczególnych działań członków przez Komitet. Nie oznacza to automatycznie pozbawienia ich samodzielności w zakresie uprawnień, jakie posiadają na podstawie innych aktów prawnych, niemniej jednak winna to być wspólna decyzja Komitetu.

Analogicznie wspomniany rozdział na Komitet i jego członków znajduje nadto potwierdzenie w art. 11 ust. 1 ustawy, wedle którego członkowie Komitetu, w celu wzmocnienia współpracy międzynarodowej na rzecz utrzymania stabilności finansowej, mogą zawierać porozumienia z instytucjami realizującymi zadania z tego zakresu w państwach Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Europejskim Bankiem Centralnym, bankami centralnymi wchodzącymi w skład Europejskiego Systemu Banków Centralnych oraz ministrami finansów i organami nadzoru nad rynkiem finansowym w państwach Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Zwraca uwagę, iż poszczególne działania w ramach art. 11 ust. 1 ustawy podejmują członkowie Komitetu, a nie sam Komitet. Zasadne byłoby doprecyzowanie, w jaki sposób owe porozumienia o charakterze międzynarodowym są przedstawiane Komitetowi, czy go wiążą i czy w tym zakresie Komitet może wskazywać kierunek,

zasady czy standardy, co do podejmowanych działań przez członków Komitetu przy zawieraniu i realizacji współpracy międzynarodowej. Nie można także wykluczyć sytuacji, aby w ramach prac Komitetu mogło dojść do wypracowania wzorcowego porozumienia uwzględniającego cele i zadania Komitetu, które członkowie uwzględnialiby przy współpracy międzynarodowej.

Odrębnym zagadnieniem jest doprecyzowanie procedur związanych z wypowiedziami się członków Komitetu co do przedmiotu posiedzenia oraz prac, jakie podejmuje w ramach swoich zadań i celu Komitet. Zasadne byłoby wobec braku rozwiązań legislacyjnych w tym względzie przyjęcie odpowiednich standardów w ramach regulaminu Komitetu (art. 9 ustawy). Uwzględniając stopień rozwoju rynku finansowego, jakkolwiek informacja wpływająca z Komitetu czy to w trybie art. 12 ustawy, czy też jako nawet nieformalna wypowiedź członka Komitetu dla każdego uczestnika rynku finansowego może mieć ogromne znaczenie, stąd ważne jest opracowanie odpowiednich procedur. Jako wzór może posłużyć katalog standardów i zasad obowiązujący członków Komisji Nadzoru Finansowego<sup>11</sup>.

#### **4. Status i formy prawne działania Komitetu Stabilności Finansowej**

Stanowiska lub rozstrzygnięcia Komitetu przyjmowane są jednomyślnie w obecności wszystkich członków Komitetu (art. 7 ustawy). Już z tego zapisu co do form działania Komitetu należy uznać, iż zamiarem ustawodawcy nie było stworzenie kolejnego organu czy podmiotu mającego za przedmiot regulacje rynku finansowego wyposażonego we władztwo administracyjne, ale raczej nadanie ram prawnych i instytucjonalnych platformie współpracy pomiędzy już

---

<sup>11</sup> Z inicjatywy Przewodniczącego KNF dokonano określenia standardów w zakresie i formie komunikowania się członków KNF z otoczeniem odnośnie do spraw będących przedmiotem posiedzeń, patrz szerzej § 4 uchwały KNF nr 111/06 z dnia 5 grudnia 2006 r. w sprawie określenia zasad postępowania osób wchodzących w skład Komisji Nadzoru Finansowego. Podobne zasady obowiązują w EBC od maja 2008 r. i winny być standardem w zakresie regulatorów rynków finansowych, patrz szerzej P. Stanisławiszyn, P. Starczewski, *Ogłaszanie stanowisk Przewodniczącego i członków Rady Polityki Pieniężnej – aspekt prawny*, (w:) *Rynek finansowy w erze zawirowań*, (red.) P. Karpuś, J. Więclawski, Lublin-Nałęczów 2009, s. 287.

