

Piotr Zapadka \*

## KOMITET STABILNOŚCI FINANSOWEJ JAKO KLUCZOWY ELEMENT POLSKIEGO SYSTEMU BEZPIECZEŃSTWA FINANSOWEGO

W obliczu narastającego światowego kryzysu finansowego polski ustawodawca zdecydował o utworzeniu w 2008 r. Komitetu Stabilności Finansowej. Podstawowym uzasadnieniem (*ratio legis*) dla tego działania była próba dodatkowego wzmocnienia mechanizmów współpracy pomiędzy istniejącymi podmiotami prawa publicznego, odpowiedzialnymi za zapewnienie bezpieczeństwa w obszarze rodzimego rynku finansowego. Niniejszy artykuł ma na celu, po pierwsze, scharakteryzowanie jaki model funkcjonowania Komitetu Stabilności Finansowej został przyjęty, po drugie zaś, czy podmiot ten może zapewnić poprawne funkcjonowanie polskiego systemu bezpieczeństwa finansowego.

### 1. Pojęcie systemu bezpieczeństwa finansowego (Safety Net)

Rynek finansowy, będący zespołem prawnych, ekonomicznych i instytucjonalnych mechanizmów, traktowany jest jako obszar nieustannego przepływu strumieni wartości pieniężnych, dokonywanych w jednej z trzech istniejących form, tj. pieniądza gotówkowego, bezgotówkowego i elektronicznego<sup>1</sup>. Cyrkulacja owych strumieni pieniężnych służy przede wszystkim re-

---

\* Dr Piotr Zapadka – (p.o.) Kierownika Katedry Prawa Finansowego i Ekonomii, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

<sup>1</sup> A. Mikos-Sitek, P. Zapadka, *Prawo finansów publicznych*, Warszawa 2010, s. 11.

alizacji (rozliczeniu) przeprowadzonych transakcji o charakterze gospodarczym, ze szczególnym uwzględnieniem posiadanego przez pieniądź przymiotu mocy umarzania zobowiązań<sup>2</sup>. Skoro zatem ów skomplikowany system przepływu środków pieniężnych, zapewniający ich nieustanną cyrkulację, służy interesowi wielu podmiotów sfery prawa prywatnego i prawa publicznego, zadania władzy publicznej muszą przewidywać zapewnienie adekwatnych mechanizmów ochrony funkcjonowania tego systemu. W takim przypadku, cecha użyteczności powszechnej (łac. *utilitas*), która stanowi jedną z przesłanek planowania i realizacji zadań publicznych przez organy władzy, znajduje swoje odzwierciedlenie w zadaniu polegającym na zaprojektowaniu systemu bezpiecznego przepływu tychże środków pieniężnych. Można nawet postawić tezę, iż z uwagi na wysoki poziom istotności oraz stopień rzeczywistego oddziaływania mechanizmu stałej cyrkulacji środków finansowych w stosunku do innych obszarów nowoczesnych gospodarek wolnorynkowych, owa cecha *utilitas* odnoszona wobec podjętych przez sferę *ius publicum* działań, mających na celu zapewnienie stabilności funkcjonowania rynku finansowego, nie powinna budzić jakichkolwiek wątpliwości<sup>3</sup>.

Tworząc zespół norm, które warunkują bezpieczne funkcjonowanie rynku finansowego, prawodawca musi także odnieść się do zagadnienia zakresu ingerencji norm o charakterze *ius publicum*, zakładających określony udział władzy publicznej w kształtowaniu stosunków prawnych, w materię zastrzeżoną dla sfery prawa prywatnego (*ius privatum*). Można bowiem uznać, iż z jednej strony mamy do czynienia z fundamentalną dla postłacińskiej kultury prawnej zasadą swobody kontraktowania, a tym samym swobody prowadzenia działalności gospodarczej, zaś z drugiej strony zauważamy występowanie tworzonych (w wyniku jasno zdefiniowanego *utilitas*) norm ostrożnościowych o charakterze publicznoprawnym, których celem jest zapewnienie bezpieczeństwa rynku finansowego. W związku z powyższym, możliwym jest postawienie tezy, iż z uwagi na stopień skomplikowania oraz stopień oddziaływania na inne obszary gospodarki, rynek finansowy jest takim mechanizmem, który dopuszcza możliwość swobodnego układania stosunków prawnych między jego uczestnikami, o ile nie narusza to wytyczonych przez publiczne normy ostrożnościowe określonych ram normatywnych.

---

<sup>2</sup> W. Czachórski, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 1999, s. 80.

<sup>3</sup> P. Zapadka, *Sieć bezpieczeństwa finansowego (safety net) jako element konstytucji gospodarczej Unii Europejskiej [w:] Konstytucja gospodarcza Unii Europejskiej. Aksjologia*, red. A. Nowak-Far, Warszawa 2010, s. 141.

