

Lesław GÓRAL*

REKONSTRUKCJA POJĘCIA RYNKU BANKOWEGO NA GRUNCIE PRZEPISÓW POLSKIEGO PRAWA BANKOWEGO I JEGO UŻYTECZNOŚĆ W ZAKRESIE ANALIZY REGULACJI PRAWNYCH NORMUJĄCYCH CEL NADZORU NAD TYM RYNKIEM

Słowa kluczowe: rynek finansowy, rynek bankowy, nadzór zintegrowany, nadzór bankowy

Wstęp

Konieczność precyzyjnego określenia pojęcia rynku bankowego na gruncie nauk prawnych uzasadniona jest zarówno potrzebą jego zdefiniowania na płaszczyźnie rozważań teoretycznych, jak i praktyki funkcjonowania tego rynku z perspektywy nadzoru ze strony Komisji Nadzoru Finansowego oraz podejmowanych prac legislacyjnych porządkujących przestrzeń rynku bankowego. W przypadku tych ostatnich pozwoliłoby to na odrębne, poza regulacjami prawa bankowego, unormowania zasad tworzenia i działalności grupy podmiotów rynku finansowego, zajmujących się wyłącznie udzielaniem pożyczek bezzasadnie określanych „parabankami”¹.

Podjęta w artykule próba określenia pojęcia rynku bankowego w oparciu o analizę przepisów ustawy Prawo bankowe² ma charakter refleksji naukowej, której wnioski należałoby potraktować jako punkt wyjścia do głębszej dyskusji nad potrzebą zdefiniowania pojęcia rynku bankowego w naukach prawnych.

* Dr hab. prof. nadzw., Katedra Prawa Podatkowego Materialnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki; e-mail: leslawg@neostrada.pl

¹ Projekt ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym i niektórych innych ustaw (Druk 992).

² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1376 ze zm.

Zagadnienie to wydaje mi się o tyle istotne, że chociaż rynek bankowy jest definiowany na gruncie nauk ekonomicznych, to takie jego rozumienie w naukach prawnych nie zawsze jest wystarczające.

1. Rynek bankowy jako część składowa rynku finansowego i jego pojęcie w naukach ekonomicznych

W naukach ekonomicznych rynek bankowy traktowany jest jako część rynku finansowego. Dlatego też, aby wyznaczyć granice rynku bankowego, jego zakres przedmiotowy i podmiotowy, należy wyjaśnić pojęcie rynku finansowego w naukach ekonomicznych. Pozwala to na przedstawienie struktury rynku finansowego i usystematyzowanie pięciu podstawowych elementów morfologii każdego rynku, tj. dostawców i nabywców, przedmiotu podlegającego obrotowi, ceny oraz podmiotów organizujących rynek, czyli pośredników w transakcjach kupna i sprzedaży³. W naukach ekonomicznych rynek finansowy określa się zazwyczaj jako „miejsce zawierania transakcji mających za przedmiot szeroko rozumiany kapitał finansowy”⁴ lub też jako „ogół transakcji papierami wartościowymi, będącymi instrumentami udzielania kredytów krótko-, średnio- i długoterminowych”⁵. Rynek finansowy jest więc ośrodkiem transakcji kupna i sprzedaży instrumentów finansowych, wywołujących metamorfozę aktywów finansowych stron kontraktów i powodujących między nimi stosowną wymianę strumieni pieniężnych⁶.

Z przytoczonych definicji wynika, że na rynek finansowy można spojrzeć w ujęciu podmiotowym, jako na miejsce gdzie za pomocą transakcji dokonuje się przepływu pieniądza od podmiotów posiadających nadwyżki środków (oszczędności), do podmiotów chcących je zagospodarować, czyli zmienić w aktywa realne, lub też w ujęciu przedmiotowym, tzn. jako określone zobowiązanie finansowe lub inaczej roszczenie majątkowe kapitałodawcy w sto-

³ W. Tarczyński, M. Zwolankowski, *Inżynieria finansowa*, Agencja Wyd. Placet, Warszawa 1999, s. 1.

⁴ M. Wypych, *Finanse i instrumenty finansowe*, Wyd. Absolwent, Łódź 1997, s. 115.

⁵ A. Kaźmierczak, *Pieniądz i bank w kapitalizmie*, PWN, Warszawa 1993, s. 50.

⁶ W. Tarczyński, M. Zwolankowski, *Inżynieria...*, s. 3; P. Samuelson, W. Nordhaus, *Ekonomia*, PWN, Warszawa 1995, s. 82.

sunku do kapitałobiorcy⁷. Przyjmując za punkt wyjścia przedmiotowe ujęcie rynku finansowego, najbardziej zasadne jest wyodrębnienie dwóch segmentów operacyjnych, a są to: rynek pieniężny i rynek kapitałowy. Kryteriami proponowanego wyodrębnienia są: okres dysponowania środkami przez podmiot finansujący swoją działalność – kryterium czasu – oraz cel przeznaczenia uzyskanych środków – kryterium celu. W literaturze ekonomicznej zwraca się uwagę, że pojęcie rynku kapitałowego może być rozumiane wąsko lub szeroko⁸. W węższym znaczeniu: rynek kapitałowy jest rynkiem długoterminowych papierów wartościowych, wśród których odróżnia się papiery uprawniające do dywidendy (akcje, świadectwa inwestycyjne) od papierów wartościowych o stałym oprocentowaniu (bankowe listy zastawne, papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa oraz skrypty dłużne). W związku z tą klasyfikacją mówi się o rynku akcji i o rynku papierów wartościowych o stałym oprocentowaniu, tj. rynku obligacji. Powołany podział kapitałowego rynku papierów wartościowych jest jednakże podziałem umownym. Pojawiają się bowiem nowe rodzaje papierów wartościowych, np. *floating rate notes* (obligacje ze zmiennym oprocentowaniem), *zero bonds* (obligacje z kuponem zerowym, tzn. sprzedawane z dyskontem w stosunku do ich wartości nominalnej), obligacje związane z operacjami zmiennymi dla stóp procentowych i walut (operacjami swapowymi). W szerszym znaczeniu: rynek kapitałowy obejmuje długookresowe instrumenty, które są przedmiotem obrotu na rynku depozytów bankowych i na rynku kredytów bankowych⁹.

