

*Lesław Góral\**

## **MODELE ORGANIZACYJNO-PRAWNE ZINTEGROWANEGO NADZORU NAD RYNKIEM FINANSOWYM**

### **Wstęp**

Postępująca globalizacja rynku finansowego i towarzyszące jej zjawisko znoszenia barier prawnych pomiędzy poszczególnymi segmentami rynku finansowego sprawiły, iż w wielu krajach zaobserwować można występowanie tendencji do przekształcania modelu nadzoru sektorowego w model zintegrowanego nadzoru nad rynkiem finansowym. Przegląd literatury fachowej, nawet bardzo pobieżny, prowadzi do wniosku, że termin „nadzór zintegrowany” jest rozumiany różnie i dość często utożsamiany z nadzorem scentralizowanym<sup>1</sup>. 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

---

\* Dr, adiunkt w Katedrze Prawa Podatkowego Materialnego UŁ.

<sup>1</sup> K. B u r a 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. 249; E.M. C e r v e l l a t i, E. F i o r i t i, *Financial supervision in EU countries*, University of Bologna, materiały z zasobów Social Science Research Network (SSRN), [www.ssrn.com](http://www.ssrn.com).

a efektywnością podmiotów działających na rynku bankowym, zwłaszcza w kontekście zapewnienia stabilności finansowej oraz zapobiegania kryzysom systemowym<sup>2</sup>. Pojęcia „nadzór zintegrowany” nie należy utożsamiać z „nadzorem skonsolidowanym”<sup>3</sup>. 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 nadzoru<sup>4</sup>. Nadzór 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 finansowego<sup>5</sup>. 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.

Tak rozumiany nadzór przybierać może 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

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> L. Pawłowicz, *Transgraniczna integracja nadzoru bankowego*, PFSL Niebieskie Księgi 2003 nr 5 *Liberalizacja i integracja rynku usług finansowych w Unii Europejskiej*, Gdańsk 2003, s. 39.

<sup>4</sup> P. Zapadka, *Nadzór skonsolidowany – analiza prawa polskiego na tle regulacji Unii Europejskiej*, „Prawo Bankowe” 1999, nr 6, s. 106.

<sup>5</sup> M. Zaleska, *Nadzór bankowy i gwarantowanie depozytów*, [w:] *Bankowość*, praca zbiorowa pod red. W.L. Jaworskiego i Z. Zawadzkiej, Warszawa 2001, s. 215.

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 instytucje.

Warunkiem istnienia nadzoru zintegrowanego zarówno w postaci jedno, jak i wieloinstytucjonalnego modelu nadzoru jest zagwarantowanie instytucji nadzoru niezależności w aspekcie personalnym, finansowym i funkcjonalnym od władzy politycznej, tj. od Rządu. Takie rozwiązanie zapewnić ma realizację celu nadzoru, jakim jest prawidłowe funkcjonowanie tego rynku finansowego, jego stabilność, bezpieczeństwo oraz przejrzystość.

Odwołując się do zaproponowanej wyżej klasyfikacji modeli nadzoru zintegrowanego, chciałbym scharakteryzować model nadzoru przyjęty w Polsce oraz we Francji.

### **1. Model organizacyjny nadzoru w Polsce – scentralizowany nadzór jednoinstytucjonalny**

Przepisami ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym prawodawca ustanowił nowy jednoinstytucjonalny model nadzoru nad rynkiem finansowym. Swoim zakresem obejmuje on nadzór nad wszystkimi segmentami rynku finansowego, w tym rynkiem usług bankowych, ubezpieczeniowych i inwestycyjnych. W skład nowego organu nadzoru – Komisji Nadzoru Finansowego – wchodzi: przewodniczący, którego powołuje Prezes Rady Ministrów, dwóch zastępców przewodniczącego i czterech członków, tj.: minister właściwy do spraw instytucji finansowych lub jego przedstawiciel, minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego albo jego przedstawiciel, Prezes NBP albo delegowany przez niego Wiceprezes NBP oraz przedstawiciel Prezydenta RP.