Bardzo istotnym elementem wspomnianych powyżej norm ostrożnościowych, wpływających na zasady prowadzenia działalności przez podlegające regramentacji instytucje finansowe, a tym samym na ostateczny kształt rynku finansowego, są normy dotyczące zarządzania ryzykiem. Działalność gospodarcza łączy się immanentnie z występowaniem ryzyka, co wynika choćby z faktu, iż działalność ta, która z założenia ma być zyskowna, wcale taką być nie musi. W zależności od rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej ryzyko może mieć wiele form i dotyczyć wielu obszarów funkcjonowania prowadzącego działalność gospodarczą przedsiębiorcy – choćby sfery poprawności działania organizacyjnego czy też rentowności lub wypłacalności<sup>4</sup>. Podmioty rynku finansowego również narażone są na występowanie ryzyka w prowadzonej przez siebie działalności. Wyróżniane jest m.in. ryzyko operacyjne, ryzyko finansowe, czy też ryzyko strategiczne. Jako przykład może służyć związane z działalnością prowadzoną przez banki tzw. ryzyko bankowe, przy czym należy wyraźnie podkreślić, iż każdy z rodzajów regramentowanych podmiotów rynku finansowego, generuje swój własny, właściwy dla specyfiki prowadzonej działalności, profil ryzyka. Profil ryzyka jest bowiem informacją, na jakiego typu ryzyko narażona jest działalność określonego rodzaju podmiotu rynku finansowego. Inny jest bowiem profil ryzyka dla banków, zaś inny dla przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania (funduszy inwestycyjnych), firm inwestycyjnych, czy też zakładów ubezpieczeń<sup>5</sup>. Normy ostrożnościowe adresowane do instytucji finansowych mają zatem na celu m.in. ograniczenie poziomu ryzyka prowadzonej działalności, zapewnienie wprowadzenia przez te podmioty systemów zarządzania ryzykiem, a także mechanizmów informowania o poziomie występującego ryzyka zarówno organów tychże instytucji jak i organu nadzoru ostrożnościowego (Komisji Nadzoru Finansowego). Celem omawianego zespołu norm jest przede wszystkim zapewnienie możliwie wysokiego poziomu bezpieczeństwa usług finansowych klientom instytucji finansowych, poprzez skorelowanie poziomu adekwatności kapitałowej tychże podmiotów z poziomem zidentyfikowanego i zmierzonego ryzyka prowadzonej działalności.

Poza zasygnalizowanym powyżej ryzykiem związanym z działalnością prowadzoną przez określone rodzaje (typy) podmiotów rynku finansowego, warto wskazać, iż istnieje także ryzyko występujące w wymiarze szerszym (w wymiarze makroekonomicznym). Istotnym zagrożeniem dla stabilności

---

<sup>4</sup> A. Mikos-Sitek, P. Zapadka, *Polskie prawo bankowe*, Warszawa 2009, s. 83.

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 84.

systemu finansowego jest bowiem tzw. ryzyko systemowe<sup>6</sup>, które oznacza prawdopodobieństwo wystąpienia zakłóceń pomiędzy wszystkimi podmiotami (uczestnikami) tworzącymi rynek finansowy<sup>7</sup>, a tym samym poważne zakłócenia dla opisywanego powyżej swobodnego przepływu strumieni środków pieniężnych. Wyróżnić można trzy rodzaje ryzyka systemowego<sup>8</sup>. Po pierwsze, są to silne zakłócenia w skali makroekonomicznej (ang. *macro shocks*), które naruszają płynność i zaufanie, a tym samym bezpieczeństwo przepływów pomiędzy podmiotami rynku finansowego. Tego typu zdarzenia mogą w konsekwencji doprowadzić do wstrzymania akcji kredytowej lub innych form finansowania projektów, utraty zaufania na pożyczkowym rynku między instytucjonalnym, a nawet do problemów z wypłacalnością i zjawisk typu „run on banks”. Po drugie, mogą być to tzw. kryzysy łańcuchowe (ang. *failure chains*), które opierają się na efekcie rozprzestrzenienia się, czyli na uruchamianiu kolejnych strat w kolejnych podmiotach powiązanych, funkcjonujących w ramach jednego systemu (efekt domina). Po trzecie, mogą występować tzw. kryzysy ponownego oceniania (ang. *reassessment failures*), które polegają na wystąpieniu niepewności, co do wartości posiadanych własnych aktywów, na skutek informacji, iż u innych uczestników rynków finansowych podobne aktywa zostały przeszacowane w takim stopniu, że doprowadziło to do ich upadłości. Taki stan wymusza ponowną ocenę własnych aktywów, które przy kolejnej wycenie poddawane są bardziej krytycznemu oglądowi, niż to wynika z ich rzeczywistej wartości, a to zaś w konsekwencji powoduje generowanie gorszych wyników finansowych. Wskazane powyżej rodzaje ryzyka systemowego, które występują w stosunku do podmiotów rynku finansowego, podlegają zasadzie tzw. szybkiego zarażania (ang. *contagion*), co oznacza, iż w stosunku do innych obszarów gospodarki ów efekt zarażania na rynku finansowym szybciej się rozprzestrzenia, dotyka większą liczbę podmiotów, powoduje więcej upadłości oraz powoduje większe straty dla wierzycieli<sup>9</sup>. Ponieważ omawiane ryzyko systemowe jest zagrożeniem, które

---

<sup>6</sup> G. Bancarewicz, *Kryteria klasyfikacji i uprzywilejowania pozycji banków ważnych systemowo oraz wyrównywanie szans banków w systemie finansowym*, „Bank i Kredyt” 2005, nr 11–12, s. 27.

<sup>7</sup> O. Szczepańska, *Podstawowe przesłanki, założenia i struktura sieci bezpieczeństwa finansowego w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, „Bezpieczny Bank” 2005, nr 1, s. 22.

<sup>8</sup> G. Kaufman, K. Scott, *Does bank regulation petard or contribute to systemic risk?*, Stanford 2000, s. 2–4.

<sup>9</sup> G. Kaufman, *Bank Failures, Systemic Risk and Bank Regulation*, „The Cato Journal” 2006, nr 1, s. 21.

poważnie osłabia funkcjonowanie całego systemu finansowego i w ostateczności powoduje jego całkowite załamanie<sup>10</sup>, zadaniem władz publicznych, w tym także zadaniem prawodawcy tworzącego architekturę normatywną dla rynku finansowego, jest taka konstrukcja elementów instytucjonalnych, która zapewnia stabilność finansową całego systemu. Stabilność finansowa, jest bowiem sytuacją, w której mechanizm oceny, alokacji środków pieniężnych i zarządzania ryzykiem finansowym działa wystarczająco dobrze, aby przyczynić się do sprawnego funkcjonowania gospodarki.