Innym spotykaniem w naukach ekonomicznych kryterium podziału rynku pieniężnego i rynku kapitałowego jest, odwołujący się do jego funkcjonalnej klasyfikacji, podział rynku finansowego na rynek pierwotny i rynek wtórny¹⁰. Na rynku pierwotnym dochodzi do zawierania transakcji między emitentami danych papierów wartościowych, a ich pierwszymi nabywcami. Podmiot emitujący papiery wartościowe wykorzystuje uzyskane przychody ze sprzedaży, przeznaczając je na zakup rzeczywistych dóbr kapitałowych lub też na inne cele przewidziane w statucie. Na rynku wtórnym dokonuje się obrót między inwestorami bez udziału emitenta danego papieru wartościowego, chyba że wyku-

⁷ W. Dębski, *Rynek finansowy i jego mechanizmy*, PWN, Warszawa 2001, s. 16.

⁸ D. Duwendag, K.-H. Ketterer, W. Kusters, R. Pohl, D.B. Simmert, *Teoria pieniądza i polityka pieniężna*, Poltext, Warszawa 1995, s. 105.

⁹ P. Zapadka, *Aspekty prawne funkcjonowania rynku finansowego w Polsce*, Bank i Kredyt 2002/1, s. 28.

¹⁰ R.A. Haugen, *Teoria nowoczesnego inwestowania*, WIG Press, Warszawa 1996, s. 30.

puje on je w celu umorzenia. Znaczenie rynku wtórnego polega na zapewnieniu inwestorom płynności ich inwestycji, pozwalając im na szybką, niepociągającą istotnych strat w wartości rynkowej, zamianę papierów wartościowych na gotówkę oraz wymianę jednych walorów na inne. Obrót na rynku wtórnym odbywa się za pośrednictwem rynku giełdowego lub na rynku pozagiełdowym. Do powołanej wyżej klasyfikacji nawiązuje podział rynku finansowego na rynki otwarte i rynki zindywidualizowanych transakcji finansowych¹¹. Wspomniany podział bierze pod uwagę wielość nabywców instrumentów finansowych. Na rynku otwartym ma miejsce sprzedaż na zasadzie aukcji, zaś w przypadku rynku zindywidualizowanych transakcji do powstania (emisji) instrumentu finansowego dochodzi w wyniku bezpośrednich, osobistych negocjacji między nabywającym i sprzedającym (np. na podstawie umowy kredytu bankowego, umowy rachunku bankowego, czy też zawarcia umowy ubezpieczeniowej). Rynki zindywidualizowanych transakcji finansowych to przede wszystkim rynki pierwotne. Natomiast na rynkach otwartych mogą być przeprowadzane transakcje właściwe zarówno dla rynków pierwotnych, jak i wtórnych.

Przedstawiciele nauk ekonomicznych, zajmujący się problematyką rynku finansowego, poddając analizie zjawiska zachodzące na tym rynku, odwołują się często do jego podziału z punktu widzenia momentu rozliczania transakcji. Kryterium to – istotne dla prezentacji organizacji i zasad funkcjonowania rynku finansowego – pozwala wyróżnić rynek transakcji natychmiastowych (*spot*) i transakcji terminowych, na których występują kontrakty *forwards*, *futures* oraz opcyjne¹².

Odwołując się do przedstawionych wyżej rozważań na temat rynku finansowego, podkreślić należy, że w naukach ekonomicznych zagadnieniem nie podlegającym dyskusji jest fakt, że „proces wytwarzania usług bankowych przez banki realizowany jest na rynkach finansowych, których klasyfikacja może być dokonywana według rozmaitych kryteriów”¹³. Stąd też rynek bankowy (często używany zamiennie jest termin: sektor bankowy¹⁴) utożsamiany

¹¹ **Z. Polański**, *System finansowy*, [w:] **B. Pietrzak, Z. Polański** (red.), *System finansowy w Polsce lata dziewięćdziesiąte*, PWN, Warszawa 1999, s. 14.

¹² **A. Hudson**, *The Law on Financial Derivatives*, Sweet & Maxwell, London 1997, s. 55 i n.

¹³ **H.E. Büschgen**, *Przedsiębiorstwo bankowe*, PWE, Warszawa 1997, s. 71.

¹⁴ **J. Canais**, *Strategie konkurencyjne w europejskiej bankowości*, PWN, Warszawa 1997, s. 97; **J. Monkiewicz, M. Monkiewicz**, *Jednolity rynek finansowy Unii Europejskiej*, [w:] **J. Monkiewicz** (red.), *Jednolity rynek ubezpieczeń w Unii Europejskiej. Procesy rozwoju i integracji*, Oficyna Wyd. Branta, Bydgoszcz 2005, s. 58.

jest z rynkiem finansowym, rozumianym jako miejsce wykonywania przez podmioty działające na tym rynku czynności bankowych, który ze względu na to, że przedmiotem tych czynności jest pieniądz, spełnia określone funkcje w gospodarce.