Zgodnie z przepisem art. 4 ustawy do zadań Komisji należy: sprawowanie nadzoru nad rynkiem finansowym, podejmowanie działań służących: prawidłowemu funkcjonowaniu rynku finansowego, rozwojowi rynku finansowego i jego konkurencyjności, edukacji i informacji w zakresie funkcjonowania rynku finansowego, udział w przygotowywaniu projektów aktów prawnych w zakresie nadzoru nad rynkiem finansowym, stwarzanie możliwości polubownego i pojednawczego rozstrzygnięcia sporów między uczestnikami rynku finansowego, w szczególności sporów wynikających ze

stosunków umownych między podmiotami podlegającymi nadzorowi Komisji a odbiorcami usług świadczonych przez te podmioty oraz wykonywanie innych zadań określonych ustawami. Szczegółowy zakres zadań Komisji określają przepisy ustaw normujących funkcjonowanie rynku finansowego wymienione w rozdziale 4 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym.

Wprowadzony do polskiego porządku prawnego jednoinstytucjonalny model nadzoru jest wyrazem – znanych nam już skądinąd – koncepcji centralistycznego zarządzania rynkiem finansowym. Uzasadnianie przyjęcia takiego modelu nie sposób wytłumaczyć potrzebą wprowadzenia nadzoru zintegrowanego nad rynkiem finansowym albowiem jego istota odnosi się zarówno do metody sprawowania nadzoru, jak i modelu jego organizacji, czego wyraźnie dowodzą rozwiązania prawne normujące nadzór zintegrowany w innych krajach. Podstawowym standardem prawnym, jakie spełnia organizacyjny model nadzoru zintegrowanego nad rynkiem finansowym – z uwagi na cele i zadania, jakie ten nadzór realizuje wobec niezależnych podmiotów działających na tym rynku – jest niezależność organów nadzoru od rządu w kreowaniu i realizowaniu polityki nadzorczej. Niezależność zarówno w aspekcie personalnym, funkcjonalnym jak i finansowym. Unormowania prawne ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym zapewniają Komisji Nadzoru Finansowego jedynie niezależność w aspekcie finansowym i funkcjonalnym. Cechą charakterystyczną dla polskiego modelu nadzoru jest bowiem – a przesądza o tym skład Komisji oraz nadzór nad Komisją ze strony Prezesa Rady Ministrów – daleko idące uwrażliwienie na koncepcje polityczne, które zazwyczaj niewiele mają wspólnego z celami nadzoru a także istotą rynku finansowego i umożliwić mogą wykorzystywanie Komisji Nadzoru Finansowego jako narzędzia realizowania polityki finansowej rządu. Dlatego też obowiązujący w Polsce model nadzoru określić należałoby jako scentralizowany model nadzoru jednoinstancyjnego nie respektujący w pełni cech nadzoru zintegrowanego.

## **2. Model organizacyjny nadzoru zintegrowanego we Francji – zdecentralizowany nadzór wieloinstancyjny**

Zdecentralizowany model nadzoru zintegrowanego nad francuskim rynkiem finansowym tworzą: Władza Rynków Finansowych (L'Autorité des marchés financiers), Komitet ds. instytucji kredytowych i przedsiębiorstw inwestycyjnych (Le comité des établissements de crédit et des entreprises

d'investissement), Komisja Bankowa (La commission bancaire), Rada Nadzoru Ubezpieczeniowego (l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles) oraz Komitet ds. przedsiębiorstw ubezpieczeniowych (Le Comité des entreprises d'assurance). Uwzględnić tu należy szerokie kompetencje, jakie przepisy art. L 611-1 do L 611-5 Kodeksu Pieniężnego i Finansowego (Code Monétaire et Financier) przyznały Ministrowi Gospodarki w zakresie organizacji rynków regulowanych. Każda z wymienionych wyżej instytucji wykonuje w różnym zakresie nadzór nad całością lub segmentem rynku finansowego, zaś zasady wymiany informacji w celu sprawowania nadzoru zintegrowanego zostały szczegółowo uregulowane w przepisach Kodeksu Pieniężnego i Finansowego oraz Kodeksu Ubezpieczeń (Code des Assurances).

