

Marcin Olszak, *Bankowe normy ostrożnościowe*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2011, ss. 436

K
A
R

Światowy kryzys gospodarczy stał się bezpośrednią przyczyną zainicjowania szeregu reform, które zmieniły system nadzoru nad instytucjami finansowymi. Reformy te dotyczyły również norm ostrożnościowych, do których przestrzegania zobowiązane są banki oraz inne instytucje funkcjonujące na rynku finansowym. Wydana w 2011 r. publikacja dr. hab. Marcina Olszaka (Uniwersytet Warszawski) pt. *Bankowe normy ostrożnościowe* analizująca charakter prawny bankowych norm ostrożnościowych stanowi istotny wkład nauki prawa do dyskusji nad kształtem prawodawstwa dotyczącego działalności bankowej w Polsce. Publikacja ta stanowi wnikliwą analizę klasyfikacji, źródeł, budowy, wykładni oraz nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem norm ostrożnościowych. Omawiana praca jest tym bardziej wartościowa, że Autor przy jej tworzeniu wykorzystał swoje bogate doświadczenie zawodowe zdobyte w Narodowym Banku Polskim i w Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego.

Autor za cel badawczy postawił sobie „określenie charakteru prawnego bankowych norm ostrożnościowych poprzez zidentyfikowanie zespołu cech im właściwych lub odróżniających je od innych norm”¹. Obranie takiego celu badawczego zasługuje na szczególne uznanie, gdyż jak wskazuje Autor we wstępie do swojej pracy bankowe normy ostrożnościowe w porównaniu z innymi tego typu normami są najbardziej złożone. Przyjęcie przez Autora wskazanego celu badawczego powoduje ponadto, że omawiana publikacja stanowi kompleksową analizę charakteru bankowych norm ostrożnościowych z wykorzystaniem metodologii właściwej dla nauk prawnych.

Publikacja została podzielona na pięć rozdziałów oraz zakończenie. W pierwszym rozdziale Autor omawia ogólną charakterystykę norm ostrożnościowych. Swoją analizę rozpoczyna od przedstawienia przyczyn powstania i rozwoju współczesnego nadzoru bankowego zarówno na świecie, jak i w Unii Europejskiej. Autor przedstawia również rys historyczny kształtowania się architektury nadzoru bankowego w Polsce. Właściwe miejsce w analizie znalazły również wydarzenia światowego kryzysu finansowego rozpoczętego w 2008 r., które stały się bezpośrednią przyczyną reformy nadzoru nad rynkiem finansowym. W omawianym rozdziale Autor podejmuje również próbę zdefiniowania pojęcia bankowych norm ostrożnościowych. W tym celu przedmiotem swoich badań Autor czyni przede wszystkim dokumenty Bazylejskiego Komitetu ds. Nadzoru Bankowego (ang. *Basel Committee on Banking Supervision*), akty prawne obowiązujące w Unii Europejskiej i w Polsce, jak również stosowne orzecznictwo sądowe. Autor w wyczerpujący sposób prezentuje także różnorodne stanowiska przedstawicieli nauki, tak polskiej, jak i zagranicznej, w zakresie pojęcia bankowych norm ostrożnościowych. Powyższa analiza pozwala Autorowi na przedstawienie jego własnej definicji. Omawiany rozdział kończy udana próba klasyfikacji norm ostrożnościowych według szeregu przyjętych przez Autora kryteriów, takich jak kryterium działalności, kryterium podmiotowe czy też kryterium przedmiotu regulacji.

¹ M. Olszak, *Bankowe normy ostrożnościowe*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2011, s. 20.

