

Lesław Góral

CHARAKTER PRAWNY NADZORU NBP
W OKRESIE PRZEKSZTAŁCEŃ
POLSKIEGO SYSTEMU BANKOWEGO

Aktualne przemiany ekonomiczne, finansowe i prawne związane z przechodzeniem gospodarki scentralizowanej do modelu gospodarki rynkowej zostały poprzedzone wcześniejszą przebudową systemu bankowego. Scentralizowana struktura, w której dominującą pozycję zajmował Narodowy Bank Polski jako monobank, uległa zasadniczym przemianom. Nowa rola banku centralnego, który nie zajmuje się kredytowaniem podmiotów gospodarczych, oraz powstanie samodzielnych banków komercyjnych została określona w uchwalonych przez Sejm 31 stycznia 1989 r. ustawach – prawo bankowe¹ i o Narodowym Banku Polskim².

Ustawowo zagwarantowana samodzielność banków z jednej strony i szczególna rola NBP w zakresie bezpieczeństwa i prawidłowego funkcjonowania banków z drugiej była przyczyną wprowadzenia nowej na gruncie polskiego prawa bankowego instytucji nadzoru banku centralnego nad całym systemem bankowym. Opierając się na wykładni gramatycznej, systemowej i funkcjonalnej podjęta zostanie w dalszej części artykułu próba analizy poszczególnych elementów konstrukcyjnych tego szczególnego nadzoru. Intencją artykułu jest, ze względu na skalę problemu i szeroki zakres nadzoru, zasygnalizowanie tylko niektórych wątpliwości wiążących się z określeniem podmiotu, przedmiotu i środków nadzoru bankowego.

Pierwszy podstawowy problem związany z nadzorem dotyczy relacji zachodzących między jego merytoryczną treścią a rangą przepisów regulujących tę materię. Wyjaśnienie tej relacji nie jest proste, albowiem wymaga precyzyjnego określenia przedmiotu nadzoru. Rozdział 9 ustawy – prawo bankowe

¹ Ustawa z 31 stycznia 1989 r. – prawo bankowe, DzU, nr 4, poz. 21; nr 54, poz. 320; nr 59, poz. 350; nr 74, poz. 439 i 440 oraz 1991, nr 100, poz. 442; nr 111, poz. 480; 1992, nr 20, poz. 78.

² Ustawa z 31 stycznia 1989 r. o Narodowym Banku Polskim, DzU, nr 4, poz. 22; nr 74, poz. 439; 1992, nr 20, poz. 78.

– zatytułowany *Nadzór nad działalnością banków* zawiera jedynie część przepisów związanych z nadzorem. Analiza przedmiotu nadzoru wykazuje, że są one rozproszone we wszystkich rozdziałach prawa bankowego i regulują zagadnienia dotyczące wymagań w stosunku do *portfolio* oraz postępowania z zagrożonymi bankami. Pozostałą część zawierają, wydane na podstawie norm kompetencyjnych, zalecenia prezesa NBP w sprawie określenia płynności finansowej oraz wskaźnika zabezpieczenia kapitałowego³.

Inne wątpliwości, których próba wyjaśnienia zostanie podjęta w dalszej części, dotyczy podmiotu i charakteru nadzoru oraz jego środków prawnych. Przedstawione problemy dają nam obraz, jak skomplikowanym zadaniem jest utworzenie instytucji nadzoru w systemie bankowym. Dlatego też w sposób ograniczony ze względu na temat i ramy artykułu odwołam się do rozwiązań w innych krajach.

Dla celów porównawczych niezbędne wydaje się określenie celu, zakresu i organizacji nadzoru w innych systemach bankowych. Instytucja nadzoru nad bankami powstała i rozpowszechniła się po wielkim kryzysie gospodarczym w okresie międzywojennym. Objęte nią zostały wszystkie instytucje uprawnione do prowadzenia transakcji bankowych, tj. banki handlowe, oszczędnościowe, hipoteczne, spółdzielnie kredytowe oraz inne instytucje, które publicznie przyjmują depozyty, a w niektórych krajach również giełdy i trusty inwestycyjne. Jej zadaniem jest zapewnienie bezpieczeństwa wkładów oszczędnościowych i lokat gromadzonych w bankach, nadzór nad przestrzeganiem prawa bankowego oraz kontrola kondycji finansowej banku pod kątem zachowania prawideł sztuki bankowej. Zakres nadzoru bankowego obejmuje: wymagania w stosunku do nowych banków, nadzór nad fuzjami w bankowości, regulację zakresu działania banków, wymagania w stosunku do *portfolio*, kontrolę płynności finansowej i zabezpieczenia kapitałowego, postępowanie z zagrożonymi bankami i ubezpieczanie wkładów bankowych.

We wszystkich systemach bankowych instytucja nadzoru służy tym samym celom. Jednak w wielu krajach przepisy prawne regulują tę materię odmiennie; różny jest zakres działania i pozycja instytucji nadzoru bankowego. W jednych organem bezpośrednio sprawującym nadzór jest bank centralny, w innych organy niezależne od banku centralnego, np. w RFN – Federalne Biuro Nadzoru Bankowego, w Szwajcarii organ władzy federalnej – Federalna Komisja Bankowa. W jeszcze innych nadzór powierzony jest kilku komisjom, np. we Francji obok Komisji Bankowej działają Komitet ds. Regulacji Bankowych ustalający zasady, proporcje i wzorce, które stanowią ramy dozwolonej działalności banku, i Komitet ds. Instytucji Kredytowych odpowiedzialny za wydawanie licencji nowym bankom.

³ Zalecenie prezesa NBP nr 3 z 10 sierpnia 1990 r. dotyczące obliczania i utrzymywania przez banki współczynnika wypłacalności.

W Stanach Zjednoczonych system nadzoru bankowego odzwierciedla federalną organizację państwa. Istnieje kilka federalnych i stanowych agencji zobowiązanych do nadzoru nad przyjmującymi depozyty instytucjami. Banki stanowe – członkowie Systemu Rezerwy Federalnej – są nadzorowane przez Zarząd Rezerwy Federalnej i agencje stanowe, banki stanowe, nie należące do Systemu Rezerwy Federalnej, przez stanowe agencje. Przez fakt posiadania ubezpieczenia federalnego wkładów banki nadzorowane są przez Federalną Korporację Ubezpieczeń Depozytów. W innych krajach, np. w Austrii, instytucją odpowiedzialną za nadzór bankowy jest ministerstwo finansów⁴.

W tych wymienionych formach organizacji nadzoru szczególna rola przypada bankowi centralnemu. Nawet w tych krajach gdzie działalność ta nie jest bezpośrednio jemu przypisana, współpracuje on z organami nadzoru i wykonuje kontrolę bieżącą, tj. przeprowadza inspekcje i badania, na miejscu pełniąc funkcję „przedłużonego ramienia” organów nadzoru bankowego.