Władza Rynków Finansowych (AMF) utworzona została w wyniku nowelizacji ustawy o usługach finansowych z 2 lipca 1996 r. Wprowadzone zmiany były przejawem implementacji do wewnętrznego porządku prawnego unormowań Dyrektywy UE z 10 maja 1993 r. o usługach inwestycyjnych. AMF zgodnie z art. L 621-1 Kodeksu Pieniężnego i Finansowego jest niezależnym organem władzy publicznej, posiadającym osobowość prawną, powołanym w celu zapewnienia ochrony oszczędności inwestowanych w instrumenty finansowe i wszystkich innych lokat związanych z publiczną ofertą. Czuwa nad właściwym funkcjonowaniem rynku instrumentów finansowych. Uczestniczy w tworzeniu regulacji dotyczących tych rynków w skali europejskiej i międzynarodowej.

Uprawnienia AMF w zakresie stosowania przepisów nadzorczych i sprawowania nadzoru nie koncentrują się wyłącznie na zagadnieniach związanych z funkcjonowaniem rynków regulowanych, ale odnoszą się one również do wszystkich rodzajów usług finansowych. AFM tworzą: kolegium, komisja dyscyplinarna, a w określonych przypadkach komisje specjalistyczne i komisje doradcze. Zadania powierzone AMF są wykonywane przez kolegium. W skład AMF wchodzi:

- przewodniczący powoływany dekretem Rady Stanu;
- członek Rady Stanu wyznaczony przez wiceprzewodniczącego Rady Stanu;
- członek Sądu Kasacyjnego wyznaczony przez pierwszego przewodniczącego Sądu Kasacyjnego;
- członek Sądu Obrachunkowego wyznaczony przez pierwszego przewodniczącego Sądu Obrachunkowego;
- reprezentant Banku Francji wyznaczony przez Prezesa Banku Francji;
- przewodniczący Krajowej Rady Księgowych;

– trzech członków wyznaczonych z uwagi na ich kwalifikacje finansowe i prawne związane z prowadzeniem działalności w zakresie gromadzenia oszczędności i inwestowania oszczędności w instrumenty finansowe wyznaczonych przez Marszałka Senatu, Marszałka Zgromadzenia Narodowego i Przewodniczącego Rady Ekonomicznej i Społecznej;

– sześciu członków wyznaczonych z uwagi na ich kompetencje finansowe i prawne, a także ich doświadczenie w dziedzinie prowadzenia działalności w zakresie gromadzenia oszczędności i inwestowania oszczędności w instrumenty finansowe wyznaczonych przez Ministra Gospodarki po konsultacjach z organizacjami reprezentującymi spółki, których akcje są przedmiotem publicznej oferty, spółki zarządzania instytucjami zbiorowego lokowania i innych inwestorów, usługodawców usług inwestycyjnych, przedsiębiorstwa rynkowe, izby rozliczeniowe zarządzające centralnymi systemami płatności;

– jeden reprezentant pracowników będących akcjonariuszami, wyznaczony przez Ministra Gospodarki po konsultacjach z organizacjami związkowymi i stowarzyszeniami ich reprezentującymi.

Przewodniczący Rady Rynków Finansowych jest upoważniony do działania w imieniu Rady wobec każdej jurysdykcji. Podlega przepisom dotyczącym urzędników państwowych, a jego nieodnawialna kadencja trwa 5 lat.

Głównymi zadaniami AMF są<sup>6</sup>:

1. Wydawanie przepisów nadzorczych i sprawowanie nadzoru nad rynkami regulowanymi i rozliczeniami. Rada określa główne zasady organizacji i funkcjonowania rynków regulowanych. Występuje z wnioskiem do Ministra Gospodarki o uznanie danego rynku za rynek regulowany, zatwierdza zasady funkcjonowania przyjęte przez przedsiębiorstwa działające na rynku finansowym i czuwa nad prawidłowością przeprowadzanych na tym rynku negocjacji, zatwierdza także zasady funkcjonowania izb rozliczeniowych, czuwa nad prawidłowością operacji przeprowadzanych na rynkach regulowanych.

