

**Włodzimierz Szpringer, *Instytucje nadzoru w sektorze finansowym. Kierunki rozwoju*,  
Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2014, ss. 279**

Książka prof. Włodzimierza Szpringera stanowi ważny głos w dyskusji na temat optymalnego kształtu systemu regulacyjno-nadzorczego rynku finansowego. Opinie wyrażane w recenzowanej pozycji stają się szczególnie aktualne i potrzebne w dzisiejszych czasach, kiedy system ten podlega rewolucyjnym zmianom, dokonywanym w odpowiedzi na doświadczenia ostatniego kryzysu finansowego.

Omawiając instytucjonalne ograniczenia niestabilności otoczenia przedsiębiorstw na przykładzie regulowania infrastruktury rynku finansowego, autor poszukuje odpowiedzi na kluczowe pytanie, jak powinien być nadzorowany rynek finansowy, aby zminimalizować ryzyko wybuchu w przyszłości kryzysu finansowego z tych samych albo z podobnych przyczyn, oraz ograniczyć negatywne skutki ewentualnego kryzysu. Nie sposób się przy tym nie zgodzić z poglądem, że regulacja i nadzór są względem siebie współzależne<sup>1</sup>. Z jednej bowiem strony, niedostatków w finansowej polityce regulacyjnej nie zrekompensuje kompetentny nadzór, z drugiej natomiast strony, bez kompetentnego i dobrze zaprojektowanego nadzoru nawet najlepsza polityka regulacyjna nie będzie skuteczna.

We *Wprowadzeniu* autor wskazuje, że „w szczególności (...) analizuje nową instytucję nadzoru w sektorze finansowym – nadzoru systemowego nad infrastrukturą rynku finansowego w kontekście innych instytucji nadzoru (np. makro- czy mikroostrożnościowego)”. Jak sam podkreśla, wychodzi on bowiem „z założenia, że infrastruktura rynku finansowego (systemy płatności, rozliczeń, rozrachunku, krajowe depozyty, repozytoria transakcji, centralni kontrpartnerzy) jest najważniejsza dla redukcji niestabilności w gospodarce, zwłaszcza w kontekście przenikania się sektora finansowego i niefinansowego (*financialization*), generowania innowacji finansowych »obchodzących« regulacje mające na celu łagodzenie ryzyka lub tworzenia instytucji parabankowych wymykających się spod prawa”<sup>2</sup>.

Rozważania autora zostały ujęte w 7 rozdziałach.

Pierwszy rozdział poświęcono problematyce determinantów i ograniczeń regulacji rynku finansowego. Jej punktem wyjścia staje się wskazanie głównego dylematu regulacji rynku finansowego: bezpieczeństwo a efektywność. Jak słusznie wskazuje autor, kluczowym problemem w regulowaniu sektora finansowego „jest permanentna konieczność dokonywania wyboru między efektywnością a bezpieczeństwem, zapobieganiem upadłości instytucji finansowych a promowaniem konkurencji”<sup>3</sup>. W recenzowanej książce stawiane są w tym zakresie istotne pytania, które powstają w związku z regulacją systemu finansowego w okresie kryzysu. Wśród nich należy przywiązywać szczególną wagę do znalezienia rozwiązania problemu, jak uniknąć ryzyka nadmiernej

<sup>1</sup> Zob. np. The High-Level Group on Financial Supervision in the EU, chaired by Jacques de Larosière, Report, Brussels, 25 February 2009 (wersja w języku polskim: [www.ec.europa.eu/internal\\_market/finances/docs/de\\_larosiere\\_report\\_pl.pdf](http://www.ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_pl.pdf), dostęp: 3.05.2014), s. 42.

<sup>2</sup> W. Szpringer, *Instytucje nadzoru w sektorze finansowym. Kierunki rozwoju*, Poltext, Warszawa 2014, s. 9.