W rozdziale drugim Autor prezentuje źródła, przedmiot oraz podmioty tworzące bankowe normy ostrożnościowe. Autor wyróżnia trzy poziomy tworzenia bankowych norm ostrożnościowych – międzynarodowy, Unii Europejskiej oraz polski. Autor zauważa, że na poziomie międzynarodowym najważniejszym podmiotem formułującym postulaty w zakresie bankowych norm ostrożnościowych jest Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego, w ramach którego powstały takie dokumenty, jak Umowa Kapitałowa z 1988 r. (Bazylea I), Nowa Umowa Kapitałowa z 2004 r. (Bazylea II) oraz tzw. Bazylea III. Autor analizuje również charakter prawny tych dokumentów, wskazując, że nie mają one wiążącego charakteru. W zakresie bankowych norm ostrożnościowych tworzonych na poziomie Unii Europejskiej Autor opisuje traktatowe podstawy legislacji ustanawiającej bankowe normy ostrożnościowe oraz podstawowe akty prawne w tym zakresie, w szczególności Dyrektywę 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe² oraz Dyrektywę 2006/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 14 czerwca 2006 r. w sprawie adekwatności kapitałowej firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych³, i ich strukturę. Autor omawia także ramy prawne funkcjonowania Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (ang. *European Banking Authority*) oraz zasad odnoszących się do regulacyjnych standardów technicznych oraz wykonawczych standardów technicznych opracowywanych przez ten urząd. Autor poddaje następnie analizie charakter prawny wytycznych i zaleceń Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego, jak również dokumentów wydanych przez Komitet Europejskich Organów Nadzoru Bankowego (ang. *Committee of European Banking Supervisors*). Autor wnikliwie bada również źródła bankowych norm ostrożnościowych w Polsce, w szczególności ustawy, w tym ustawę z 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe⁴, oraz odpowiednie akty wykonawcze, takie jak uchwały i zarządzenia Komisji Nadzoru Finansowego. W opisywanym rozdziale stosowne miejsce zajmuje również analiza rekomendacji Komisji Nadzoru Finansowego jako ewentualnych źródeł bankowych norm ostrożnościowych, które, jak zauważa Autor, pomimo swojego niewiążącego charakterem mają istotne znaczenie dla funkcjonowania systemu bankowego w Polsce.

Rozdział trzeci opisywanej publikacji został poświęcony budowie bankowych norm ostrożnościowych. W rozdziale tym Autor omawia ich zakres stosowania (hipotezę), zakres normowania (dyspozycję) oraz ewentualne skutki prawne ich naruszenia. Analizując zagadnienie hipotez bankowych norm ostrożnościowych, Autor przybliży czytelnikowi sposoby określania przez ustawodawcę okoliczności ich stosowania, jak również przedstawia dwie zasady mające znaczący wpływ na kształtowanie zakresu ich stosowania, tj. zasady obiektywizmu oraz automatyzmu stosowania. Rozpatrując zagadnienie hipotez bankowych norm ostrożnościowych, Autor opisuje również ich adresatów, proponując jednocześnie ich klasyfikację. Kolejna część rozdziału trzeciego została poświęcona zakresowi normowania bankowych norm ostrożnościowych. Istotną uwagę Autor poświęca w tym zakresie metodom określania wzorców zachowań banków stosowanym przez ustawodawcę, rozróżniając sposób ilościowy, jakościowy oraz mieszany, wskazując jednocześnie ich przykłady w prawie polskim. Autor bada również potencjalne konsekwencje przyjętych wzorców

² Dyrektywa 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe (Dz.U. UE L 177/1, 30 czerwca 2006 r.).

³ Dyrektywa 2006/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 14 czerwca 2006 r. w sprawie adekwatności kapitałowej firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych (Dz.U. UE L 177/201, 30 czerwca 2006 r.).

⁴ Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Prawo Bankowe (Dz.U. z 1997 r. Nr 140, poz. 939 ze zm.).

zachowań dla funkcjonowania podmiotów trzecich. W ostatniej części rozdziału trzeciego zostały omówione skutki prawne naruszenia bankowej normy ostrożnościowej przez podmiot nadzorowany. Autor analizuje kolejno pojęcie sankcji bankowych norm ostrożnościowych oraz stosowane w nich środki *ad rem* i *ad personam*. Osobny podrozdział Autor poświęca skutkom naruszenia omawianych norm przez podmiot nadzorowany dla klientów tego podmiotu, jak również dla jego kontrahentów.

