

ARTYKUŁY

Kluczowe wartości  
wyrażone przez  
ustawodawcę w celach  
nadzoru bankowego na tle  
wartości fundamentalnych  
polskiego prawa  
bankowego. Podstawowe  
problemy

Eliza Komierzyńska-Orlińska

## 1. Wstęp

---

Celem opracowania jest wykazanie, że poszczególne wartości wyrażone przez ustawodawcę zarówno w celach nadzoru bankowego, jak i w całym prawie bankowym nie są od siebie odizolowane, oderwane, wzajemnie się przenikają i na siebie oddziałują. Co interesujące, można zauważyć możliwość wystąpienia konfliktu pomiędzy wartościami chronionymi przez nadzór bankowy, co jest w zasadzie nieuniknione.

W artykule postawiono następującą hipotezę: polskie prawo bankowe opiera się na podstawach aksjologicznych, które wyrażają się w wartościach funkcjonujących w ramach systemu bankowego, w tym w przepisach określających cele nadzoru bankowego.

Metodą badawczą wykorzystaną w niniejszej pracy jest metoda formalno-dogmatyczna (dogmatyczno-prawna). Polega ona na analizie obowiązujących przepisów prawa, poglądów doktryny i orzecznictwa. W szczególności zostaną poddane analizie stosowne przepisy ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym<sup>1</sup> oraz ustawy – Prawo bankowe<sup>2</sup>. Literatura przedmiotu wykorzystana w ramach niniejszego opracowania może zostać podzielona – z przedmiotowego punktu widzenia – na dwie grupy. Pierwsza to opracowania natury ogólnej, dotyczące problematyki wartości w prawie, w tym w polskim prawie bankowym, natomiast do drugiej zaliczają się publikacje dotyczące określenia przez ustawodawcę celów polskiego nadzoru bankowego.

---

1 Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 660 z późn. zm.); dalej: u.n.r.f.

2 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2324 z późn. zm.).

Materia objęta niniejszym artykułem zdeterminowała wyodrębnienie czterech części. Pierwsza część dotyczy istoty problematyki wartości w polskim prawie bankowym, druga odnosi się do określenia przez ustawodawcę celów nadzoru bankowego, trzecia to próba ukazania relacji między wartościami wyrażonymi przez ustawodawcę w celach nadzoru bankowego i w prawie bankowym, natomiast czwarta – ostatnia – część to wnioski dotyczące weryfikacji postawionej w wstępie hipotezy.

## 2. Wartości fundamentalne w polskim prawie bankowym

---

Termin „wartość” pochodzi od określenia „być wartościowym”, „mieć znaczenie” (*valor* od *valere*). Na początku termin ten był używany wyłącznie w języku potocznym i oznaczał siłę, zdrowie fizyczne, jak również odwagę, męstwo i moc charakteru. Później rozpoczęto dyskusję na temat wartości w ramach nauk szczegółowych<sup>3</sup>. Problematyka wartości jest bez wątpienia trudna, złożona, wieloaspektowa. Słuszna jest uwaga, że zdefiniowanie wartości nie jest proste, a czasami uważa się, że wręcz niemożliwe, co w naukach społecznych nie jest nadzwyczajne – wiąże się bowiem z różnymi celami badawczymi, odmienną perspektywą teoretyczną, w ramach której kategoria wartości jest używana i rozpatrywana<sup>4</sup>. „Wielokierunkowe lokowanie wartości powoduje, że każda z nauk społecznych, której przedmiotem rozważań i analiz jest pojęcie wartości, ujmuje je w nieco inny i właściwy dla siebie sposób”<sup>5</sup>.

Kulturowe i humanistyczne uwarunkowanie prawa powoduje, iż jego odbiciem jest normatywizacja wartości. Jednocześnie zauważa się, że wartość jest paradygmatem prawa. Pojęcie wartości, w sensie formalnym, wywodzi się z rozumienia etyki. Można przy tym dostrzec funkcjonowanie etyki w prawie i wobec prawa. „Wartość, jako pojęcie, trzeba [...] uznać za zjawisko naturalne

---

3 Zob. A. Żurawik, *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013, s. 106.

4 Tak A. Żurawik, *Interes publiczny...*, s. 106, powołując się na E. Wnuk-Lipiński, *Socjologia życia publicznego*, Warszawa 2008, s. 180.