Wykonywany nadzór, w ramach którego podejmowane są działania przeciwko nadużyciom w bankowości, mogącym zagrozić bezpieczeństwu aktywów a przez to bezpieczeństwu obrotu pieniężnego, jest skutecznym instrumentem państwa wobec banków. Istotna rola banków w organizowaniu obiegu pieniężnego wymaga poddania ich działalności temu szczególnemu nadzorowi. Żadnemu państwu bowiem nie może być obojętne bezpieczeństwo wkładów publicznych i prawidłowe funkcjonowanie systemu bankowego. Jak wcześniej wspomniałem, instytucja nadzoru pojawia się po raz pierwszy po okresie wielkiego kryzysu, kiedy to państwo zaczyna aktywnie wpływać na gospodarkę narodową. Jest więc nadzór instrumentem interwencjonizmu państwowego wobec systemu bankowego i ma zagwarantować jego prawidłowe funkcjonowanie.

Na początku lat osiemdziesiątych, tj. od czasu gdy Stany Zjednoczone zaczęły wymagać od swoich banków określonej relacji pomiędzy majątkiem a kapitałem własnym, zostały podjęte prace nad zapewnieniem międzynarodowej zgodności przepisów nadzorczych. Były one kontynuowane przez utworzony w Bazylei przy Banku Rozrachunków Międzynarodowych Komitet ds. Regulacji Bankowych i Procedur Nadzorczych⁵. Osiągnięciem Komitetu

⁴ Gesetz über das Kreditwesen vom 11 Dezember 1961 in der Neufassung vom 11 Juli 1985 (BGB1 J, S. 1472) mit allen nachfolgenden Änderungen (Stand. Mai 1986); J. L. Rivers-Long, M. Contamine-Raynaud, *Droit bancaire*, Paris 1990; B. L. Lowell, *Breaking up the Bank: Rethinking an Industry under Siege*, Dow Jones-Irwin, c 1988; H. D. Hutchinson, *Money, Banking, and the United States Economy*, Prentice Hall, 1988; *Kreditwesengesetz in der fassung der Novelle 1986*, Wien 1987.

⁵ Składa się on z przedstawicieli banków centralnych i władz nadzorczych Belgii, Kanady, Francji, RFN, Włoch, Japonii, Holandii, Szwecji, Szwajcarii, Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych i Luksemburga.

była decyzja gubernatorów banków centralnych z 11 lipca 1988 r., która zatwierdziła uzgodnione w grudniu 1987 r. ustalenia w zakresie pomiaru adekwatności i minimalnej normy kapitału bankowego⁶.

Dążąc do harmonizacji przepisów nadzorczych Komitet próbuje rozszerzyć przyjęte regulacje prawne na inne kraje i banki o międzynarodowym zasięgu. Ustalenia te zostały przyjęte przez wiele państw nie będących członkami Komitetu, a akceptujących wypracowane przez niego rozwiązania. Do krajów tych należy również Polska, która dostosowuje własny system bankowy do rozwiązań sugerowanych przez międzynarodowy nadzór bankowy. Nie posiadając własnego, wcześniej wypracowanego modelu nadzoru, Polska na podstawie doświadczeń europejskich systemów bankowych stworzyła własny system nadzoru. Uwzględniając specyfikę naszych banków dąży on do zharmonizowania przepisów z ustaleniami przyjętymi przez Komitet ds. Regulacji Bankowych i Procedur Nadzorczych. Jest to po prostu konieczność, jeżeli polskie banki chcą się stać wiarygodnym partnerem dla banków zagranicznych.

I. PODMIOT NADZORU BANKOWEGO

Analizę problemu, czym jest wprowadzony ustawą z 31 stycznia 1989 r. do polskiego systemu bankowego nadzór, należałoby rozpocząć od wyjaśnienia jego podstawowych elementów konstrukcyjnych: podmiotu, przedmiotu i środków nadzoru. Ustawa – prawo bankowe w art. 100 określa, iż „działalność banków, oddziałów i przedstawicielstw zagranicznych banków podlega nadzorowi Narodowego Banku Polskiego”. Również art. 44 ustawy o Narodowym Banku Polskim mówi, że „NBP sprawuje nadzór nad działalnością innych banków”.

Z przedstawionych artykułów wynika oczywisty wniosek, że podmiotem nadzoru są wszystkie instytucje bankowe zarówno krajowe, jak i zagraniczne działające na obszarze Polski, a organem sprawującym nadzór jest bank centralny. Lapidarność artykułów nie wyjaśnia nam, czy oddziały polskich banków za granicą np. Polskiej Kasy Opieki SA podlegają również nadzorowi NBP czy właściwym instytucjom nadzorczym kraju, w którym te oddziały działają.

Ustawa o NBP w art. 47 pkt 2 precyzuje, iż „nadzór bankowy podlega bezpośrednio prezesowi NBP”. Należałoby postawić więc pytanie: kto sprawuje nadzór nad systemem bankowym? Sądzę, że tę pozorną sprzeczność wyjaśnić można w następujący sposób. Instytucją sprawującą nadzór jest bank centralny, natomiast prezes tego banku jest jedynie organem upoważ-

⁶ *Convergence internationale de la tresure et des normes de fonds propres, Comité des regles et pratiques de contrôle des opérations bancaires*, 1988.

nionym do wykonywania nadzoru w ramach ustawowych uprawnień Narodowego Banku Polskiego. Ustawa zobowiązała prezesa do utworzenia aparatu nadzoru i określenia trybu jego wykonania. Opierając się na tych ustawowych upoważnieniach, prezes powołał w Centrali NBP Departament Nadzoru Bankowego. Zapewnia on jemu wykonanie nadzoru, a bankowi centralnemu sprawowanie nadzoru nad całym systemem bankowym.

Zakres zadań Departamentu, jego strukturę organizacyjną, zadania zespołów, koordynację oraz współpracę z jednostkami i komórkami organizacyjnymi NBP określa wydane przez prezesa zarządzenie i regulamin organizacyjny Departamentu Nadzoru⁷. W jego skład wchodzi sześć zespołów oraz upoważnieni do wykonywania czynności nadzoru pracownicy oddziałów okręgowych NBP. Zakres uprawnień poszczególnych zespołów jest następujący:

- Zespół Analiz Systemu Bankowego zajmuje się sporządzaniem analiz ekonomicznych, systemu bankowego, opracowywaniem projektów regulacji i wytycznych dotyczących adekwatności kapitału, płynności finansowej, oceny aktywów i ryzyka kredytowego, wielkich kredytów i limitów własnych inwestycji banków, gromadzeniem zbiorczych danych o kondycji poszczególnych banków, sporządzaniem Jednolitego Bankowego Sprawozdania Analitycznego oraz utrzymywaniem kontaktów z nadzorami bankowymi innych krajów;

- Zespół Koordynacji Nadzoru Bankowego zajmuje się współpracą z zespołami terenowymi nadzoru, oddziałami okręgowymi NBP i pracownikami upoważnionymi w tych oddziałach i koordynacją badań w zakresie nadzoru nad działalnością banków;

