

## Ocena nowego publicznego prawa bankowego w Polsce

Maj 1998

Prof. zw. dr hab. Cezary Kosikowski

# Raport

**Nr 136**

Nowe polskie publiczne prawo bankowe jest zawarte w ustawach z 29 sierpnia 1997r.: - Prawo bankowe oraz o NBP. Ocena nowych rozwiązań jest przeprowadzona z punktu widzenia zgodności tych ustaw z:

- 1) Konstytucją RP
- 2) Ustawami zwykłymi
- 3) Prawem europejskim
- 4) Zasadami techniki prawodawczej.

Dwa pierwsze kryteria są w zasadzie spełnione. Natomiast spełnienie dwóch pozostałych budzi pewne zastrzeżenia.

## ***I. Przedmiot i kryteria oceny***

W dniu 29 sierpnia 1997 r. Sejm uchwalił dwie ustawy: Prawo bankowe i o Narodowym Banku Polskim. Były one oczekiwane od dawna, ponieważ obowiązujące dotychczas w tej materii ustawy z 1989 r., mimo iż wzorowały się na prawie niemieckim i następnie były wielokrotnie nowelizowane, to nie odpowiadały w pełni wymogom przeobrażeń zachodzącym w Polsce. Nowe projekty ustaw były opracowane zarówno przez Prezesa NBP, jak i przez grupy posłów, którzy zgłosili projekty ustaw o NBP i o państwowym nadzorze bankowym. Sejmowe prace nad nowymi ustawami nie były jednak prowadzone rytmicznie i dopiero pod koniec kadencji Sejmu uległy intensyfikacji. Doprowadziło to do uchwalenia obydwu ustaw tuż przed zakończeniem kadencji. Stało się to możliwe dzięki pewnym kompromisom politycznym, które zawarto dla zakończenia prac nad zgłoszonymi projektami. Pozytywny wpływ na ukończenie prac i niektóre z przyjętych rozwiązań miało również uchwalenie nowej Konstytucji RP, która w swych postanowieniach odniosła się też do pewnych problemów bankowości polskiej.

Przedmiotem niniejszej oceny są te elementy obydwu ustaw z 29 sierpnia 1997 r., które dotyczą publicznego prawa bankowego, a więc jedynie fragmentu prawa bankowego. Publiczno-prawny charakter unormowań odnoszący się do banków wyraża się w tym, że państwo w sposób władczy ustala obowiązujące zasady tworzenia banków oraz określa ich rodzaje i formy organizacyjno-prawne. Publiczne prawo bankowe reguluje także status prawny centralnego banku państwa, normując jego funkcje, zadania, organizację, kompetencje wobec pozostałych banków i organów państwowych. Publiczne prawo bankowe określa również organizację i funkcjonowanie państwowego nadzoru bankowego.

Dogmatyka prawnicza ocenia prawo obowiązujące przy zastosowaniu kryteriów, które mają charakter obiektywny i pozwalają określić wartość formalną ocenianego prawa. W polskiej praktyce legislacyjnej kryteriami tymi są zgodność ocenianej ustawy z: 1) Konstytucją, 2) ustawami zwykłymi, 3) prawem europejskim i innymi wymogami prawa międzynarodowego obowiązującego Polskę, 4) zasadami techniki prawodawczej.