Z uwagi na to, że współcześnie czynności bankowe nie ograniczają się jedynie do działalności depozytowo-kredytowej, ale obejmują również wykonywanie czynności charakterystycznych dla innych segmentów rynku finansowego, w tym zwłaszcza dla rynków kapitałowych, stąd definicja rynku bankowego utożsamianego z rynkiem finansowym sprawia, że granice pomiędzy rynkiem bankowym a innymi segmentami rynku finansowego ulegają zatarciu. Taką tendencję na rynku finansowym można zresztą zaobserwować zarówno w praktyce, jak i również w unormowaniach prawnych wielu państw. Z uwagi na tę tendencję granic rynku bankowego nie można wyznaczyć, odwołując się do kryterium działalności bankowej, tak jak jest ona rozumiana w naukach ekonomicznych. Jedynym dostatecznie precyzyjnym kryterium, pozwalającym na zdefiniowanie rynku bankowego, jest formalnoprawne kryterium odwołujące się do czynności bankowych, zastrzeżonych dla podmiotów działających na rynku bankowym. Dopiero uwzględnienie określonego przepisami ustawy Prawo bankowe katalogu czynności bankowych, wymienionych w art. 5 ust. 1, wykonywanych przez podmioty działające na tym rynku, sprawia, że mamy do czynienia z rynkiem bankowym jako unormowaną prawnie strukturą, a więc pojęciem będącym myślowym odzwierciedleniem i całościowym ujęciem istotnych cech zjawisk regulowanych przez prawo. Punktem wyjścia dla dalszych rozważań nad rynkiem bankowym będzie określenie jego zakresu przedmiotowego i podmiotowego.

2. Zakres przedmiotowy i podmiotowy rynku bankowego w naukach prawnych

Przed podjęciem próby określenia pojęcia rynku bankowego w oparciu o analizę przepisów ustawy Prawo bankowe należałoby przypomnieć, że przedstawiciele doktryny podnosili potrzebę wypracowania takiego pojęcia w naukach prawnych¹⁵. Zwracając uwagę na brak w ujęciu normatywnym definicji

¹⁵ **Z. Ofiarski**, *Prawo bankowe*, wyd. 4., Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 15 i n.

pojęcia „rynek bankowy”, przedstawiciele doktryny podkreślali, że pojęcie to nie może być traktowane, jak ma to miejsce w naukach ekonomicznych, jako synonim pojęcia „sektor bankowy”. Wypracowanie definicji rynku bankowego, obowiązującej na gruncie nauk prawnych, podyktowane jest koniecznością uwzględnienia różnorodności podmiotów wykonujących czynności bankowe, potrzebą określenia jednolitych standardów prawnych w ich działalności oraz zwiększeniem skuteczności nadzoru nad tym rynkiem¹⁶. Dlatego też bardziej zasadnym jest określenie całości unormowań regulujących funkcjonowanie tego rynku terminem „prawo rynku bankowego” niż tradycyjnym: „prawo bankowe”. Dla tak rozumianej dziedziny prawa fundamentalnym staje się pojęcie „rynku bankowego”.

W sensie prawnym rynek bankowy jest przejawem interwencjonizmu państwa, podejmowanego ze względu na potrzebę chronienia mechanizmów rynkowych oraz zagrożeń, jakie dla instytucji działających na tym rynku może nieść kryzys gospodarczy. Przepisy regulujące funkcjonowanie rynku bankowego mają w znacznej mierze charakter publiczny, albowiem zawierają władcze ustalenia prawodawcy, dotyczące zasad tworzenia, organizacji, zarządzania, finansowania instytucji ochrony działających na tym rynku oraz sprawowania kontroli i nadzoru państwa nad tym rynkiem. Taki charakter mają również unormowania ustawy Prawo bankowe, zawierające katalog czynności bankowych, do których wykonywania upoważnione zostały podmioty działające na rynku bankowym. Katalog czynności bankowych, wymienionych w art. 5 ustawy, obejmujący czynności bankowe w ustępie 1 powołanego artykułu – określane w literaturze przedmiotu jako czynności bankowe *sensu stricto* – jak i czynności z ustępu 2 tego artykułu – czynności bankowe *sensu largo* – pokrywa się z zakresem przedmiotowym rynku bankowego w znaczeniu, w jakim rozumiany jest on w naukach ekonomicznych. Można więc stwierdzić, odwołując się do wyżej wspomnianego rozumienia rynku bankowego w literaturze ekonomicznej, że tworzy go zróżnicowana grupa podmiotów, wykonująca czynności określone w art. 5 ustawy Prawo bankowe. W takim znaczeniu podmiotami rynku bankowego będą również podmioty działające w innych segmentach rynku finansowego, np. funkcjonujące na rynku kapitałowym: firmy inwestycyjne, agenci firm inwestycyjnych, spółki prowadzące rynek regulowany,

¹⁶ E. Fojcik-Mastalska, Rozdział 1 – *Przepisy ogólne*, [w:] eadem (red.), *Prawo bankowe. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2003, s. 38 i n.; W. Srokosz, *Pojęcie „działalności bankowej” w polskim prawie*, PUG 2006/12, s. 4.

fundusze inwestycyjne, towarzystwa funduszy inwestycyjnych, inne podmioty prowadzące obsługę funduszy inwestycyjnych, w tym podmioty, którym towarzystwa funduszy inwestycyjnych powierzyły wykonywanie swoich obowiązków. Takie rozumienie rynku bankowego sprawia, że granice pomiędzy rynkiem bankowym, a innymi segmentami rynku finansowego, a zwłaszcza kapitałowego, uległyby w znacznym stopniu zatarciu. W literaturze podkreśla się, że znoszenie barier prawnych pomiędzy poszczególnymi rodzajami rynków finansowych, którego efektem jest rozszerzanie zakresu działalności przez podmioty działające dotychczas w odrębnych segmentach rynku finansowego, doprowadziło zarówno do integracji funkcjonalnej, ale również i kapitałowej, tzn. do nabywania przez podmioty udziałów w instytucjach działających na rynku finansowym, które z kolei doprowadziło do tworzenia konglomeratów finansowych grupujących jednostki organizacyjne wykonujące różne formy działalności. Do najważniejszych zjawisk na – zarówno polskim, jak i europejskim – rynku finansowym, wynikających z jego wieloaspektowej integracji, należą: powstawanie i rosnący wpływ konglomeratów finansowych, oferowanie mieszanych usług finansowych (o cechach typowych dla różnych segmentów rynku), wchodzenie instytucji finansowych na rynki zagraniczne na zasadzie działalności transgranicznej lub w formie oddziały¹⁷.