- Zespół I i Zespół II ds. Banków w Warszawie oraz Zespół Nadzoru Bankowego, zajmujący się bankami posiadającymi siedziby poza Warszawą wykonują bezpośredni, bieżący nadzór, w ramach którego:

- dokonują analizy bilansów i oceny finansowej banków;
- egzekwują obowiązek utrzymywania płynności przez banki;
- badają zabezpieczenie i terminowość spłaty kredytów i pożyczek;
- przestrzegają stosownego oprocentowania kredytów, pożyczek, wkładów oszczędnościowych i lokat;

- badają zgodność udzielonych kredytów i pożyczek z postanowieniami art. 35, ust. 1 i 2 ustawy – prawo bankowe;

- opracowują projekty zaleceń dla banków, sprawdzają wykonanie zaleceń wydanych w trybie nadzoru;

- przedkładają dyrektorowi Departamentu sprawozdania i wnioski z kontroli przeprowadzonych w bankach;

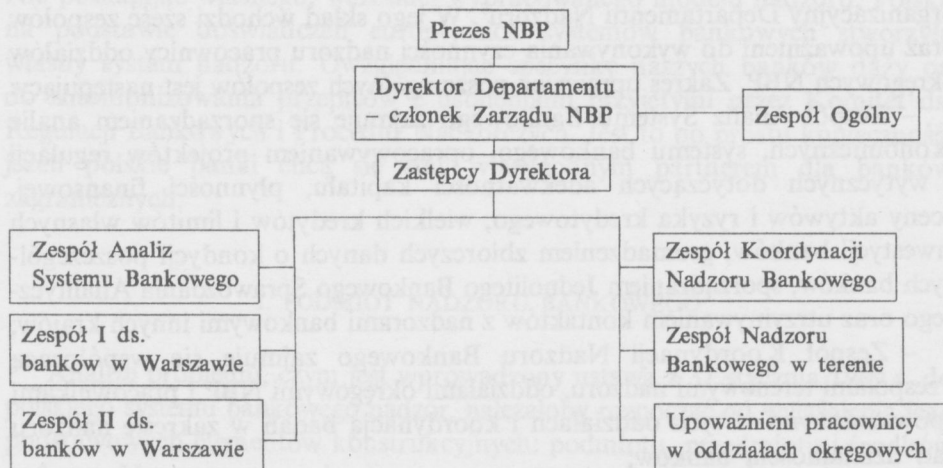
- wykonują czynności związane z postępowaniem uzdrawiającym, likwidacyjnym i upadłościowym banku;

⁷ Zarządzenie nr 15 prezesa NBP z 14 lipca 1989 r. w sprawie organizacji nadzoru bankowego i trybu jego wykonywania.

– Zespół Ogólny zajmuje się sprawami administracyjno-socjalnymi związanymi z funkcjonowaniem Departamentu.

Całokształtem działalności Departamentu przy pomocy zastępców kieruje podlegający bezpośrednio prezesowi dyrektor. Reprezentuje on Departament na zewnątrz oraz występuje do prezesa i zarządu NBP z wnioskami i propozycjami w ramach wykonywania nadzoru.

Schemat organizacyjny Departamentu Nadzoru Bankowego



II. TRYB I ŚRODKI PRAWNE NADZORU

W procesie nadzoru niezmiernie ważną kwestią jest jego tryb oraz środki prawne służące jego wykonaniu. Nadzorowany bank posiada na mocy ustawy uprawnienia pozwalające mu na ochronę swojej samodzielności. Ingerencja ze strony banku centralnego może być potencjalnym zagrożeniem dla samodzielności banku, dlatego też ustawa uwzględnia możliwość popełnienia błędu przez organ nadzorujący i pozwala na skorygowanie jego decyzji określając procedurę odwoławczą. Ustawa przewiduje prawo wniesienia odwołania do właściwego sądu gospodarczego w przypadku sporu co do zasadności decyzji prezesa oraz skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego na decyzję prezesa odmawiającą zgody na utworzenie banku lub zmianę statutu. Naczelny Sąd Administracyjny sprawuje kontrolę decyzji według kryterium legalności, natomiast sąd gospodarczy dokonuje kontroli merytorycznej opierając się na kryteriach ekonomicznych, a nie przypisach prawnych.

Ustawa nie przewiduje prawa wniesienia sprzeciwu do organu, który tę decyzję wydał, ani też wstrzymania tej decyzji w przypadku wniesienia

odwołania do sądu. Jednakże na wniosek strony, na mocy przepisów kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu zabezpieczającym, sąd może taką decyzję wstrzymać⁸. Wprowadzenie sądowej kontroli decyzji prezesa NBP jest więc gwarancją deklarowanej w art. 2 i 95 prawa bankowego samodzielności banków. Warunkiem sprawowania nadzoru bankowego przez prezesa jest określenie środków prawnych, którymi może się on, jako szef, posługiwać w stosunku do banków. Środki te mają charakter władczy i zazwyczaj występują jako akty indywidualne. Zastosowane przez prezesa w ramach nadzoru środki nie mogą naruszyć umów zawartych przez banki.

Posługując się kryterium stopnia natężenia środków nadzoru, wyróżnić można trzy grupy:

- 1) Do pierwszej grupy środków o charakterze kontrolnym zaliczyć można:
 - prawo do wydawania zaleceń nakazujących usunięcie stwierdzonych w sprawozdaniach wadliwości faktycznych lub prawnych dotyczących:
 - a) środków koniecznych do przywrócenia płynności finansowej,
 - b) zwiększenia funduszu rezerwowego,
 - c) zwiększenia wysokości udziałów,
 - d) dokonania określonej zmiany struktury aktywów i urealnienie należności,
 - e) zaniechania określonych form reklamy;
- 2) Do grupy środków organizacyjnych należą:
 - prawo do wydawania decyzji na utworzenie banku,
 - prawo do zobowiązania zarządu banku do wszczęcia postępowania uzdrawiającego;
- 3) Do grupy środków restrykcyjnych można zaliczyć:
 - prawo do ustanowienia zarządu komisarycznego,
 - prawo do wystąpienia do sądu wojewódzkiego właściwego dla siedziby banku z wnioskiem o ogłoszenie jego upadłości,
 - prawo do fuzji lub likwidacji banków,
 - prawo do nałożenia na bank obowiązku realizacji zaleceń w drodze decyzji,
 - uprawnienie do podejmowania środków personalnych, tj. zawieszenie w czynnościach oraz odwołanie prezesa, wiceprezesa lub innego członka zarządu.