istniejącymi i najważniejszymi podmiotami publicznoprawnymi tegoż rynku. Tym samym nie można Komitetu uznać za podmiot prawa publicznego czy też organ, który wydaje rozstrzygnięcia mające formę aktów administracyjnych, albowiem takie cechy posiadają instytucje, których zwierzchnicy tworzą Komitet. Co jeszcze raz warto podkreślić – nie było to też zamiarem ustawodawcy. Trudno zatem Komitet uznać za jedną z typowych form podmiotów prawa publicznego. Komitet nie ma bowiem organów, samodzielności finansowej ani nie dysponuje władztwem administracyjnym. Stąd nasuwa się stwierdzenie, iż Komitet to normatywnie uregulowana forma współpracy zespołu podmiotów, służąca zapewnieniu prawidłowej realizacji celów i zadań wykraczających poza zakres działania pojedynczych podmiotów ten zespół tworzący. Przyjmując taką konwencję co do statusu Komitetu, niezasadne było wyposażenie Komitetu w uprawnienia i cechy innych podmiotów prawa publicznego<sup>12</sup>.

Za przyjęciem takiej definicji Komitetu przemawiają także formy jego działania, tj. stanowiska lub rozstrzygnięcia (art. 7 ustawy). Już sama nazwa form działania Komitetu budzi wątpliwości, czy jest to katalog zamknięty czy też w ramach tych dwóch form można uznać inne formy, jak np. uchwały, opinie, sprzeciwy itp. Wydaje się, iż na tak postawione pytanie należy odpowiedzieć przecząco z uwagi na cechy Komitetu, który nie jest organem administracji publicznej, dla którego uchwały jako formy oddziaływania są charakterystyczne. Z racji braku władczego ingerowania w funkcjonowanie rynku finansowego należy uznać, iż ustawodawca celowo nie wskazał na formę prawną uchwał jako formę działania podejmowaną przez Komitet. Teza ta ulega wzmocnieniu treścią art. 9 ustawy, gdzie wskazano, iż Komitet przyjmuje, a nie uchwała regulamin określający sposób i tryb jego działania. Należy dokonać także analizy innych sformułowań użytych przez ustawodawcę w art. 8 ust. 2 ustawy, gdzie wskazano, iż Komitet określa zadania grup roboczych. O tym, iż wskazane dyspozycją art. 7 ustawy formy działania Komitetu nie przyjmują form charakterystycznych dla organów administracji publicznej, stano-

---

<sup>12</sup> Patrz szerzej J. Supernat, *Pojęcie administracji publicznej*, Przegląd Prawa Publicznego 2007, Nr 12, s. 9.

wi również fakt, iż w czasie ich podejmowanie konieczna jest obecność wszystkich członków oraz jednorodność. Takie rozwiązanie jest bardziej zbliżone do ustalenia wspólnego stanowiska, wypracowania kompromisu czy porozumienia niż władczego oddziaływania Komitetu. Należy zatem uznać, iż Komitet w celu realizacji normatywnie wskazanych celów i zadań nie posiada środków bezpośredniego i pośredniego oddziaływania na rynek finansowy, pozostawiano bowiem takie środki władcze w kompetencji innych podmiotów, których przedstawiciele tworzą Komitet. Nie można wykluczyć, iż Komitet w ramach swoich rozstrzygnięć może wydawać opinie, oceny, ustalenia, np. w zakresie procedur legislacyjnych, działań innych uczestników rynku finansowego czy też wydarzeń w zakresie rynków zagranicznych i sytuacji w systemie finansowym za granicą, ale nie jest to bezpośrednia forma wpływania na rynek finansowy czy też stabilność krajowego systemu finansowego.

Na zakończenie warto wskazać, iż zgodnie z treścią art. 12 ust. 1 i 2 ustawy informacje o pracach Komitetu, w tym ustalenia dokonane przez Komitet<sup>13</sup>, mogą zostać podane do publicznej wiadomości, a sposób ustalenia treści informacji dookreśla regulamin Komitetu. W tym zakresie ustawodawca wskazał na fakultatywność podawania tych danych, co jest rozwiązaniem dobrym. Przyjmując formułę fakultatywności, ustawodawca zastrzegł, iż o podaniu informacji do publicznej wiadomości każdorazowo decyduje Komitet. Trafnie dostrzegając wagę tych rozwiązań, zaproponowano, iż za każdym razem Komitet sam będzie podejmował decyzję o tym, czy upubliczniać informacje i w jaki sposób to uczynić, mając na uwadze regulamin Komitetu. Tego rodzaju rozwiązania należy uznać za trafne, choć zasadą winno być przekazywanie tych danych do uczestników rynku finansowego, jako mogących mieć wpływ na przebieg procesów na nim zacho-