Zważywszy na ryzyko związane z prowadzoną przez podmioty rynku finansowego działalnością, stworzona została koncepcja tzw. sieci bezpieczeństwa finansowego (ang. Safety Net)<sup>11</sup>. Warto podkreślić, iż koncepcja ta jest odpowiedzią zarówno na ryzyko działalności prowadzonej przez poszczególne podmioty rynku finansowego (skala „mikro” – zgodnie z prezentowanym powyżej przykładem ryzyka bankowego), jak też na prezentowane powyżej ryzyko systemowe (skala „makro”). *Safety Net* oznacza podjęcie działań przez podmioty *ius publicum*, w zakresie posiadanego przez nie władztwa (kompetencji), których celem powinno być wykonywanie zadań stabilizacyjnych i gwarancyjnych w stosunku do rynku finansowego. Przyjmuje się<sup>12</sup>, iż *Safety Net* jest systemem wyspecjalizowanych instytucji, który obejmuje skoordynowaną działalność następujących podmiotów (komponenty systemu):

- Ministra Finansów, którego aktywność polega m.in. na zapewnieniu niezbędnej „obsługi” normotwórczej, polegającej na przygotowywaniu projektów aktów prawnych i koordynacji ich „ścieżki legislacyjnej”, jak również organizowaniu ewentualnej pomocy rządowej, wyrażonej poprzez finansowanie lub gwarantowanie przez rząd określonych przedsięwzięć;
- nadzoru finansowego, który wykonując przede wszystkim funkcje licencyjne, inspekcyjne i analityczne, posiada (spośród innych podmiotów sfery *ius publicum*) najbardziej aktualne dane o rzeczywistej kondycji finansowej podmiotów nadzorowanych, prowadzących działalność na rynku finansowym, a ponadto, „operacyjnie” realizuje uprawnienia władcze administracji publicznej wobec podmiotów nadzorowanych, poprzez wydawanie zaleceń, rekomendacji lub określonych decyzji, wspartych adekwatnymi uprawnieniami do nakładania kar administracyjnych;

<sup>10</sup> J. Osiński, *Stabilność finansowa w Polsce – aspekty systemowe*, „Bank i Kredyt” 2005, nr 11–12, s. 5.

<sup>11</sup> P. Zapadka, *Sieć bezpieczeństwa finansowego (safety net)...*, s. 151.

<sup>12</sup> J. Osiński, op. cit., s. 8.

- banku centralnego, który w szczególności posiada możliwość „awaryjnego” zasilania największej (ilościowo) grupy podmiotów rynku finansowego, czyli podmiotów prowadzących działalność bankową, realizując w ten sposób jedną z funkcji bankowości centralnej, określanej jako funkcja „pożyczkodawcy ostatniej szansy” (ang. *last resolve*)<sup>13</sup>;
- funduszu gwarancyjnego, który kumuluje coroczne (obowiązkowe) wpłaty od określonych podmiotów rynku finansowego i na podstawie tak zgromadzonych zasobów finansowych wypłaca „gwarantowane” środki pieniężne konsumentom usług finansowych/inwestorom, do wysokości (limitów) wynikających z przepisów prawa, w przypadku wystąpienia określonego *ex lege* zdarzenia, powodującego powstanie roszczenia po stronie uprawnionego podmiotu (takim zdarzeniem może być np.: ogłoszenie upadłości podmiotu rynku finansowego).

Reasumując, system bezpieczeństwa finansowego rozwiniętych gospodarek wolnorynkowych zakłada mniej lub bardziej zintegrowane współdziałanie wymienionych powyżej komponentów *Safety Net*.

W przypadku krajów o wysokich standardach obywatelskich, społecznych i politycznych, koordynacja działań wskazanych powyżej instytucji, których kompetencje i przypisane przez ustawodawcę zadania niejako „wymuszają” współpracę dla celów zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonowania rynku finansowego, jest w oczywisty sposób płynna i naturalna. Wynika to z dobrego rozumienia wspólnego celu, jakim w tym przypadku jest przybliżanie powyżej *utilitas*, którego finalnym rezultatem jest zapewnienie bezpieczeństwa rynku finansowego. Istnieją jednak kraje (jako przykład może służyć Rzeczpospolita Polska), w których koordynowanie współpracy wspomnianych instytucji musi odbywać się na drodze odrębnej regulacji prawnej. Innymi słowy, w omawianym przypadku niezbędna jest odrębna ustawa o charakterze „koordynacyjnym”, aby zapewnić współpracę podmiotów, które z uwagi na przyznane kompetencje i tak współpracować ze sobą powinny. Niezwykle istotnymi elementami, jakie w tego typu przypadkach wymagają unormowania są m.in.: podział odpowiedzialności i zadań określonej instytucji w zarządzaniu kryzysowym; mechanizmy uruchamiania procedur współpracy w przypadku wystąpienia kryzysu/zagrożeń; wymiana informacji oraz zapewnienie odpowiedniej infrastruktury logistycznej służącej do komunikacji pomiędzy podmiotami tworzącymi system<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> O. Szczepańska, P. Sotomska-Krzysztofik, M. Pawliszyn, *Banki centralne wobec kryzysów w systemie bankowym*, „Materiały i Studia NBP” 2004, nr 173, s. 10.