2. Zatwierdzanie programu działalności każdej nowej instytucji kredytowej lub przedsiębiorstwa inwestycyjnego w zakresie wykonywanych przez nie usług inwestycyjnych zanim otrzymają one stosowne zezwolenia od Komitetu Instytucji Kredytowych i Przedsiębiorstw Inwestycyjnych (CE-CEI), do którego zadań należy analiza struktury akcjonariatu zarówno pod

<sup>6</sup> T. B o n n e a u, F. D r u m m o n d, *Droit des marchés financiers*, Economica, Paris 2005, s. 240.

względem prawnym jak i finansowym spółki ubiegającej się o zezwolenie. Rada wspólnie z Komitetem wydają „paszport europejski” zezwalający francuskim przedsiębiorstwom inwestycyjnym, na świadczenie usług w innych państwach członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

3. Określanie i nadzorowanie respektowania zasad dotyczących wszystkich usługodawców usług inwestycyjnych. Rada wydaje przepisy odnoszące się do usług inwestycyjnych świadczonych przez przedsiębiorstwa inwestycyjne i instytucje kredytowe na rynkach regulowanych, jak i na tych, które takiego charakteru nie posiadają. Unormowania te odnoszą się do: zasad należytego zarządzania przedsiębiorstwem, tworzenia funduszy gwarancyjnych mających za zadanie chronić usługobiorców usług inwestycyjnych w przypadku niewypłacalności przedsiębiorstw, usług powiązanych z usługami inwestycyjnymi, a mianowicie przechowywania instrumentów finansowych i administrowanie nimi.

4. Wydawanie przepisów dotyczących operacji finansowych. Rada ustala zasady dotyczące ofert publicznych na instrumentach finansowych na rynkach regulowanych. Aprobacie Rady podlegają wszystkie oferty publiczne dotyczące spółek francuskich notowanych na rynku regulowanym. Rada może także badać oferty publiczne dotyczące papierów wartościowych spółek prawa zagranicznego notowanych na francuskim rynku regulowanym.

5. Nadzorowanie przestrzegania zobowiązań nałożonych na mocy przepisów ustawodawczych i wykonawczych na: usługodawców usług inwestycyjnych prowadzących swoją działalność we Francji, na podmioty wykonujące działalność polegającą na przechowywaniu lub administrowaniu instrumentami finansowymi, o których mowa w art. L 542-1 Kodeksu Pieniężnego i Finansowego, na zarządzających systemem płatności i dostarczających instrumenty finansowe, członków rynków regulowanych w rozumieniu art. L 421-8 Kodeksu Pieniężnego i Finansowego, na przedsiębiorstwa rynkowe, izby rozliczeniowe instrumentów finansowych, na instytucje zbiorowego lokowania i ich spółki zarządzające, na osoby uprawnione do działalności maklerskiej, na doradców w inwestowaniu finansowym, na podmioty wykonujące i sprzedające analizy finansowe, na depozytariuszy instytucji zbiorowego lokowania. W przypadku podmiotów zarządzających systemem płatności i dostarczających instrumenty finansowe oraz izb rozliczeniowych instrumentów finansowych nadzór sprawowany jest z zastrzeżeniem kompetencji Banku Francji, zaś w stosunku do pozostałych podmiotów z uwzględnieniem uprawnień Komisji Bankowej.

Następną instytucją nadzorczą jest Komitet ds. instytucji kredytowych i przedsiębiorstw inwestycyjnych. Jest on odpowiedzialny za udzielanie lub uchylanie zezwolenia na podejmowanie działalności przez instytucje kredytowe i przedsiębiorstwa inwestycyjne. Sporządza i uaktualnia listę instytucji kredytowych oraz listę usługodawców usług inwestycyjnych działających we Francji. Wspomniane listy przekazuje bezzwłocznie Radzie Rynków Finansowych. Komitet jest adresatem informacji otrzymywanych od kompetentnych władz państw członkowskich Unii na temat usługodawców usług inwestycyjnych świadczących usługi na terenie Francji w ramach swobody prowadzenia działalności i świadczenia usług.