## ***II. Zgodność nowego publicznego prawa bankowego z przepisami Konstytucji jest w zasadzie zachowana***

Konstytucja z dnia 2 kwietnia 1997 r. weszła w życie z dniem 17 października 1997 r. Natomiast oceniane ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. mają wejść w życie z dniem 1 stycznia 1998 r. Fakt, że ustawy te zostały uchwalone przed wejściem w życie nowej Konstytucji nie wyklucza możliwości i potrzeby zapewnienia ich zgodności z przepisami tej Konstytucji. Natomiast zgodnie z jej art. 239 ewentualne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie nie będzie miało charakteru ostatecznego i podlegać będzie rozpatrzeniu przez Sejm, który może je odrzucić większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Konstytucja poświęca niewiele miejsca bankowości, wypowiada się jednak w sprawach ważnych dla jej organizacji i funkcjonowania. W art. 216 ust. 2-5 Konstytucja przewiduje wymóg ustawy dla normowania m.in. takich spraw, jak: emisja papierów wartościowych przez NBP, ustanowienie monopolu (a taki ma miejsce w działalności bankowej), udzielanie gwarancji i poręczeń finansowych przez państwo, w następstwie których państwowy dług publiczny przekracza 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Dwa pierwsze wymogi są spełnione w ustawach: Prawo bankowe i o NBP. Trzeci zaś powinien być uwzględniony w toku prac budżetowych. Nowa ustawa o NBP jest również zgodna z wymogami postawionymi w art. 227 Konstytucji. Odnoszą się one do konieczności uregulowania w ustawie zadań, kompetencji oraz organów NBP.

Wątpliwości co do zgodności z Konstytucją wywołują się natomiast w związku z tymi przepisami ustawy Prawo bankowe, które formułują delegacje do wydania przez Prezesa NBP zarządzeń normujących uprawnienia i obowiązki klientów banków (np. art. 68 pkt 1 ustawy Prawo bankowe dotyczący form

i trybu przeprowadzania rozliczeń pieniężnych za pośrednictwem banków). Takiemu rozwiązaniu sprzeciwia się tymczasem przepis art. 93 ust. 2 Konstytucji RP. W świetle postanowień Konstytucji RP Prezes NBP nie może wydawać zarządzeń będących aktami normatywnymi powszechnie obowiązującymi (art. 93 ust. 1). Ustawa o NBP wyznacza Prezesowi NBP jedynie rolę organu opiniującego niektóre kategorie projektów aktów normatywnych (art. 21), a jeśli przewiduje także możliwość wydawania zarządzeń przez Prezesa NBP (art. 34 ust. 2, art. 35 ust. 3), to ma na myśli akty kierownictwa wewnętrznego, które nie są adresowane bezpośrednio do klientów banku.

### ***III. Zgodność nowego publicznego Prawa bankowego z innymi ustawami jest pod względem formalnym zapewniona***

Oceniane ustawy nie stanowią o pełnej kodyfikacji polskiego publicznego prawa bankowego, ponieważ jego problematyka jest normowana także w innych, wcześniej uchwalonych ustawach (np. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-pożyczkowych, o kasach oszczędnościowo-budowlanych itp.) i nowe ustawy nie nawiązują do tych regulacji.

Zgodność nowego publicznego Prawa bankowego z innymi ustawami uzyskano poprzez zastosowanie różnych technik legislacyjnych. Po pierwsze, starano się o to, aby przepisy ustawy Prawo bankowe i przepisy ustawy o NBP uzupełniały się i nie były ze sobą sprzeczne. Czasami jednak zabieg ten nie przyniósł spodziewanego efektu. Najbardziej razi przeprowadzenie sztucznego podziału przepisów o nadzorze bankowym, które umieszczono w obydwu ustawach, nie dając tym samym przejrzystej koncepcji rozwiązania problemu w żadnej z ustaw. Po drugie, zgodność nowego publicznego Prawa bankowego z innymi ustawami starano się zapewnić poprzez odesłanie do przepisów nowych, jeszcze nie ogłoszonych ustaw (np. nowej ustawy o publicznym obrocie papierami wartościowymi). Po trzecie wreszcie, zgodność między ustawami postanowiono zachować poprzez zmianę dotychczasowych ustaw, czemu dano wyraz w przepisach końcowych nowego Prawa bankowego. Ta metoda, mimo iż jest konieczna, czasami okazuje się również zawodną, ponieważ zapewniając zgodność z jedną ustawą łatwo popaść w sprzeczność zmienianej ustawy z innymi ustawami, pozostawionymi bez zmian. W przepisach końcowych nowego Prawa bankowego przeprowadzono zresztą głównie zmiany natury kosmetycznej, nie wykazując natomiast większej troski o utrzymanie zgodności merytorycznej między ustawami. W rezultacie nowe ustawy nie zawsze odnoszą się w takim samym znaczeniu lub brzmieniu do instytucji będących przedmiotem regulacji w przepisach innych ustaw (np. Kodeksu handlowego, Kodeksu cywilnego, Kodeksu postępowania cywilnego, ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym itd.). Sądzę, że tylko w części posunięcie to jest zamierzone. Częściej bowiem sprawia wrażenie pewnej beztroski legislacyjnej.