W rozdziale czwartym Autor poddaje analizie sposoby wykładni przepisów zawierających bankowe normy ostrożnościowych. Prezentuje on zasady wykładni językowej bankowych norm ostrożnościowych na tle ogólnych dyrektyw wykładni językowej sugerując, że właściwymi do zastosowania w przypadku omawianych norm są dyrektywy języka prawniczego oraz dyrektywy języka specjalistycznego. Kolejny podrozdział został poświęcony pozajęzykowym metodom wykładni przepisów, w których ujęte zostały bankowe normy ostrożnościowe. W kontekście wykładni systemowej Autor rozróżnił wykładnię systemową wewnętrzną oraz wykładnię systemową zewnętrzną, tj. wykładnię prounijną. Opisując wykładnię funkcjonalną Autor zwraca uwagę na potrzebę każdorazowego zidentyfikowania celu poszczególnych bankowych norm ostrożnościowych. Postuluje on również, aby wykładnia funkcjonalna omawianych przepisów była wykładnią dynamiczną, odzwierciedlającą panujące w danym momencie warunki gospodarcze. Rozdział czwarty kończy przedstawienie podmiotów dokonujących wykładni przepisów zawierających bankowe normy ostrożnościowe, do których należą przede wszystkim Komisja Nadzoru Finansowego oraz Urząd Komisji Nadzoru Finansowego (wcześniej zaś Komisja Nadzoru Bankowego i Główny Inspektorat Nadzoru Bankowego), Wojewódzkie Sądy Administracyjne, sądy powszechne oraz Sąd Najwyższy. Autor wskazuje również na rozróżnienie wykładni bankowych norm ostrożnościowych dokonywanej przez wskazane podmioty ze względu na jej moc obowiązującą.

W rozdziale piątym Autor dokonuje prezentacji systemu nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem bankowych norm ostrożnościowych. Rozpoczyna swoją analizę od przedstawienia nadzoru bankowego sprawowanego przez Komisję Nadzoru Finansowego. Autor omawia zagadnienia ustrojowe związane z działalnością tego organu oraz opisuje podstawowe zasady, które rządzą nadzorem Komisji Nadzoru Finansowego nad przestrzeganiem bankowych norm ostrożnościowych. Należą do nich, w opinii Autora, m.in. zasady niezależności operacyjnej, celowości, poufności czy też ciągłego nadzoru. Autor wskazuje również normy nadające Komisji Nadzoru Finansowego kompetencje w zakresie nadzoru nad działalnością instytucji finansowych zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym. Zwraca on także uwagę na współpracę Komisji Nadzoru Finansowego z innymi organami nadzoru bankowego w państwach członkowskich Unii Europejskiej, jak również z Europejskim Urzędem Nadzoru Bankowego. Kolejna część opisywanego rozdziału przedstawia rolę innych podmiotów w zakresie nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem bankowych norm ostrożnościowych. W tym aspekcie Autor analizuje działania Narodowego Banku Polskiego, biegłych rewidentów, związków rewizyjnych oraz banków zrzeszających dla banków spółdzielczych czy też powierników dla banków hipotecznych. Kończąc swój wywód w zakresie nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem bankowych norm ostrożnościowych, Autor przedstawia pojęcie dyscypliny rynkowej (ang. *market discipline*). Opisując tę koncepcję, zauważa, że dyscyplinę rynkową i w konsekwencji przestrzeganie bankowych norm ostrożnościowych przed konkretny podmiot rynku finansowego wymuszają inni uczestnicy rynku.

W zakończeniu Autor przedstawia podsumowanie uzyskanych w poszczególnych rozdziałach wniosków badawczych, co pozwala mu na ustalenie charakteru prawnego norm ostrożnościowych poprzez zaprezentowanie zestawu wyróżniających ich właściwości, co było celem pracy. Formułuje on również postulaty *de lege ferenda*, wskazując na potrzebę wyjaśnienia miejsca uchwał wykonawczych Komisji Nadzoru Finansowego oraz kompetencji Komisji Nadzoru Finansowego w zakresie kształtowania bankowych norm ostrożnościowych. Autor proponuje, aby zamiast uchwał Komisji Nadzoru Finansowego źródłem bankowych norm ostrożnościowych stały się rozporządzenia ministra do spraw instytucji finansowych, czego następstwem powinny być stosowne zmiany w obowiązującym obecnie ustawodawstwie. Autor zaleca również wprowadzenie jasnego rozróżnienia zakresu spraw regulowanego przez ustawy oraz przez rozporządzenia wykonawcze, aby uzyskać pewność, że Komisja Nadzoru Finansowego nie będzie pełnił funkcji prawodawczej w zakresie bankowych norm ostrożnościowych. Podkreśla on jednak, że Komisja Nadzoru Finansowego powinna uczestniczyć w procesie tworzenia przez ministra do spraw instytucji finansowych rozporządzeń dotyczących bankowych norm ostrożnościowych.

Wojciech Podlasin

Doktorant w Samodzielnym Zakładzie Europejskiego Prawa Gospodarczego Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego

Prawnik w kancelarii Linklaters w Warszawie