Pracami Komitetu kierują: Prezes Banku Francji jako przewodniczący Komisji Bankowej lub jego przedstawiciel. W skład Komitetu wchodzi: dyrektor Skarbu lub jego przedstawiciel, przewodniczący Rady Rynków Finansowych lub jego przedstawiciel, przewodniczący Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego lub członek Zarządu BFG, a także ośmiu członków lub ich zastępców powoływanych zarządzeniem Ministra Gospodarki na okres 3 lat, tj.: jeden członek Rady Stanu, jeden członek Sądu Kasacyjnego, dwaj przedstawiciele Francuskiego Stowarzyszenia Instytucji Kredytowych i Przedsiębiorstw Inwestycyjnych, w tym jeden reprezentujący instytucje kredytowe a drugi przedsiębiorstwa inwestycyjne, dwaj przedstawiciele organizacji związkowych reprezentujący pracowników przedsiębiorstw lub instytucji podlegających nadzorowi ze strony Komitetu i dwaj specjaliści z dziedziny finansów wybrani z uwagi na ich kompetencje.

Podstawowym celem działania kolejnego organu nadzoru, tj. Komisji Bankowej, jest zgodnie z art. L 613-1 Kodeksu Pieniężnego i Finansowego nadzór nad przestrzeganiem przez instytucje kredytowe i przedsiębiorstwa inwestycyjne przepisów normujących ich funkcjonowanie. Wykonywanie nadzoru przez Komisję Bankową odbywa się z zastrzeżeniem uprawnień Rady Rynków Finansowych w zakresie nadzoru nad przestrzeganiem reguł dobrego zarządzania.

W skład Komisji Bankowej wchodzi: jako przewodniczący Prezes Banku Francji lub jego przedstawiciel, dyrektor Skarbu lub jego przedstawiciel, przewodniczący Rady Nadzoru Ubezpieczeniowego i czterech członkowie powoływanych przez Ministra Gospodarki na okres 5 lat, w tym: jeden członek Rady Stanu zaproponowany przez wiceprzewodniczącego Rady Stanu, jeden członek Sądu Kasacyjnego zaproponowany przez pierwszego przewodniczącego Sądu Kasacyjnego, dwaj członkowie wybierani z uwagi na ich kompetencje w dziedzinie bankowości i finansów. Zgodnie z unor-



mowaniami zawartymi w art. L 613-3 Kodeksu Pieniężnego i Finansowego, Komisja Bankowa i Rada Nadzoru Ubezpieczeniowego zbierają się razem co najmniej dwa razy w roku<sup>7</sup>.

Organem wykonawczym Komisji jest Sekretariat Generalny, któremu Bank Francji na podstawie umowy cywilnoprawnej przekazuje do dyspozycji inspektorów, a także środki niezbędne do wykonywania zadań.