<sup>14</sup> O. Szczepańska, op.cit., s. 24.

## 2. Mechanizm funkcjonowania Komitetu Stabilności Finansowej

Przykładem aktu prawnego, którego zasadniczym celem jest niejako „wymuszanie” bardziej skutecznej koordynacji działań pomiędzy istniejącymi organami administracji publicznej jest ustawa o Komitecie Stabilności Finansowej<sup>15</sup> (dalej: UKSF). Ustawa ta tworzy Komitet Stabilności Finansowej (dalej: Komitet), w skład którego zgodnie z art. 4 ust. 1 UKSF wchodzi: (i) Minister Finansów (będący jednocześnie przewodniczącym Komitetu), (ii) Prezes Narodowego Banku Polskiego, oraz (iii) Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego.

Tak jak to już zostało powyżej podkreślone, omawiana ustawa ma zapewnić lepszą współpracę pomiędzy podmiotami prawa publicznego, które i tak (z istoty swoich kompetencji) powinny współdziałać przy realizacji powierzonych im zadań. Jednak polskie doświadczenia po 1989 r. pokazują, iż w praktyce współpraca pomiędzy Ministrem Finansów, Prezesem NBP i Przewodniczącym KNF (czy też wcześniej Generalnym Inspektorem Nadzoru Bankowego) nie zawsze układała się w sposób pożądanym. Ponieważ międzynarodowe zagrożenia o charakterze systemowym podniosły ryzyko wystąpienia istotnie negatywnych skutków dla stabilności rynków finansowych, polski ustawodawca uznał, że w drodze stosownych norm zawierających obowiązki prawne dla określonych w UKSF podmiotów, należy w tych okolicznościach „przymusić” je do zwiększonej współpracy.

Powyższa interpretacja *ratio legis* omawianego aktu prawnego znajduje potwierdzenie już w art. 1 ust. 2 UKSF, zgodnie z którym „celem działania Komitetu jest zapewnienie efektywnej współpracy w zakresie wspierania i utrzymania stabilności krajowego systemu finansowego poprzez wymianę informacji, opinii i ocen sytuacji w systemie finansowym w kraju i zagranicą oraz koordynacja działań w tym zakresie”. W pierwszej kolejności, w analizowanym przepisie uwagę zwraca dążenie ustawodawcy do zapewnienia podwyższonych standardów właściwej współpracy pomiędzy podmiotami – członkami Komitetu. Potwierdzać to mogą użyte zwroty: „zapewnienie efektywnej współpracy” oraz „koordynacja działań”. Należy to rozumieć jako troskę ustawodawcy o dotychczasową polską praktykę w omawianym zakresie, a jednocześnie jako dbałość o usprawnianie współpracy kompetentnych podmiotów

---

<sup>15</sup> Ustawa z 7.11.2008 r. o Komitecie Stabilności Finansowej (Dz.U. Nr 209, poz. 1317).

w obliczu zewnętrznych zagrożeń. Zadania Komitetu, które zostały bardziej szczegółowo określone w dalszych przepisach UKSF, już w świetle omawianego art. 1 ust. 2 UKSF wydają się mieć przede wszystkim charakter koordynacyjny. Z jednej strony ustawodawcy zależy na skoordynowaniu, a nawet zespoleniu działań podejmowanych przez podmioty – członków Komitetu, zaś z drugiej strony zauważalna jest wyraźnie podkreślana troska ustawodawcy o możliwie płynny proces wzajemnego informowania się członków Komitetu. Wskazana w analizowanej regulacji *expressis verbis* wymiana informacji, opinii i ocen sytuacji jest bowiem kluczowym czynnikiem mającym (poza koordynacją podejmowanych działań) zapewnić skuteczne wykonywanie zadań przez Komitet. Powyższe wynika z faktu, iż każdy z podmiotów – członków Komitetu, z uwagi na kompetencje przyznane przez odrębne regulacje, posiada inne informacje, które jedynie łącznie mogą wpływać na kompleksowy obraz sytuacji w systemie finansowym w kraju. To oznacza, iż celem działalności Komitetu jest z jednej strony wzajemne informowanie się jego członków o zagrożeniach dla stabilności finansowej (w oparciu o dostępne dane), zaś z drugiej strony uzgadnianie i koordynowanie wspólnie podejmowanych działań.

W drugiej kolejności warto wskazać, iż omawiany art. 1 ust. 2 UKSF wprowadza pojęcie „stabilności krajowego systemu finansowego”. Tak jak to już zostało powyżej wskazane, stabilność finansowa jest taką sytuacją, w której mechanizm oceny, alokacji środków pieniężnych i zarządzania ryzykiem finansowym działa wystarczająco dobrze, aby przyczynić się do sprawnego funkcjonowania gospodarki. Owe dobre i sprawne funkcjonowanie gospodarki według ustawodawcy odnosić się ma przede wszystkim do „krajowego systemu finansowego”. W art. 2 pkt 1) UKSF pojęcie „krajowy system finansowy” jest zdefiniowane, choć wyraźnie zauważalna wstrzeźliwość ustawodawcy w tym zakresie sprowadza definicję legalną do roli przepisu odsyłającego. Otóż, przez omawiane pojęcie „krajowego systemu finansowego” należy rozumieć „ogół podmiotów podlegających nadzorowi na podstawie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym” (dalej: UNnRF)<sup>16</sup>. Tym samym, ustawodawca zdecydował się o zdefiniowaniu krajowego systemu finansowego z punktu widzenia ujęcia podmiotowego, poprzez odesłanie do tych podmiotów, których reglamentowana działalność gospodarcza podlega finansowemu nadzorowi ostrożnościowemu wykonywanemu przez Komisję Nadzoru Finansowego (dalej: KNF). W ten sposób poza zakresem pojęciowym krajowego systemu finansowego znalazły się podmioty nie podlegające nadzorowi KNF (np.: parafinan-