<sup>3</sup> Ibidem, s. 13.

regulacji. Innymi słowy, jak wskazuje autor, co należy uczynić, aby nie przeregulować rynku, i jaki powinien być zakres i poziom norm ostrożnościowych, aby banki i parabanki działały bezpiecznie, a konsumenci nie popadali w pułapkę zadłużenia i „aby równocześnie nie wpędzać całych grup wrażliwych konsumentów w objęcia parabanków, co nastąpiło w ostatnim czasie w konsekwencji Bazylei II oraz rekomendacji KNF?”<sup>4</sup>.

To ostatnie pytanie szczegółowe, które zawierało w sobie hipotezę o negatywnych skutkach społecznych Bazylei II i rekomendacji KNF, wzbudziło moje szczególne zainteresowanie. Hipoteza ta nie została jednak w książce zweryfikowana przez wyniki badań autora, przeprowadzone zwłaszcza z uwzględnieniem charakteru prawnego dokumentów wydawanych przez Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego oraz rekomendacji Komisji Nadzoru Finansowego, o których mowa w art. 137 pkt 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe<sup>5</sup>. Należy domniemywać, że na pogłębione rozważania autora na ten temat nie pozwoliły ograniczone ramy tej publikacji. Nie będę jednak ukrywał, że z ogromnym zainteresowaniem zapoznałbym się z wynikami badań autora w tym zakresie.

W tej części swojego wywodu autor stawia także inne, w mojej ocenie, istotne i aktualne pytania: „Czy warto przystąpić do unii bankowej, nie będąc w strefie euro?”, „Jakie powinny być docelowe relacje między nadzorem europejskim a krajowym?”, „Czy nadzór zintegrowany się w Polsce sprawdza, czy też może lepiej byłoby powrócić do koncepcji nadzoru nad poszczególnymi rynkami sektora finansowego?”.

Poszukiwanie odpowiedzi na pytania stawiane przez Autora są i powinny być nadal, z racji ich fundamentalnego znaczenia, przedmiotem badań prowadzonych zwłaszcza przez przedstawicieli nauk prawnych i ekonomicznych. W tym również zakresie recenzowana książka może stanowić inspirację dla badaczy, którzy poszukują obszarów swoich zainteresowań naukowych.

W omawianym rozdziale autor omawia także modele regulacji sektora finansowego, dostrzegając na tym tle m.in. jeden z najważniejszych problemów współczesnej gospodarki, a przez to i wyzwanie stawiane przed normodawcą i nadzorcą, jakim jest „oderwanie się świata finansów od realnej gospodarki produkującej dobra i usługi, fetyszycyzacja wartości dla akcjonariuszy”<sup>6</sup> i dopuszczenie do sytuacji, w której istnieją poważne wątpliwości do tego, czy finansiści kreują wartość dodaną dla gospodarki. Jego uwaga koncentruje się również na zagadnieniu regulacji wobec innowacji finansowych, w tym innowacji finansowych z perspektywy klientów. Sygnalizuje przy tym problem, do którego powróci w ostatnim rozdziale – czy banki są przygotowane do oferowania produktów finansowych adekwatnych do potrzeb klientów detalicznych (konsumentów oraz małych i średnich przedsiębiorców). Autor zadaje też, jakże istotne w czasach proklientowskiej orientacji wielu regulacji rynku finansowego, pytanie, przed czym i kogo chronić: klienta przed produktem, klienta przed instytucją finansową czy może (!) klienta – przed nim samym. Stąd też nie sposób przyłączyć się do wezwania autora o poświęcenie należytej uwagi, przede wszystkim w szkole, edukacji finansowej. W rozdziale pierwszym czytelnik odnajdzie również rozważania na temat: wpływu państwa na kształtowanie struktury finansowej, koncepcji funkcjonalnego podejścia do regulacji, inspirowanej z *shadow banking*, w szczególności zaś konstatacji, z którą trudno się nie

<sup>4</sup> Ibidem, s. 11.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2002 r., poz. 1376, ze zm.; dalej: „ustawa – Prawo bankowe”.