### ***IV. Dalece jest jeszcze nowemu publicznemu prawu bankowemu do pełnej zgodności z prawem europejskim***

Na mocy Układu Europejskiego Polska jest zobowiązana m.in. do zbliżenia polskiego prawa bankowego do prawa bankowego Unii Europejskiej. To ostatnie obejmuje m.in. dyrektywy Rady w sprawach usług finansowych, w tym usług bankowych. W Układzie Europejskim założono, że proces harmonizacji polskiego prawa bankowego z prawem Unii obejmie 10 lat, poczynając od wejścia w życie Układu (od 1 lutego 1994 r.) i zostanie podzielony na dwa pięcioletnie etapy. W pierwszym z nich miały być uregulowane takie kwestie, jak: ustanowienie zasad podejmowania działalności bankowej, w tym zagadnienie zezwolenia, wysokości funduszy własnych i wymogów kwalifikacyjnych kierownictwa banku; zdefiniowanie kapitału banku służące za podstawę wyliczania regulacji ostrożnościowych, wprowadzenie współczynnika wypłacalności, utworzenie systemu gwarantowania depozytów w bankach, podjęcie działań służących przeciwdziałaniu „praniu brudnych pieniędzy”. Natomiast w drugim etapie powinny nastąpić dalsze uregulowania działalności bankowej mające na celu przede wszystkim wzmocnienie norm ostrożnościowych, w tym: warunki udzielania zezwoleń, zapewnienie nadzoru państwowego, jednolite zasady sporządzania sprawozdań finansowych, ustalenie nadzoru skonsolidowanego nad ban-

kami i grupami bankowymi, limity koncentracji kredytów i innych wierzytelności, normy ostrożnościowe dotyczące adekwatności kapitałów wobec innego ryzyka niż ryzyko kredytowe.

W zakresie publicznego prawa bankowego wymogi stawiane polskiemu prawu bankowemu, wynikające z dyrektyw Rady dotyczą przede wszystkim następujących kwestii: 1) objęcia jednolitymi wymogami dotyczącymi podejmowania i prowadzenia działalności bankowej nie tylko banków, lecz także tzw. parabanków, czyli instytucji finansowych wykonujących również usługi bankowe; 2) poddania działalności bankowej (także parabankowej) nadzorowi państwowemu, sprawowanemu przez organ państwa, które wydało zezwolenie na prowadzenie działalności bankowej; 3) zapewnienia niezależności centralnemu bankowi państwa.

W prawie Unii Europejskiej w drodze dyrektyw przyjęto jednolity katalog warunków prawnych, od spełnienia których krajowe instytucje nadzoru uzależniają wyrażenie zgody na podejmowanie działalności bankowej. Warunki te zachowują zasadę wolności tworzenia i swobodnego świadczenia usług w sektorze instytucji kredytowych. Dyrektywy posługują się właśnie nazewnictwem „instytucji kredytowych” przyjmując, że podmioty te prowadzą działalność polegającą na przyjmowaniu depozytów publicznych i innych funduszy na zasadach zwrotności oraz na udzielaniu kredytów na własny rachunek. Pojęcie instytucji kredytowej obejmuje zatem nie tylko jednostki organizacyjne mające charakter banku, lecz także tzw. instytucje parabankowe. Warunki podejmowania działalności bankowej są jednolite dla ogółu instytucji kredytowych państw członkowskich Unii Europejskiej. Zezwolenie wydane na prowadzenie tej działalności przez jedno państwo członkowskie jest na zasadzie wzajemności uznawane przez inne państwa członkowie. Z wzajemnego uznania jednolitego zezwolenia nie korzystają natomiast instytucje kredytowe: 1) które nie podlegają nadzorowi jako instytucje kredytowe, nawet jeśli wykonują czynności wymienione w załączniku do Drugiej dyrektywy bankowej; 2) nadzorowane przez kompetentne władze nadzorcze państwa pochodzenia, ale uprawnione do wykonywania czynności nie wymienionych w załączniku do Drugiej dyrektywy bankowej, podczas gdy wykonywanie tych czynności jest regulowane przepisami prawnymi w państwie przyjmującym.