Rada Nadzoru Ubezpieczeniowego jest, zgodnie z przepisem art. L 310-12 Kodeksu Ubezpieczeń, niezależnym organem władzy publicznej posiadającym osobowość prawną, powołanym do czuwania nad przestrzeganiem przepisów przez przedsiębiorstwa działające na rynku usług ubezpieczeniowych. Rada analizuje fundusze przedsiębiorstw pod kontem realizacji warunków umów ubezpieczeniowych i dysponowania marginesem wypłacalności ustalonym przez unormowania prawne. W tym celu bada ich sytuację finansową oraz warunki funkcjonowania, ponadto czuwa nad tym, by tryb tworzenia i funkcjonowania organów decyzyjnych i zarządzających instytucjami podlegającymi ich nadzorowi był zgodny z przepisami normującymi działalność tych podmiotów na rynku usług ubezpieczeniowych. Rada może rozciągnąć nadzór na pośredników prowadzących działalność ubezpieczeniową i reasekuracyjną. Rada Nadzoru Ubezpieczeniowego składa się z 9 członków, tj. przewodniczącego powołanego dekretem Rady Stanu, Prezesa Banku Francji jako przewodniczącego Komisji Bankowej, członka Rady Stanu zgłoszonego przez wiceprzewodniczącego Rady Stanu, członka Sądu Kasacyjnego zgłoszonego przez przewodniczącego Sądu Kasacyjnego, członka Sądu Obrachunkowego zgłoszonego przez przewodniczącego Sądu Obrachunkowego, czterech członków wybieranych z uwagi na ich kompetencje w dziedzinie ubezpieczeń. Rada dysponuje autonomią finansową, a źródło jej dochodów stanowią określone w art. L 310-12-4 Kodeksu Ubezpieczeń obowiązkowe wpłaty pobierane od podmiotów podlegających nadzorowi.

Instytucją wykonującą nadzór w zakresie udzielania zezwoleń na podejmowanie działalności ubezpieczeniowej przez przedsiębiorstwa wymienione w art. L 310-1-1 Kodeksu, a także w zakresie uchylania zezwoleń w sytuacjach określonych w unormowaniach prawnych, z wyłączeniem tych podmiotów, które podlegają Radzie Nadzoru Ubezpieczeniowego, jest Komitet ds. przedsiębiorstw ubezpieczeniowych. Komitet ten składa się z przewodniczącego, powoływanego przez Ministra Gospodarki, dyrektora

<sup>7</sup> A. P e z a r d, *Code monétaire et financier*, Litec, Paris 2005, s. 21.

Skarbu Państwa, przewodniczącego Rady Nadzoru Ubezpieczeniowego, sekretarza generalnego tej Komisji i ośmiu członków powoływanych zarządzeniem Ministra Gospodarki, tj.: członka Rady Stanu powoływanego na wniosek wiceprzewodniczącego Rady Stanu, członka Sądu Kasacyjnego powoływanego na wniosek pierwszego przewodniczącego Sądu, dwóch reprezentantów przedsiębiorstw ubezpieczeniowych, reprezentanta przedsiębiorstw wymienionych w art. L 310-1-1, reprezentanta pracowników przedsiębiorstw ubezpieczeniowych oraz dwóch osób wybieranych z uwagi na ich kompetencje w dziedzinie ubezpieczeń.

W nadzorze nad francuskim rynkiem usług finansowych – przy istniejącej wielości władz nadzorczych – o istotną rolę odgrywa współpraca przybierająca formę wymiany informacji<sup>8</sup>. Ma ona zapewnić skuteczność nadzoru i kontroli grup, w skład których wchodzi zarówno instytucje kredytowe jak i przedsiębiorstwa inwestycyjne i kompanie ubezpieczeniowe. Przepis art. L. 631-1 Kodeksu Pieniężnego i Finansowego określa że: „prawo do wymiany informacji niezbędnych do wykonywania powierzonych im zadań mają: Bank Francji, Komitet Instytucji Kredytowych i Przedsiębiorstw Inwestycyjnych, Komisja Bankowa, Komisja Nadzoru Ubezpieczeniowego, Komitet Przedsiębiorstw Ubezpieczeniowych, Rada Rynków Finansowych (AMF), Fundusz Gwarantowania Depozytów, o którym mowa w art. L. 312-1, Fundusz Gwarantowania, o którym mowa w art. L. 423-1 Kodeksu Ubezpieczeń, przedsiębiorstwa rynkowe i izby rozrachunkowe”. W oparciu o powołany przepis wymienione instytucje zawierają pomiędzy sobą umowy, które w sposób szczegółowy regulują zasady wymiany informacji. Niektóre z nich, jak np. zawarta 20 października 2004 r. pomiędzy Komisją Bankową a Komisją Nadzoru Ubezpieczeniowego umowa odnoszą się nie tylko do wymiany informacji ale i do współpracy w dziedzinie nadzoru bankowego i ubezpieczeniowego oraz nadzoru nad konglomeratami finansowymi<sup>9</sup>.