Podejmowane przez prezesa NBP środki personalne są stosowane w przypadku ustanowienia zarządu komisarycznego, fuzji lub likwidacji banku. Od tych decyzji prezesa bankowi przysługuje prawo wniesienia odwołania do

⁸ H. Gronkiewicz-Waltz, *Ewolucja pozycji banku centralnego w świetle zmian w prawie bankowym*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 6, s. 36; W. Pyzioł, *Nowe polskie ustawodawstwo bankowe – próba krytycznej oceny niektórych najważniejszych rozwiązań prawnych z punktu widzenia postulatów ekspertów Banku Światowego, Polityka dostosowawcza a prawo krajowe*, Kraków 1990.

właściwego sądu gospodarczego. Natomiast środki podejmowane w przypadku rażącego naruszenia prawa, statutu banku lub wyrządzenia znacznej straty sprowadzają się do wystąpienia o odwołanie prezesa banku oraz zawieszenie go w czynnościach do czasu rozpatrzenia wniosku przez Prezesa Rady Ministrów lub rady banku w przypadku banków w formie spółek akcyjnych.

Wystąpienie o odwołanie oraz zawieszenie w czynnościach wiceprezesa lub innego członka zarządu rozpatruje prezes banku państwowego lub rada banku w przypadku pozostałych rodzajów banków. Do czasu rozpatrzenia wniosku prezes NBP powołuje tymczasowego kierownika banku lub tymczasowego członka jego zarządu.

III. KONTROLA JAKO INSTRUMENT SPRAWOWANIA NADZORU

Skuteczne stosowanie środków nadzoru wiąże się bezpośrednio z kontrolą sprawowaną przez Departament Nadzoru nad jednostkami bankowymi. Wyniki kontroli stanowią podstawowe źródło wiedzy o potrzebie zastosowania środków nadzoru wobec banków. W ujęciu literatury administracyjnoprawnej nadzór jest pojęciem szerszym, które oprócz elementów występujących w procesie kontroli obejmuje czynną ingerencję w działalność nadzorowaną w postaci wydawania prawnych środków nadzoru.

Wykonywana przez inspektorów departamentu kontrola obejmuje cztery podstawowe rodzaje czynności⁹:

- ustalenie stanu obowiązującego, tj. ustalenie wyznaczeń rozumiane jako działanie rozpoznawcze, badawcze, z którym wiąże się ich wyjaśnianie i interpretacja;
- ustalanie stanu rzeczywistego, tj. wykonań, których stwierdzenie przez kontrolera stanowi dopiero element kontroli;
- porównanie wykonań z wyznaczeniami w celu ustalenia ich zgodności lub niezgodności; jest to etap stanowiący istotę kontroli, pozwalający na formułowanie wniosków o poprawie lub pogorszeniu badanych zjawisk;
- wyjaśnienie przyczyn stwierdzonej zgodności lub niezgodności między wykonaniami a wyznaczeniami.

Obok dokładnej znajomości ustalonych wcześniej stanów i zjawisk rzeczywistych oraz obowiązujących wyznaczeń konieczne jest zastosowanie tutaj określonych metod badawczych, pozwalających na ustalenie pierwotnych przyczyn różnych zjawisk, zakresu odpowiedzialności, a w fazie postępowania pokontrolnego zaproponowanie środków likwidujących stwierdzenie nieprawidłowości.

⁹ L. Kurowski, H. Sochacka-Krysiak, *Podstawy kontroli finansowej*, Warszawa 1988, s. 32.

Z tymi czterema etapami procesu kontroli wiążą się również czynności jej planowania i przygotowania, mające na celu ustalenie gdzie, kiedy, w jakim zakresie i w jaki sposób kontrola ma być wykonywana oraz czynności pokontrolne polegające na ujęciu i przekazaniu do wykorzystania wyników kontroli.

W przypadku otrzymania informacji od jednego z zespołów departamentu o występujących w którymkolwiek z banków nieprawidłowościach zagrażających bezpieczeństwu zgromadzonych lokat publicznych oraz niezgodnej z przepisami ustawy działalności banków dyrektor departamentu zleca inspektorowi dokonanie bezpośredniej kontroli. Do wykonania czynności kontrolnych może być upoważniony pracownik NBP nie będący inspektorem, ale któremu przysługują uprawnienia i obowiązki inspektora. Przeprowadzona kontrola może mieć charakter *ex post* lub kontroli operatywnej, dokonanej w toku.

Ze względu na zakres podejmowanych i wykonywanych czynności może stanowić tzw. kontrolę pełną lub odcinkową, ciągłą lub doraźną posiadającą jednak charakter kontroli dokumentalnej, polegającej na ustalaniu stanu rzeczywistego za pomocą odpowiednich dokumentów. Mogą nimi być statuty, regulaminy, zarządzenia, plany finansowe oraz sprawozdania z badania i oceny bilansów rocznych, które banki są zobowiązane udostępniać pracownikom departamentu.

Z przeprowadzonych czynności kontrolnych inspektor sporządza i przekazuje dyrektorowi departamentu sprawozdanie, które zawiera:

- dane w zakresie podjętych czynności,
- zwięzły opis stwierdzonego stanu faktycznego,
- informacje o ustosunkowaniu się zarządu banku do uwag i spostrzeżeń poczynionych w ramach kontroli,
- wnioski na tle dokonanych ustaleń.

Sprawozdanie to jest przekazywane właściwemu bankowi wraz z zaleceniami w terminie nie przekraczającym jednego miesiąca od daty zakończenia kontroli. Jeżeli kontrola i środki w ramach nadzoru podjęte zostały na skutek wystąpienia ministra finansów, departament przekazuje temu organowi sprawozdanie z przeprowadzonych czynności i odpis wydanych przez prezesa NBP zaleceń.

IV. PRZEDMIOT NADZORU

Kolejnym elementem konstrukcji instytucji nadzoru jest jej przedmiot, który określa takie zagadnienia, jak: wymagania w stosunku do nowych banków, regulacje zakresu działania banków, wymagania w stosunku do *portfolio*, kontrolę płynności finansowej i zabezpieczenia kapitałowego oraz postępowanie z zagrożonymi bankami.

Precyzyjne określenie zakresu nadzoru nie jest sprawą prostą, a wynika to z tematycznego układu prawa bankowego. Część przepisów dotyczących nadzoru jest bowiem *expressis verbis* określona w rozdz. 9 ustawy, pozostałe zaś są rozproszone w innych rozdziałach prawa bankowego. Grupę przepisów dotyczących zabezpieczenia kapitałowego i płynności finansowej banku regulują zalecenia prezesa NBP.

Nie jest to więc układ czytelny i wymaga analizy przepisów ustawy dotyczących: czynności banków, postępowania przy ich tworzeniu, uzdrawianiu, likwidacji i upadłości. Określony na podstawie przepisów z prawa bankowego i zaleceń prezesa zakres nadzoru obejmuje następujące zagadnienia.

1. Wymagania w stosunku do nowych banków: rozpoczęcie działalności banku wymaga licencji, tj. decyzji prezesa o wyrażeniu zgody na jego utworzenie. Odmowa może nastąpić wyłącznie w przypadku, jeżeli nie są spełnione poniższe wymagania:

- bank musi mieć odpowiedni kapitał,
- kierownictwo banku musi posiadać odpowiednie kwalifikacje,
- zamierzona działalność nie może naruszać przepisów prawa i musi gwarantować bezpieczeństwo gromadzonych w banku środków.