W świetle tzw. Pierwszej i Drugiej dyrektywy bankowej Rady Unii warunkami udzielenia zgody przez instytucje nadzoru na działalność bankową na obszarze Unii są: 1) posiadanie oddzielnych, minimalnych funduszy własnych instytucji kredytowej (określonych w Dyrektywie z 17 IV 1989 r.), 2) zgromadzenie minimalnego kapitału założycielskiego na kwotę 5 mln ECU (z możliwością obniżenia tej kwoty do 1 mln ECU dla banków spółdzielczych i towarzystw budowlanych), 3) obecność co najmniej dwóch osób zarządzających instytucją kredytową, 4) spełnienie przez osoby kierujące instytucją kredytową warunku uczciwości oraz odpowiedniego doświadczenia dla wykonywania swoich funkcji, 5) przedstawienie informacji o tożsamości akcjonariuszy lub wspólników posiadających bezpośrednio lub pośrednio udziały kwalifikowane, 6) przedłożenie programu działalności przedstawiającego m.in. przewidywany zakres czynności bankowych oraz strukturę organizacyjną instytucji kredytowej.

Przepisy nowej ustawy Prawo bankowe odbiegają od rozwiązań wspólnotowych w zakresie podejmowania i prowadzenia działalności bankowej. Normodawca polski nie posługuje się bowiem terminem „instytucja kredytowa”, przyjętym w dyrektywach bankowych i w prawodawstwie państw członkowskich Unii na oznaczenie wszystkich podmiotów wykonujących działalność bankową. W Polsce jej prowadzenie jest zastrzeżone wyłącznie dla banków, a tylko niektóre czynności bankowe wykonywane przez inne podmioty na zlecenie banków są traktowane także jak czynności bankowe. W rezultacie nowe Prawo bankowe hamuje proces rozwoju instytucji parabankowych i konkurencji w sektorze usług finansowych. Nie stwarza też równych praw dostępu do takiej działalności. Umożliwia rozszerzenie władztwa dyskrejonalnego instytucji nadzoru bankowego wobec instytucji parabankowych. Sprawia, że warunki prowadzenia przez nie działalności mogą być określane poza ustawą.

Nowe Prawo bankowe nawiązuje do większości warunków prawnych tworzenia instytucji kredytowych przewidzianych w dyrektywach Unii. Nie uwzględnia ich jednak do końca. Po pierwsze, nie precyzuje pojęcia „funduszy własnych” banku, które ze względu na rodzaj banku musi przecież przedstawiać się niejednolicie. W tym względzie, prawo polskie nie zachowało wymogów wynikających z dyrektywy bankowej z 17 kwietnia 1989 r. Po drugie, prawo polskie niepotrzebnie stawia wymóg zapew-

nienia odpowiednich pomieszczeń na urządzenie banku, ponieważ taki wymóg jest oczywisty i nie powinien być formułowany w ustawie. Po trzecie, Prawo bankowe nie skorzystało z możliwości obniżenia progu minimalnego kapitału założycielskiego dla utworzenia niektórych rodzajów banków (np. banków spółdzielczych) lub dla instytucji parabankowych. Po czwarte, polskie Prawo bankowe wymaga uzyskania odrębnych zezwoleń; jednego na utworzenie banku, drugiego na rozpoczęcie działalności przez bank, trzeciego na zmianę statutu banku, czwartego na nabycie lub objęcie akcji bądź praw z akcji banku uprawniających do posiadania ponad 10% głosów. W sumie zatem oznacza to, że w tym obszarze polskie Prawo bankowe nie jest jednak w pełni zgodne z prawem bankowym Unii Europejskiej.