Regulacje prawne obligują instytucje nadzoru do współdziałania w zakresie tworzenia mechanizmów prawnych prewencji i zarządzania w sytuacji kryzysowej mogącej naruszyć stabilność rynku bankowego, co może prowadzić do zachwiania całego rynku finansowego.

<sup>8</sup> Charte entre la commission de contrôle des assurances et commission bancaire relative à la coopération en matière de contrôle et échange d'informations, Bull. Officiel de la Banque de France, nr 35, novembre 2001, s. 27.

<sup>9</sup> Charte entre La Commission de controle des assurances, des mutuelles et des institutions de prevoyance et la Commission bancaire relative à la coopération en matière de contrôle et d'échange d'informations, <http://www.acam-france.fr>

Istotnym przejawem nadzoru zintegrowanego jest fakt, że władze finansowe mogą zwracać się do siebie nawzajem w celu otwarcia procedur pozwalających na zastosowanie środków nadzorczych w stosunku do podmiotów przez nie nadzorowanych. Do Kolegium AMF mogą się zwracać: Prezes Banku Francji, Przewodniczący Komisji Bankowej lub Przewodniczący Komisji Nadzoru Ubezpieczeniowego<sup>10</sup>. W przypadku gdyby procedura zakończyła się zastosowaniem określonych środków nadzorczych, regulacje prawne przewidują wymianę informacji o podjętych środkach. Komisja Bankowa, stosując środki nadzorcze wobec usługodawców usług inwestycyjnych, ma obowiązek poinformować o tym AMF<sup>11</sup>. Natomiast – z uwagi na to, że art. L. 622-16 i L. 621-25 Kodeksu zostały uchylone – AMF nie ma obowiązku informowania Komisji Bankowej lub Komitetu Instytucji Kredytowych i Przedsiębiorstw Inwestycyjnych o zastosowaniu środków wobec instytucji kredytowych lub przedsiębiorstw inwestycyjnych w formie okresowego lub całkowitego zakazu prowadzenia działalności.

Nie tworząc wspólnego organu nadzoru nad całym rynkiem finansowym prawodawca zapewnił instytucjonalne ramy współpracy między różnymi instytucjami nadzoru. Przepisem art. L.631-2 Kodeksu Pieniężnego i Finansowego powołał Kolegium Władz Nadzorczych nad Przedsiębiorstwami Sektora Finansowego (Collège des autorités de contrôle des entreprises du secteur financier), w skład którego wchodzi: Prezes Banku Francji, Przewodniczący Komisji Bankowej, Przewodniczący Komisji Nadzoru Ubezpieczeniowego i Przewodniczący AMF. Obradom Kolegium przewodniczy Minister Finansów. Podstawowym zadaniem Kolegium jest podejmowanie działań mających ułatwić wymianę informacji między instytucjami nadzorującymi konglomeraty finansowe wykonującymi równocześnie działalność bankową inwestycyjną i ubezpieczeniową oraz koordynować we wspólnym interesie nadzór nad tymi grupami<sup>12</sup>. Ma także za zadanie na prośbę Ministra Finansów, Prezesa Banku Francji, Przewodniczącego Komisji Bankowej, Prezesa Komisji Nadzoru Ubezpieczeniowego lub Przewodniczącego AMF wydawać opinię w sprawach dotyczących rynku finansowego. Kolegium zbiera się co najmniej 3 razy w roku.

<sup>10</sup> Art. L. 621-15 du Code

<sup>11</sup> Art. L. 613-21 du Code

<sup>12</sup> Ch. G a v a l d a, J. S t o u f f l e t, *Droit bancaire*, Litec, Paris 2005, s. 82.