---

<sup>13</sup> Przez ustalenia, o jakich stanowi art. 12 ust. 1 ustawy, należy rozumieć także stanowiska i rozstrzygnięcia w rozumieniu art. 7 ustawy, choć brak ku takiemu różnicowaniu w jednym akcie prawnym podstaw.

dzących, a tylko w wyjątkowych sytuacjach zaniechanie tego rodzaju działań<sup>14</sup>. Uważam, iż przy takim uprawnieniu Komitet winien kierować się nie tylko stabilnością krajowego systemu finansowego, ale również brać pod uwagę interesy różnych podmiotów będących uczestnikami rynku finansowego i ewentualny wpływ podawanych informacji na sytuację na tym rynku<sup>15</sup>. W myśl art. 13 ustawy normatywnie zagwarantowano, iż opublikowane informacje nie stanowią podstawy roszczeń ani zobowiązań osób trzecich wobec Skarbu Państwa lub Narodowego Banku Polskiego.

## **5. Wymiana informacji w Komitecie Stabilności Finansowej**

Dopełnieniem reguł zawartych w art. 5 i art. 8 ustawy jest rozwiązanie zawarte w art. 10 ust. 1 ustawy, który z racji udziału w Komitecie różnych osób i podmiotów z jednej strony dał uprawnienie do wzajemnej wymiany informacji, w tym informacji chronionych na podstawie odrębnych ustaw, niezbędnych do prawidłowej realizacji celu Komitetu, ale także nałożył obowiązki nieujawniania osobom nieupoważnionym informacji, z którymi zapoznały się w trakcie wykonywania zadań związanych z realizacją ustawy (art. 10 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy). Trafnie rozszerzono stosowanie tego obowiązku nieujawniania informacji, po zaprzestaniu wykonywania zadań związanych z realizacją ustawy. O ile rozwiązania zawarte w art. 10 ust. 1 i 2 ustawy należy uznać za trafne i niezbędne, o tyle nie do końca zrozumiałe jest rozszerzenie uprawnień w zakresie dostępu do in-

---

<sup>14</sup> Komunikat z posiedzenia Komitetu Stabilności Finansowej 12 lutego 2009 r. brzmiał następująco: „W dniu 12 lutego 2009 r. odbyło się posiedzenie Komitetu Stabilności Finansowej, w którym udział wzięli: Jacek Rostowski – Minister Finansów, Sławomir Skrzypek – Prezes Narodowego Banku Polskiego oraz Stanisław Kluza – Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego. W trakcie posiedzenia omówiono bieżącą sytuację na rynkach finansowych oraz ważne kwestie dla stabilności systemu finansowego, m.in. problem opcji walutowych. Komitet Stabilności Finansowej ocenił, że obecnie nie występują istotne zagrożenia dla stabilności systemu finansowego”.

<sup>15</sup> Problematyka ta była także przedmiotem odpowiedzi podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów na interpelację nr 13819 w sprawie efektów działań Komitetu Stabilności Finansowej, źródło: strona internetowa [www.sejm.pl](http://www.sejm.pl) z dnia 01.09.2010 r.



formacji, o jakich stanowi art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy, także na inne osoby, tj. członków Komisji Nadzoru Finansowego oraz członków Rady Polityki Pieniężnej (art. 10 ust. 3 ustawy). Zwłaszcza członkowie organu kolegialnego banku centralnego, który został wyposażony w te uprawnienia, nie posiadają w katalogu swoich zadań, określonych w art. 12 ustawy o NBP, takich, które uprawniałyby do korzystania z instytucji z art. 10 ust. 1 ustawy. Przy takim rozwiązaniu legislacyjnym korzystanie z tej instytucji przez członków podmiotów wskazanych w art. 10 ust. 3 ustawy winno nastąpić tylko w zakresie niezbędnym do wykonywania ich ustawowych zadań. Nie zmienia to jednak faktu, iż w przypadku organów banku centralnego to członkowie zarządu NBP realizujący zadania w trybie art. 17 ustawy o NBP winni być uprawnieni do dostępu i wymiany tych informacji, a nie członkowie Rady Polityki Pieniężnej.