**Nadzór** nad działalnością instytucji kredytowych jest w prawie Unii rozumiany jako techniki, które niezależnie od formy i sposobu przeprowadzania, są stosowane przez kompetentne władze poszczególnych państw członkowskich w celu kontrolowania, czy transakcje instytucji kredytowych są przeprowadzane z należytą ostrożnością. Dyrektywy bankowe wprowadziły następujące podstawowe regulacje dotyczące nadzoru nad działalnością instytucji kredytowych: 1) wykonywanie działalności bankowej jest dopuszczalne po uzyskaniu zezwolenia, wydawanego przez organ nadzoru bankowego kraju macierzystego instytucji kredytowej; 2) działalność instytucji kredytowej na terenie całej Unii podlega nadzorowi tylko ze strony kompetentnych władz kraju macierzystego; 3) instytucje kredytowe działające na obszarze Unii mają obowiązek przestrzegania wszystkich przepisów dotyczących działalności bankowej, wydanych przez organy Unii i wprowadzonych odpowiednio do prawa krajowego państw członkowskich; 4) poszczególne państwa wzajemnie uznają normy prawa krajowego i sposoby sprawowania nadzoru bankowego, stosowane w krajowych systemach bankowych; 5) państwa członkowskie wprowadzają do swoich systemów normy ostrożnościowe (np. wyposażenia kapitałowego i zaangażowania kapitałowego, koncentracji kredytów, przepływów kapitałowych, wypłacalności, ubezpieczenia depozytów, przeciwdziałania procederowi „prania brudnych pieniędzy”) i w toku sprawowania nadzoru bankowego sprawdzają ich przestrzeganie; 6) organizacja i tryb sprawowania nadzoru bankowego należą poza tym do swobodnego uznania poszczególnych państw członkowskich.

W Polsce zagadnienie nadzoru bankowego od samego początku jego funkcjonowania zupełnie niepotrzebnie zostało zdominowane przez dylemat organizacyjny: komu powierzyć realizację funkcji organu nadzoru bankowego. Początkowo problem ten rozwiązano w ten sposób, iż bardziej z konieczności niż ze świadomego wyboru, do pełnienia tej roli wyznaczono NBP uznając, że jest do tego najbardziej predestynowany i przygotowany, a łącząc swe funkcje ekonomiczne wobec banków komercyjnych z pełnieniem nadzoru nad nimi zapewni państwu oszczędności, zaś sobie ułatwi pełnienie roli centralnego banku państwa. Rozumowanie to znajdowało dodatkowe wsparcie w argumentacie, iż na świecie dominują rozwiązania lokujące nadzór bankowy w centralnym banku państwa. Jednakże od pewnego czasu ze strony Ministra Finansów zaczęły napływać żądania zmiany tego rozwiązania. Znajdowały one poparcie wśród tych, którzy dostrzegali niebezpieczeństwo łączenia funkcji centralnego banku państwa z pełnieniem nadzoru bankowego. Argumenty te znajdowały z kolei wsparcie w fakcie, iż w wielu krajach nadzór bankowy nie należy do centralnego banku państwa, lecz jest sprawowany przez inne podmioty niż centralny bank państwa. W ślad za tym pojawiły się propozycje, aby wzorem innych rozwiązań przyjętych na rynku finansowym utworzyć w Polsce urząd państwowego nadzoru bankowego, zwalniając z pełnienia tej funkcji NBP. Spór ten obrócił się wkrótce w walkę różnych koncepcji politycznych, bardzo mocno opóźniając tok prac nad nowymi ustawami bankowymi i nie przynosząc rozwiązania problemu nadzoru bankowego w Polsce.