<sup>6</sup> W. Szpringer, *Instytucje nadzoru...*, s. 17.

zgodzić, że sektor „bankowości cienia” nie był i nie jest całkowicie pozbawiony regulacji, jak też współzależności regulacji i funkcji *compliance*, będącej elementem II filaru bazylejskiej Nowej Umowy Kapitałowej (Bazylei II).

W drugim rozdziale autor zajmuje się zagadnieniem kierunków oceny skutków regulacji sektora finansowego. Rozważania na ten temat otwiera analiza zasady proporcjonalności w prawie Unii Europejskiej oraz postulat dowartościowania tej zasady w ocenie skutków regulacji sektora finansowego. Wywód dotyczący znaczenia prawidłowego stosowania tej zasady należy uznać za bardzo potrzebny i aktualny w czasach, w których mamy do czynienia z niezwykle ożywioną działalnością regulacyjną. Zmiany w systemie regulacyjno-nadzorczym rynku finansowego UE postrzegane są jako remedium na problemy zidentyfikowane w trakcie ostatniego kryzysu<sup>7</sup>. Uzasadnione może się wkrótce stać twierdzenie o nadmiernej regulacji tego rynku. W stosowaniu zasady proporcjonalności, która została ustanowiona zarówno w prawie UE (przede wszystkim w art. 5 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>8</sup>), jak i w prawie polskim (przede wszystkim w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP; w odniesieniu do nadzoru nad działalnością bankową w Polsce znajduje ona swoje potwierdzenie i doprecyzowanie w uchwale nr 312/2012 KNF z dnia 27 listopada 2012 r. w sprawie trybu wykonywania nadzoru nad działalnością bankową<sup>9</sup>. Na przykład w § 24 ust. 4 tej uchwały normodawca powinien zatem upatrywać źródeł racjonalizacji działań regulacyjnych. Zgodzić się przy tym należy z opinią przedstawioną przez autora<sup>10</sup>, zgodnie z którą efektywność sektora bankowego jest uzależniona nie tylko od uwarunkowań makroekonomicznych, lecz także od zmiennych instytucjonalnych. Czynniki regulacyjne oraz miary rozwoju sektora bankowego mogą natomiast mieć wpływ na stopień wrażliwości banków na uwarunkowania makroekonomiczne, a więc również na efektywność banków. Odpowiedni poziom efektywności sektora bankowego, jak słusznie podnosi autor, jest natomiast jednym z warunków stabilności finansowej i zapobiegania kryzysom.

Z perspektywy zasady proporcjonalności autor ocenia w tym rozdziale doniosły, z punktu widzenia państwa goszczącego, jakim jest Polska, problem ograniczania lub wręcz eliminowania samodzielności krajowego nadzorca. Zaistniał on wskutek przeprowadzanej reformy na europejskim rynku finansowym, w szczególności z uwagi na regulacje tzw. pakietu CRD IV<sup>11</sup> oraz spodziewane w listopadzie 2014 r. rozpoczęcie funkcjonowania Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, stanowiącego jeden z trzech filarów europejskiej unii bankowej. Żywi podzielane także przeze mnie obawy, czy nowo utworzony Europejski System Nadzoru Finansowego przyczyni się do zwiększenia stabilności finansowej w państwach członkowskich UE. Formułuje w pełni uzasadniony postulat

<sup>7</sup> Szerzej na ten temat zob. np. M. Olszak, *Zmiany dotychczasowych rozwiązań prawnych w zakresie nadzoru nad rynkiem finansowym Unii Europejskiej – wybrane problemy*, [w:] *Przyszłość Unii Europejskiej w świetle ustroju walutowego i finansowego. Praca zbiorowa pod redakcją naukową Cezarego Kosikowskiego*, Temida 2, Białystok 2013, s. 259–282 oraz A. Jurkowska-Zeidler, *Nowe organy i instytucje bezpieczeństwa rynku finansowego Unii Europejskiej*, [w:] *ibidem*, s. 283–323.

<sup>8</sup> Wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010, s. 13.

<sup>9</sup> Dz. Urz. KNF z 2012 r., poz. 20.

