

Komisja Nadzoru Finansowego jako organ administracji publicznej nadzorujący sektor bankowy w Polsce

Celem niniejszego referatu jest przedstawienie Komisji Nadzoru Finansowego (dalej: KNF) jako organu administracji publicznej nadzorującego banki, działającego na podstawie ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym¹ w związku z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe². Omawia on kompetencje nadzorczych Komisji Nadzoru Finansowego w stosunku do sektora bankowego, z wyłączeniem instytucji kredytowych.

1. Geneza powstania oraz charakterystyka ustrojowa Komisji Nadzoru Finansowego

Ustawą o nadzorze nad rynkiem finansowym dokonano integracji organów kolegialnych, które nadzorowały rynek finansowy³. W miejsce Komisji Nadzoru Bankowego, Komisji Papierów Wartościowych i Giełd oraz Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych powołano do życia Komisję Nadzoru Finansowego, która przejęła kompetencje nadzorcze wyżej wymienionych organów administracji publicznej⁴. Stworzenie jednego organu nadzoru, jakim jest Komisja Nadzoru Finansowego, odbywało się w dwóch etapach. W pierwszym etapie, związanym z wejściem w życie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, KNF przejęła uprawnienia Komisji Papierów Wartościowych i Giełd oraz Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych. Z kolei w drugim etapie reformy - KNF przejęła uprawnienia Komisji Nadzoru Bankowego⁵. W ten sposób zrealizowano koncepcję nadzoru uniwersalnego, który wynikał z globali-

¹ Dz. U. z 2006 r. Nr 157, poz. 1119, powoływana dalej: u.n.r.f.

² T.j.: Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665, powoływana dalej: p.b.

³ E. Rutkowska, *Nadzór bankowy w ramach nadzoru nad rynkiem finansowym*, (w:) E. Fojcik-Mastalska, *Prawo bankowe*, Wrocław 2009, s. 138.

⁴ A. Mikos-Sitek, P. Zapadka, *Polskie prawo bankowe*, Warszawa 2009, s. 226.

⁵ E. Fojcik-Mastalska, *op. cit.*, s. 139.

zacji rynków finansowych⁶, co bezpośrednio przedożyło się na oparciu wzorca ustrojowego Komisji Nadzoru Finansowego na francuskim zintegrowanym modelu publicznoprawnych instytucji ochrony rynku bankowego⁷. Nadzór nad działalnością KNF sprawuje Prezes Rady Ministrów, który powołuje na pięcioletnią kadencję Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego⁸. Powinien on, zgodnie z przepisem art. 7 u.n.r.f., posiadać obywatelstwo polskie, korzystać z pełni praw publicznych, legitymować się wyższym wykształceniem prawniczym lub ekonomicznym, posiadać odpowiednią wiedzę w zakresie nadzoru nad rynkiem finansowym w Rzeczypospolitej Polskiej oraz doświadczenie zawodowe uzyskane w trakcie pracy naukowej albo pracy w podmiotach wykonujących działalność na rynku finansowym bądź pracy w organie nadzoru nad rynkiem finansowym lub posiadać co najmniej trzyletni staż pracy na stanowiskach kierowniczych. Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego musi cieszyć się nieopozłakowaną opinią oraz gwarantować rękojmię prawidłowego wykonywania powierzonych mu zadań, a także nie być karany za umyślne przestępstwo lub przestępstwo skarbowe. Prezes Rady Ministrów może odwołać Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego przed upływem kadencji, jeśli zgodnie z przepisem art. 8 u.n.r.f. zostanie prawomocnie skazany za umyślne przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, dokona rezygnacji ze stanowiska lub utraci obywatelstwo polskie, albo utraci zdolność do pełnienia powierzonych obowiązków na skutek długotrwałej choroby, trwającej dłużej niż 3 miesiące, a także kiedy umrze lub zostanie odwołany przez Prezesa Rady Ministrów. Na wniosek Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego Prezes Rady Ministrów powołuje oraz odwołuje Zastępców Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego, którzy powinni spełniać ustawowe wymagania⁹.

Natomiast w skład Komisji Nadzoru Finansowego wchodzi: Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego, dwóch Zastępców Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego oraz czterech członkowie, którymi są: minister właściwy do spraw instytucji finansowych albo jego przedstawiciel, minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego albo jego przedstawiciel, Prezes Narodowego Banku Polskiego albo delegowany przez niego Wiceprezes Narodowego Banku Polskiego oraz przedstawiciel Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰.