Takie szerokie na gruncie przepisów prawa rozumienie rynku bankowego – określające głównie jego ekonomiczną istotę – nie jest, moim zdaniem, przydatne z uwagi na nadal występujące odmienności rynku bankowego od innych segmentów rynku finansowego. Dotyczą one nie tylko jednolitych standardów prawnych, do których przestrzegania zobowiązane są podmioty działające na tym rynku, ale i celów, zakresu i metod nadzoru nad podmiotami działającymi w różnych segmentach rynku finansowego. Dlatego też, bardziej zasadnym dla dalszych rozważań jest przyjęcie założenia, zgodnie z którym kryterium wyznaczającym zakres przedmiotowy rynku bankowego będzie katalog czynności bankowych *sensu stricto*, o których mowa w przepisie art. 5 ust. 1 ustawy Prawo bankowe. Będą to więc: przyjmowanie wkładów pieniężnych płatnych na żądanie lub z nadejściem oznaczonego terminu oraz prowadzenie rachunków tych wkładów; prowadzenie innych rachunków bankowych; udzielanie kredytów; udzielanie i potwierdzanie gwarancji bankowych oraz otwieranie i potwierdzanie akredytyw; emitowanie bankowych

¹⁷ E. Rutkowska-Tomaszewska, *Ochrona klienta na rynku usług bankowych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 46 i n.

papierów wartościowych; przeprowadzanie bankowych rozliczeń pieniężnych oraz wykonywanie innych czynności przewidzianych wyłącznie dla banku w odrębnych ustawach. Z ust. 4 art. 5 ustawy wynika, że czynności te mogą być wykonywane wyłącznie przez banki. Przepis ust. 5 powołanego artykułu dodaje, że jednostki organizacyjne inne niż banki mogą wykonywać czynności, o których mowa w ust. 1 art. 5 ustawy, jeżeli przepisy odrębnych ustaw uprawnają je do tego.

Odwołując się do czynności bankowych *sensu stricto* jako kryterium identyfikacji podmiotów prowadzących działalność na polskim rynku bankowym, do grupy tej zaliczyć należałoby, obok banków: spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, instytucje pieniądza elektronicznego, wspólnotowe instytucje kredytowe, instytucje płatnicze i biura usług płatniczych. W grupie tej umiejscowić należałoby również podmioty, którym banki powierzyły wykonywanie określonych czynności bankowych *sensu stricto* w ramach tzw. outsourcingu.

W oparciu o analizę zakresu przedmiotowego i podmiotowego pojęcia „rynek bankowy”, możemy sformułować tezę, że rynek bankowy na gruncie polskiego prawa bankowego tworzą instytucje, które wykonują czynności zastrzeżone dla banków, tj. czynności określone w art. 5 ust. 1 ustawy Prawo bankowe, zaś w węższym znaczeniu: rynek bankowy tworzą instytucje, które prowadzą działalność depozytową¹⁸, tj. wykonują czynności zastrzeżone dla banków, wymienione w art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo bankowe (banki, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe i prowadzące działalność w Polsce instytucje kredytowe Unii Europejskiej).

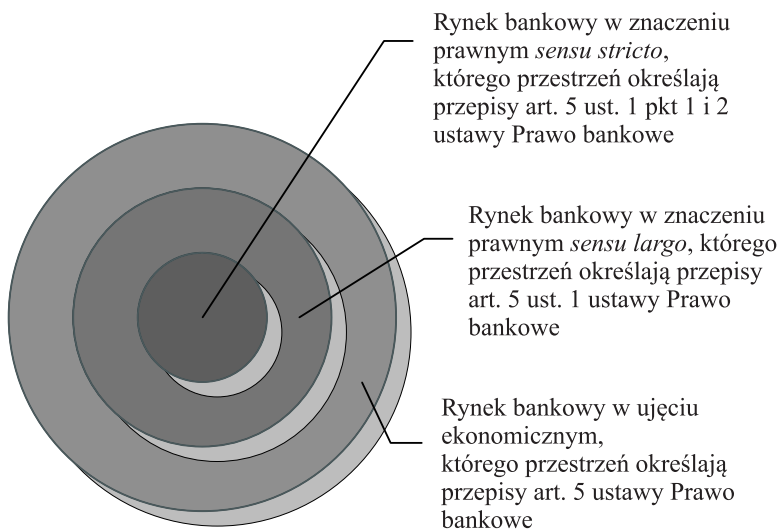
Graficznie zdefiniowany na gruncie przepisów prawa rynek bankowy przedstawić można jako układ nakładających się na siebie koncentrycznie okręgów, których przestrzeń wyznaczają określone rodzaje czynności bankowych wykonywanych przez podmioty tego rynku.