<sup>10</sup> Autor nawiązuje w tym zakresie do wyników badań P. Chodnickiej, R. Karkowskiej, M. Olszak na temat wpływu regulacji na zyskowność europejskiego sektora bankowego, które zostały przedstawione podczas II Polskiego Kongresu Regulacji Finansowego, mającego miejsce w Warszawie w dniach 16–17 października 2013 r. Zostały one opublikowane w Rozdziale 10, *Wpływ regulacji na zyskowność europejskiego sektora bankowego*, [w:] W. Rogowski (red.), *Nowe koncepcje i regulacje nadzoru finansowego. Nadzór makrostabilnościowy. Nadzór bankowy SKOK. Instrumenty finansowe*, Oficyna Allerhanda, Kraków–Warszawa 2014, s. 167–190.

<sup>11</sup> Na „pakiet CRD IV” składa się rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z 26.06.2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz. Urz. UE L 176 z 27.06.2013 r., s. 1; określone jako: „CRR”; ang. *Capital Requirements Regulation*) oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26.06.2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz. Urz. UE L 176 z 27.06.2013 r., s. 338; określana jako: „CRD IV”; ang. *Capital Requirements Directive IV*).

dokonania oceny zasadności ograniczania samodzielności nadzorców krajowych w niektórych obszarach prawa rynku finansowego, a także przyjęcia w Polsce takiej strategii wobec unii bankowej, która pozwoli na przeciwdziałanie rozwiązaniom nadmiernie ograniczającym kompetencje polskiego nadzoru bankowego lub utrudniającym stosowanie polityki makroostrożnościowej.

Uwagę zwraca w tym rozdziale także przedstawienie oceny regulacji banków spółdzielczych i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w kontekście zasady proporcjonalności. Przyznam, że po lekturze rozważań autora na temat proporcjonalności niewiążących, z formalnego punktu widzenia, trzech rekomendacji KNF, tj. rekomendacji M, T i D, może pozostawać pewien niedosyt. Spodziewałem się bowiem opartej na jego własnych badaniach oceny proporcjonalności norm ostrożnościowych, które można zrekonstruować po analizie przywołanych rekomendacji organu nadzoru bankowego, a nie poprzestania na twierdzeniach o niestosowaniu zasady proporcjonalności lub przypuszczalnego niezachowania tej zasady, których autorem jest p. mec. Jerzy Bańka, wiceprezes Związku Banków Polskich. Nie podzielam również, jak się wydaje, sceptycyzmu prof. W. Szpringera co do adekwatności zmian w regulacji działalności spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, których dokonano ustawą z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw<sup>12</sup>. Obawiam się, że w tym zakresie nie została wzięta pod uwagę przez autora zastana przez KNF trudna sytuacja finansowa wielu spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, która wymaga nadzwyczajnych instrumentów i działań, podobnych do tych, przewidzianych w ustawie – Prawo bankowe, a podejmowanych w celu zapewnienia bezpieczeństwa środków deponentów zgromadzonych na rachunkach prowadzonych przez kasy. Wydaje się, że w trakcie analizy tej regulacji nie zostało również uwzględnione zjawisko – które ma miejsce w wielu kasach, w szczególności tych z nich, które liczą kilkadziesiąt, a nawet kilkaset tysięcy członków – faktycznego zaniknięcia w wielu przypadkach więzi członków z kasą. Obowiązek jej istnienia stanowi natomiast normę ostrożnościową, której przestrzeganie ma fundamentalne znaczenie dla stabilności kasy.

Poświęcony problemowi adekwatnego nadzoru nad instytucjami finansowymi rozdział trzeci otwiera prowadzone w kolejnych dwóch rozdziałach rozważania Autora, które zmierzają do udzielenia odpowiedzi na pytanie, jak powinien być nadzorowany rynek finansowy, w szczególności zaś: jak wzmocnić nadzór finansowy, aby zapobiec powtórce kryzysu. Dokonuje tego poprzez przedstawienie *de lege ferenda* propozycji rozwiązań instytucjonalnych w tym zakresie.