⁶ E. Rutkowska-Tomaszewska, *Nadzór bankowy*, (w:) R. Mastalski, E. Fojcik - Mastalska, *Prawo Finansowe*, Warszawa 2011R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, *Prawo Finansowe*, Warszawa 2011, s. 554.

⁷ L. Góral, *Zintegrowany model publicznoprawnych instytucji ochrony rynku bankowego we Francji i Polsce*, Warszawa 2011, s. 144-145.

⁸ A. Mikos-Sitek, P. Zapadka, *Polskie prawo...*, s. 227.

⁹ A. Mikos-Sitek, P. Zapadka, *op. cit.*, s. 228.

¹⁰ Z. Ofiarski, *Prawo bankowe*, Warszawa 2011, s. 503.

Członkowie zgodnie z uchwałą Nr 111/2006 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 5 grudnia 2006 r. w sprawie określania zasad postępowania osób wchodzących w skład Komisji Nadzoru Finansowego¹¹ nie mogą prowadzić w związku z pełnioną funkcją w sposób bezpośredni lub pośredni spraw osobistych, działalności gospodarczej, podejmować czynności, które mogłyby narazić Komisję Nadzoru Finansowego na utratę publicznego zaufania, a także przyjmować korzyści majątkowych lub korzystać z usług świadczonych na warunkach korzystniejszych od ogólnie stosowanych oraz przyjmować pożyczek od osób fizycznych lub reprezentantów osób prawnych, które ubiegają się o zgodę albo zezwolenie Komisji Nadzoru Finansowego lub otrzymały zgodę albo zezwolenie Komisji Nadzoru Finansowego. Członkowie KNF powinni działać w sposób bezstronny w danej sprawie. W przypadku wątpliwości co do zachowania bezstronności w danej sprawie, członek Komisji Nadzoru Finansowego może wyłączyć się z posiedzenia Komisji Nadzoru Finansowego. Członkowie Komisji Nadzoru Finansowego nie mogą być członkami podmiotów podlegających nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego ani być z nimi związani jakąkolwiek formą zatrudnienia. Członkowie Komisji nie mogą nabywać na własny lub cudzy rachunek papierów wartościowych oraz innych instrumentów finansowych, które są związane z przedmiotem oferty publicznej przeprowadzonej przez Komisję Nadzoru Finansowego oraz są wprowadzone do obrotu zorganizowanego. Każdy z Członków Komisji Nadzoru Finansowego, wypowiadając się publicznie, nie powinien przedstawiać opinii oraz sądów sprzecznych z oficjalnym stanowiskiem Komisji Nadzoru Finansowego. Członkowie Komisji Nadzoru Finansowego są zobowiązani w terminie siedmiu dni od pełnienia funkcji członka Komisji Nadzoru Finansowego złożyć oświadczenie Przewodniczącemu Komisji Nadzoru Finansowego o posiadanych rachunkach papierów wartościowych oraz posiadanych pełnomocnictwach na rachunkach papierów wartościowych osób trzecich, liczbie i rodzajach posiadanych papierów wartościowych oraz innych instrumentów finansowych, nazwie i rodzaju funduszu inwestycyjnego, w którym posiada jednostki uczestnictwa, pełnionych przez współmałżonka funkcjach w organach spółek podlegających nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego oraz o dokonanych transakcjach z udziałem papierów wartościowych lub innymi instrumentami finansowymi. Wyżej wymienione oświadczenie powinno być składane corocznie przez każdego Członka Komisji Nadzoru Finansowego do dnia 10 stycznia roku następnego za rok ubiegły według stanu na dzień 31 grudnia. Z kolei oświadczenie Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego jest przedkładane do wiadomości Członkom Komisji Nadzoru Finansowego¹². Komisja Nadzoru Finansowe-

¹¹ Dostępna na stronie www.knf.gov.pl

¹² http://www.knf.gov.pl/Images/uchwala_111_2006_tcm75-2409.pdf; 30.09.2011 r.

go realizuje swoje zadania publiczne przy pomocy Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, który został zorganizowany na mocy zarządzenia Prezesa Rady Ministrów określającego strukturę wewnętrzną w formie statutu¹³.