Inny problem ogniskuje się wokół tego, kto decyduje o udostępnieniu tych informacji, czy Komitet z własnej inicjatywy czy też na wniosek organów, tj. KNF i RPP, czy też na wniosek poszczególnych członków tych organów, oraz w jakim trybie następuje przekazanie i wymiana tych informacji. Problem wzmiankowany w tym miejscu pogłębia jeszcze bardziej treść art. 10 ust. 4 ustawy, w którym wskazano, iż Minister Finansów, Prezes NBP oraz Przewodniczący KNF mogą upoważnić jeszcze inne osoby do dostępu do informacji, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy. Ustawodawca nie wskazał ani przesłanek, ani przeszkód w zakresie dostępu do tych informacji. Pojawia się pytanie, o jakich osobach jest mowa w art. 10 ust. 4 ustawy, skoro szeroki katalog uprawnionych zawiera art. 5, art. 8 ust. 1 oraz art. 10 ust. 3 ustawy. Co istotne i znamienne dla instytucji z art. 10 ust. 4 ustawy, o dostępie do tych informacji decyduje nie Komitet, ale jego poszczególni członkowie i tylko oni, nawet bez zgody Komitetu, decydują o tym w tej materii. Jest to zasadnicza różnica w porównaniu chociażby z art. 7 ustawy, gdzie stanowiska lub rozstrzygnięcia Komitetu przyjmowane są jednomyślnie w obecności wszystkich jego członków. Oznacza to, iż każdy z członków Komitetu decyduje samodzielnie i nie musi informować ani Komitetu, ani pozostałych członków Komitetu o tym, iż upoważnił inne niż normatyw-

nie wskazane osoby do dostępu do informacji chronionych na podstawie innych ustaw. Rozwiązania zawarte w art. 10 ust. 3 i 4 ustawy nie wydają się trafne ani zasadne, albowiem może się okazać, iż krąg osób mających dostęp do informacji prawnie chronionych jest niezwykle szeroki. Zjawisko to potęguje jeszcze bardziej fakt, że w drodze jednostronnego rozstrzygnięcia przez każdego z członków Komitetu może dość do sytuacji, w której informacje, co do zasady – chronione prawnie, staną się po prostu powszechnie znane w sferze podmiotów funkcjonujących na rynku finansowym.

## 6. Zmiany w przepisach obowiązujących

Wprowadzenie nowego podmiotu w zakresie funkcjonowania rynku finansowego wymagało także dokonania zmian w przepisach obowiązujących zwłaszcza w zakresie żądań poszczególnych podmiotów i podstaw prawnych dla przekazywania danych objętych ochroną prawną. Najwięcej zmian wprowadzono do ustawy o Narodowym Banku Polskim poprzez dodanie nowego zadania banku centralnego, jakim jest działanie na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego, co stanowi przejaw normatywnego potwierdzenia znaczenia działań podejmowanych przez Komitet także w aspekcie funkcjonowania banku centralnego (art. 3 ust. 1 pkt 6a ustawy o NBP). Dopełnieniem tego było dookreślenie w art. 17 w ust. 4 pkt 5a ustawy o NBP zadania dla zarządu banku centralnego w postaci analizy stabilności krajowego systemu finansowego<sup>16</sup>.

Odrębną grupę zmian w przepisach obowiązujących stanowią regulacje dotyczące wymiany informacji między podmiotami tworzącymi Komitet. W tym zakresie brak zmian mógłby doprowadzić do ograniczenia, a w skrajnych przypadkach nawet do paraliżu Komitetu. Tym samym dokonano zmiany art. 23 ust. 3

---

<sup>16</sup> Na marginesie należy wskazać, iż bez normatywnego upoważnienia NBP dokonywał działań na rzecz stabilności systemu finansowego od co najmniej 2000 r. przez analizę i publikowanie danych w raportach. Regulacja art. 14 ustawy tylko te działania wzmocniła poprzez doprecyzowanie podstawy prawnej. W Unii Europejskiej podobne działania EBC podejmował dopiero w 2003 r., patrz szerzej: A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 338.