W rozdziale trzecim autor poświęca uwagę zagadnieniom:

- 1) łagodzenia ryzyka systemowego jako problemu nadzoru w sektorze finansowym, dokonując przy tym wstępnej identyfikacji słabości nadzoru systemowego sprawowanego nad systemami rozliczeń i płatności w Polsce;
- 2) nowych proporcji między nadzorem krajowym a europejskim oraz trendom zmian regulacji ostrożnościowych;
- 3) przywrócenia bankowi centralnemu głównej roli w sprawowaniu nadzoru nad rynkiem finansowym (w tym zakresie podzielam poglądy Autora);
- 4) koncepcji unii bankowej z punktu widzenia zapewnienia efektywnego nadzoru finansowego, wskazując przy tym jej wady i wyrażając, np. niepozbawiony podstaw pogląd, zgodnie z którym unia bankowa „odpowiada wielkim bankom i ich nadzorcom macierzystym, a nie

<sup>12</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 613.

nadzorom państw goszczących lub słabszym instytucjom finansowym wywodzącym się z tych państw<sup>13</sup> i „jest tworzona w takim kształcie, który będzie konserwował europejski system bankowy w tej formie, która przyniosła kryzys, tzn. zostaną zachowane banki zbyt duże, aby upaść<sup>14</sup>, a rozwiązaniem „powinna być nie unia bankowa, ale renesans podziału banków, tak jak w amerykańskiej ustawie Glassa-Steagalla z 1933 r.”<sup>15</sup>;

- 5) koncepcji powoływania w USA i w UE nowych organów polityki regulacyjnej – rad ds. ryzyka systemowego.

Odpowiedzi na pytanie, jak wzmocnić nadzór nad rynkiem finansowym, Autor poszukuje w ustanowieniu nowego organu nadzoru systemowego nad infrastrukturą rynku finansowego, podkreślając przy tym, że jądrem koncepcji budowy struktury takiego organu powinien być bank centralny. Istota nadzoru systemowego polega natomiast na: monitorowaniu istniejących i planowanych systemów płatności i rozrachunku, ewaluacji tych systemów z perspektywy bezpieczeństwa i efektywności, wymuszaniu zmian w tych systemach – w razie takiej konieczności.

Autor postrzega nadzór systemowy jako nową, obok już istniejących lub wkrótce planowanych do ustanowienia, pożądaną kategorię nadzoru nad infrastrukturą rynku finansowego oraz jako nową instytucję ograniczania niestabilności rynku finansowego. Punktem wyjścia dla sformułowania w rozdziale piątym wniosków *de lege ferenda* co do konstrukcji instytucji nadzoru systemowego stały się rozważania zawarte w rozdziale czwartym. Dotyczą one: konieczności integracji nadzoru nad najważniejszymi podmiotami rynku finansowego, definiowania nadzoru w dorobku prawa publicznego, nietrafności klasycznego pojęcia nadzoru z perspektywy nadzoru systemowego, funkcji banku centralnego w zakresie nadzoru makroostrożnościowego i nadzoru systemowego, instytucji i regulacji szczególnych z perspektywy koncepcji nadzoru systemowego. Wywód prowadzony w rozdziale piątym skoncentrowany natomiast został na: omówieniu istoty nadzoru systemowego w świetle regulacji Europejskiego Banku Centralnego i krajów członkowskich, wskazaniu na konieczność sprawowania nadzoru systemowego w odniesieniu do najważniejszych instytucji płatniczych oraz w zakresie instrumentów płatności, omówieniu koncepcji nadzoru makroostrożnościowego i Rady ds. Ryzyka Systemowego w Polsce w świetle propozycji przedstawionych w pierwszej (później zmodyfikowanej) wersji projektu ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym (w projekcie z dnia 29 maja 2013 r.), przenikaniu się pojęcia nadzoru systemowego z innymi formami nadzoru, a także rozważaniach dotyczących konstrukcji nadzoru systemowego w Polsce oraz rysujących się w tym obszarze problemów, m.in. problemie kompetencji prawotwórczych banku centralnego oraz generalnych aktów prawotwórczych Prezesa NBP.