Przeprowadzona klasyfikacja rynku bankowego pozwala właściwie umiejscowić podmioty, które nie posiadają prawnego statusu banku, a w literaturze ekonomicznej i prawnej określane są terminem „instytucje parabankowe”. Podmioty te podzielić można na dwie grupy, tj. wykonujące wyłącznie czynności bankowe *sensu largo*, określone w katalogu art. 5 ust. 2 ustawy Prawo bankowe, jak i podmioty wykonujące albo wyłącznie określone czynności bankowe, wymienione w art. 5 ust. 1 ustawy, albo równocześnie określone

¹⁸ W. Srokosz, *Instytucje parabankowe w Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 32 i n.

czynności z ustępu 1 i 2 powołanego artykułu. Podmioty zaliczone do pierwszej grupy, prowadzące działalność na rynku bankowym w rozumieniu nauk ekonomicznych (np. instytucje udzielające pożyczek) są na gruncie nauk prawnych instytucjami finansowymi i jako takie powinny być poddane odrębnym regulacjom prawnym, normującym ich funkcjonowanie i nadzór nad prowadzoną przez nie działalnością.

RYSUNEK 1: Schemat rynku bankowego



Źródło: oprac. własne.

Podmioty nieposiadające statusu prawnego banku i definiowane w literaturze jako instytucje parabankowe, a mieszczące się w drugiej grupie, powinny być określane zbiorczą nazwą jako podmioty rynku bankowego. Rynek bankowy nie może być bowiem współcześnie postrzegany jako przestrzeń, w której działalność prowadzą wyłącznie banki. Należą do niej również inne podmioty, wykonujące czynności określone w art. 5 ust. 1 ustawy Prawo bankowe, które w systemie prawnym zostały wyposażone w indywidualną nazwę.

3. Normatywny cel modelu nadzoru nad polskim rynkiem bankowym

Przyjęty w Polsce model nadzoru nad rynkiem finansowym określany jest często w literaturze przedmiotu jako nadzór zintegrowany¹⁹. Przegląd literatury fachowej, nawet bardzo pobieżny, prowadzi do wniosku, że termin „nadzór zintegrowany” jest rozumiany różnie i dość często błędnie utożsamiany z nadzorem scentralizowanym²⁰. W sposób ogólny „nadzór zintegrowany” zdefiniować można jako połączenie różnych instytucji nadzorczych w jedną całość, tak, że współdziałając w ramach tej całości, wzmagają one swoją skuteczność, a także potraktować jako pewne podejście dla realizacji określonego celu, którym jest zapewnienie właściwej relacji między bezpieczeństwem a efektywnością podmiotów działających na rynku bankowym, zwłaszcza w kontekście zapewnienia stabilności finansowej oraz zapobiegania kryzysom systemowym²¹. Wydaje się, że pojęcia „nadzór zintegrowany” nie należy utożsamiać z „nadzorem skonsolidowanym”²². Wprowadzony w oparciu o wypracowane przez Komitet ds. Przepisów Bankowych i Nadzorczych z siedzibą w Bazylei „zasady efektywnego nadzoru bankowego” oraz dyrektywy UE, jest narzędziem nadzoru nad funkcjonowaniem grupy kapitałowej (holdingów i konglomeratów finansowych) jako całości i dotyczy ich skonsolidowanej sytuacji finansowej, w tym, w szczególności: wypłacalności i adekwatności kapitałowej, koncentracji dużych kredytów, przestrzegania limitów koncentracji kapitałowej, odpowiednich mechanizmów wewnętrznej kontroli danych oraz informacji wymaganych dla celów skonsolidowanego nadzoru²³. Nadzór

¹⁹ **A. Jurkowska-Zeidler**, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 248 i n.; **Z. Ofiarski**, *Prawo...*, s. 500; **R. Mroczkowski**, *Nadzór nad funduszami inwestycyjnymi* Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 113; **W. Srokosz**, *Instytucje...*, s. 230; **M. Fedorowicz**, *Nadzór nad rynkiem finansowym Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2013, s. 64 i n.

²⁰ **K. Burak**, *Funkcjonowanie nadzoru nad instytucjami finansowymi w krajach o zintegrowanym systemie nadzoru*, Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, 2/10/IV–VI 2006, s. 249.

²¹ **Z. Szpringer**, *Komisja nadzoru Bankowego w systemie prawnym i bankowym*, Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, 2/10/IV–VI 2006, s. 243.

²² **L. Pawłowicz**, *Transgraniczna integracja nadzoru bankowego*, PFSL Niebieskie Księgi 2003/5: *Liberalizacja i integracja rynku usług finansowych w Unii Europejskiej*, Gdańsk 2003, s. 39.

²³ **P. Zapadka**, *Nadzór skonsolidowany – analiza prawa polskiego na tle regulacji Unii Europejskiej*, Prawo Bankowe 1999/6, s. 106.

skonsolidowany ma na celu ograniczenie negatywnych efektów funkcjonowania tych grup kapitałowych, jakim było wykorzystywanie tego samego kapitału do zabezpieczenia działalności różnych podmiotów (przenoszenie ryzyka) oraz rozwiązanie problemów w związku z nakładaniem się kompetencji różnych instytucji nadzorczych odpowiedzialnych za dany segment rynku finansowego²⁴. Na tle poczynionych wyżej uwag, zasadnym jest wniosek, że nadzór zintegrowany jest pojęciem szerszym, zaś jednym z jego przejawów może być nadzór skonsolidowany, rozumiany jako stworzenie mechanizmów współpracy i wymiany informacji między instytucjami nadzoru nad poszczególnymi segmentami rynku finansowego.

Przybierać może on postać jedno- lub wieloinstytucjonalnego modelu nadzoru zintegrowanego nad rynkiem finansowym. Podział ten odpowiada koncepcji ewolucyjnej integracji nadzoru w aspekcie podmiotowym i funkcjonalnym. W pierwszym przypadku sprowadza się on do połączenia wszystkich dotychczasowych instytucji nadzorczych, działających w poszczególnych segmentach rynku finansowego, w jedną instytucję nadzorującą cały rynek finansowy (nadzór zintegrowany pionowo). W drugim przypadku, zintegrowany model nadzoru opiera się na kilku instytucjach nadzorujących rynek finansowy (nadzór zintegrowany poziomo). W tym modelu nadzór nad rynkiem finansowym zintegrowany został w wymiarze wzajemnych – określonych przepisami prawa – powiązań personalnych, występujących pomiędzy poszczególnymi instytucjami nadzoru, a także powiązań funkcjonalnych, tj. wspólnego celu nadzoru realizowanego przez te instytucje²⁵.

Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym²⁶, definiując cel nadzoru, określiła wartości, których respektowanie na rynku finansowym wypełnia treść interesu publicznego jako przesłanki tworzenia instytucji nadzoru nad tym rynkiem. Do czuwania nad przestrzeganiem tych wartości na rynku finansowym wyznaczył prawodawca Komisję Nadzoru Finansowego. Wartościami tymi, zgodnie z art. 2 powołanej ustawy, są: zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku, poprzez realizację celów okre-

²⁴ **M. Zalewska**, *Nadzór bankowy i gwarantowanie depozytów*, [w:] **W.L. Jaworski, Z. Zawadzka** (red.), *Bankowość*, Poltext, Warszawa 2001, s. 221.

²⁵ **L. Góral**, *Zintegrowany model publicznoprawnych instytucji ochrony rynku bankowego we Francji i Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 142.

²⁶ T.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1149 ze zm.

ślonych w: ustawie Prawo bankowe²⁷, ustawie o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych²⁸, ustawie o nadzorze nad rynkiem kapitałowym²⁹, ustawie o elektronicznych instrumentach płatniczych³⁰, ustawie o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń zakładami reasekuracyjnymi i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego³¹, ustawie o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych³² oraz ustawie o usługach płatniczych³³.

Z analizy konstrukcji przepisu art. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym wynika, że wartości wspólne dla całego rynku finansowego stanowią sumę wartości chronionych z uwagi na interes publiczny dla poszczególnych segmentów rynku finansowego. Prawodawca wyszedł z założenia, że z uwagi na istniejące bariery prawne, niedostateczną integrację rynku bankowego, rynku kapitałowego i rynku ubezpieczeń i funduszy emerytalnych, wartości chronione w poszczególnych segmentach rynku finansowego są inne. Można by nawet pokusić się o postawienie tezy, że ze względu na brak dostatecznej integracji rynku bankowego, rynku kapitałowego, rynku ubezpieczeń i funduszy emerytalnych, która sprawiła, że wartości chronione na poszczególnych segmentach rynku finansowego są różne, inne są także cele nadzoru wykonywanego przez Komisję Nadzoru Finansowego nad poszczególnymi segmentami rynku finansowego. Trudno bowiem zgodzić się z taką interpretacją powołanego przepisu, że Komisja Nadzoru Finansowego konkretyzuje wartości wspólne dla rynku finansowego jako całości, takie jak: stabilność, bezpieczeństwo, przejrzystość, prawidłowe funkcjonowanie rynku finansowego, zaufanie, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku w przestrzeni prawnej rynku bankowego, rynku kapitałowego, rynku ubezpieczeń i funduszy emerytalnych. Pojęcia takie mogą być bowiem rozumiane w sposób niejednolity w poszczególnych segmentach rynku finansowego, zaś cele nadzoru, które wyznaczają te wartości chronione, z uwagi na charakter prawny nadzoru, muszą być ściśle określone przez prawodawcę, a nie interpretowane przez organ sprawujący nadzór nad rynkiem finansowym. Problem braku zintegrowania celu nadzoru

²⁷ T.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1376 ze zm.

²⁸ T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 290 ze zm.

²⁹ Dz.U. Nr 183, poz. 1537 ze zm.

³⁰ T.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1232.

³¹ Dz.U. Nr 83, poz. 719 ze zm.

³² T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1450 ze zm.

³³ Dz.U. z 2011 r., Nr 199, poz. 1175 ze zm.

(dlatego m.in. nie można, moim zdaniem, mówić w Polsce o istnieniu nadzoru zintegrowanego) znakomicie ilustrowany jest przez brak spójnego celu nadzoru nad rynkiem bankowym. Cele te są odrębnie określone przez prawodawcę dla konkretnej grupy podmiotów działających na rynku bankowym, tj. dla banków, spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, instytucji pieniądza elektronicznego i instytucji płatniczych.

I tak: celem nadzoru nad działalnością bankową (art. 133 ustawy Prawo bankowe) jest:

- 1) zapewnienie bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych;
- 2) zapewnienie zgodności działalności banków z przepisami ustawy Prawo bankowe, ustawy o NBP, statutem oraz decyzją o wydaniu zezwolenia na utworzenie banku;
- 3) zapewnienie zgodności działalności prowadzonej przez banki zgodnie z art. 70 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi³⁴, z przepisami tej ustawy oraz statutem.

Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych celem nadzoru jest zapewnienie:

- 1) stabilności finansowej kas;
- 2) prawidłowości prowadzonej przez kasy działalności finansowej;
- 3) bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych w kasach;
- 4) zgodności działalności kas z przepisami ustawy o s.k.o.k.

Celem nadzoru nad Kasą Krajową jest zapewnienie:

- 1) stabilności finansowej Kasy Krajowej;
- 2) prawidłowości wykorzystania funduszu stabilizacyjnego;
- 3) zgodności działalności Kasy Krajowej z przepisami ustawy o s.k.o.k.