Na podstawie Zarządzenia Nr 172 Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 listopada 2006 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Komisji Nadzoru Finansowego¹⁴, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego został podzielony na poszczególne piony, które są adekwatne do segmentów rynku finansowego, w tym również w sprawach sektora bankowego, któremu odpowiada Pion Nadzoru Bankowego¹⁵. W ramach Pionu Nadzoru Bankowego wyodrębniono Departament Licencji Bankowych, który prowadzi sprawy związane z wydawaniem przez Komisję Nadzoru Finansowego zgód oraz zezwoleń na podejmowanie przez podmioty gospodarcze działalności bankowej, a także Departament Nadzoru Sektora Bankowego, który dokonuje analizy i ocen działania sektora bankowego w naszym kraju w zakresie podejmowanych przez banki komercyjne ryzyka oraz bezpieczeństwa gromadzonych przez te podmioty środków finansowych. Ostatnim elementem Pionu Nadzoru Bankowego jest Departament Bankowości Spółdzielczej, który dokonuje makroanaliz i mikroanaliz banków spółdzielczych¹⁶.

2. Cele oraz zakres przedmiotowy nadzoru bankowego sprawowanego przez Komisję Nadzoru Finansowego

Nadzór w literaturze jest definiowany w stosunku do sytuacji, w której organ nadzorujący jest wyposażony w środki oddziaływania na postępowanie organów czy jednostek nadzorowanych, nie może jednak wyręczać tych organów w ich działalności¹⁷. Celem nadzoru sprawowanego przez organ zwierzchni jest zapewnienie zgodności działalności z prawem organu nadzorowanego, gdzie zakres tego pojęcia jest szerszy od zakresu znaczeniowego pojęcia kontroli¹⁸. Nadzór swoim zakresem obejmuje kontrolę oraz legitymację organu nadzorującego do modyfikowania działalności organów kontrolnych¹⁹.

¹³ Z. Ofiarski, *Prawo...*, s. 504.

¹⁴ M.P. z 2006, nr 84, poz. 852.

¹⁵ E. Rutkowska-Tomaszewska, *Nadzór bankowy*, (w:) R. Mastalski, E. Fojcik - Mastalska, *Prawo Finansowe*, Warszawa 2011R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, *Prawo...*, s. 562.

¹⁶ http://www.knf.gov.pl/o_nas/urzed_komisji/dane_teleadresowe/bbs.html; 30.09.2011 r.

¹⁷ Z. Cieslak, J. Jagielski, J. Lang, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1996, s. 34*ibidem*, s. 35.

¹⁸ S. Wrzosek, *Kompendium wiedzy administratywisty*, Lublin 2008, s. 47.

¹⁹ M. Kierek, K. Sand, J. Szreniawski, *Prawo administracyjne. Część ogólna i szczegółowa*, Rzeszów 1973, s. 276-277.

Zakres oraz cele nadzoru bankowego zostały uregulowane w przepisach art. 133 - art. 141 p.b. Zgodnie z przepisem art. 133 ust. 1, celem nadzoru jest zapewnienie bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych, zgodności działalności banków z przepisami niniejszej ustawy, ustawy o Narodowym Banku Polskim, statutem oraz decyzją o wydaniu zezwolenia na utworzenie banku, zgodności działalności prowadzonej przez banki zgodnie z art. 70 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi²⁰ z przepisami tej ustawy, niniejszej ustawy oraz statutem. Wyżej wymienione cele nadzoru bankowego stanowią podstawę do stworzenia nadzoru bankowego w Polsce, wyznaczając tym samym sposób jego funkcjonowania oraz granice²¹. Doktryna prawa finansów publicznych do podstawowych celów nadzoru bankowego dołączyła postulat zapewnienia bezpieczeństwa i stabilności systemu bankowego²². Z kolei cele nadzoru bankowego stanowią formę nadzoru nad całym rynkiem finansowym²³, które zostały uregulowane w sposób szczegółowy w przepisie art. 2 u.n.r.f., gdzie wskazuje się, iż celem nadzoru nad rynkiem finansowym jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku, przez realizację celów określonych w szczególności w ustawie – Prawo bankowe, ustawie z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych, ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym²⁴, ustawie z dnia 12 września 2002 r. o elektronicznych instrumentach płatniczych²⁵ oraz ustawie z dnia 15 kwietnia 2005 r. o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń, zakładami reasekuracji i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego²⁶.

Czynności podejmowane przez Komisję Nadzoru Finansowego w ramach nadzoru bankowego polegają zgodnie z przepisem art. 133 ust. 2 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe w szczególności na: dokonywaniu oceny sytuacji finansowej banków, w tym badaniu wypłacalności, jakości aktywów, płynności płatniczej, wyniku finansowego banków, badaniu jakości systemu zarządzania bankiem, w szczególności systemu zarządzania ryzykiem oraz systemu kontroli wewnętrznej, badaniu zgodności

²⁰ T.j. Dz.U. z 2010, nr 211, poz.1384, ze zm.

