

Wstęp

Nadzór bankowy jest jedną z tych instytucji, które charakteryzują aktualny polski porządek prawny. Zinstytucjonalizowana forma monitorowania i ingerencji w komercyjną działalność bankową istniała już w Polsce międzywojennej, jednakże w postaci daleko odbiegającej od jej obecnego kształtu. Natomiast wprowadzony po II wojnie światowej system państwowego monobanku spowodował bezzasadność istnienia państwowego nadzoru bankowego. Instytucja nadzoru powróciła do systemu prawnego w Polsce po zmianach ustrojowych w 1989 r. W tym czasie zaczęły bowiem pojawiać się banki komercyjne, gdyż dotychczasowy system monobanku zastąpiono systemem dwupoziomym. Zmieniać zaczęła się także struktura własnościowa banków w Polsce oraz rola NBP jako banku centralnego.

Koncepcja oddziaływania państwa na newralgiczny rynek usług bankowych wynikała z koncepcji oddziaływania państwa na cały sektor finansowy. Instytucja nadzoru bankowego nie była jedyną instytucją nadzorczą, jaka pojawiła się po 1989 r. Zaczęły pojawiać się kolejne organy nadzoru państwowe: nad giełdą, systemem zabezpieczeń społecznych i rynkiem ubezpieczeń gospodarczych. Rozwój takiej aktywności państwa oznaczał uznanie doniosłości i znaczenia wspomnianych dziedzin gospodarki. Jednocześnie wskazywał na konieczność monitorowania niedojrzałego – i tym samym stwarzającego pewne zagrożenia – rynku polskiego lat 90.

Aktywność państwa w zakresie działalności bankowej, w szczególności w płaszczyźnie monitorowania banków komercyjnych zaczęła znajdować odzwierciedlenie w publikacjach naukowych. Opracowania z lat 90 skupiły się jednak przede wszystkim na opisie stanu prawnego. Całkowicie natomiast poza zainteresowaniem nauki pozostawała analiza zagadnienia funkcjonowania nadzoru w Polsce.

Jednocześnie dotychczasowy okres istnienia tej instytucji, nie tylko pozwalała, ale wręcz obliuguje do przyjrzenia się efektom aktywnego uczestniczenia państwa w odniesieniu do działalności bankowej. Tym bardziej, że mimo upływu dość znacznego czasu nie została wypracowana stabilna koncepcja celu, zakresu i sposobu takiej szczególnej interwencji państwa w gospodarce. Na zmianę pojawiają się idee rozwoju nadzoru nad wszystkimi sektorami rynku finansowego oraz koncepcje wycofywania się państwa z nadzorowania określonych fragmentów rynku. Nie ustają też prace nad kształtem instytucji nadzoru. Zasadnicze zmiany po reaktywowaniu nadzoru w Polsce poczyniły

zarówno uchwalona w 1997 r. ustawa o NBP i Prawo bankowe, jak i kolejne ich nowelizacje.

Celem pracy nie jest opis rozwiązań ustawowych dotyczących samej instytucji nadzoru bankowego, ale przedstawienie tego jak funkcjonują przyjęte rozwiązania, jak funkcjonuje organ nadzoru i jak układa się współpraca banków komercyjnych z państwem w dziedzinie działalności bankowej. Zadanie to realizowane jest poprzez przedstawienie praktyki bankowej prowadzonej pod nadzorującym okiem państwa z perspektywy sali sądowej.

Podstawowym źródłem informacji dotyczących zagadnień praktycznych są więc orzeczenia zapadłe w sprawach nadzorczych, głównie na skutek zaskarżenia rozstrzygnięć organu nadzoru. Dlatego też szczególną uwagę poświęcono w pracy dokładnej analizie jednego zagadnienia, a mianowicie niezauważanej dotychczas w literaturze kwestii rozszerzającej się na przestrzeni kilkunastu lat możliwości zaskarżenia rozstrzygnięć organu nadzoru, czyli sądowej kontroli administracji państwa w zakresie nadzoru bankowego. To zagadnienie starano się przedstawić na podstawie analizy ustaw bankowych zarówno z 1989 r., jak i aktualnie obowiązujących.