Z punktu widzenia wymogów prawa bankowego Unii Europejskiej jest bowiem zupełnie obojętne, że sprawowanie nadzoru bankowego w Polsce powierzono Komisji Nadzoru Bankowego, której przewodniczy Prezes NBP, a w jej składzie jest także m.in. Minister Finansów. Komisja realizuje bowiem swe zadania poprzez Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego, który organizacyjnie jest umieszczony w strukturze NBP. Określenie zadań Komisji, jakie znajdujemy w nowej ustawie o NBP (art. 25 ust. 2) jest wysoce niefortunne, jeśli zważyć, że przypisano jej „określanie zasad działania banków zapewniających bezpieczeństwo środków pieniężnych zgromadzonych przez klientów w bankach”. Komisja ma równocześnie nadzorować przestrzeganie prawa przez banki, jak i dokonywać okresowych

ocen stanu ekonomicznego banków oraz opiniować zasady organizacji nadzoru bankowego (?) i ustalać tryb jego wykonywania (?).

Główne wady polskich rozwiązań normatywnych w zakresie nadzoru bankowego są następujące. Po pierwsze, niepotrzebnie kwestie te są regulowane w obydwu ustawach, a ponadto także w ustawach dotyczących banków spółdzielczych i tzw. instytucji parabankowych. Po drugie, nadzór bankowy w Polsce odnosi się tylko do działalności banków, nie dotyczy zaś instytucji parabankowych, chociaż te ostatnie są nadzorowane inaczej. Po trzecie, nadzór bankowy dotyczy także oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych, mimo iż są one nadzorowane przez władze kraju macierzystego. Po czwarte, z analizy przepisów ocenianych ustaw nie wynika, aby zasadniczym celem polskiego nadzoru bankowego było kontrolowanie przestrzegania norm ostrożnościowych, o których stanowią dyrektywy bankowe Unii. W polskich rozwiązaniach nadzór bankowy sprawowany przez Komisję z Prezesem NBP na czele ma natomiast ułatwiać wypełnianiu NBP jego funkcji jako centralnego banku państwa. Świadomość tych wad upoważnia do sformułowania oceny, że w dziedzinie nadzoru bankowego prawo polskie nie jest jeszcze w pełni zharmonizowane z prawem Unii.

Traktat z Maastricht nałożył na członków Unii zobowiązanie do nadania **bankom centralnym niezależności**. Ma ona polegać na spełnieniu następujących warunków: 1) bankowi centralnemu nie wolno kierować się instrukcjami rządu, 2) zarząd banku centralnego jest powoływany na co najmniej 5 lat, 3) bank centralny nie może nabywać bezpośrednio od rządu weksli służących obsłudze długu obligacji, 4) bank centralny nie może udzielać rządowi kredytu. Wypełnienie tych wymogów ma nastąpić przed początkiem trzeciego etapu dochodzenia do unii walutowej (najpóźniej do 1 stycznia 1999 r.), kiedy to podejmą działalność Europejski Bank Centralny (EBC) i Europejski System Banków Centralnych (ESBC).

Zasadniczym celem ESBC jest utrzymanie stabilnego poziomu cen, przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej Unii. Natomiast zadaniem Systemu jest: określanie i realizacja polityki pieniężnej Unii, przeprowadzanie transakcji dewizowych z uwzględnieniem stabilności cen i kursu ECU, utrzymywanie oficjalnych rezerw dewizowych państw członkowskich i administrowanie nimi, wspieranie sprawnego funkcjonowania systemów płatniczych. Narodowe banki centralne wejdą obok EBC w skład ESBC. Jako uczestnicy Systemu narodowe banki centralne będą prowadzić działalność na podstawie rozporządzeń, decyzji, zaleceń i opinii EBC, podejmowanych w celu wykonania zadań powierzonych Systemowi. Oznacza to, że utracą one swą niezależność na rzecz EBC. Sądzę, że świadomość tego faktu byłaby niesłychanie przydatna dla wszystkich tych, którzy z niezależności centralnego banku państwa uczynili wartość samoistną i absolutną. Tak stało się m.in. w Polsce, gdzie spory na temat niezależności centralnego banku państwa stały się w większym stopniu tematem politycznym niż problemem naukowym.