²¹ L. Mazur, *op. cit.*, s. 695.

²² F. Zoll, *Prawo bankowe. Komentarz*, T. II, Kraków 2005, s. 484.

²³ A. Nowak-Far, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2011, s. 201.

²⁴ Dz. U. Nr 183, poz. 1537 ze zm.

²⁵ Dz. U. Nr 169, poz. 1385 ze zm.

²⁶ Dz. U. nr 83, poz.719, zezm.

udzielanych kredytów, pożyczek pieniężnych, akredytyw, gwarancji bankowych i poręczeń oraz emitowanych bankowych papierów wartościowych z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, badaniu zabezpieczenia i terminowości spłaty kredytów i pożyczek pieniężnych, badaniu przestrzegania limitów, o których mowa w art. 71 i art. 79a, oraz ocenie procesu identyfikacji, monitorowania i kontroli koncentracji zaangażowań, badaniu przestrzegania przez bank, określonych przez Komisję Nadzoru Finansowego norm dopuszczalnego ryzyka w działalności banków, zarządzania ryzykiem prowadzonej działalności, w tym dostosowania do rodzaju i skali działalności banku procesu identyfikacji i monitorowania ryzyka oraz sprawozdawania o ryzyku, dokonywaniu oceny szacowania, utrzymywania i przeglądu kapitału wewnętrznego. Czynności kontrolne podejmowane przez pracowników Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego są wykonywane po okazaniu legitymacji służbowej oraz doręczeniu upoważnienia wydanego przez Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego. Natomiast do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy stosuje się przepisy rozdziału 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej²⁷. Komisja Nadzoru Finansowego, Narodowy Bank Polski oraz osoby wykonujące czynności nadzoru bankowego nie ponoszą odpowiedzialności za szkodę wynikłą ze zgodnego z przepisami ustaw działania lub zaniechania, które pozostaje w związku ze sprawowanym przez Komisję Nadzoru Finansowego nadzorem nad działalnością banków, oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych, oddziałów instytucji kredytowych oraz nadzorem wykonywanym na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 września 2002 r. o elektronicznych instrumentach płatniczych, nad instytucjami pieniądza elektronicznego i oddziałami zagranicznych instytucji pieniądza elektronicznego. Wymienione wyżej czynności nadzorcze nad bankami nie posiadają zamkniętego katalogu²⁸, ponieważ zgodnie z art. 134 p.b. badanie sprawozdań finansowych banku, a także oddziału banku zagranicznego, może być zlecone tylko biegłym rewidentom, którzy spełniają normy, o których mowa w art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1994 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie²⁹. Z kolei banki zgodnie z art. 134 ust. 2 p.b. zobowiązane są przekazywać do KNF zbadane jednostkowe i skonsolidowane sprawozdanie finansowe wraz z opinią i raportem biegłego rewidenta w ciągu 15 dni od dnia ich zatwierdzenia oraz z odpisem uchwały bądź postanowienia organu zatwierdzającego o zatwierdzeniu sprawozdania finansowego. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w przeprowadzonym badaniu na zlecenie banku, Komisja Nadzoru Finansowego może zobowiązać bank do zlecenia wskazanemu

²⁷ Tj. : DZ. U. z 2010, nr 220, poz. 1447.

²⁸ A. Mikos-Sitek, P. Zapadka, *Polskie...*, s. 231.

²⁹ Dz. U. z 2001 r. Nr 31, poz. 359.