Na tym tle w pełni uprawnione wydaje się jednak pytanie, które także stawia autor, dotyczące tego, czy celowe jest tworzenie nowych regulacji i wyspecjalizowanych organów do sprawowania nadzoru systemowego. W tym zakresie rodzą się uzasadnione wątpliwości, zwłaszcza w świetle wskazywanego również przez autora przenikania się nadzoru makroostrożnościowego i nadzoru systemowego. W mojej opinii należy się raczej skoncentrować zarówno na budowaniu w praktyce efektywnego nadzoru makroostrożnościowego w wymiarze UE<sup>16</sup>, jak i na ustanowieniu

<sup>13</sup> W. Szpringer, *Instytucje nadzoru...*, s. 104.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 105.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> Cel i zakres oraz organizacja tego rodzaju nadzoru, a także zadania organu sprawującego nadzór makroostrożnościowy zostały określone w dwóch aktach prawa UE: 1) rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010 z 24.11.2010 r. w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (Dz. Urz. UE L 331/1 z 15.12.2010 r.; dalej: „rozporządzenie

tego organu w Polsce przy zapewnieniu mu jednak warunków do skutecznego wykonywania powierzonych zadań nadzorczych. Warto odnotować, że nadal nie zostały zakończone prace nad projektem ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym. Zarówno w świetle przepisów prawa UE, jak i projektu przywołanej ustawy z dnia 3 stycznia 2014 r.<sup>17</sup> nadzór makroostrożnościowy ma być sprawowany nad systemem finansowym, który definiuje się jako „wszystkie instytucje finansowe, rynki, produkty i infrastruktury rynkowe” (podkr. M.O.)<sup>18</sup>.

Nie oznacza to jednak, że nie podzielam opinii autora co do celowości wzmocnienia nadzoru Prezesa NBP nad systemami płatności, o którym mowa w ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 r. o ostateczności rozrachunku w systemach płatności i systemach rozrachunku papierów wartościowych oraz zasadach nadzoru nad tymi systemami<sup>19</sup>.

W rozdziale szóstym autor przedstawia problemy i wyzwania, jakie niosą nowoczesne technologie dla nadzoru nad rynkiem finansowym. Wśród nich omawia m.in. fenomen i problem Big Data w odniesieniu do sektora finansowego, formułując w tym kontekście interesujący pogląd, w myśl którego przyczyną kryzysów nie jest bezwzględny niedobór informacji, ale raczej brak umiejętności korzystania z informacji, ich poprawnej interpretacji oraz skuteczności działań naprawczych. Szerszą uwagę poświęca rozwojowi usług w chmurze obliczeniowej (ang. *cloud computing*) oraz szansom i zagrożeniom, jakie to zjawisko niesie dla instytucji finansowych. Rozważa także problem definiowania innowacyjnych instrumentów płatniczych oraz wpływu innowacji na rynek detalicznych systemów płatniczych.

W rozdziale siódmym mierzy się natomiast z problematyką nadzoru wobec rynku *consumer finance*. W tym zakresie rozpatruje zagadnienie pozycji i roli banków oraz parabanków na tym rynku. Wskazuje na problem definiowania parabanków oraz adekwatnej regulacji ich działalności. Przyjmując, że do kategorii parabanków należy zakwalifikować „firmy prowadzące działalności zbliżoną do bankowej”<sup>20</sup>, konstatuje, m.in., że parabanki to także spółdzielnie oszczędnościowo-kredytowe (SKOK), a przecież „SKOK pod względem ekonomicznym nie różnią się od banków”<sup>21</sup>. Dostrzega zagrożenia wynikające z braku objęcia „parabanków” nadzorem i regulacją ostrożnościową oraz gwarancją ochrony środków zgromadzonych w tego rodzaju instytucjach. Zauważyć jednak należy, że podmioty (inne niż banki), które w sposób niesprzeczny z obowiązującym prawem prowadzą działalność polegającą na gromadzeniu środków pieniężnych od ludności i obciążaniu ich ryzykiem, np. w drodze udzielenia z tych środków pożyczek pieniężnych, podlegają w polskim porządku prawnym nadzorowi i regulacji ostrożnościowej, np. w ustawie z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych<sup>22</sup>. Natomiast zgodnie z art. 171 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe ten, który „bez zezwolenia prowadzi działalność polegająca na gromadzeniu środków pieniężnych innych osób fizycznych, prawnych lub jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, w celu udzielenia kredytów, pożyczek pieniężnych lub obciążania