Tymczasem właśnie z jurydycznego punktu widzenia trzeba dostrzegać granice niezależności banku centralnego. Najbardziej wątpliwa jest **niezależność instytucjonalna** banku centralnego, jeśli zważyć, że odnosi się ona do zagadnień dotyczących określenia statusu prawnego centralnego banku państwa, jego formy prawnej i organizacji wewnętrznej oraz obsady kadry kierowniczej. Centralny bank państwa nie ma lub nie powinien mieć wpływu na rozstrzygnięcia w tych sprawach oraz na ich zmiany. Nie może też istnieć **niezależność finansowa** centralnego banku państwa, ponieważ jej podstawę stanowią plany gospodarki finansowej banku, autoryzowane i kontrolowane przez parlament. Właściwy problem sprowadza się do **niezależności funkcjonalnej** centralnego banku państwa, chociaż i tutaj wykonywanie jego funkcji nie może być oderwane od całości systemu gospodarczego danego państwa i jego ustrojowej organizacji. Centralny bank państwa musi zatem dzielić się swym władztwem z innymi organami państwowymi lub co najmniej z nimi współpracować. Problem leży w tym, że jeśli w działalności centralnego banku państwa dotyczącej **emisji pieniądza** oraz wypełniania roli **banku banków i banku gospodarki narodowej** będzie istniało podporządkowanie działań banku decyzjom politycznym rządu i parlamentu, to niezależność banku centralnego stanie się fikcją, mimo iż będzie on niezależny instytucjonalnie i finansowo. Taka zaś sytuacja wynika z rozwiązań, które zawiera nowa ustawa o NBP.

Biorąc pod uwagę okoliczność, że Polska nie jest jeszcze zobowiązana do zharmonizowania przepisów prawa o centralnym banku państwa z wymogami prawa Unii, twórcy ustawy poczynili zaledwie pierwsze kroki w kierunku zbliżenia prawa polskiego do prawa Unii. W nowej ustawie o NBP przyjęto m.in., że podstawowym celem działalności NBP jest utrzymanie stabilnego poziomu cen, przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej rządu, o ile nie ogranicza to podstawowego celu NBP. W wykonaniu swoich zadań NBP współdziała z właściwymi organami państwa w kształtowaniu i realizacji polityki gospodarczej państwa, dążąc przy tym do zapewnienia należytej realizacji założeń polityki pieniężnej. Ustawa określiła formy współdziałania NBP z organami państwowymi. Ustawa o NBP nie podjęła natomiast żadnych innych wątków niezależności centralnego banku państwa, o których mowa w Traktacie z Maastricht. Nie powtórzyła nawet tego, co przyjęto w tym zakresie w przepisach Konstytucji (art. 220 ust. 2 i art. 227). Nie można więc zarzucić nowej ustawie o NBP, że jest niezgodna z wymogami prawa Unii, ponieważ Polska nie musiała jeszcze tych wymogów wypełnić. Nie ulega jednak wątpliwości, że kraj aspirujący do członkostwa w Unii nie powinien czynić takich uników, zwłaszcza że w Polsce dyskusja na temat niezależności centralnego banku państwa była tak szeroka i gorąca. Nie wyciągnięto z niej żadnych wniosków legislacyjnych.