biegłemu rewidentowi zbadania prawidłowości i rzetelności wszystkich sprawozdań finansowych sporządzanych przez bank, kontroli ksiąg rachunkowych, analizy portfela kredytowego oraz dokonania innych czynności określonych w art. 133 ust. 2 p.b.. Jeżeli w wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono nieprawidłowości, koszty badania ponosi bank. Zlecenie badania określonego w ust. 1 może zostać udzielone także bezpośrednio przez Komisję Nadzoru Finansowego. Koszty badania ponosi wówczas Komisja, z zastrzeżeniem ust. 3. Jeżeli w wyniku badania zleconego przez KNF stwierdzono nieprawidłowości, koszty badania ponosi bank. Zgodnie z art. 136 p.b., biegły rewident przeprowadzający badanie sprawozdań finansowych banku oraz badanie, o którym mowa w art. 134 i art. 135 p.b., jest obowiązany niezwłocznie powiadomić Komisję Nadzoru Finansowego o ujawnionych faktach wskazujących na: popełnienie przestępstwa, naruszenie przepisów regulujących działalność banku, naruszenie zasad dobrej praktyki bankowej lub inne zagrożenie interesów klientów banku, istnienie przesłanek do wyrażenia opinii negatywnej na temat sprawozdania finansowego banku lub odmowy wyrażenia tej opinii. Przy wykonywaniu przez biegłych rewidentów czynności, o których mowa w art. 135 ust. 2 p.b., stosuje się do nich odpowiednio przepisy dotyczące pracowników nadzoru bankowego wykonujących te czynności. Przepisy ust. 1 stosuje się odpowiednio do biegłych rewidentów badających sprawozdania finansowe podmiotów posiadających bliskie powiązania z bankiem. Dla potrzeb nadzoru bankowego Komisja Nadzoru Finansowego zgodnie z przepisem art. 137 p.b. określa, w drodze uchwały, zakres informacji, o których mowa w art. 22a ust. 2, oraz wykaz informacji i dokumentów, o których mowa w art. 22b ust. 2, określa, w drodze uchwały, wykaz dokumentów, o których mowa w art. 6d ust. 2 pkt 1³⁰, określa, w drodze uchwały, wykaz dokumentów, o których mowa w art. 31 ust. 2 pkt 3³¹, może ustalać wiążące banki normy płynności oraz inne normy dopuszczalnego ryzyka w działalności banków³², może określić, w drodze uchwały, szczegółowe zasady zarządzania ryzykiem związanym z działalnością, o której mowa w art. 6a-6d, może wydawać rekomendacje dotyczące dobrych

³⁰ Uchwała Nr 379/2008 KNF z dnia 17 grudnia 2008 r. w sprawie określania wykazu dokumentów dotyczących działalności gospodarczej przedsiębiorcy zagranicznego, który ma wykonywać powierzone przez bank czynności określone w art. 6a ust. 1 ustawy – Prawo bankowe (Dz. U. KNF Nr 8, poz. 33).

³¹ Uchwała Nr 389/2008 KNF z dnia 17 grudnia 2008 r. w sprawie wykazu dokumentów załączanych do wniosków do Komisji Nadzoru Finansowego w sprawach o wydanie zezwolenia na utworzenie banku, o wyrażenie zgody na powołanie członków zarządu banku oraz do informacji o składzie zarządu przedstawionej Komisji Nadzoru Finansowego przez radę nadzorczą banku.

³² Uchwała Nr 386/2008 KNF z dnia 17 grudnia 2008 r. w sprawie ustalenia wiążących banki norm płynności (Dz. U. KNF Nr 8, poz. 40 ze zm.).

praktyk ostrożnego i stabilnego zarządzania bankami³³. Ustawodawca, aby usprawnić kontrolę nadzorczą Komisji Nadzoru Finansowego nad bankami, wprowadził w związku z art. 139 obowiązek informowania tegoż organu administracji publicznej o podjęciu i zaprzestaniu działalności, dotyczy to również podjęcia i zaprzestania działalności przez oddział banku krajowego w kraju, a także umożliwienia inspektorom wykonywania czynności określonych w art. 133 ust. 2, a w szczególności udostępniania do wglądu ksiąg, bilansów, rejestrów, planów, sprawozdań i innych dokumentów oraz umożliwienia, na pisemne żądanie, sporządzenia kopii tych dokumentów i innych nośników informacji, jak również udzielania wyjaśnień żądanych przez te osoby³⁴. Szczegółowy tryb wykonywania nadzoru bankowego został uregulowany w Uchwale Nr 2/2008 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 7 stycznia 2008 r. w sprawie trybu wykonywania nadzoru bankowego³⁵.

W zakresie nadzoru nad sektorem bankowym w Polsce Komisja Nadzoru Finansowego podejmuje czynności nadzorcze w stosunku do podmiotów nadzorowanych po to, aby przywrócić stan faktyczny zgodny ze stanem prawnym oraz aby zapobiec w przyszłości działaniom niezgodnym z prawem³⁶, mając do dyspozycji szeroki dostęp do wszystkich informacji zawartych w dokumentacji banków³⁷. Komisja Nadzoru Finansowego w przypadku stwierdzenia rażącego naruszenia prawa przez banki może zastosować w stosunku do nich dyscyplinujące środki nadzoru bankowego.