---

<sup>16</sup> Ustawa z 21.7.2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. Nr 157, poz. 1119 ze zm.).



sowe firmy pożyczkowe). Jednak zarówno ilość podmiotów nie podlegających nadzorowi KNF w polskim systemie finansowym, jak również skala prowadzonej przez te podmioty działalności, pozwala przypuszczać, iż podejmowanie przez Komitet działań, które nie odnosiłyby bezpośredniego skutku dla tychże podmiotów, nie stanowi poważnego zagrożenia dla polskiego rynku finansowego jako całości. Ponadto, skoro członkiem Komitetu jest Przewodniczący KNF, ewentualne działania Komitetu kierowane do podmiotów wyłączonych spoza nadzoru (kompetencji) KNF, pozbawione byłyby elementu „władztwa”, który jest niezbędny do wymuszania określonych zachowań od adresatów podejmowanych rozstrzygnięć. W art. 1 ust. 2 UNnRF zostały wymienione (w sposób enumeratywny) podmioty podlegające nadzorowi KNF, które tym samym zostały zaklasyfikowane do pojęcia krajowego systemu finansowego w rozumieniu art. 2 pkt 1) UKSF. Do takich podmiotów można zatem zaliczyć m.in.: banki (w formie spółek akcyjnych, banki spółdzielcze i banki państwowe)<sup>17</sup>, fundusze emerytalne i towarzystwa funduszy emerytalnych, zakłady ubezpieczeń, fundusze inwestycyjne i towarzystwa funduszy inwestycyjnych, firmy inwestycyjne, Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie S.A., Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych S.A., BondSpot S.A., a także instytucje pieniądza elektronicznego.

Przedstawiony powyżej cel działania Komitetu uzupełniony jest określonymi w art. 3 UKSF zadaniami Komitetu, które nie są jednak wymienione w formie zamkniętego katalogu (*numerus clausus*), co powoduje, iż Komitet może podejmować także inne działania, o ile uzasadnione są one koniecznością wykonania celu głównego powołania Komitetu. Otwarcie katalogu zadań Komitetu (poprzez użycie przez ustawodawcę zwrotu „w szczególności”) należy ocenić pozytywnie, z uwagi na niedającą się przewidzieć (w dniu uchwalania omawianej ustawy) dynamikę zmian na międzynarodowym i polskim rynku finansowym. Dzięki temu, kierując się określonym przez ustawodawcę celem głównym, Komitet może (w razie wystąpienia takich okoliczności) stosować także inne środki o charakterze koordynacyjnym. Warto jednak podkreślić, iż kierując się zasadą legalizmu w działalności organów władzy publicznej, nie jest możliwym ustanawianie przez podmioty tworzące Komitet jakichkolwiek dodatkowych (dorozumianych) kompetencji ponad przyznane przez regulacje prawa powszechnie obowiązującego. Artykuł 7 Konstytucji zawiera bowiem normę zakazującą domniemania kompetencji organu władzy publicznej<sup>18</sup>, co powoduje, iż to normy prawa powszechnie obowiązującego

<sup>17</sup> Zgodnie z art. 12 ustawy z 29.8.1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. z 2010 r., Nr 1, poz. 1 ze zm.).

<sup>18</sup> Postanowienie SN z 18.1.2005 r., sygn. WK 22/04, OSNKW 2005/3/29.

wyznaczają granice aktywności administracji publicznej<sup>19</sup>. Dlatego też, omawiane otwarcie katalogu zadań Komitetu dotyczy, po pierwsze, realizacji celu głównego jego powołania, zaś po drugie, jest związane wyłącznie z działaniami o charakterze koordynacyjno – informacyjnym, jakie podmioty tworzące Komitet zobowiązane są wzajemnie podejmować. Powyższą interpretację potwierdza m.in. art. 3 ust. 5 UKSF, zgodnie z którym realizacja zadań Komitetu, w tym zasady i zakres wymiany informacji, odbywa się zgodnie z przepisami regulującymi zadania i kompetencje Ministra Finansów, Narodowego Banku Polskiego oraz Komisji Nadzoru Finansowego.

Zgodnie z art. 3 UKSF, do zadań Komitetu należy (w szczególności):

- dokonywanie ocen sytuacji w krajowym systemie finansowym i na rynkach międzynarodowych;
- zapewnienie obiegu informacji pomiędzy członkami Komitetu dotyczących istotnych zdarzeń i tendencji mogących stanowić zagrożenie dla stabilności krajowego systemu finansowego;
- opracowanie i przyjmowanie procedur współdziałania na wypadek wystąpienia zagrożenia dla stabilności krajowego systemu finansowego (po przyjęciu procedur, np.: planów awaryjnych, członkowie Komitetu zobowiązani są do ich wdrożenia); oraz
- koordynowanie działań członków Komitetu w sytuacji bezpośredniego zagrożenia dla stabilności krajowego systemu finansowego.