5 K. Michałowska, *Niemajątkowe wartości życia rodzinnego w polskim prawie cywilnym*, Warszawa 2017, Legalis/el. (dostęp: 17 grudnia 2022 r.). Zob. także T. Barankiewicz, *Aksjologiczna problematyka prawa*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2004, t. XIV, z. 1, s. 46 i n. oraz A. Powatowski, *Wprowadzenie do aksjologii prawa gospodarczego publicznego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2019, t. CCCXXIX, nr 3977, s. 221–231.

wpisane w istotę rzeczy. Wartość ta jednak instrumentalnie relatywizuje się do określonej postaci, formy, rozstrzygnięcia zagadnienia w kontekście tego, co jest bardziej etyczne lub zgodne z wartościami normatywizacji. Trzeba tutaj oddzielić wartość etyczną i jej «normę» od normy prawnej i jej wartości [...]. Wydaje się, że prawo bez wartości, kształtujących się nawet indywidualnie w pewien system, trwać nie może<sup>6</sup>. Pojmowany w sposób kompleksowy system prawa jako całość ma swój własny, oryginalny wymiar aksjologiczny. Ponadto jego fragmenty (poszczególne gałęzie prawa, dyscypliny prawa i ich podsystemy) posiadają swoją aksjologię. Samo pojęcie wartości odznacza się niejednoznaczną treścią definicyjną oraz zróżnicowanym znaczeniem<sup>7</sup>.

Aksjologia we współczesnym znaczeniu, jako odrębna dyscyplina filozoficzna, pojawiła się pod koniec XIX w., czyniąc wartości przedmiotem swych badań i analiz. Również pod koniec XIX w. można było dostrzec w literaturze różnorodność znaczeń pojęcia wartości, co nadal czyniło ten termin nieostrym i wieloznacznym. W niemieckiej literaturze socjologicznej można spotkać 188 różnych definicji wartości<sup>8</sup>. Podkreślenia wymaga ponownie, że „pojęcie wartości nie posiada ustalonego znaczenia w naukach społecznych. Sam Władysław Tatkiewicz twierdził, że zdefiniowanie wartości jest trudne, jeśli w ogóle możliwe. Bywa więc definiowane w bardzo różny sposób, jak też nie bywa definiowane wcale, będąc uznanym za pojęcie pierwotne. Najbardziej ogólnymi znaczeniami, przypisywanymi pojęciu wartości, są: «1) to, co cenne; 2) to, co zgodne z naturą tego, kto wartościuje; 3) to, czego chcemy, a więc przedmiot naszego dążenia, pożądania, cel; 4) to, czego pożądamy pożądać; 5) to, co zaspokaja jakieś potrzeby, zainteresowania; 6) to, co dostarcza zadowolenia, przyjemności; 7) to, co powinno być; 8) to, co lepiej, żeby było niż nie było; 9) to, co domaga się realizacji»<sup>9</sup>.

Mariusz Oleś zauważa, że gdy mówi się o wartościach w nauce prawa, w szczególności w obrębie poszczególnych gałęzi prawa, często pojmuje się je intuicyjnie, bez przeprowadzania bliższej analizy tej kategorii pojęciowej w sensie ontologicznym, co wydaje się zasadniczo słuszne. Znaczenie wartości

---

6 J. Boć, P. Lisowski, *Normatywizacja wartości w prawie administracyjnym* [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015, s. 19, 20.

7 Zob. P. Dobosz, *Imponderabilia publiczne w obrębie wartości prawa administracyjnego* [w:] *Wartości w prawie...*, s. 51. Por. K. Pałeczki, *Aksjologia prawa* [w:] *Leksykon socjologii prawa*, red. A. Kociołek-Pęksa, M. Stępień, Warszawa 2013, s. 3–7.

8 Zob. A. Kociołek-Pęksa *Prawo a wartości* [w:] *Leksykon...*, s. 277.

9 *Ibidem*, s. 277.

w nauce prawa jest nie do przecenienia, aczkolwiek jako kategoria pojęciowa mają one instrumentalne znaczenie<sup>10</sup>. Konstatując – wartości mają w sobie jakąś materialną treść, wartości istnieją (bądź w sensie absolutnym, bądź w postaci uogólnionych czy jednostkowych przekonań lub ludzkich przeżyć), wyrażają to, co dobre, i mają służyć realizowaniu dobra, stanowią pewne idee, tj. uogólnione konstrukcje myślowe, które są postrzegane przez ludzi we względnie zobiiektywizowany sposób, przez pryzmat korzyści. M. Oleś zaznacza przy tym, że nie są one normami prawnymi: „Nie sposób mówić o obowiązywaniu wartości, a jeśli nawet dopuszcza się taką formułę, to z pewnością «obowiązywanie» to jest całkowicie odmienne niż obowiązywanie norm prawnych. Wartości, w przeciwieństwie do norm prawnych, same w sobie nie wyrażają obowiązków działania lub zaniechania, a tym bardziej nie stanowią one wzorców dokonywania czynności konwencjonalnych doniosłych prawnie. Wyrażają i stanowią idee, a przez to służą jako kryteria oceny”<sup>11</sup>.