Tworzenie za granicą banków o kapitale polskim lub z udziałem kapitału polskiego wymaga zgody ministra finansów oraz pozytywnej opinii prezesa.

2. Regulacje zakresu działania banków: ustawa – prawo bankowe nie nakłada formalnych ograniczeń w zakresie działalności, jaką mogą podejmować banki. Jedynym ograniczeniem jest wymóg zgody banku centralnego w przypadkach określonych przez prezesa na emitowanie bankowych papierów wartościowych. Statut natomiast musi szczegółowo definiować wszystkie rodzaje działalności i sfery zainteresowań banku. Każda zmiana statutu wymaga zgody prezesa. Prawo bankowe ogranicza jednak skalę działalności banków. Przepisy prawa ustalają, iż wartość udziałów i wkładów wniesionych do innej osoby prawnej oraz wartość zakupionych akcji i obligacji nie może przekroczyć 25% sumy niepodzielnych funduszy własnych banku oraz środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach lokat terminowych.

3. Wymagania w stosunku do *portfolio*: ryzyko bankowe koncentracji kredytów nie może przekroczyć sumy nie podlegających podziałowi funduszy własnych banku i środków pieniężnych zgromadzonych w banku w wysokości 15% sumy kredytów udzielonych przez bank jednemu kredytobiorcy lub grupie związanych ze sobą finansowo kredytobiorców i 10% wielkości kredytu udzielonego na podstawie jednej umowy.

4. Kontrola płynności finansowej banku: prezes NBP w ramach nadzoru nałożył na banki obowiązek utrzymania płynności finansowej, tj. płynności aktywów i wymagalności pasywów. Na pierwszym etapie aktywa i pasywa zestawiane są według stopnia ich płynności lub wymagalności. Aktywa banku podzielone zostały na dwie grupy: płynne i niepłynne. Do tych

ostatnich zaliczone są środki trwałe netto, zapasy, kredyty przedterminowe, roszczenia sporne, aktywa nieprawidłowe, rezerwy obowiązkowe, rachunki budżetów i rozrachunki specjalne z budżetem. Aktywa płynne podzielone zostały na trzy stopnie płynności:

na I stopień składają się aktywa o najwyższej płynności, tj. środki pieniężne i inne wartości majątkowe, środki zgromadzone na rachunku banku, kredyty do trzech miesięcy włącznie oraz rozrachunki międzybankowe i międzywydziałowe – saldo Wn;

na II stopień płynności zakwalifikowane są kredyty powyżej trzech miesięcy do jednego roku i kredyty powyżej jednego roku do trzech lat włącznie;

na III stopień – aktywa o najniższym stopniu płynności, tj. kredyty powyżej trzech lat;

Pasywa banku zostały podzielone na dwa stopnie wymagalności:

na I składają się: wkłady i lokaty na rachunkach bieżących, terminowych do trzech miesięcy, przekazy bankowe i inne zlecenia do wypłaty, rozrachunki międzybankowe i międzyoddziałowe – saldo Ma, kredyt refinansowy płatniczy, zobowiązania banku wobec budżetu;

II stopień wymagalności obejmuje: wkłady i lokaty powyżej trzech miesięcy do jednego roku, od jednego roku do trzech lat włącznie, środki na bieżących rachunkach funduszy celowych osób prawnych i fizycznych, fundusze banku specjalnego przeznaczenia, kredyt refinansowy (bez płatniczego) oraz pasywa stabilne, na które składają się: fundusze środków trwałych, fundusz statutowy, fundusze rezerwowe, fundusz własny środków dewizowych, lokaty powyżej trzech lat i kredyt refinansowy na inwestycje centralne powyżej trzech lat.

Na drugim etapie analizy płynności finansowej następuje zestawienie nadwyżek i niedoborów pokrycia poszczególnych grup aktywów i pasywów; można więc uznać, że bank ma płynność, jeżeli wartość pasywów I i II stopnia wymagalności jest niższa od wartości aktywów I i II stopnia płynności – pasywa stabilne w pełni pokrywają łączną wartość aktywów III stopnia płynności i aktywów niepełnych, wartość pozostałych aktywów i pasywów jest zbliżona.

5. Kontrola zabezpieczenia kapitałowego: dla celów nadzoru bankowego pojęcie funduszy własnych i zasobów stałych zostało ściśle określone; fundusze własne banku zostały podzielone na dwie kategorie:

– do pierwszej należą fundusze własne podstawowe, na które składają się: fundusz statutowy, rezerwowy, specjalne rezerwy celowe oraz rozliczenie wyniku finansowego;

– do drugiej grupy należą: fundusze ryzyka, środków trwałych, postępu technicznego, inwestycyjny i dewizowy.

Osobną grupę tworzą zasoby stałe, tj. pożyczki parcypacyjne, zablokowane depozyty długoterminowe. W celu wyliczenia zabezpieczenia kapitałowego nadzór bankowy ustalił wskaźniki ryzyka dla poszczególnych aktywów:

0% – banknoty, monety, środki płynne, kredyty dla budżetu centralnego, rachunki środków funduszy specjalnych, różne rozrachunki operacyjne z budżetem;

20% – kredyty dla jednostek budżetowych terenowych i rachunki wydatków budżetowych, wkłady, lokaty i kredyty umiejscowione w bankach EWG, OECD¹⁰ i Arabii Saudyjskiej;

30% – wkłady, lokaty i kredyty umiejscowione w bankach mających swoją siedzibę w Polsce;

50% – dla innych banków;

60% – realizowanie odsetek, premii od wkładów i bonów oszczędnościowych, inne rozrachunki z dostawcami i odbiorcami, rozrachunki z tytułu wynagrodzeń, przekazy bankowe i inne zlecenia do wypłaty, inne rozrachunki wewnątrzbranżowe międzybankowe, międzyoddziałowe, należności z tytułu niedoborów i szkód itp.;

100% – kredyty i inne zobowiązania pozostałych klientów, pozycje aktywów, akredytywy, gwarancje, czeki potwierdzone i inne akredytywy potwierdzone;

140% – akredytywy, gwarancje, czeki gwarantowane, akredytywy potwierdzone oraz kredyty i inne zobowiązania z listy klientów objętych szczególną obserwacją;

300% – akredytywy, gwarancje, czeki gwarantowane, akredytywy potwierdzone i kredyty przyznane dla klientów o sytuacji trudnej, wątplivej lub spornej;

Wskaźnik zabezpieczenia kapitałowego (wyplacalności) wynosi 8% funduszy własnych w stosunku do aktywów ważonych ryzykiem.

6. Postępowanie z zagrożonymi bankami: zgodnie z ustawą prezes banku centralnego może podjąć odpowiednie działania, aby ochronić interesy depozytariuszy i zapewnić prawidłowe funkcjonowanie systemu bankowego. Przedmiotem nadzoru objęta została procedura postępowania z zagrożonymi bankami; określa ją rozdz. 10 ustawy – prawo bankowe zatytułowany *Postępowanie uzdrawiające. Likwidacja i upadłość banku*. Rozdział ten precyzuje również środki nadzoru, jakie w ramach postępowania z zagrożonymi bankami obowiązany jest podjąć prezes NBP.