W tym ostatnim przypadku, ustawodawca wymaga, aby członkowie Komitetu (według swojej właściwości) przedstawiali następujące opinie: (i) dotyczącą wypłacalności zagrożonych podmiotów rynku finansowego (Przewodniczący KNF); (ii) dotyczącą płynności sektora bankowego (Prezes NBP); a także (iii) dotyczącą możliwości wsparcia zagrożonych podmiotów ze środków publicznych (Minister Finansów). W wymiarze praktycznym, nałożenie na członków Komitetu obowiązku prawnego „skoordynowanego współdziałania”, umożliwić ma monitoring stabilności systemu finansowego<sup>20</sup>. Proces ten powinien mieć ciągły i powtarzalny charakter, i polegać na dokonywaniu opartych na aktualnych danych analiz, których przedmiotem są: warunki makroekonomiczne działania systemu finansowego, procesy zachodzące na rynkach finansowych, analizę ryzyka zarówno dla działalności indywidualnych podmiotów (zgodnie z ich profilem ryzyka), jak również analizę ryzyka systemowego. W ten

---

<sup>19</sup> P. Zapadka, *Dobre praktyki rynku finansowego – wybrane aspekty*, „Prawo Bankowe” 2007, nr 7/8, s. 45.

<sup>20</sup> J. Osiński, *op.cit.*, s. 9.

sposób, podmioty współpracujące w ramach koncepcji *Safety Net*, mają możliwość ustalenia zagrożeń dla poszczególnych podmiotów (ang. *microprudential analysis*) oraz zagrożeń dla rynku finansowego traktowanego jako całość (ang. *macroprudential analysis*). Wskazywane jest<sup>21</sup>, iż wyniki owych *macroprudential analysis* powinny być w dość przejrzysty i czytelny sposób udostępniane wszystkim uczestnikom/podmiotom rynku finansowego. Uczestnicy rynku, nie posiadając bowiem pełnych danych o zachowaniu innych (konkurencyjnych) podmiotów prowadzących działalność na rynku finansowym, nie są w stanie samodzielnie zaobserwować pewnych trendów, czy też rozpoczynających się procesów o skali makro. Tego typu ogłęd posiadają bowiem instytucje *ius publicum*, które w oparciu o przyznane uprawnienia mają dostęp do informacji prawnie chronionych, które dotyczą prowadzenia działalności reglamentowanych podmiotów rynku finansowego. Tym samym, zagregowane informacje pozyskane od podmiotów rynku finansowego, stanowią podstawę do przygotowania analiz, które w efekcie służą lepszej orientacji w aktualnej sytuacji makro na rynku finansowym, samym jego uczestnikiem. Tworzące system *Safety Net* podmioty *ius publicum* są zatem swoistym „katalizatorem” szczegółowych i nierzadko fragmentarycznych informacji, na podstawie których wytwarzane są zbiorcze analizy dla rynku. Dzięki tak sporządzonym analizom, możliwe jest wstępne informowanie podmiotów tworzących rynek finansowy o zbliżających się trendach, a tym samym realizowana jest funkcja wczesnego ostrzegania (ang. *early warning*) przed ewentualnymi zagrożeniami.

Organizacja prac Komitetu, z uwagi na „koordynacyjny” charakter przyznanych Komitetowi zadań uregulowana jest w zaledwie kilku przepisach (art. 5–11 UKSF). Co do zasady, co w naturalny sposób ma podnosić rangę posiedzeń Komitetu, jego członkowie uczestniczą w posiedzeniach Komitetu osobiście. Niemniej, w przypadku, gdy nie jest możliwy osobisty udział członka Komitetu w posiedzeniu, wyznacza on swojego przedstawiciela, któremu podczas posiedzenia przysługują uprawnienia reprezentowanego członka Komitetu. W praktyce, w posiedzeniach Komitetu uczestniczy Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów, Członek Zarządu NBP oraz Przewodniczący KNF. Regulacje przewidują także możliwość udziału w posiedzeniach Komitetu innych osób wskazanych przez poszczególnych członków Komitetu, z tzw. „głosem doradczym”, co jest wysoce uzasadnionym rozwiązaniem, w szczególności w przypadku konieczności korzystania przez członków Ko-

---

<sup>21</sup> Ibidem, s. 11.

mitetu z wiedzy eksperckiej. Posiedzenia Komitetu odbywają się co najmniej raz na sześć miesięcy i są zwoływane przez Przewodniczącego Komitetu z własnej inicjatywy lub na wniosek innego członka Komitetu. W przypadku złożenia przedmiotowego wniosku, taki wniosek musi zawierać uzasadnienie zwołania posiedzenia Komitetu, a ponadto może wskazywać proponowany termin tego posiedzenia. Z ważnych powodów posiedzenie Komitetu może być zwołane w terminie innym niż wskazany we wniosku. Komitet przyjmuje regulamin określający sposób i tryb jego działania. Obsługę o charakterze logistyczno-kancelaryjnym i przygotowywanie posiedzeń Komitetu zapewnia urząd obsługujący Ministra Finansów, czyli Ministerstwo Finansów.

