

**Komisja Nadzoru Finansowego
jako organ nadzoru
nad instytucjami sektora bankowego**

Agnieszka Wiktorzak

**Komisja Nadzoru Finansowego
jako organ nadzoru
nad instytucjami sektora bankowego**

Recenzent
Lesław Góral

Spis treści

Wstęp	9
Rozdział 1	
Zagadnienie prawne nadzoru nad instytucjami sektora bankowego	17
1.1. Charakterystyka sektora bankowego	17
1.1.1. Pojęcie „sektor bankowy”	18
1.1.2. Instytucje sektora bankowego	26
1.2. Rola i znaczenie nadzoru nad instytucjami funkcjonującymi w sektorze bankowym	42
1.2.1. Pojęcie i ogólna charakterystyka nadzoru	42
1.2.2. Problematyka nadzoru nad działalnością bankową	57
1.2.3. Model nadzoru nad instytucjami funkcjonującymi w sektorze bankowym	65
1.2.4. Nadzór nad instytucjami sektora bankowego w Unii Europejskiej	72
1.3. Wnioski	74
Rozdział 2	
Rozwiązania instytucjonalne w zakresie nadzoru nad instytucjami polskiego sektora bankowego	79
2.1. Geneza powstania polskiego organu nadzoru nad instytucjami sektora bankowego	79
2.2. Komisja Nadzoru Finansowego jako organ nadzoru nad działalnością bankową	88
2.2.1. Charakterystyka Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego	91

2.3. Kompetencje Komisji Nadzoru Finansowego w ramach nadzoru nad działalnością bankową	106
2.3.1. Możliwości nadzorcze Komisji Nadzoru Finansowego wobec instytucji kredytowych	113
2.3.2. Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad podejmowaniem oraz prowadzeniem działalności przez banki krajowe na terenie państwa goszczącego	125
2.3.3. Wykonywanie przez KNF nadzoru skonsolidowanego	127
2.3.3.1. Nadzór uzupełniający nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego	136
2.4. Wnioski	139

Rozdział 3

Problematyka nadzoru zintegrowanego nad instytucjami sektora bankowego	141
3.1. Koncepcja nadzoru zintegrowanego w świetle ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym	142
3.2. Status prawny Komisji Nadzoru Finansowego	153
3.3. Kompetencje Prezesa Rady Ministrów wobec Komisji Nadzoru Finansowego	160
3.4. Minister właściwy do spraw instytucji finansowych a Komisja Nadzoru Finansowego	176
3.5. Relacje prawne zachodzące między Przewodniczącym KNF a Ministrem Finansów i Prezesem NBP w ramach Komitetu Stabilności Finansowej	179
3.6. Wnioski	183

Rozdział 4

Konstrukcja prawna polskiego nadzoru nad bankami	185
4.1. Działalność regulacyjna Komisji Nadzoru Finansowego	187
4.2. Problematyka charakteru prawnego wydawanych przez Komisję Nadzoru Finansowego aktów	195
4.3. Charakter prawny środków nadzoru stosowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego	230
4.4. Ocena efektywności polskiego nadzoru nad instytucjami sektora bankowego	240
4.5. Wnioski	246

Rozdział 5	
Polski nadzór nad instytucjami sektora bankowego w świetle nowych regulacji unijnych	249
5.1. Problematyka organizacji unijnego nadzoru nad instytucjami sektora bankowego	250
5.1.1. Stanowisko przedstawicieli doktryny w sprawie organizacji nadzoru nad instytucjami sektora bankowego UE	251
5.1.2. Utworzenie paneuropejskich organów nadzoru	260
5.1.3. Europejski Urząd Nadzoru Bankowego jako unijny organ nadzoru	273
5.1.4. Ocena efektywności unijnych mechanizmów nadzorczych według stanowiska przedstawicieli doktryny	275
5.2. Problematyka unijnych mechanizmów nadzorczych	283
5.3. Nadzór nad bankami w kontekście zmian regulacyjnych	287
5.3.1. Europejski Bank Centralny jako nowy nadzorca nad instytucjami sektora bankowego	289
5.4. Wnioski	301
Zakończenie	305
Wykaz literatury i źródeł	319
Bibliografia	319
Orzecznictwo sądowe	334
Wykaz aktów	335
Inne materiały	339
Źródła internetowe	340
Summary	341
Zusammenfassung	342