3. Środki nadzoru bankowego sprawowanego przez KNF

Ustawa Prawo bankowe wymienia katalog środków nadzorczych, które w doktrynie są dzielone na dwie kategorie: środki nadzorcze ogólne ad rem, które dotyczą samej instytucji banku oraz szczególne środki nadzorcze ad personam odnoszące się bezpośrednio do jednostek sprawujących funkcje w organach banku³⁸. W literaturze poza środkami ogólnymi ad rem oraz ad personam wyróżnia się także środki: informacyjne, korygujące, regula-

³³ Zob. Uchwała Nr 134/2010 KNF z dnia 5 maja 2010 r. w sprawie wydania Rekomendacji A dotyczącej zarządzania ryzykiem towarzyszącym zawieraniu przez banki transakcji na rynku instrumentów pochodnych (Dz. U. KNF Nr 8, poz. 20).

³⁴ L. Mazur, *Prawo...*, s. 712.

³⁵ Dz. U. KNF Nr 1, poz. 1 ze zm.

³⁶ R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, *Prawo...*, s. 556-562.

³⁷ R. Kaszubski, A. Tupaj-Cholewa, *Prawo bankowe*, Warszawa 2010, s. 191-193.

³⁸ E. Fojcik-Mastalska, *Prawo...*, s. 158.

cyjny, reglamentacyjny, policyjny oraz represyjny (tzw. sankcje administracyjne)³⁹. Sankcja informacyjna wiąże się bezpośrednio z obowiązkiem udzielania informacji przez organy publiczne i inne podmioty wykonujące zadania publiczne⁴⁰. Komisja Nadzoru Finansowego ze względu na swoje kompetencje ma obowiązek egzekwowania od podmiotów stanowiących część sektora bankowego wysyłania przez nie określonych informacji⁴¹, które mają na celu ochronę rynku finansowego przed nadużyciami w związku z art. 40 ust. 5 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi⁴². Natomiast charakter środków korygujących jest związany z pozaprawnymi środkami prawnymi, których zadaniem jest zwiększenie zaufania społeczeństwa w stosunku do podmiotów sektora bankowego oraz zwiększenie bezpieczeństwa uczestników rynku finansowego⁴³.

Komisja Nadzoru Finansowego w ramach nadzoru bankowego stosuje środki nadzoru adekwatne do rodzaju oraz rozmiaru naruszeń dokonywanych przez banki, do których zalicza się: zalecenia, upomnienia⁴⁴, nakazy i zakazy oraz decyzje⁴⁵, gdzie dopuszcza się kumulację środków nadzorczych⁴⁶. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że środki nadzoru stosowane przez Komisję Nadzoru Finansowego nie mogą podważać treści zawartych umów cywilnoprawnych przez banki z innymi podmiotami działającymi na rynku finansowym z wyłączeniem umów o przeniesienie wierzycelności w związku z art. 92a ust. 3, umów o przeniesienie kredytowego instrumentu pochodnego w związku z art. 92d oraz umów, o których mowa w art. 92a ust. 1 i 3 oraz w art. 92d, zawartych przez bank krajowy

³⁹ R. Blicharz, *Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad rynkiem kapitałowym w Polsce*, Bydgoszcz-Katowice 2009, s. 6.

⁴⁰ M. Wierzbowski, J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 464.

⁴¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 października 2005 r. w sprawie informacji stanowiących rekomendacje instrumentów finansowych, ich emitentów oraz wystawców.

⁴² Dz. U. z 2010 r. Nr 211, poz. 1384 ze zm.

⁴³ R. Blicharz, *Nadzór...*, s. 233.

⁴⁴ Uzgodnienia, opinie oraz zalecenia są w literaturze klasyfikowane jako środki korygujące, które nie posiadają jednolitego przymiotu. Uzgodnienia i opinie są środkami konsultacyjnymi, które nie są adresowane w sposób bezpośredni do podmiotów sektora bankowego, ale wpływają na wynik podjętych przez Komisję Nadzoru Finansowego rozstrzygnięć. Z kolei zalecenia są środkami dyrektywalnymi, ponieważ są konsekwencją przeprowadzonej kontroli przez Komisję Nadzoru Finansowego nad podmiotami sektora bankowego. Na podstawie: R. Blicharz, *Nadzór...*, s. 227.