#### ***V. Zgodność nowego publicznego Prawa bankowego z wymogami techniki prawodawczej jest zachowana tylko formalnie***

Projektodawców aktów normatywnych obowiązują wymogi techniki prawodawczej określone w uchwale nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. (M. P. Nr 117, poz. 564). Nowe ustawy: Prawo bankowe i o NBP z formalnego punktu widzenia spełniają te wymogi. Mimo tego lektura obydwu ustaw wywołuje pewne uwagi krytyczne.

Podstawowy zarzut dotyczy tego, że projektodawcy obu ustaw, a także Sejm i Senat, nie dostrzegli i nie wykorzystali szansy na przeprowadzenie kodyfikacji publicznego i prywatnego prawa bankowego. Dwoisty charakter norm prawa bankowego sprawia, że pełna jego kodyfikacja nie jest praktycznie możliwa, a nawet celowa. Dobrze jest natomiast, gdy w danym systemie prawnym mają miejsce odrębne kodyfikacje publicznego i prywatnego prawa bankowego.

Taka szansa wyłaniała się także przed polskim ustawodawcą. W tym celu trzeba było jedną ustawę poświęcić na uregulowanie zagadnień ustroju banków, w tym statusu NBP i nadzoru bankowego (publiczne prawo bankowe), drugą zaś przeznaczyć na unormowanie czynności bankowych (prywatne prawo bankowe). Tymczasem ustawa Prawo bankowe zawiera zarówno regulacje ustroju banków, jak i unormowanie czynności bankowych. Natomiast ustawa o NBP reguluje tylko fragment publicznego prawa bankowego.

Druga wada obydwu ustaw polega na tym, że poza ich ramami pozostawiono regulacje ważnych zagadnień bankowości, jak: Bankowy Fundusz Gwarancyjny, banki spółdzielcze, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-pożyczkowe, kasy oszczędnościowo-budowlane, łączenie banków działających w formie spółek akcyjnych itd. Zagadnienia te są unormowane odrębnymi ustawami, co nie zwalniało jednak twórców ocenianych ustaw z obowiązku włączenia w ramy tych ustaw głównych problemów bankowości normowanych bardziej szczegółowo. Bankowość i instytucje parabankowe tworzą bowiem jeden sektor usług finansowych, który wymaga jednolitego traktowania. Dalsze niedostrzeganie wagi instytucji parabankowych oraz odrębne traktowanie bankowości spółdzielczej, jak i blokowanie regulacji komunalnych kas oszczędności prowadzi do zubożenia sektora usług finansowych.

Zaletą nowej ustawy Prawo bankowe jest natomiast to, że w tym co już reguluje nie ma charakteru blankietowego i przewiduje zupełnie wyjątkowo delegacje do wydania aktów wykonawczych. Nie budzą one wątpliwości, gdy idzie o upoważnienia udzielone Ministrowi Sprawiedliwości. Natomiast o wątpliwościach dotyczących delegacji dla Prezesa NBP do wydania zarządzeń była już mowa wyżej.

Wadą obydwu ustaw jest z kolei to, że pozwalają one na stosowanie dotychczasowych aktów wykonawczych tymczasowo (ustawa Prawo bankowe tylko przez okres 6 miesięcy) lub nawet bezterminowo (ustawa o NBP nie określa granicznej daty obowiązywania dotychczasowych aktów wykonawczych). Zastrzeżenie, że akty wykonawcze stosuje się, o ile nie są sprzeczne z ustawą, niczego nie

rozwiązuje, ponieważ nie wiadomo, kto ma dokonać takiej oceny. Niewiele znaczy także i zobowiązanie Prezesa NBP do ogłoszenia wykazu obowiązujących aktów wykonawczych, ponieważ to niczego nie zmienia. Trzeba tymczasem przypomnieć, że zasady techniki prawodawczej wymagają, aby projekty aktów wykonawczych były opracowane równocześnie z projektem ustawy. Natomiast Konstytucja tworzy nowy reżim prawny dotyczący źródeł prawa. Polega on na dalszym ograniczeniu znaczenia aktów wykonawczych, w tym zwłaszcza zarządzeń.