## Podsumowanie

Wieloinstytucjonalny model nadzoru zintegrowanego jest charakterystyczny dla krajów, w których funkcjonuje zróżnicowany pod względem podmiotowym rynek finansowy. Różnorodność podmiotów działających na tym rynku tworzących system instytucji kredytowych i przedsiębiorstw inwestycyjnych, instytucji ubezpieczeniowych, konglomeratów finansowych, sprawiła, że w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania rynku finansowego koniecznym stało się powołanie kilku instytucji nadzoru, których cele i zadania oraz zasady współdziałania w zakresie wykonywania nadzoru zintegrowanego zostały ściśle określone przez prawodawcę w unormowaniach kodeksowych. Regulacje francuskie wiele uwagi poświęcają rozwiązaniom prawnym gwarantującym niezależność instytucjom nadzoru zarówno w aspekcie finansowym, personalnym oraz funkcjonalnym. Cechą charakterystyczną francuskiego modelu nadzoru nad rynkiem finansowym są rozwiązania prawne umożliwiające wzajemne związki na płaszczyźnie personalnej pomiędzy poszczególnymi instytucjami nadzoru. Przepisy prawne zapewniają wzajemną współpracę instytucji nadzoru nad rynkami finansowymi oraz udział w ich organach silnej reprezentacji podmiotów nadzorowanych, specjalistów od rynków finansowych, a także przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości. Gwarantuje to wysoki poziom merytoryczny i skuteczność wykonywania nadzoru w zintegrowanym modelu nadzoru wieloinstytucjonalnego. Integracja tego modelu występuje więc zarówno na poziomie integracji systemowej, która przejawia się w ustawowym obowiązku współdziałania między instytucjami ochrony rynku bankowego w celu zapewnienia stabilności i bezpieczeństwa tego rynku, jak i na poziomie koordynacji zadań powierzonych tym instytucjom umożliwiającym otwarcie procedur pozwalających na zastosowanie określonych prawem środków w stosunku do różnych podmiotów działających na rynku bankowym, jak i na poziomie wymiany informacji dokonywanej w oparciu o umowy zawierane między instytucjami ochrony rynku, których przedmiotem są zasady interpretacji i stosowania przepisów i norm ostrożnościowych mających zastosowanie do podmiotów podlegających jednej lub drugiej instytucji ochrony, badania ryzyka związanego z działalnością grup wykonujących działalność bankowo-ubezpieczeniową oraz konglomeratów finansowych, rozwijanie warunków sprzyjających wspólnym działaniom analitycznym w granicach uzasadnionych ich zadaniami i rozwojem rynku.

*Lesław Góral*

**THE LEGAL AND ORGANIZATIONAL MODELS OF INTEGRATED  
SUPERVISION OVER THE FINANCIAL MARKET**

(Summary)

The aim of this article is the presentation of legal and organizational models of the integrated supervision over the financial market. The integrated supervision is defined by the Author as the legal and institutional mechanism of cooperation and exchange of information between the supervisory institutions over the particular segments of the financial market.

The supervision in this sense may take the form of uni- or multi-institutional model of the integrated supervision over the financial market. This division corresponds to the evolutionary concept of the integration of the supervision, both in subjective and objective aspects.

In the first case, it means the union of all functioning existing institutions of supervision acting on different segments of the financial market to one institution performing the supervisory functions over the whole financial market (the vertically integrated supervision). In the second case, the integrated model of the supervision is based on several institutions performing the supervisory functions over the financial market (the horizontally integrated supervision). In this model the supervision over the financial market was integrated *via* the creation of mutual and provided by law personal connections existing between individual supervisory institutions and *via* functional connection of them, which are based on the common aim of the supervision performed by these institutions.

Mentioned above considerations allowed the Author to the statement that the condition of existence of the integrated supervision, both in the form of uni- or multi-institutional model of the integrated supervision is the guarantee of independence in personal, financial and functional sense from the political power – e.g. from the government, given to the institution exercising the supervisory functions over the financial market. This solution will ensure the realization of the aim of the supervision which is the proper functioning of the financial market, its stability, security and transparency.

Basing on the proposed classification of different models of integrated supervision, the Author submits the characteristic of the model of supervision actually adopted in Poland and in France.