W przypadku kolejnych podmiotów rynku bankowego, którymi są instytucje pieniądza elektronicznego, celem nadzoru (art. 132z ustawy o usługach płatniczych) jest:

- 1) zapewnienie bezpieczeństwa finansowego krajowych instytucji pieniądza elektronicznego;
- 2) zapewnienie zgodności działalności krajowych instytucji pieniądza elektronicznego, w tym prowadzonej przez ich agentów i innych przedsiębiorców,

³⁴ T.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 94.

za pośrednictwem których krajowa instytucja pieniądza elektronicznego świadczy usługi płatnicze lub dokonuje wykupu pieniądza elektronicznego, oraz podmioty wykonujące niektóre czynności operacyjne na podstawie umowy, o której mowa w art. 132v ust. 1, z przepisami ustawy, rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 924/2009 z dnia 16 września 2009 r. w sprawie płatności transgranicznych we Wspólnocie oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 2560/2001, rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 260/2012 z dnia 14 marca 2012 r. ustanawiającego wymogi techniczne i handlowe w odniesieniu do poleceń przelewu i poleceń zapłaty w euro oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 924/2009 oraz zezwoleniem udzielonym przez KNF na prowadzenie działalności;

3) ochrona interesów użytkowników i posiadaczy pieniądza elektronicznego.

Natomiast zgodnie z art. 99 ust. 2 ustawy o usługach płatniczych, celem nadzoru nad instytucjami płatniczymi jest:

- 1) zapewnienie bezpieczeństwa finansowego krajowych instytucji płatniczych;
- 2) zapewnienie zgodności działalności krajowych instytucji płatniczych, w tym prowadzonej przez ich agentów oraz podmioty wykonujące niektóre czynności operacyjne na podstawie umowy, o której mowa w art. 86 ust. 1, z przepisami ustawy oraz rozporządzenia (WE) nr 924/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 września 2009 r. w sprawie płatności transgranicznych we Wspólnocie oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 2560/2001 i rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 260/2012 z dnia 14 marca 2012 r. ustanawiającego wymogi techniczne i handlowe w odniesieniu do poleceń przelewu i poleceń zapłaty w euro oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 924/2009 oraz zezwoleniem;
- 3) ochrona interesów użytkowników i posiadaczy pieniądza elektronicznego.

Przywołane regulacje dobitnie wskazują, że określone przez prawodawcę cele nad poszczególnymi podmiotami rynku bankowego są różne i dlatego nawet w obrębie rynku bankowego nie można mówić o zintegrowanym celu nadzoru nad tym segmentem rynku finansowego. Można raczej mówić o nadzorze nad podmiotami rynku bankowego niż o nadzorze nad rynkiem bankowym – ten bowiem zakładałby jednolity cel nadzoru nad wszystkimi podmiotami rynku bankowego.

4. Uwagi końcowe

Przedstawione zagadnienia, odnoszące się do pojęcia rynku bankowego w naukach prawnych, dotyczą problemów o znaczeniu teoretycznym i praktycznym, zarówno dla podmiotów wykonujących czynności bankowe, jak i dla określenia modelu nadzoru nad tym rynkiem. Konieczność przemyślenia na gruncie nauk prawnych pojęcia „rynek bankowy” podyktowana jest tym, że spojrzenie na ten rynek poprzez pryzmat przepisów regulujących jego funkcjonowanie pozwala na sformułowanie uogólnień i wniosków dotyczących fundamentalnych dla tego rynku zagadnień. Odnoszą się one do potrzeby wprowadzenia jednolitych standardów wykonywanej działalności dla wszystkich podmiotów tego rynku, a dotyczących np. tajemnicy zawodowej rynku bankowego czy standardów prawnych w dziedzinie nadzoru nad tym rynkiem. Należałoby postawić pytanie o teoretyczny i praktyczny wymiar refleksji dotyczącej pojęcia rynku bankowego na gruncie przepisów ustawy Prawo bankowe. Zaproponowana konstrukcja pojęcia rynku bankowego pozwala na wnikliwsze spojrzenie na problematykę podmiotów określanych w literaturze ekonomicznej i prawnej terminem „parabanki”. Przyjęcie tak sformułowanej definicji pozwala wyodrębnić z tej grupy podmioty, których działalność budzić może szczególne wątpliwości (chodzi mi o instytucje finansowe prowadzące działalność w zakresie udzielania pożyczek) i zainicjować prace legislacyjne celem odrębnego i kompleksowego uregulowania zasad prowadzenia przez nie działalności i nadzoru nad nimi. Potrzeba zdefiniowania w przepisach ustawy Prawo bankowe tak rozumianego pojęcia rynku bankowego wydaje się mieć wymiar praktyczny z punktu widzenia dalszego rozwoju polskiego ustawodawstwa bankowego. Tym bardziej, że próby takie były podejmowane przez ustawodawcę w stosunku do innych segmentów rynku finansowego. Za przykład służyć może zawarta w art. 2 pkt 6 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym definicja „rynku kapitałowego”, czy też zawarte w art. 14 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi pojęcie „rynku regulowanego”.

Wymiar teoretyczny, jak i praktyczny mają rozważania dotyczące cech charakteryzujących model nadzoru zintegrowanego. Wskazują one wyraźnie, że normatywnie określony cel nadzoru nad podmiotami tak rozumianego rynku bankowego jest tylko sumą różnych celów określonych w ustawach normujących funkcjonowanie poszczególnych podmiotów tego rynku. Brak

jest wspólnego celu nadzoru nad rynkiem bankowym, realizowanego przez organ nadzoru, tj. Komisję Nadzoru Finansowego, i dlatego należałoby raczej mówić o nadzorze nad podmiotami rynku bankowego, niż o nadzorze nad rynkiem bankowym. Uzasadnia to sformułowanie tezy, że przyjęty w Polsce model nadzoru niewiele ma wspólnego z nadzorem zintegrowanym, a określić go raczej należałoby jako scentralizowany model nadzoru nad rynkiem bankowym.