Wstęp

Nadzór z uwagi na to, iż wpływa na sprawne funkcjonowanie sektora bankowego, powinien być należycie uregulowany, tak aby bez potrzeby nie ingerował w działalność instytucji oraz by w skuteczny sposób eliminował wszelkie nieprawidłowości, zarówno te, które dopiero mogą zaistnieć, jak i te już istniejące w sektorze bankowym Unii Europejskiej. Od właściwego uregulowania nadzoru zależą bezpieczeństwo i stabilność wszystkich jego uczestników, począwszy od dużych instytucji, a skończywszy na osobach lokujących swoje oszczędności w instytucjach kredytowych. Niemniej jednak trzeba zaznaczyć, że brak właściwych regulacji nadzorczych może zwiększyć ryzyko podejmowania, przez podmioty sektora bankowego, niebezpiecznych działań nastawionych na maksymalizację zysku.

Organy odpowiedzialne za nadzór dysponują środkami nadzorczymi, które mogą zapobiegać podejmowaniu, przez instytucje funkcjonujące w sektorze bankowym, nadmiernego ryzyka, przez co są w stanie ograniczać powstanie sytuacji kryzysowych. Od właściwej organizacji organu odpowiedzialnego za nadzór zależy efektywne funkcjonowanie sektora bankowego. Organy nadzoru są najbliższą instytucją i mogą podejmować działania nadzorcze niezbędne do przywrócenia stabilności w sektorze bankowym. Należy zaznaczyć, iż działania nadzorcze tych organów powinny wybiegać w przyszłość oraz być gruntownie przemyślane, tak aby zapewnić odpowiednio warunki do rozwoju instytucji sektora bankowego. Warto nadmienić, że organy nadzoru nad instytucjami funkcjonującymi w sektorze bankowym, w tym także Komisja Nadzoru Finan-

sowego, powinny wystrzegać się wprowadzania nadmiernych regulacji, gdyż takie działania organu nadzoru mogą przynieść odwrotny skutek do zamierzonego. Podkreślić trzeba, iż wpływają one niekorzystnie na działalność nadzorowanych podmiotów, ponieważ uniemożliwiają ich rozwój, w tym rozwój innowacyjności, a przez to wpływają negatywnie na wzrost gospodarczy państw Unii Europejskiej.

Nadzór można porównać do „zbioru naczyń połączonych”, gdzie każdy z jego elementów odgrywa kluczową rolę i bez któregośkolwiek z nich cały system nie mógłby sprawnie funkcjonować. Pomiędzy wszystkimi elementami występuje wzajemna korelacja, synergia działań, co sprawia, iż jeden niesprawnie funkcjonujący element może decydować o powodzeniu całego przedsięwzięcia. Instytucje będące jednym z tych elementów przy sprawnie działającym układzie nie zdecydowałyby się na podjęcie ryzykownych działań, gdyż byłyby świadome grożących im konsekwencji, zarówno ze strony państwa członkowskiego, w którym funkcjonują, jak i ze strony Unii Europejskiej. Tak więc organ sprawujący nadzór nad instytucjami sektora finansowego powinien mieć różnorodne środki nadzorcze, dzięki którym byłyby w stanie realnie oddziaływać na cały sektor finansowy, a w szczególności na sektor bankowy.

Kryzys, który wystąpił w sektorach finansowych poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej, uwidoczniał, iż sektor finansowy UE, a zwłaszcza sektor bankowy, jest nienależycie nadzorowany. Instytucje funkcjonujące w sektorach finansowych państw członkowskich Unii Europejskiej podejmowały różne działania, które miały za zadanie zoptymalizować ich zyski, jednak bez zastosowania należytych zabezpieczeń. W celu osiągnięcia zamierzonych celów instytucje kredytowe często uciekały się do arbitrażu prawnego.

Należy podkreślić, że utworzenie przez Unię Europejską w 2011 r. Europejskiego Nadzoru Bankowego, choć przyczyniło się do zbliżenia praktyk nadzorczych państw UE, to nie zniwelowało istniejących w państwach Unii Europejskiej różnic. Wprowadzone w 2011 r. regulacje dotyczące sektora bankowego mają za zadanie zapobiegać sytuacjom kryzysowym. Powstaje zatem pytanie: Czy pojawienie się kolejnego organu odpowiedzialnego za nadzór nad instytucjami sektora bankowego może przynieść korzyści dla państw Unii Europejskiej, w tym także dla Polski? Trzeba wziąć pod uwagę to, że nadmiernie rozbudowana struktura

nadzoru, z wieloma organami odpowiedzialnymi za nadzór nad instytucjami funkcjonującymi w sektorze bankowym, jest z reguły mało efektywna, ponieważ dobrze działający nadzór powinien charakteryzować się szybką reakcją działania w momentach kryzysowych dla państwa. Z tego powodu sektor bankowy powinien dysponować skutecznym nadzorem, który cechowałby się przejrzystością struktur organizacyjnych oraz byłby przystosowany do szybko zmieniającej się gospodarki.