Ponieważ Komitet jest podmiotem, którego koordynacyjny charakter nie wymaga przyznania mu odrębnego bytu prawnego, nie jest możliwe uznanie, iż decyzje podejmowane na posiedzeniach Komitetu mają charakter decyzji administracyjnych. Nie jest to bowiem jakiegokolwiek rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy, w rozumieniu art. 1 pkt 1) Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>22</sup>. Tak jak to było wskazane powyżej, *ratio legis* stworzenia Komitetu jest związane raczej z potrzebą zapewnienia lepszego współdziałania pomiędzy istniejącymi już podmiotami sfery *ius publicum*, których kompetencje, także w odniesieniu do zakresu rozstrzygnięć dokonywanych w formie decyzji administracyjnych, są określone przepisami prawa. Dlatego też, ustawodawca na gruncie UKSF konstytuuje formę prawną tzw. „rozstrzygnięć”, choć nie jest w pełni określone o jakiego typu akt władztwa państwowego w tym przypadku chodzi. Zgodnie z art. 7 UKSF „stanowiska lub rozstrzygnięcia Komitetu przyjmowane są jednomyślnie w obecności wszystkich członków Komitetu”. Można zatem uznać, iż w ten sposób określona jest formuła wzajemnej wymiany informacji i koordynacji wspólnych działań członków Komitetu, zgodnie z celem jego powołania, o czym była mowa powyżej. Komitet może tworzyć grupy robocze, w skład których wchodzić pracownicy urzędu obsługującego Ministra Finansów, pracownicy Narodowego Banku Polskiego oraz pracownicy Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego. Za zgodą Komitetu w skład grup roboczych mogą również wchodzić inne osoby posiadające odpowiednią wiedzę lub doświadczenie z zakresu działań na rzecz utrzymania stabilności krajowego systemu finansowego. Zadania grup roboczych określa Komitet, któremu też przedstawiane są wyniki prac grup roboczych. Ponieważ w tego typu działalności potrzeba korzystania z wiedzy eksperckiej jest zagadnieniem bezspornym, należy pozytywnie ocenić przewidzianą przez ustawodawcę możliwość korzystania z własnego „zaplecza intelektualnego”.

---

<sup>22</sup> Ustawa z 14.6.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 30, poz. 168 ze zm.).

Z uwagi na sensytywny charakter informacji, jakie przedstawiane są członkom Komitetu, ustawodawca chroni dostęp do tychże informacji w dwojaki sposób. Po pierwsze, członkowie Komitetu (lub osoby ich zastępujące) oraz członkowie eksperckich zespołów roboczych powołanych przez Komitet, którzy mogą dokonywać wzajemnej wymiany informacji, w tym informacji chronionych na podstawie odrębnych ustaw, o ile są one niezbędne do prawidłowej realizacji celów Komitetu, są jednocześnie obowiązani do nieujawniania osobom nieupoważnionym informacji, z którymi zapoznali się w trakcie wykonywania zadań związanych z realizacją ustawy. Informacje te mogą być udostępniane jedynie członkom Komisji Nadzoru Finansowego oraz członkom Rady Polityki Pieniężnej. Ów sensytywny charakter omawianych informacji związany jest z ich potencjalnym wpływem na nastroje uczestników rynku finansowego. Decyzje inwestycyjne instytucji finansowych, decyzje inwestorów giełdowych czy też nawet nastroje klientów, którzy zdeponowali środki finansowe w bankach, mogą być pobudzane pozytywnymi lub negatywnymi informacjami, do których dostęp ma Komitet. Celem uniknięcia jakiegokolwiek wpływu tychże informacji na zachowania rynku finansowego (np.: gwałtowne spadki kursów instrumentów finansowych notowanych na giełdowym rynku regulowanym lub zjawisko „run on banks”), ustawodawca wprowadza omawiany zakaz ujawniania informacji. Można omawianą konstrukcję prawną potraktować jako *sui generis* „tajemnicę zawodową”, której zachowanie zapewnia równy dostęp do informacji pozostałym uczestnikom rynku finansowego. Obowiązek nieujawniania informacji, trwa również po zaprzestaniu wykonywania zadań związanych z realizacją ustawy przez wskazane powyżej osoby. Minister Finansów, Prezes Narodowego Banku Polskiego oraz Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego mogą upoważnić inne osoby do dostępu do informacji, przy czym w stosunku do tych osób zastosowanie mają omawiane przepisy dotyczące zakazu ujawniania informacji osobom nieupoważnionym.

Po drugie zaś, ochrona sensytywnych informacji dotyczy informacji o samych pracach Komitetu. Takie informacje, w tym ustalenia dokonane przez Komitet, mogą zostać podane do publicznej wiadomości. Uwagę zwraca użyte przez ustawodawcę sformułowanie „mogą”, które nadaje Komisji uprawnienie do selekcjonowania informacji podawanych do publicznej wiadomości. Wydaje się, iż z uwagi na specyfikę działań Komitetu, jego zapobiegawczy w stosunku do zagrożeń systemowych charakter, a przede wszystkim wskazywany powyżej możliwy wpływ tego typu informacji na reakcje rynku finansowego, takie uprawnienie należy uznać za trafne. Swoiste ograniczanie dostępu opinii publicznej do pełnej informacji na temat działań Ko-

mitetu mieści się bowiem w kategoriach uznanych przez prawo jako „ochrona ważnego interesu gospodarczego państwa”. Sposób ustalenia treści omawianych informacji określa regulamin działania Komitetu, przy czym, o podaniu takiej informacji do publicznej wiadomości każdorazowo decyduje Komitet. Wówczas, informacje te zamieszczane są w Biuletynie Informacji Publicznej Ministra Finansów.

Na zakończenie, warto także dodać, iż członkowie Komitetu, w celu wzmocnienia współpracy międzynarodowej na rzecz utrzymania stabilności finansowej, mogą zawierać porozumienia z instytucjami realizującymi zadania z tego zakresu w państwach Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Europejskim Bankiem Centralnym, bankami centralnymi wchodzącymi w skład Europejskiego Systemu Banków Centralnych oraz ministrami finansów i organami nadzoru nad rynkiem finansowym w państwach Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Przedmiotowe porozumienia, w sposób szczegółowy powinny określać zasady współpracy, zakres wymiany informacji oraz zasady ochrony tych informacji.

### 3. Wnioski dotyczące polskiego modelu systemu bezpieczeństwa finansowego

Podsumowując omawianą tematykę działalności Komitetu, warto jest wskazać na kilka dodatkowych aspektów.