ustawy o NBP, wskazując, iż banki przekazują ponadto na żądanie NBP dane niezbędne do oceny ich sytuacji finansowej oraz stabilności i ryzyka systemu bankowego. Dopełnieniem tego rozwiązania jest wskazanie przez dodany art. 23 ust. 8 i 9 ustawy o NBP podstawy do tego, aby dane indywidualne mogły być udostępniane Ministrowi Finansów i Komisji Nadzoru Finansowego w zakresie niezbędnym do realizacji celu działalności i zadań Komitetu Stabilności Finansowej. Przy czym rozszerzono zastosowanie tej reguły na dane zawierające informacje objęte ochroną na podstawie odrębnych ustaw, w tym informacji objętych tajemnicą bankową. Analogiczne rozwiązanie zostało wprowadzone do ustawy o nadzorze w dodanym art. 17a, gdzie upoważniono Przewodniczącą Komisji do przekazywania Ministrowi Finansów oraz Narodowemu Bankowi Polskiemu informacji uzyskanych przez Komisję, w tym także informacji – niezbędnych do realizacji celu działalności i zadań Komitetu Stabilności Finansowej – chronionych na podstawie odrębnych ustaw. Analiza zarówno rozwiązań wprowadzonych w ustawie o NBP, jak i w ustawie o nadzorze wskazują, iż dysponenti mają prawo, a nie obowiązek, przekazania tych danych i to na nich każdorazowo ciąży ocena, czy dane te są niezbędne do realizacji celów i zadań Komitetu. Nie można generalizować, że określone dane będą automatycznie przekazywane do innych podmiotów, ale wymaga to każdorazowo oceny tak danych, jak i celów oraz zadań zawartych w ustawie. Należy także podkreślić, iż udostępnienie tych danych będzie elementem koniecznym do realizacji zadań i celu Komitetu. Tylko w takich okolicznościach zasadne jest udostępnianie tych danych przez ich dysponentów innym podmiotom.

## **7. Wnioski**

Podczas analizy rozwiązań zawartych w ustawie o Komitecie Stabilności Finansowej nasuwa się kilka uwag odnośnie do powołania i funkcjonowania tego nowego uczestnika rynku finansowego.

Bez wątpienia dobrym rozwiązaniem było nadanie ram prawnych dla tego rodzaju form i zakresu współpracy przez normatywne określenie celów i zadań Komitetu, co częściowo było wynikiem regulacji Unii Europejskiej.<sup>17</sup> Nadal otwarte pozostaje pytanie, czy rzeczywiście była realna potrzeba tworzenia kolejnego bytu prawnego o wąskim polu funkcjonowania, bez kompetencji i realnego władztwa w zakresie funkcjonowania rynku finansowego, a nadto bez wyposażenia w sankcje bądź inne środki oddziaływania na potrzeby stabilności krajowego systemu finansowego. Tak postawione pytanie zdaje się jeszcze bardziej zasadne w kontekście funkcjonowania innych kolegialnych podmiotów, jak chociażby Rady Rozwoju Rynku Finansowego, a nadto możliwości zawarcia porozumień o wzajemnej współpracy zawartych w trybie art. 17 ust. 2 ustawy o nadzorze. Mimo tych mogących się pojawiać wątpliwości zasadna wydaje się teza o słuszności idei normatywnego uregulowania statusu Komitetu, aniżeli brak takich regulacji bądź uznawanie pewnego zwyczaju przez uczestników rynku finansowego. Tym bardziej że im więcej form współpracy i wymiany informacji, tym lepsza analiza i przeciwdziałanie niekorzystnym tendencjom i zjawiskom na rynku finansowym.

Przyjmując powyższą tezę o trafności regulacji, należy uznać, że posługiwanie się odesłaniem do ustawy o nadzorze powoduje powstawanie nieuzasadnionych obszarów pozostających poza sferą oddziaływania, analizy i koordynacji Komitetu. Tym samym zasadne jest rozważenie, czy nie powinno mimo wszystko dojść do doprecyzowania tych zagadnień w ustawie, przez autonomiczne, ge-