Jan Boć i Piotr Lisowski trafnie zauważają, że wartości są jednocześnie punktem odniesienia dla porządku prawnego i jego elementami. Wyznaczają również jego przeznaczenie, uzasadniając (usprawiedliwiając) przyjmowane w prawie rozwiązania. „W konsekwencji, determinując stanowienie, stosowanie i przestrzeganie prawa, znajdują zastosowanie w każdej z faz funkcjonowania porządku prawnego. Trudno wręcz przecenić ich znaczenie – ich rangę można próbować podsumować stwierdzeniem wskazującym na to, że wartości stanowią mierniki czy wyznaczniki pierwotnego i docelowego zastosowania, wyznaczające (wskazujące, wytyczające) najważniejsze/nadrzędne uzasadnienie dla obowiązującego prawa”<sup>12</sup>. Ten punkt widzenia jest przyjęty w ramach niniejszego opracowania, przy założeniu, że wartościami są pewne pożądane stany rzeczy, idee i zarazem dobra, które powinny podlegać szczególnej ochronie. Krzysztof Pałecki zauważa przy tym, że wartości stanowią pewne idealne,

---

10 Zob. M. Oleś, *Działanie organu administracji publicznej jako złożony rezultat realizowania wartości [w:] Wartości w prawie...*, s. 70. Autor ten dokonuje analizy pojęcia wartości, poczynając od jego znaczenia słownikowego, potocznego, poprzez wskazanie na poglądy Jerzego Wróblewskiego, ks. Franciszka Longchamps de Bérier, Wojciecha Jakimowicza, Jana Zimmermanna – zob. M. Oleś, *Działanie organu administracji publicznej jako złożony rezultat realizowania wartości [w:] Wartości w prawie...*, s. 71–72.

11 M. Oleś, *op. cit.*, s. 72–73. Przegląd podejść do pojęcia wartości w doktrynie prawa administracyjnego, powołując się w tym zakresie na poglądy Zofii Duniewskiej, Jana Zimmermanna, Zbigniewa Cieślaka, Sławomira Fundowicza, przedstawia też Piotr Dobosz – zob. *idem, op. cit.*, s. 51–54.

12 J. Boć, P. Lisowski, *op. cit.*, s. 23–24.

pożądane stany rzeczy, które stają się wartościami tylko i wyłącznie wtedy, gdy określani ludzie chcą, aby były one urzeczywistniane<sup>13</sup>.

Wartości fundamentalne w polskim prawie bankowym są różnie ujmowane czy klasyfikowane przez poszczególnych przedstawicieli doktryny prawa. Przykładowo, Jolanta Gliniecka za wartości nadrzędne prawa bankowego, stanowiące jego podstawy aksjologiczne, w których wyraża się – zdaniem autorki – „filozofia” prawa bankowego, uznaje: konieczność większej dbałości banków o majątek ich klientów niż o własny majątek; konieczność stosowania środków, które będą chroniły zarówno interesy banków, jak i ich klientów, wskutek występowania niebezpieczeństw związanych ze świadczeniem usług bankowych; obowiązek zainteresowania państwa sferą funkcjonowania systemu bankowego oraz konieczność harmonizacji polskiego prawa z prawem Unii Europejskiej. Podkreśla przy tym, że „wartościami nadrzędnymi prawa bankowego są bezpieczeństwo i potrzeba wyważenia interesów stron stosunków prawnych zachodzących między bankiem a jego klientami”<sup>14</sup>. Z kolei Paul H. Dembinski uważa, że w działalności bankowej można wyróżnić cztery grupy wartości, tj.: parametry ekonomiczne (jak rentowność podejmowanych działań), regulacje prawne (które wyznaczają granice dopuszczalnego działania), jakość produktu (usługi) oraz oddziaływanie na osoby trzecie<sup>15</sup>.