Ujęty w ramy przepisów prawa bankowego i zaleceń prezesa zakres nadzoru jest bardzo szeroki i wynika ze szczególnej roli i pozycji banków

¹⁰ Są to banki, których siedziba mieści się na terytorium krajów należących do Organizacji Współpracy i Rozwoju Gospodarczego, np. Austrii, Australii, Belgii, Danii, Finlandii, Francji, Grecji, Hiszpanii, Holandii, Irlandii, Japonii, Kanady, Luksemburga.

w całym systemie gospodarki narodowej. Określony w art. 100 prawa bankowego cel nadzoru jest przyczyną, dla której ustawodawca objął instytucję nadzoru najistotniejsze zagadnienia prawne i ekonomiczne związane z funkcjonowaniem banku.

V. DEFINICJA NADZORU BANKOWEGO

Podjęta próba analizy przedmiotu, podmiotu i środków nadzoru pozwoli na zdefiniowanie pojęcia nadzoru bankowego. Jest to tym bardziej potrzebne, iż brak jest takiej definicji w ustawie – prawo bankowe. Wyjaśnienie charakteru nadzoru bankowego zacząć należałoby od określenia pojęcia nadzoru. Instytucja nadzoru jest elementem siatki pojęciowej prawa administracyjnego i tam też należałoby zacząć szukać wyjaśnienia.

W publikacjach poświęconych temu zagadnieniu dostrzec możemy dwa kierunki, w jakie poszły badania teoretyków prawa administracyjnego.

Pierwszy dotyczy szeroko pojmowanej roli nadzoru i jego treści w strukturach administracyjnych państwa, a zwłaszcza w systemie terenowych organów władzy i administracji. Jest on powiązany z zagadnieniami prawno-ustrojowymi i administracyjnoprawnymi i silny nacisk kładzie na władcze uprawnienia organu nadrzędnego do wywierania wpływu na działalność organu podporządkowanego. Ma on charakter nadzoru zwierzchniego, akcentującego wzajemne powiązania w układzie nadrzędności i podporządkowania¹¹.

Drugi zajmuje się instytucją nadzoru wykonywaną przez organ administracyjny w stosunku do podmiotów pozostających poza systemem administracji¹². Taki charakter ma np. nadzór organu założycielskiego w stosunku do przedsiębiorstwa państwowego¹³. Organ założycielski nie ma charakteru organu nadrzędnego nad przedsiębiorstwem państwowym, nie jest to więc nadzór zwierzchni. Ustawa zobowiązuje organ założycielski do kontroli i oceny działalności przedsiębiorstwa oraz pracy dyrektora określając, że „organ założycielski ma prawo władczego wkraczania w sprawy przedsiębiorstwa tylko w przypadkach przewidzianych przepisami ustawy”. Jest to więc koncepcja kompetencji ograniczonej organu sprawującego nadzór. Mamy tu do czynienia z nadzorem specjalistycznym w ściśle określonych przypadkach, a organ nadzoru nie pozostaje w stosunku do organu nadzorowanego w ramach strukturalnej nadrzędności organizacyjnej.

¹¹ J. Starościak, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1961, s. 212; W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 1962, s. 247.

¹² A. Filipowicz, *Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji*, Warszawa 1984.

¹³ Obwieszczenie Ministra Przemysłu z 22 lutego 1991 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, DzU 1981, nr 18, poz. 80.

Obok funkcjonującego w prawie administracyjnym pojęcia nadzoru, w literaturze prawniczej występuje również judykacyjny nadzór Sądu Najwyższego¹⁴. Sprawowany jest on przez Sąd Najwyższy nad działalnością wszystkich sądów w zakresie orzekania i ma on zapewnić prawidłowe i jednolite stosowanie prawa¹⁵. Nadzór judykacyjny wykonywany jest za pomocą środków, które można podzielić na dwie grupy, w zależności od tego, czy są związane z rozpoznawaniem i rozstrzyganiem konkretnych spraw czy też polegają na ogólnej wykładni prawa¹⁶.

Pierwsza grupa prawnych środków nadzoru obejmuje rozpoznanie spraw na skutek zwyczajnych i nadzwyczajnych środków zaskarżenia, a także przejęcia sprawy do rozpoznawania w związku z przedstawieniem do rozstrzygnięcia przez sąd odwoławczy zagadnienia prawnego budzącego wątpliwości.

Do grupy drugiej należą: wytyczne wykładni prawa i praktyki sądowej oraz uchwały zawierające odpowiedzi na pytania prawne i rozstrzygnięcia zagadnień prawnych budzących wątpliwości lub wymagających zasadniczej wykładni ustawy.

Przedstawiony podział na wewnętrzny i zewnętrzny nadzór administracyjny oraz nadzór sądowy skłania do zastanowienia się nad tym, który z tych typów zbliżony jest do nadzoru bankowego. Przed udzieleniem odpowiedzi na to pytanie należałoby ustalić na podstawie przepisów prawa bankowego niektóre cechy charakterystyczne dla nadzoru bankowego. Z przepisów ustawy wynika, iż:

- instytucja nadzoru banku centralnego nad bankami istnieje tylko wtedy, gdy przepis prawny ustawy wyraźnie ją ustanawia;
- zarówno jednostka organizacyjna, która podlega nadzorowi, jak i też organ sprawujący nadzór są określone przepisami prawa bankowego;
- czynności podejmowane w ramach nadzoru nad działalnością banków są określone przepisami ustawy i w sferę tylko takich czynności bank centralny ma prawo i obowiązek wkroczyć;
- środki prawne, którymi ma prawo i obowiązek posługiwać się organ sprawujący nadzór są określone przepisami prawnymi i tylko przez zastosowanie takich środków bank centralny może wkroczyć władczo;
- bank centralny przez zastosowanie środków nadzoru ma zapewnić bezpieczeństwo wkładów oszczędnościowych i lokat w bankach oraz ma oddziaływać na działalność banków, aby wykonywały swoje zadania zgodnie z przepisami ustawy – prawo bankowe.

Przedstawiona analiza przepisów wskazuje na pewną, co prawda daleką, analogię nadzoru bankowego do nadzoru judykacyjnego. Dotyczy ona celu

¹⁴ J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988.

¹⁵ Ustawa z 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym, DzU 1990, nr 26, poz. 153 (tekst jednolity).

¹⁶ W. Berutowicz, J. Mokry, *Organizacja ochrony prawnej w PRL*, Warszawa 1987.

i kryterium nadzoru. Celem nadzoru judykacyjnego jest zapewnienie prawidłowości i jednolitości stosowania prawa. Jest on zbliżony z celem nadzoru bankowego, który precyzuje art. 100, pkt. 3 prawa bankowego.