Bibliografia

Akty prawne:

- Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1149 ze zm.
- Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1376 ze zm.
- Ustawa z 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 290 ze zm.
- Ustawa z 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym, Dz.U. Nr 183, poz. 1537 ze zm.
- Ustawa z dnia 12 września 2002 r. o elektronicznych instrumentach płatniczych, t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1232.
- Ustawa z 15 kwietnia 2005 r. o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego, Dz.U. Nr 83, poz. 719 ze zm.
- Ustawa z 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo kredytowych, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1450 ze zm.
- Ustawa z 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych, Dz.U. Nr 199, poz. 1175 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 94.

Opracowania:

- Burak K.**, *Funkcjonowanie nadzoru nad instytucjami finansowymi w krajach o zintegrowanym systemie nadzoru*, Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu 2/10/IV–VI 2006, s. 248–245.
- Canais J.**, *Strategie konkurencyjne w europejskiej bankowości*, PWN, Warszawa 1997.
- Dębski W.**, *Rynek finansowy i jego mechanizmy*, PWN, Warszawa 2001.
- Duwendag D., Ketterer K.H., Kosters W., Pohl R., Simmert D.B.**, *Teoria pieniądza i polityka pieniężna*, Poltext, Warszawa 1995.
- Fojcik-Mastalska E.**, Rozdział 1 – *Przepisy ogólne*, [w:] eadem (red.), *Prawo bankowe. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2003, s. 9–59.
- Fedorowicz M.**, *Nadzór nad rynkiem finansowym Unii Europejskiej*, DIFIN, Warszawa 2013.
- Góral L.**, *Zintegrowany model publicznoprawnych instytucji ochrony rynku bankowego we Francji i Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.

- Haugen R.A.**, *Teoria nowoczesnego inwestowania*, WIG Press, Warszawa 1996.
- Hudson A.**, *The Law on Financial Derivatives*, Sweet & Maxwell, London 1997.
- Jurkowska-Zeidler A.**, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Kaźmierczak K.**, *Pieniądz i bank w kapitalizmie*, PWN, Warszawa 1993.
- Monkiewicz J., Monkiewicz M.**, *Jednolity rynek finansowy Unii Europejskiej*, [w:] J. Monkiewicz (red.), *Jednolity rynek ubezpieczeń w Unii Europejskiej, Procesy rozwoju i integracji*, Oficyna Wyd. Branta, Bydgoszcz 2005, s. 45–64.
- Mroczkowski R.**, *Nadzór nad funduszami inwestycyjnymi*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Ofiarski Z.**, *Prawo bankowe*, wyd. 4., Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Pawłowicz L.**, *Transgraniczna integracja nadzoru bankowego*, PFSL Niebieskie Księgi 2003/5: *Liberalizacja i integracja rynku usług finansowych w Unii Europejskiej*, Gdańsk 2003, s. 28–58.
- Polański Z.**, *System finansowy*, [w:] B. Pietrzak, Z. Polański (red.), *System finansowy w Polsce lata dziewięćdziesiąte*, PWN, Warszawa 1999, s. 11–38.
- Rutkowska-Tomaszewska E.**, *Ochrona prawna klienta na rynku usług bankowych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Samuelson P., Nordhaus W.**, *Ekonomia*, PWN, Warszawa 1995.
- Srokosz W.**, *Pojęcie „działalności bankowej” w polskim prawie*, PUG 2006/12, s. 4–19.
- Srokosz W.**, *Instytucje parabankowe w Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Szpringer Z.**, *Komisja nadzoru Bankowego w systemie prawnym i bankowym*, Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu 2/10/IV–VI 2006, s. 233–247.
- Tarczyński W., Zwolankowski M.**, *Inżynieria finansowa*, Agencja Wyd. Placet, Warszawa 1999.
- Wypych W.**, *Finanse i instrumenty finansowe*, Wyd. Absolwent, Łódź 1997.
- Zapadka P.**, *Aspekty prawne funkcjonowania rynku finansowego w Polsce*, Bank i Kredyt 2002/1, s. 28–43.
- Zapadka P.**, *Nadzór skonsolidowany – analiza prawa polskiego na tle regulacji Unii Europejskiej*, Prawo Bankowe 1999/6, s. 105–112.
- Zalewska M.**, *Nadzór bankowy i gwarantowanie depozytów*, [w:] W.L. Jaworski, Z. Zawadzka (red.), *Bankowość*, Poltext, Warszawa 2001, s. 221–275.

Lesław GÓRAL

**RECONSTRUCTION OF THE NOTION OF BANKING MARKET UNDER PROVISIONS
OF THE POLISH BANKING LAW AND ITS APPLICABILITY IN THE ANALYSIS
OF LEGAL REGULATIONS CONCERNING THE NORMATIVE OBJECTIVES
OF SUPERVISION OVER THIS MARKET**

(Summary)

The necessity of clarifying the notion of banking market in legal sciences is justified by the need to define it both on the plane of theoretical considerations, and practical functioning of the market from the perspective of supervision by the Financial Supervision Authority, as well

as the legislative work undertaken to order the banking market. For the latter, it would allow for a separate, apart from banking law, regulation of the establishment and operation rules of the category of entities of financial market engaged solely in lending money and unreasonably named “parabanks”. The attempt to define the notion of banking market, undertaken in the article and based on an analysis of the provisions of the Polish banking law, is a scientific reflection and the conclusions thereof should be taken as a starting point for a deeper discussion on the need to define the notion of banking market in legal sciences. This issue is significant because although banking market is being defined in economic sciences, this understanding is not always sufficient in legal sciences. The author believes that the notion of banking market should be clearly defined in the banking law and its scope cannot be identified only with the activities of banks. The notion of banking market proposed in this article, enables the author to answer the question whether normatively defined objectives of supervision over the market suggest that we are dealing with an integrated or centralized supervision.

Keywords: financial market, banking market, integrated supervision, banking supervision