Po pierwsze, w stosunku do optymalnego modelu *Safety Net*, składającego się z czterech przybliżonych powyżej komponentów (tj. Ministra Finansów, nadzoru finansowego, banku centralnego i funduszu gwarancyjnego), w analizowanym przypadku Komitetu nie występuje czwarty z komponentów, tj. fundusz gwarancyjny. Wynikać to może z dość jednoznacznych regulacji, jakie konstytuują działalność takich instytucji, a które zakładają w obszarze kompetencyjnym przede wszystkim wsparcie dla klientów usług finansowych, rozumiane jako gwarantowanie zwrotu środków powierzonych podmiotom rynku finansowego. Innymi słowy, skoro kompetencje takiego podmiotu wynikają *ex lege*, a jego rola jest wyraźnie do tych kompetencji zawężona, nie istnieje potrzeba uzupełniania składu Komitetu o przedstawicieli tego typu funduszy. Ponadto, fundusze te w polskim systemie prawnym podlegają (bezpośrednio lub pośrednio) nadzorowi ze strony tych instytucji, których przedstawiciele wchodzi w skład komponentów „polskiego Safety Net”. Tym samym, rola omawianych funduszy w systemie Safety Net może być określona jako „bierna” i wykonawcza, nie zaś *stricte* decyzyjna i kreacyjna,

co może stanowić powód zauważanej absencji przedstawicieli takich funduszy w składzie omawianego Komitetu. Należy podkreślić, iż podstawową funkcją tych funduszy jest zapewnienie gwarancji wypłaty środków pieniężnych uprawnionym podmiotom do wysokości wytyczonych *ex lege* limitów. Przykładowo, polski system prawny przewiduje system gwarantowania wypłaty środków pieniężnych zgromadzonych przez deponenta (klienta) na rachunku bankowym banku, który uprawnia deponenta do żądania realizacji gwarantowanej wypłaty środków pieniężnych (do wysokości przewidzianej przez ustawę), od spełnienia warunku gwarancji, tj. od dnia wydania postanowienia o ogłoszeniu upadłości banku. Organizatorem tego systemu jest podlegający nadzorowi Ministra Finansów Bankowy Fundusz Gwarancyjny<sup>23</sup>. Warto także dodać, iż BFG realizuje także zadania tzw. funduszu pomocowego, którego celem jest wsparcie pożyczkowe banków znajdujących się w trakcie realizacji programu naprawczego. Wsparcie finansowe dla zasygnalizowanych działań BFG, mających na celu zarówno realizację funkcji gwarancyjnych w stosunku do klientów banków, jak też funkcji płynnościowych w stosunku do banków znajdujących się w trakcie postępowania naprawczego, może zostać zapewnione także przez bank centralny. Zgodnie bowiem z art. 43 ustawy o NBP<sup>24</sup>, bank centralny posiada uprawnienie do udzielenia kredytu BFG. Bezspornie należy w tym miejscu podkreślić doniosłą rolę tego typu funduszy w sferze psychologii bezpieczeństwa funkcjonowania rynku finansowego. W tym właśnie sensie są one istotnymi elementami koncepcji *Safety Net*, ponieważ komunikują klientom usług finansowych troskę władzy publicznej o ochronę należnych tymże klientom środków finansowych, powierzonych instytucjom finansowym. Nie mniej, z uwagi na przytoczoną powyżej argumentację, udział przedstawicieli tego typu funduszy w pracach Komitetu należy uznać za zbyteczny.

Po drugie, z uwagi na fakt, iż Komitet jest podmiotem koordynującym działania organów administracji publicznej, których kompetencje są fundamentalnie ważne dla bezpieczeństwa finansowego państwa, należy uznać Komitet jako tytułowy kluczowy element polskiego systemu bezpieczeństwa finansowego. Polski ustawodawca, zamiast tworzenia nowej (dodatkowej) instytucji sfery *ius publicum*, która odpowiadałaby za zarządzanie ryzykiem systemowym, wybrał wariant podwyższenia standardów wzajemnej współ-

---

<sup>23</sup> Ustawa z 14.12.1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz.U. z 2007 r., Nr 70 poz. 474 ze zm.).

<sup>24</sup> Ustawa z 29.8.1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 2005 r., Nr 1, poz. 2 ze zm.).

pracy pomiędzy istniejącymi już podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo rynku finansowego. Rozwiązanie to, choć bez wątplenia niebędące panaceum na wszystkie problemy szeroko rozumianej koordynacji i organizacji zadań polskiej administracji publicznej, jest rozwiązaniem bardzo elastycznym i niskokosztowym, co także ma istotne znaczenie z punktu widzenia praktyki wykonywania administracji publicznej w Polsce po 1989 r.

Po trzecie, warto jednak wyraźnie podkreślić, iż jakiegokolwiek rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę w odniesieniu do finalnego kształtu „polskiego *Safety Net*” nie może być traktowane jako ograniczenie omawianego powyżej ryzyka systemowego do bezpiecznego minimum. Żadne z przyjętych rozwiązań instytucjonalnych nie może bowiem oznaczać jednoczesnego zakończenia procesu przeciwdziałania zagrożeniom dla bezpieczeństwa rynku finansowego. W analizowanym przypadku omawiane ramy normatywne działalności Komitetu umożliwiają jedynie określenie przyjętej w polskim systemie prawnym formuły realizacji „polskiego *Safety Net*”, polegającej na koordynacji wspólnych działań i zapewnieniu wymiany informacji. Jednak na finalne rezultaty działań Komitetu, składa się wiele czynników pozaprawnych, m.in. o charakterze mikro i makroekonomicznym, które nie stanowiły przedmiotu niniejszej analizy.