Podstawowym celem postawionym w rozprawie jest wyjaśnienie i zrozumienie funkcjonowania Komisji Nadzoru Finansowego jako organu nadzoru nad instytucjami sektora bankowego. Celem jest również uzyskanie odpowiedzi na pytanie badawcze o to, czy stworzona przez polskiego ustawodawcę definicja legalna pojęcia „sektor bankowy” jest tożsama z definicją określoną w unijnej dyrektywie. Ponadto cel rozprawy stanowi uzyskanie odpowiedzi na pytanie badawcze o to, czy obecny nadzór nad instytucjami sektora bankowego sprawowany przez Komisję Nadzoru Finansowego wymaga zmian, w szczególności czy akty wydawane przez Komisję mają moc wiążącą wobec banków. W związku z tym należy zastanowić się, czy uchwały wydawane przez KNF można zaliczyć do aktów prawa wewnętrznego, a także czy możliwe jest ustanowienie ograniczeń działalności gospodarczej banków w aktach prawa wewnętrznego. Poza tym powstaje problem wydawanych przez Komisję Nadzoru Finansowego rekomendacji, zwłaszcza ich statusu prawnego oraz treści. Ponadto wymaga wyjaśnienia zagadnienie badawcze dotyczące nowego unijnego nadzorczy.

W rozprawie została postawiona teza o następującej treści: Komisja Nadzoru Finansowego jako organ administracji publicznej jest zobligowana do podejmowania działań w granicach i na podstawie prawa.

W rozprawie postawiono też i zweryfikowano następujące hipotezy badawcze. Po pierwsze, nadzór nad instytucjami sektora bankowego sprawowany jest przez Komisję Nadzoru Finansowego dysponującą licznymi środkami prawnymi przyznanymi przez ustawę — Prawo bankowe¹, które wiążą banki niezwiązane hierarchiczną podległością z tym organem. Po drugie, środki prawne stosowane przez Komisję Nadzoru

¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. — Prawo bankowe (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1376 ze zm.).

Finansowego odgrywają znaczącą rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa i stabilności sektora bankowego. Po trzecie, sprawnie funkcjonujący nadzór krajowy nad instytucjami sektora bankowego jest najbliższej instytucji działających w tym sektorze i może szybko oraz skutecznie zapobiec rozprzestrzenianiu się powstających zagrożeń. Po czwarte, pomimo występowania unijnych regulacji dotyczących Europejskiego Systemu Nadzoru nad Rynkiem Finansowym nadzór krajowy sprawowany przez poszczególne państwa członkowskie nadal ma kluczowe znaczenie w zagwarantowaniu prawidłowego funkcjonowania sektora finansowego. Po piąte, nadzór krajowy w każdym państwie członkowskim warunkują czynniki historyczne, polityczne i gospodarcze odmienne dla każdego z państw UE. Po szóste, nadzór krajowy jest tak samo istotny dla sektora bankowego jak nadzór unijny.

Zastosowano metodę badania dokumentów oraz metodę analizy i krytyki piśmiennictwa (źródeł), jak również będącą pochodną tej metody — metodę porównawczą, która opiera się na porównaniu z sobą obecnych regulacji prawnych dotyczących nadzoru nad instytucjami sektora bankowego z nowymi regulacjami unijnymi, które mogą wejść w życie w najbliższym czasie.

Strukturę rozprawy skonstruowano tak, aby umożliwiała ona zweryfikowanie postawionych hipotez badawczych. Rozprawa składa się z pięciu rozdziałów.

W rozdziale 1. zostało przedstawione zagadnienie prawne nadzoru nad instytucjami sektora bankowego, w szczególności została przedstawiona charakterystyka sektora bankowego, która jest istotna z uwagi na skonkretyzowanie teoretycznej podstawy pojęcia „sektor bankowy” oraz przedstawienia instytucji funkcjonujących w sektorze bankowym. Normatywna definicja pojęcia „sektor bankowy” ma kluczowe znaczenie z uwagi na to, iż określa podmioty należące do sektora bankowego, a tym samym wyznacza zakres badań. Zważywszy na to, zostały wprowadzone ograniczenia badawcze wynikające z tytułu rozprawy. W kolejnym podrozdziale została przedstawiona problematyka nadzoru bankowego, jak również zostały omówione rola i znaczenie nadzoru nad instytucjami funkcjonującymi w sektorze bankowym. Nadzór bankowy jako jedna z form interwencjonizmu państwowego w sektorze bankowym ma na celu zapewnienie ochrony mechanizmów rynkowych,