Drugą cechą upodabniającą nadzór bankowy do judykacyjnego jest fakt, iż dopuszcza on kontrolę legalności przepisów wydawanych przez banki pod kątem widzenia ich zgodności z ustawą – prawo bankowe. Jest ona oparta o normę kompetencyjną, która pozwala prezesowi NBP regulować materię o charakterze ekonomicznym, np. wskaźniki płynności i wypłacalności banku w wydanych przez niego zaleceniach. Postulatem *de lege ferenda* mogłoby być sprecyzowanie w przepisach prawa bankowego ustaleń w zakresie pomiaru minimalnej normy kapitału bankowego. Istotną natomiast różnicę między tymi typami nadzoru dostrzec można w charakterze środków prawnych, którymi posługuje się prezes Sądu Najwyższego, a którymi posługuje się prezes NBP. Środki, którymi posługuje się prezes NBP, zawierają uprawnienia do podejmowania decyzji personalnych, a takich nie przewiduje nadzór judykacyjny wobec sędziów sądów powszechnych. Są oni nieusuwalni ze swojego stanowiska, a odwołać ich może jedynie Prezydent na wniosek Krajowej Rady Sądowniczej i to w przypadkach przewidzianych w art. 62 ustawy o ustroju sądów powszechnych.

Nadzór banku centralnego nie jest również nadzorem administracyjnym o charakterze wewnętrznym. Nie ma on bowiem charakteru zwierzchniego, a banki, co podkreśla prawo bankowe, „są samodzielnymi i samofinansującymi się jednostkami organizacyjnymi posiadającymi osobowość prawną, działającymi na podstawie ustawy i statutów”. Nie ma też charakteru ogólnego, albowiem taki nadzór sprawowany jest w układzie nadrzędności i podporządkowania jednostek organizacyjnych i jest on raczej instrumentem kierowania administracji państwowej.

Nadzór bankowy jest zbliżony do zewnętrznego nadzoru administracyjnego o charakterze specjalistycznym, wywołującym podporządkowanie w ściśle określonej dziedzinie, w której władcze czynności ochronne podejmowane przez bank centralny mają na celu zapewnienie bezpieczeństwa wkładów publicznych. Za takim poglądem dodatkowo przemawia fakt, iż środki prawne nadzoru bankowego mają charakter środków właściwych dla nadzoru administracyjnego. Zalecenie, decyzja, zobowiązanie banku do wszczęcia postępowania uzdrawiającego uprawnienia do podejmowania środków personalnych w przypadku ustanowienia zarządu komisarycznego, dokonanie fuzji lub likwidacji banku są to środki typowe dla nadzoru administracyjnego.

Opierając się na przytoczonej charakterystyce nadzoru stwierdzić można, iż jest on niewątpliwie przejawem nadzoru państwa nad bezpieczeństwem wkładów publicznych i prawidłowym, tj. zgodnym z ustawą, funkcjonowaniem systemu bankowego, którego sprawność i stabilność jest gwarancją bezpieczeństwa obrotu pieniężnego gospodarki narodowej. Jest więc instrumentem

interwencjonizmu państwa wobec systemu bankowego. Polega on na możliwości władczego wkraczania banku centralnego w określoną w ustawie (a nie, jak to ma miejsce obecnie, również i w zarządzeniach prezesa NBP) sferę działalności banków, przy pomocy środków ściśle przez prawo bankowe określonych. Ma więc on charakter specjalistyczny, zbliżony do zewnętrznego nadzoru administracyjnego.

Podjęta próba określenia charakteru prawnego nadzoru bankowego nie wyjaśnia wszystkich wątpliwości związanych z wprowadzeniem tej instytucji do polskiego systemu bankowego. Miała ona jedynie zasygnalizować niektóre problemy dotyczące pojęcia nadzoru, jego elementów konstrukcyjnych oraz określić, jakie przepisy regulują przedmiot nadzoru. Z problemami tymi wiąże się także pytanie o czytelność i kompleksowość przepisów nadzorczych. Regulują je bowiem prawo bankowe oraz zalecenia prezesa NBP. Wymagają jednak one analizy szeregu artykułów prawa bankowego dotyczących wymagań banku centralnego w stosunku do tworzących się banków, zakresu działania, wymagań w stosunku do *portfolio*, postępowania z zagrożonymi bankami oraz analizy nieopublikowanych zaleceń prezesa, określających wskaźniki płynności i zabezpieczenia kapitałowego. Nie jest to więc układ kompleksowy, w którym wszystkie najistotniejsze przepisy dotyczące nadzoru byłyby ujęte w prawie bankowym w sposób pozwalający na ich łatwe odczytanie i zinterpretowanie. Za przyjęciem takiego sposobu uregulowania tych przepisów przemawia fakt, iż tak istotne parametry jak kryteria płynności finansowej i wskaźnik zabezpieczenia kapitałowego są ujęte w zaleceniach. Najwłaściwszym rozwiązaniem byłoby ich umieszczenie, jak to ma miejsce w Austrii, w przepisach prawa bankowego.

Rozpatrując zakres przepisów nadzorczych należy wspomnieć o niedostatecznym zapewnieniu bezpieczeństwa wkładów. Brak jest bowiem w przepisach wymogu ich ubezpieczenia w nowo powstających bankach. Artykuł 49, pkt 1 ustawy – prawo bankowe, mówi, że Skarb Państwa przyjmuje zobowiązania z tytułu wkładów gromadzonych w bankach państwowych, a także w innych bankach, które korzystały z tego uprawnienia przed wejściem w życie nowego prawa bankowego. Brak gwarancji depozytów publicznych zgromadzonych w bankach powstałych po wejściu prawa bankowego budzić może pewne obawy o wypłacalność tych depozytów w sytuacji zaostrenia się kryzysu gospodarczego lub politycznego. Należałoby zastanowić się, czy na podstawie doświadczeń nadzoru bankowego w krajach zachodnich nie można byłoby wprowadzić obowiązku ochrony depozytów publicznych. Sprawą godną głębszego rozważenia jest, czy banki same utworzyłyby zasilany składkami fundusz ochrony depozytów (tak jak we Francji, RFN, Stanach Zjednoczonych) czy też bez specjalnych funduszy banki wzajemnie gwarantowałyby sobie bezpieczeństwo wkładów (jak ma to miejsce w Szwajcarii). Innym problemem związanym z nadzorem jest

wyznaczenie granic samodzielności banków. Bank centralny swoją nieuzasadnioną ingerencją może naruszać tę granicę. Brak pogłębionych badań syntetycznych nad nadzorem bankowym, ze względu na zbyt krótki okres jego funkcjonowania, nie pozwala na formułowanie ogólnych wniosków dotyczących tego problemu.

