

# Wprowadzenie

Władza publiczna w każdym państwie podejmuje się wypełniania wielu obowiązków wobec społeczeństwa, które przeważnie skoncentrowane są na organizowaniu i ochronie życia społecznego, zapewnianiu spokoju i bezpieczeństwa publicznego oraz dbałości o stabilne i prawidłowe działanie gospodarki rynkowej, a co jest z tym bezpośrednio związane dbałości o należyte i bezpieczne funkcjonowanie systemu finansowego. Aktywna rola państwa w zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania systemu finansowego może być uzasadniona potrzebą chronienia mechanizmów rynkowych i koniecznością zapewnienia prawidłowego funkcjonowania poszczególnych instytucji finansowych. Ocena zasadności ingerencji nadzorczej w przebieg procesów rynkowych jest zależna od przyjętego w danym państwie modelu systemu gospodarczego. Zgodnie z klasycznymi teoriami liberalnymi wszelka ingerencja państwa w działanie mechanizmu rynkowego jest o tyle niecelowa i niewskazana, że prowadzi do zakłócenia jego funkcjonowania. Natomiast zgodnie z teoriami ekonomicznymi dopuszczającymi interwencjonizm państwa, taka ingerencja jest konieczna, gdyż pozwala na wyeliminowanie negatywnych efektów i ryzyka związanych z nieregulowaną działalnością<sup>1</sup>. Abstrahując od rozważań o charakterze ekonomicznym, należy stwierdzić, że ingerencja nadzorcza w przebieg procesów zachodzących w obrębie rynków finansowych jest obecnie zjawiskiem powszechnie występującym w systemach prawnych. Ingerencja ta uzasadniona jest ze względu na szczególną rolę jaką odgrywają instytucje finansowe w obrębie systemu finansowego oraz ze względu na zaufanie publiczne jakim cieszą się te instytucje.

---

<sup>1</sup> Próbą pogodzenia powyższych tendencji może być postulat *M. Jełowickiego*, aby zawsze dążyć do utrzymania równowagi pomiędzy zachowaniem swobód obywatelskich i swobód innych podmiotów, a niezbędnym ograniczeniem działań szkodliwych lub zagrażających interesom państwa, społeczeństwa, grup społecznych i poszczególnych obywateli. Por. szerzej: *M. Jełowicki*, *Organy administracji specjalnej*, Warszawa 1990, s. 176.

Przejsie od modelu gospodarki socjalistycznej do gospodarki wolnorynkowej, wymusiło na prawodawcy dokonanie powaźnych i daleko idących zmian w strukturze administracji gospodarczej i w katalogu prawnych form działania, które mogą być wykorzystywane przez organy administracji publicznej regulujące procesy występujące w obrocie gospodarczym. W konsekwencji, podobnym kompleksowym zmianom podlegały i nadal podlegają struktura i prawne formy działania stosowane przez organy administracji publicznej sprawujące nadzór nad systemem finansowym. Zmiany jakim ulegała, ulega i powinna ulegać struktura instytucjonalnoprawna administracji publicznej sprawującej nadzór nad rynkiem finansowym i prawne formy działania wykorzystywane przez aparat nadzorczy są wyrazem dynamicznych, ewolucyjnych, a miejscami nawet rewolucyjnych zmian zachodzących w obrębie rynków finansowych. Ostatnie lata przynosiły bowiem nowe potrzeby i zjawiska, które wymagały reakcji ze strony administracji publicznej, a nie mieściły się w strukturze prawnej nadzoru nad systemem finansowym, generując potrzebę szybkich i daleko sięgających zmian w kierunku unowocześniania nadzoru, jego dostosowania do wymagań i tendencji płynących bezpośrednio z rynku. Należy podkreślić, że wszelkie zaniedbania w szybkości i intensywności reakcji na zmiany będą generowały poważne konsekwencje. Wystarczy wskazać, iż nieadekwatny do potrzeb i zjawisk rynku finansowego nadzór będzie funkcjonował w sposób niesprawny, co w konsekwencji będzie miało negatywne przełożenie na funkcjonowanie nadzorowanych instytucji finansowych i całego systemu finansowego. Warto podkreślić, iż postulat dostosowania regulacji prawnych do stanu ekonomiki i świadomości społecznej<sup>2</sup> jest o tyle istotny, że implementacja do systemu prawnego norm niedostosowanych do rzeczywistości społecznej i ekonomicznej prowadzi do ich lekceważenia, a tym samym uczy adresatów norm prawnych nieposłuszeństwa wobec prawa, co w konsekwencji prowadzi do osłabienia regulacyjnej roli prawa. Przepisy prawa nie mogą być tworzone w oderwaniu od rzeczywistości społecznej i gospodarczej bowiem celem implementacji wszelkich regulacji prawnych do systemu prawa jest skuteczne ich stosowanie do regulowania stosunków o charakterze gospodarczym lub społecznym. Ewentualne nowelizacje