⁴⁵ Nakazy i zakazy, a także decyzje administracyjne, są w literaturze zaliczane do policyjnych środków nadzoru nad sektorem bankowym, które wyznaczają granicę działalności gospodarczej prowadzonej przez podmioty należące do sektora bankowego w Polsce. Wyżej wymienione środki policyjne dokonują formułowania działalności gospodarczej prowadzonej przez podmioty sektora bankowego w taki sposób, aby zwiększały poczucie stabilności, bezpieczeństwa uczestników oraz transparentności obrotu na rynku kapitałowym. Na podstawie: R. Blicharz, *Nadzór...*, s. 250.

⁴⁶ Z. Ofiarski, *Prawo...*, s. 517.

z podmiotami działającymi w tym samym holdingu oraz umów zawartych przez bank krajowy z podmiotami, z którymi posiada bliskie powiązania⁴⁷.

Komisja Nadzoru Finansowego może zastosować zalecenie jako środek prawny nadzoru nad działalnością banku, w którym zgodnie z art. 138 ust. 1, może nakazać bankowi: podjęcie środków koniecznych do przywrócenia płynności płatniczej lub osiągnięcia i przestrzegania norm, o których mowa w art. 137, zwiększenie funduszy własnych, zaniechanie określonych form reklamy, opracowanie i stosowanie procedur, które zapewnią utrzymywanie, bieżące szacowanie i przegląd kapitału wewnętrznego oraz funkcjonowanie systemu zarządzania bankiem, zastosowanie szczególnych zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków lub odpisów z tytułu utraty wartości aktywów, lub szczególnego traktowania aktywów przy obliczaniu wymogów kapitałowych, ograniczenia ryzyka występującego w działalności banku. Wymienione zalecenia posiadają moc wiążącą dla banków do ich wykonania⁴⁸. W przypadku niezastosowania się przez banki do zaleceń wydanych przez Komisję Nadzoru Finansowego może ona po uprzednim wystosowaniu upomnienia na piśmie w związku z art. 138 ust. 3 wystąpić do właściwego organu banku z wnioskiem o odwołanie prezesa, wiceprezesa lub innego członka zarządu banku bezpośrednio odpowiedzialnego za stwierdzone nieprawidłowości, zawiesić w czynnościach członków zarządu, o których mowa w pkt 1, do czasu podjęcia uchwały w sprawie wniosku o ich odwołanie przez radę nadzorczą na najbliższym posiedzeniu (zawieszenie w czynnościach polega na wyłączeniu z podejmowania decyzji za bank w zakresie jego praw i obowiązków majątkowych), ograniczyć zakres działalności banku lub jego jednostek organizacyjnych, nałożyć na bank karę finansową w wysokości do 10% przychodu wykazanego w ostatnim zbadanym sprawozdaniu finansowym, a w przypadku braku takiego sprawozdania – karę finansową w wysokości do 10% prognozowanego przychodu określonego na podstawie sytuacji ekonomiczno-finansowej banku, nie większą jednak niż 10 000 000 zł oraz uchylić zezwolenie na utworzenie banku i podjąć decyzję o likwidacji banku, a także na podstawie art. 138 ust. 6a uchylić zezwolenie na utworzenie oddziału banku zagranicznego, jeśli właściwe władze nadzorcze kraju, w którym bank zagraniczny ma swoją siedzibę lub miejsce sprawowania zarządu, uchyliły zezwolenie na prowadzenie działalności bankowej przez ten bank oraz w związku z art. 138 ust. 6d niezwłocznie powiadomić właściwe władze nadzorcze państwa, w którym działa oddział tego banku. Jednak w związku z art. 138 ust. 6b Komisja Nadzoru Finansowego przed uchyceniem zezwolenia na utworzenie oddziału banku zagranicznego musi zaciągnąć opinii właściwych

⁴⁷ M. Bączyk, E. Fojcik-Mastalska, L. Góral, J. Pisuliński, W. Pyziół, *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 691.

⁴⁸ L. Mazur, *Prawo...*, s. 710.