Jedynym, ale będącym ewidentnym przykładem zachowań banku centralnego, nie mającym żadnego umocowania w przepisach nadzorczych i naruszającym samodzielność banków, jak zalecenie prezesa NBP w sprawie zasad i trybu postępowania banków przy udzielaniu kredytów¹⁷. Określa ono, co powinny zawierać regulaminy kredytowania banków, wymienia rodzaje dokumentów, jakie powinny znajdować się w aktach kredytowych, zobowiązuje banki do dokonania oceny ofert w sprawie zaciągnięcia kredytu oraz okresowej oceny stanu majątkowego kredytobiorcy. Zalecenie to jest wyrazem nieufności wobec banków i sceptycyzmu wobec kwalifikacji zawodowych kadry prawników i ekonomistów zatrudnionych w banku oraz przejawem starych przyzwyczajęń sięgających czasów, gdy NBP szczegółowo instrukcjami regulował wszystkie dziedziny działalności bankowej. Brak precyzyjnych ustawowych przepisów nadzorczych sprawić może, iż nadzór będzie nie tylko, jak zamierzał to ustawodawca, „systemem wczesnego ostrzegania” dla całej gospodarki, ale co nie było jego zamiarem – źródłem ograniczania samodzielności banków i umocniania pozaustawowej roli NBP.

Przedstawiając problemy związane z wprowadzeniem do polskiego systemu bankowego instytucji nadzoru, podkreślić należy, iż jej rola ulegać będzie dalszej ewolucji w miarę przekształceń modelu bankowego. Proponowane zmiany w prawie bankowym idą w kierunku dalszej przebudowy, rozwoju i modernizacji systemu bankowego.

Podstawowym elementem w przyszłym systemie będzie bank uniwersalny w formie spółki akcyjnej, świadczący szeroki zakres usług na rynku pieniężnym i kapitałowym. Konieczną stanie się jednak restrukturalizacja istniejącego systemu bankowego. Zmierzać będzie ona w kierunku poprawy kondycji finansowej banków. Podjęte zostały badania diagnostyczne banków obejmujące ich pasywa i aktywa, procedury decyzyjne i metody oceny ryzyka.

Część banków już skomercjalizowana będzie podlegać prywatyzacji. Restrukturalizacji podlegać będą usługi bankowe. Spowoduje to nie tylko rozwój nowych usług, jak np. utworzenie w systemie bankowym mechanizmu ubezpieczeń kredytów dla przedsiębiorstw nie posiadających zabezpieczenia bankowego, ale i rozwój całej infrastruktury bankowej, tj. budowę sieci teletransmisji danych i modernizację informatyki bankowej. Sprawą istotną dla systemu bankowego jest również przebudowa funkcji i organizacji banku

¹⁷ Zalecenie prezesa NBP nr 1 z 10 sierpnia 1990 r. dotyczące postępowania banków przy udzielaniu kredytów.

centralnego. Podstawowym warunkiem tych zmian jest reorganizacja centrali banku i oddziałów oraz przystosowanie ich do nowych zadań banku, oddzielenie funkcji kształtowania polityki monetarnej od bieżącego zarządzania NBP, umocnienie pionu analityczno-badawczego oraz nadzoru bankowego.

Znowelizowana ustawa – prawo bankowe oraz ustawa o NBP idą w kierunku dalszego wzmocnienia i usprawnienia działania nadzoru bankowego. Wyrazem tego są zmiany w przepisach dotyczących tworzenia banków, nowych wymogów dla banków w formie spółki akcyjnej oraz wprowadzenia przepisów karnych.

Zmiany w zakresie licencjonowania rozszerzają listę wymogów, jakie muszą zostać spełnione, zanim jednostka organizacyjna uzyska zgodę prezesa NBP na prowadzenie działalności bankowej lub posługiwania się nazwą „bank” lub „kasa”. Dodatkowe wymogi dotyczą kapitału własnego banku, założycieli, osób przewidzianych do objęcia w banku stanowisk kierowniczych oraz przedłożenia planu działania banku, który na okres co najmniej trzech lat wskazywać będzie, że działalność ta jest bezpieczna dla środków zgromadzonych w banku.

Znowelizowana ustawa wprowadza również inne zmiany mające na celu wzmocnienie nadzoru NBP nad strukturą banków, w której dominującą rolę pełnią banki w formie spółek akcyjnych. Są to przepisy nakładające na banki obowiązek publikowania swoich bilansów, rachunków zysków i strat, zgłaszania NBP przypadków posiadania przez jednego akcjonariusza pakietu akcji dającego prawo do ponad 10% głosów podczas walnego zebrania, obowiązek uzyskania zgody NBP na przeniesienie akcji, jeżeli spowodowałoby to kumulację w rękach jednego akcjonariusza pakietu dającego mu prawo do ponad 20%, 33%, 50%, 66% lub 75% głosów podczas walnego zgromadzenia.

Przedstawione zmiany w zakresie nadzoru wskazują na rolę, jaką ustawodawca przypisuje bankowi centralnemu, a w szczególności prezesowi NBP, który ustala wiążące banki normy płynności, normy pokrycia funduszami własnymi aktywów banku i normy dopuszczalnego ryzyka.

Wprowadzone zmiany umacniające rolę NBP są tym bardziej konieczne, iż bankowość polska znajduje się w okresie przejściowym od gospodarki zdominowanej przez interwencjonizm państwowy do gospodarki rynkowej, w której pozycja banków polskich wobec krajowych podmiotów gospodarczych oraz banków zagranicznych będzie wymagała od nich znacznej samodzielności, efektywności działania i rozszerzenia zakresu usług oferowanych klientom. Umocnienie nadzoru ze strony banku centralnego musi zapewnić oprócz swoich podstawowych celów również bezpieczną transformację systemu bankowego od struktury zdominowanej przez skomercjalizowane banki państwowe o niskim współczynniku wypłacalności do struktury, w której podstawową rolę pełnią uniwersalne banki z udziałem kapitału krajowego

i zagranicznego w formie spółek akcyjnych o zasobach finansowych zapewniających bezpieczeństwo wkładów i wiarygodność na rynku krajowym i zagranicznym.

Łódź, 8 marca 1992 r.

Lesław Góral

THE LEGAL CHARACTER OF THE NATIONAL BANK
OF POLAND'S SUPERVISION AT THE TIME
OF TRANSFORMATION OF THE POLISH BANKING SYSTEM

The paper considers the legal character of the central bank supervision over other banks. Particular elements of the bank supervision have been analysed basing upon the grammatical, systematic and structural interpretation. The attempted determination of the subject, object and legal means of the supervision allow to determine the definition of the institution of bank supervision. However, the presented definition does not solve all problems and doubts connected with its introduction into the Polish banking system. That institution is not a static idea but it undergoes changes along with the adaptation of the banking system to the needs of market economy. Such a situation involves several problems arising from the relationship between the National Bank of Poland and the other banks. It may happen that the bank supervision will not restrict itself to the intended by the legislator „system of early warning”, but what was not intended by the legislator, the reason for restricted independence of banks and enforcement of extra-legal role of the National Bank.

¹ Por. art. 125 i 126 w brzmieniu pierwotnym z 22 kwietnia 1954 r. - Kodeks Sądowy, DZU, nr 16, poz. 53.