a zwłaszcza reguł zachowania uczestników sektora. Fundament nadzoru bankowego tworzą właściwe regulacje prawne mające za zadanie normowanie działalności instytucji funkcjonujących w sektorze bankowym, mogących stwarzać realne zagrożenie dla stabilności sektora bankowego. Nadzór bankowy zarówno tworzy postawy właściwego funkcjonowania banków, jak i zapewnia bezpieczeństwo oraz stabilność całego sektora bankowego.

Ponadto została poruszona również problematyka rozbieżności terminologicznej pojęcia „instytucja kredytowa”, która ma istotny wpływ na bezpieczeństwo polskiego sektora bankowego. Właściwe zdefiniowanie pojęcia „instytucja kredytowa”, zgodnie z dyrektywą 2013/36/UE², umożliwi nadzór nad instytucjami, które w obecnym stanie prawnym nie podlegają żadnemu nadzorowi państwowemu, stanowiąc istotne zagrożenie dla stabilności polskiego sektora bankowego.

Z kolei w rozdziale 2. rozprawy poruszone zostało zagadnienie przedstawiające rozwiązania instytucjonalne w zakresie nadzoru nad instytucjami polskiego sektora bankowego. Zaprezentowany został polski organ nadzoru nad instytucjami funkcjonującymi w sektorze bankowym, tj. Komisja Nadzoru Finansowego. W każdym państwie organ nadzoru nad instytucjami funkcjonującymi w sektorze bankowym odgrywa ważną rolę z uwagi na to, iż banki są instytucjami zaufania publicznego. Banki nie dysponują własnymi środkami pieniężnymi, lecz środkami powierzonymi przez deponentów. Z tego względu działalność instytucji sektora bankowego powinna być regulowana, aby zapewnić ochronę klientom banków. Ponadto ingerencja organu nadzorczego w funkcjonowanie banków jest konieczna z uwagi na to, że działalność bankową cechuje dążenie do maksymalizacji zysków, niekiedy z pełnym pominięciem kwestii bezpieczeństwa zdeponowanych środków. W kolejnym podrozdziale została przedstawiona charakterystyka struktury organizacyjnej Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego. Zaznaczyć trzeba, iż od właściwego działania Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego zależy między

² Dyrektywa 2013/36/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz.U. L 176 z 27.06.2013).

innymi bezpieczeństwo wszystkich podmiotów funkcjonujących w polskim sektorze bankowym. Poza tym zostały przedstawione kompetencje Komisji Nadzoru Finansowego uprawniające polski organ do sprawowania nadzoru nad instytucjami sektora bankowego.

W rozdziale 3. została omówiona problematyka nadzoru zintegrowanego nad instytucjami polskiego sektora finansowego. Zostały przedstawione koncepcja nadzoru zintegrowanego w świetle ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym³, jak również status prawny Komisji Nadzoru Finansowego. Polski organ nadzorczy, pomimo że w myśl ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym jest nadzorowany przez Prezesa Rady Ministrów, nie jest zaliczany do centralnego organu administracji rządowej.

Z kolei w rozdziale 4. została poruszona problematyka związana z konstrukcją prawną polskiego nadzoru nad bankami. Ukazano też kwestię związaną z działalnością regulacyjną Komisji Nadzoru Finansowego, która jest bardzo istotna z uwagi na to, iż banki podlegają różnym formom ryzyka prawnego. Kluczowym celem działalności regulacyjnej Komisji Nadzoru Finansowego jest ochrona interesów wszystkich podmiotów korzystających z usług finansowych. Poprzez regulacje bankowe KNF ma możliwość zapewnienia wysokiej sprawności świadczenia usług finansowych, jak również zwiększenia stabilności sektora bankowego. Ponadto zaprezentowana została problematyka charakteru prawnego wydawanych przez KNF aktów. Poruszona została kwestia dotycząca wydawania przez Komisję Nadzoru Finansowego aktów, które odnoszą się do banków niezwiązanych hierarchiczną podległością z tym organem. Wymaga podkreślenia, iż akty wewnętrznie obowiązujące muszą być zgodne z wymogami sformułowanymi konstytucyjnie, jak i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto została dokonana ocena efektywności polskiego nadzoru nad instytucjami sektora bankowego.