---

<sup>17</sup> Powstanie Komitetu Stabilności Finansowej stanowi realizację rekomendacji dotyczących budowy krajowych rozwiązań w zakresie zarządzania kryzysowego, przyjętych na forum Unii Europejskiej przez Radę Ecofin i Komitet do spraw Ekonomicznych i Finansowych. Konkluzje Rady Ecofin z 9 października 2007 r. zawierają ramowy harmonogram działań na lata 2007-2009 w zakresie stabilności finansowej (Strategic Roadmap for strengthening EU arrangements for financial stability), a także harmonogram przeglądu instrumentów z zakresu zarządzania kryzysowego w Unii Europejskiej (Review the tools for crisis prevention, management and resolution). Ponadto zgodnie z harmonogramem prac w ramach Unii Europejskiej w zakresie zarządzania kryzysowego przyjętym przez Komitet do spraw Ekonomicznych i Finansowych (EFC/Financial Stability Table) w 2006 r. państwa członkowskie zobowiązane zostały m.in. do wypracowania planów awaryjnych na wypadek zaistnienia sytuacji kryzysowej (contingency plans).

neralne i abstrakcyjne definicje, a nie przez zastosowanie konstrukcji przepisu odsyłającego do innej ustawy. Warto także poszerzyć „słowniczek ustawowy” o inne zwroty, jak chociażby stabilność systemu finansowego w skali kraju oraz za granicą. W zakresie organizacji i zasad działania Komitetu warto rozważyć ustawowe poszerzenie składu Komitetu jeszcze o inne podmioty nie tylko z zakresu organów, tj. BFG, ale może także o przedstawiciela Rady Rozwoju Rynku Finansowego<sup>18</sup>, tak by podejmowane rozstrzygnięcia miały szerokie poparcie w zakresie funkcjonowania rynku dla wszystkich jego uczestników. W zakresie zagadnień dotyczących zasad działania Komitetu na plan pierwszy wysuwa się konieczność doprecyzowanie sposobu finansowania prac Komitetu, w tym zwłaszcza ekspertów, grup roboczych, tak by w przyszłości tego rodzaju problemy nie tamowały prawidłowości i szybkości funkcjonowania Komitetu. W ramach funkcjonowania Komitetu i jego prac należy uporządkować sferę podmiotów mających dostęp do informacji podlegających ochronie prawnej na mocy innych przepisów oraz ich wymiany w celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań Komitetu, zwłaszcza w zakresie dookreślonym w art. 10 ust. 3 i 4 ustawy<sup>19</sup>. Konieczne jest także doprecyzowanie statusu przedstawiciela członka Komitetu w aspekcie powoływania i odwoływania. Przy ewentualnej nowelizacji warto także ujednoczyć pojęcia, jakimi operuje ustawodawca co do form działań Komitetu z punktu widzenia art. 7 i art. 12 ustawy, tak by wykluczyć niezasadne różnicowanie tych samych instytucji prawnych.

Pomijając wskazywane wyżej, a mogące się pojawiać pewne niedociągnięcia legislacyjne, mimo wszystko regulacje ustawy należy ocenić pozytywnie i tym samym uznać, iż są adekwatną odpowiedzią ustawodawcy dla działań zapobiegających zagrożeniu dla stabilności krajowego systemu finansowego. Innymi

---

<sup>18</sup> Patrz szerzej: Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 14 września 2006 r. w sprawie utworzenia Rady Rozwoju Rynku Finansowego.

<sup>19</sup> W opinii EBC z dnia 1 września 2008 r. wydanej na wniosek Ministra Finansów Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie projektu ustawy o Komitecie Stabilności Finansowej (CON/2008/39) wskazano iż „prawa w zakresie dostępu do informacji powinny zostać przyznane pracownikom i członkom organów NBP, którzy wykonują zadania z zakresu stabilności finansowej, a nie uczestniczą bezpośrednio w pracach Komitetu”.

słowy poczyniono pierwsze kroki do zbudowania podstawy dla skuteczniejszego współdziałania i przeciwdziałania w sytuacjach kryzysu finansowego. Bez wątplenia w decydującej mierze to nie na regulacjach prawnych będzie koncentrowała się walka z zagrożeniami dla stabilności krajowego systemu finansowego, ale bardziej na plan pierwszy wysuwa się czynnik organizacji i zasad działania Komitetu. Nie bez znaczenia jest także czynnik ludzki osób tworzących Komitet, a zwłaszcza ich wzajemna współpraca i szybkość przekazywanych informacji w aspekcie celu i zadań Komitetu.