---

<sup>2</sup> Postulat taki był zgłaszany w literaturze przez *J. Starościka*; por. szerzej: *J. Starościk*, *Podstawy prawne działania administracji*, Źródła prawa administracyjnego, Warszawa 1973, s. 190–191.

aktów prawnych normujących zagadnienia nadzoru nad rynkiem finansowym nie mogą prowadzić do powstania „pustki społecznej”<sup>3</sup> – sytuacji, w której doniosłe z punktu widzenia gospodarczego zagadnienia nie będą przedmiotem regulacji o charakterze normatywnym lub nienormatywnym, bowiem nawet nienajlepsza regulacja prawna jest lepszym rozwiązaniem niż brak jakiegokolwiek regulacji.

Władze nadzorcze w poszczególnych krajach są, w podejmowanych przez siebie działaniach o charakterze regulacyjnym, w coraz większym stopniu związane i zdeterminowane różnymi standardami o charakterze międzynarodowym. Zjawisko to jest ściśle skorelowane z postępującymi procesami globalizacji, liberalizacji i deregulacji, które prowadzą do wzrostu powiązań pomiędzy krajowymi systemami finansowymi i do standaryzacji w obrębie regulacji prawnych ograniczających swobody świadczenia usług i przepływu kapitałów. Wydaje się, iż ten nowy trend powinien być oceniany pozytywnie, bowiem harmonizacja rozwiązań prawnych pozwala na zminimalizowanie możliwości wystąpienia arbitrażu regulacyjnego<sup>4</sup>. Odmiennie regulacje prawne dotyczące funkcjonowania systemów finansowych prowadzą do sytuacji, w której instytucje finansowe wybierają sobie takie otoczenie regulacyjne, które w najmniejszym stopniu będzie ograniczać możliwość prowadzenia przez nie działalności. Aby uniknąć tego niekorzystnego zjawiska, w którym funkcjonowanie nadzoru nad rynkiem finansowym jest jednym z kryteriów podlegających ocenie w procesie wyboru przez instytucję finansową kraju siedziby – konieczne jest stworzenie identycznej pozycji wyjściowej dla wszystkich konkurujących ze sobą podmiotów gospodarczych działających w obrębie globalnego rynku finansowego, tak by o wyborze kraju siedziby decydowały czynniki o charakterze ekonomicznym a nie czynniki o charakterze prawnym. Biorąc pod uwagę specyfikę funkcjonowania systemu finansowego, którego uczestnicy są nastawieni na wypracowanie jak największego zysku w ujęciu ekonomicz-

---

<sup>3</sup> J. Starościak, *Problemy współczesnej administracji*, Warszawa 1972, s. 57–58.

<sup>4</sup> Warto zauważyć, iż w UE długo nie doceniano zagrożeń płynących z występującego arbitrażu regulacyjnego; por. szerzej: R. Drury, *The „Delaware Syndrome”: European Fears nad Reactions*, *Business Law Review* 2005, Nr 11, s. 709; Ch. W. A. Timmermans, *Die europäische Rechtsangleichung im Gesellschaftsrecht. Eine integrations und rechtspolitische Analyse*, *RabelsZ* 1984, Nr 48, s. 14; W. Klyta, *Spółki kapitałowe w prawie europejskim*, KPP 2000, z. 4, s. 794–798.