nr 1092/2010”), 2) rozporządzeniu Rady (UE) nr 1096/2010 z 24.11.2010 r. w sprawie powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań w zakresie funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (Dz. Urz. UE L 331/162, 15 grudnia 2010 r.).

<sup>17</sup> Projekt ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym (projekt z 3.01.2014 r.) został opublikowany w biuletynie informacji publicznej Rządowego Centrum Legislacji: [legislacja.rcl.gov.pl](http://legislacja.rcl.gov.pl).

<sup>18</sup> Definicję pojęcia „system finansowy” zawiera art. 2 lit. b rozporządzenia nr 1092/2010. Do tego przepisu odsyła projektodawca w art. 2 pkt 1 projektu ustawy z 3.01.2014 r.

<sup>19</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 112, poz. 743.

<sup>20</sup> W. Szpringer, *Instytucje nadzoru...*, s. 228.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 227.

<sup>22</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 855, ze zm.

ryzykiem tych środków w inny sposób, podlega grzywnie do 5.000.000 złotych i karze pozbawienia wolności do lat 3”. W przypadku zaś podmiotów, które udzielają pożyczek pieniężnych z własnych środków, w mojej opinii, nie znajduje uzasadnienia obejmowanie ich działalnością regulacją i nadzorem ostrożnościowym, ponieważ nie obciążają one ryzykiem środków powierzonych przez inne podmioty. W odniesieniu do ostatniej z kategorii wymienionych podmiotów należy się raczej koncentrować na wprowadzeniu adekwatnej regulacji, której celem byłaby ochrona konsumentów. Autor wyraża także w tym zakresie opinię, wskazując na zagrożenia dla rynku *consumer finance*, które dostrzega w regulacji ograniczeń oprocentowania. Formułuje postulat badania, czy dana regulacja jest efektywna z ekonomicznego punktu widzenia i czy przyczyni się do wzrostu dobrobytu społeczeństwa. Rozważania na temat celowości regulacji usług na rynku *consumer finance* kończy analiza najważniejszych dla tego rynku orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. W rozdziale siódmym autor wskazuje także na konieczność integralnego spojrzenia na produkty finansowe w kierunku, jak to określa, zarządzania wartością klienta. Nie sposób przy tym nie podzielić opinii, że niejednokrotnie banki „dostarczały produktów z różnych obszarów, bez dostatecznej wizji całokształtu rozwiązań adekwatnych do potrzeb klienta”<sup>23</sup>. Jeżeli jednak remedium na zagrożenia, które niesie dla konsumenta coraz bardziej złożony rynek finansowy, miałyby być przepisy prawa, to trzeba, jak wskazuje autor<sup>24</sup>, pamiętać, że „regulacje próbujące nadmiernie chronić konsumentów, obracają się przeciwko ich interesom, a nawet sprzyjają kryzysom”.

Polecam lekturę książki pana prof. Włodzimierza Szpringera praktykom i teoretykom, dysponującym już jednak podstawową wiedzą na temat rozpatrywanych zagadnień, badaczom problematyki funkcjonowania systemu finansowego (prawnikom, ekonomistom czy socjologom), przedstawicielom organów regulacyjnych, organów nadzoru nad rynkiem finansowym, banku centralnego oraz parlamentarzystom.

**Dr hab. Marcin Olszak**

Centrum Europejskie Uniwersytet Warszawski

marcin.olszak@uw.edu.pl

<sup>23</sup> W. Szpringer, *Instytucje nadzoru...*, s. 251.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 256.