W rozdziale 5. został zaprezentowany polski nadzór nad instytucjami sektora bankowego w świetle nowych regulacji unijnych. W szczególności poruszono problematykę organizacji unijnego nadzoru nad instytu-

³ Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 1149 ze zm.).

cjami sektora bankowego, jak również problematykę unijnych mechanizmów nadzorczych. Współcześnie zagadnienie nadzoru nad bankami w kontekście zmian regulacyjnych wymaga rozważenia, ponieważ od właściwego ukształtowania nadzoru nad instytucjami zależy bezpieczeństwo sektora bankowego odgrywającego znaczącą rolę w każdym z państw członkowskich.

W rozprawie wykorzystano literaturę i piśmiennictwo krajowe oraz zagraniczne, akty prawa krajowego, akty prawa Unii Europejskiej, jak również orzecznictwo sądów.

W pracy uwzględniono stan prawny i stan faktyczny z dnia 31 marca 2014 r.

Agnieszka Wiktorzak

The Polish Financial Supervision Authority as the Body Regulating the Banking Sector Institutions

Summary

Chapter one deals with the legal notion of the banking sector institutions supervision. It brings into focus the characteristics of the banking sector which is significant with regard to the examination of the theoretic foundation of the notion of “the banking sector.” Also, it presents institutions that function within this sector.

Chapter two proceeds by illustrating solutions of institutional use in the Polish banking sector supervision. It depicts Polish supervision authority regulating the banking sector institutions, namely, the Polish Financial Supervision Authority, as well as characteristics of the organizational structure of the Polish Financial Supervision Authority head office.

Chapter three discusses issues concerning integrated financial supervision that is regulatory of the Polish Financial Supervision institutions, including the concept of the integrated supervision in accordance with the act of supervising the financial market.

Chapter four raises issues of legal framework of the Polish supervision of banks, as well as of the Financial Supervision Authority regulatory activities. Moreover, the chapter addresses issues concerning legal construct of acts passed by the PFSA, including issues of acts that refer to banks which are not hierarchically dependent on this institution.

Chapter five discusses Polish supervision of the banking sector institutions in the light of the new European Union regulations with meticulous attention paid to the organization of the EU supervision of the banking sector institutions, as well as issues of the EU supervision mechanisms.

Agnieszka Wiktorzak

Die Finanzaufsichtskommission als ein Organ der Bankenaufsicht

Zusammenfassung

Im ersten Kapitel der vorliegenden Arbeit wurde das Rechtsproblem der Aufsicht über die Institutionen des Bankensektors geschildert. Die Verfasserin charakterisiert den Bankensektor und die ihn bildenden Einrichtungen. Das zweite Kapitel handelt über institutionelle Lösungen im Bereich der Aufsicht über polnische Bankeninstitutionen, stellt die polnische Finanzaufsichtskommission (KNF) und die Struktur des Amtes von der Finanzaufsichtskommission dar. Das dritte Kapitel betrifft integrierte Aufsicht über die Institutionen des polnischen Finanzsektors im Lichte des Gesetzes über Finanzmarktkontrolle.

Das vierte Kapitel handelt über polnische Bankenaufsicht und über die Koordinationstätigkeit der Finanzaufsichtskommission. Besprochen wurde die Rechtsnatur der von KNF erlassenen Akten, in der Zahl solcher Akten, die andere der Finanzaufsichtskommission nicht unterstellte Banken anbelangen.

Im fünften Kapitel ist die Rede von der polnischen Bankenaufsicht angesichts der neuen EU-Bestimmungen. Die Verfasserin bespricht die Organisation der EU-Aufsicht über Bankinstitutionen und die EU-Kontrollmechanismen.

Redaktor: Barbara Konopka
Projekt okładki: Kamil Gorlicki
Redaktor techniczny: Barbara Arenhövel
Korektor: Lidia Szumigala
Łamanie: Marek Zagniński

Copyright © 2014 by
Agnieszka Wiktorzak
Wszelkie prawa zastrzeżone

ISBN 978-83-8012-140-9
(wersja drukowana)

ISBN 978-83-8012-141-6
(wersja elektroniczna)

Wydawca
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice
www.wydawnictwo.us.edu.pl
[e-mail:wydawus@us.edu.pl](mailto:wydawus@us.edu.pl)

Wydanie I. Ark. druk. 21,5. Ark. wyd. 21,0.
Papier offset kl. III, 90 g. Cena 30 zł (+ VAT)

Druk i oprawa: „TOTEM.COM.PL Sp. z o.o.” Sp.K.
ul. Jacewska 89, 88-100 Inowrocław