W pracy podjęto też problem wpływu zmiany ustaw bankowych na praktykę nadzorczą, a także wpływu ujawnionych problemów związanych z nadzorem bankowym na aktualne rozwiązania ustawowe.

Praca stanowi pierwszą próbę poszukiwań w określonym obszarze. Wyniki prac podobnych do przedstawianej mogłyby przyczynić się do znalezienia rozwiązań optymalnych.

Rozprawa składa się z dwóch rozdziałów, podzielonych na podrozdziały. Rozdział pierwszy dotyczy kształtowania się rozwoju sądowej kontroli działalności nadzorczej, a więc zagadnienia o podstawowym znaczeniu dla zainteresowanych banków. Rozdział drugi podejmuje problemy praktyki nadzorczej i oparty jest na analizie orzeczeń zapadłych w związku z prowadzonymi sporami.

Bardziej szczegółowo układ i treść pracy przedstawia się następująco:

Rozdział pierwszy dotyczy rozwoju dopuszczalności zaskarżenia rozstrzygnięć nadzorczych. Innymi słowy, rozwoju możliwości obrony praw banku przed działaniami organu nadzoru, głównie związanymi ze stosowaniem środków nadzoru.

Rozwój ten został przedstawiony chronologicznie, od początku funkcjonowania nadzoru państwa nad bankami komercyjnymi, aż do chwili obecnej. Uwzględnią istotne w tym zakresie zmiany zarówno prawa bankowego, jak i procedury administracyjnej.

W rozdziale przedstawiona została ewolucja ochrony praw nadzorowanego banku. Począwszy od bardzo karłowatej ochrony (bowiem początkowo ustawa przewidywała jedynie możliwość zaskarżenia jednego środka nadzoru, tzn. odmowy zgody na utworzenie banku), aż do sytuacji obecnej, w której do-

puszczalne jest zaskarżenie wszystkich decyzji administracyjnych w sprawach nadzoru. Wątpliwości w tej kwestii budziły jeszcze do niedawna pewne konkretne postanowienia ustawy – Prawo bankowe, wyłączające jednak dopuszczalność zaskarżenia niektórych decyzji nadzorczych Komisji.

Rozdział drugi to prezentacja problemów wynikających z funkcjonowania nadzoru na podstawie analizy zebranych orzeczeń, zapadłych przed Naczelnym Sądem Administracyjnym i Sądem Wojewódzkim w Warszawie (sądem gospodarczym), w sprawach z zakresu nadzoru bankowego. Prezentowane orzeczenia zapadały w okresie od 31.1.1989 r. do 30.9.2001 r. Pochodzą więc z czasu obowiązywania zarówno ustaw bankowych z 31.1.1989 r., jak też obecnych, z 29.8.1997 r. W większości są to spory prowadzone jeszcze z NBP jako organem nadzoru bankowego.

Katalog zaprezentowany w pracy jest pełny i kompletny. Dotarto do dokumentacji dotyczących prowadzonych postępowań i wydanych w nich orzeczeń.

Problemy przedstawiono poprzez analizę kolejnych grup orzeczeń. Rozdział składa się z następujących podrozdziałów:

- 1) tworzenie banków;
- 2) skarga banku komercyjnego na bezczynność organu nadzoru;
- 3) odwołanie członka zarządu banku;
- 4) zarząd komisaryczny;
- 5) przejęcie banku;
- 6) likwidacja banku.

Praca zawiera ponadto wykaz wykorzystanych aktów prawnych, projektów aktów prawnych, orzeczeń sądowych oraz literatury.

Charakter pracy i zamierzone cele zdecydowały o rodzajach wykorzystywanych źródeł i przyjętych metodach badawczych.

Wykorzystano zarówno literaturę polsko-, jak i anglojęzyczną, dotyczącą prawa bankowego, prawa administracyjnego materialnego i formalnego oraz prawa postępowania cywilnego.

W rozprawie wykorzystano także materiały pochodzące z komisji sejmowych, a dotyczące omawianej problematyki. Głównym jednak materiałem badawczym było orzecznictwo sądowe, które stworzyło możliwość dotarcia zarówno do stanowiska zajmowanego przez strony sporu, jak i – rozstrzygającego ten spór – sądu.