władz nadzorczych kraju, w którym bank zagraniczny ma swoją siedzibę lub miejsce sprawowania zarządu, jeżeli porozumienie, o którym mowa w art. 131 ust. 2, przewiduje zasięgnięcie opinii. W razie konieczności natychmiastowego uchylenia zezwolenia Komisja Nadzoru Finansowego może odstąpić od zasięgnięcia opinii. Ponadto Komisja Nadzoru Finansowego może w związku z art. 138 a zobowiązać bank do zwiększenia funduszy własnych oraz nałożyć na bank dodatkowy wymóg kapitałowy ponad wartość wynikającą z wymogów kapitałowych obliczonych zgodnie ze szczegółowymi zasadami określonymi przez Komisję Nadzoru Finansowego na podstawie uchwały, o której mowa w art. 128 ust. 6 pkt 1 i 3–7, w szczególności w przypadku negatywnych ustaleń dokonanych w trakcie czynności podejmowanych w ramach nadzoru bankowego, w tym odnoszących się do funkcjonowania systemu zarządzania ryzykiem i systemu kontroli wewnętrznej lub identyfikacji, monitorowania i kontroli koncentracji zaangażowań, w tym dużych zaangażowań, a także nałożyć dodatkowy wymóg kapitałowy w przypadku stwierdzenia niedostosowania kapitału wewnętrznego do skali ryzyka występującego w działalności banku oraz istotnych nieprawidłowości w zarządzaniu ryzykiem, co jest skutkiem implementacji na gruncie polskiego prawodawstwa Dyrektywy 2006/48/WE z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe⁴⁹. Wprowadzenie dodatkowego wymogu przez Komisję Nadzoru Bankowego w stosunku do sektora bankowego zwiększenia funduszy własnych w przypadku spadku współczynnika wypłacalności poniżej 8% zwiększa tym samym kompetencje nadzorcze tegoż organu administracji publicznej⁵⁰.

W związku z zasadą dwuinstancyjności bank może odwołać się od decyzji administracyjnej wydanej przez Komisję Nadzoru Finansowego do Sądu Administracyjnego⁵¹. Banki w związku z art. 139 ust. 3 p.b. są zobowiązane do zawiadomienia Komisji Nadzoru Finansowego o środkach, jakie zostaną podjęte w celu usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych w ramach nadzoru, oraz zastosowania się do wydanych decyzji i zaleceń. Ten obowiązek również spoczywa na podstawie art. 140 p.b. na bankach krajowych, których oddziały lub przedstawicielstwa zostały otwarte za granicą. Komisja Nadzoru Finansowego wraz z zastosowaniem któregośkolwiek środka nadzoru nad sektorem bankowym może w związku z art. 141 nakładać na członków zarządu banku kary pieniężne do wysokości trzykrotnego miesięcznego wynagrodzenia brutto tej osoby, wyliczonego na podstawie wynagrodzenia za ostatnie 3 miesiące przed nałożeniem kary. Kara nie może być nałożona, jeżeli od uzyskania przez nadzór bankowy wiadomości o czynie

⁴⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:177:0001:0001:PL:PDF>; 30.09.2011 r.

⁵⁰ M. Bączyk, E. Fojcik-Mastalska, L. Góral, J. Pisuliński, W. Pyziół, *Prawo...*, s. 697.

⁵¹ Wyrok NSA z dnia 14.10.1999 r., IV SA 1313/98; niepubl.

określonym w ust. 1 upłynęło więcej niż 6 miesięcy albo od popełnienia tego czynu upłynęło więcej niż 2 lata. Wyegzekwowane środki finansowe z tytułu kar przez Komisję Nadzoru Finansowego są wpłacane na rzecz Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

4. Podsumowanie

Reforma dokonana w 2006 r., na mocy której dokonano integracji kilku organów administracji publicznej zajmujących się poszczególnymi segmentami rynku finansowego w jeden organ administracji publicznej, jakim jest Komisja Nadzoru Finansowego, okazała się trafna ze względów na racjonalizację wydatków publicznych państwa w stosunku do kosztów jej działania. Komisja Nadzoru Finansowego w ramach realizacji swoich kompetencji nadzorczych w stosunku do sektora bankowego okazała się organem administracji publicznej gwarantującym w Polsce stabilność i bezpieczeństwo rynku finansowego. Ustawodawca zapewnił szerokie uprawnienie nadzorcze Komisji Nadzoru Finansowego w ustawie Prawo bankowe. Niepokój może wzbudzać to, iż Komisja Nadzoru Finansowego może okazać się w swoich działaniach środkiem realizacji danej polityki rządu, co wynika ze składu Komisji Nadzoru Finansowego oraz ścisłej zależności Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego od decyzji nadzorczych Prezesa Rady Ministrów nad tym organem administracji publicznej. Dlatego ważne jest, aby ustawodawca w dalszej perspektywie czasowej zapewnił w drodze ustaw i innych aktów prawnych większą niezależność tejże instytucji. Poza tym niepokojąca jest także tendencja w polskim prawodawstwie do osłabiania pozycji Narodowego Banku Polskiego i jego roli w zapewnianiu stabilności krajowego systemu finansowego, co także zostało zauważone przez Europejski Bank Centralny.