Biorąc pod uwagę przepisy obowiązującego prawa bankowego, zasadne jest, by za wartości fundamentalne polskiego prawa bankowego uznać bezpieczeństwo, stabilność i zaufanie do systemu bankowego oraz banków działających w ramach tego systemu<sup>16</sup>. Jednakże „klamrą spinającą” te wartości jest interes publiczny w przestrzeni systemu bankowego, ponieważ zawierają się one w tym interesie.

---

13 Zob. A. Kociotek-Pęksa, *op. cit.*, s. 285.

14 J. Gliniecka, *Podstawowe założenia prawa bankowego chroniące interesy banków i ich klientów*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2017, t. XXXVII, s. 259.

15 Podaję za: J. Rawicz, *Etyka na rynku finansowym jest pochodną świadomości i odpowiedzialności*, „Bank” 2018, nr 3 (297), s. 125 (wystąpienie P.H. Dembinskiego w warszawskiej siedzibie Business Center Club podczas spotkania autorskiego na zaproszenie Łoży Warszawskiej Business Center Club i wydawnictwa Studio EMKA, które przerodziło się w debatę na temat podziału odpowiedzialności pomiędzy interesariuszy rynku finansowego, wyzwiań moralnych związanych z wykonywaniem funkcji powierniczej przez banki i złożonych relacji pomiędzy obszarem etyki bankowej, prawa stanowionego i wewnętrznych regulacji sektorowych).

16 Zob. E. Komierzyńska-Orlińska, *Values in Polish Bankig Law – Basic Problems [w:] Pravní Stat Ve Svetle Evropskych Hodnot A Ustavnich Garanci Demokracie V Mezinarodni Perspektivie*, Monika Forejtova A Kol., Plzen 2018, s. 241–242.

Ochrona bezpieczeństwa to jedna z podstawowych funkcji państwa<sup>17</sup>.

Pojęcie bezpieczeństwa, zgodnie ze *Słownikiem języka polskiego*, oznacza „stan, w którym nie istnieje żadne zagrożenie”<sup>18</sup>. Pojęcie to jest obecnie pojęciem konstytucyjnym<sup>19</sup>; pojawia się również w przepisach aktów podkonstytucyjnych, w tym w ustawach zwykłych<sup>20</sup>. Jak zauważa Łukasz Kamiński, rzadko występują definicje legalne pojęcia bezpieczeństwa, zawsze mając charakter cząstkowy, np. ustawodawca zdefiniował pojęcie bezpieczeństwa jądrowego<sup>21</sup>, pojęcie bezpieczeństwa energetycznego<sup>22</sup> czy pojęcie bezpieczeństwa żywności<sup>23</sup>. Zauważa się przy tym trudności, które mogą powstać przy podjęciu próby sformułowania ogólnej i zarazem ścisłej definicji bezpieczeństwa „bezzprzymiotnikowego” na potrzeby wykładni przepisów prawa. Ustawodawca nie zdecydował się tego uczynić do tej pory. Nie zawsze zresztą pojęcie to użyte w przepisach aktu prawnego wymaga ustalenia jego znaczenia<sup>24</sup>. Również doktryna prawa podjęła próby zdefiniowania pojęcia bezpieczeństwa, w różnych jego „odmianach”, w tym również w jego wersji „bezzprzymiotnikowej”. Pojęcie „bezpieczeństwo” można próbować zdefiniować pozytywnie i negatywnie – bądź jako stan spokoju, bądź jako stan niezagrażenia<sup>25</sup>. „Najogólniej można [...] ująć bezpieczeństwo jako stan braku zagrożenia dla określonego dobra bądź określonych dóbr. Posłużenie się przez prawodawcę tym pojęciem implikuje istnienie pewnego pożądanego stanu rzeczy, pewnej wartości, uznaną

17 Zob. Ł. Kamiński, *Pojęcie bezpieczeństwa w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2013, z. 10, s. 49.

18 *Słownik języka polskiego*, t. 1, red. M. Bańko, Warszawa 2007, s. 106.

19 Zob. w szczególności: art. 5, art. 26 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 2, art. 53 ust. 5, art. 61 ust. 3, art. 74 ust. 1, art. 76, art. 126 ust. 2, art. 135, art. 146 ust. 4 pkt 7 i 8, art. 230 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.); dalej: Konstytucja.

20 Zob. np.: ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 222); ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2057); ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1466 z późn. zm.); ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (t.j. Dz. U. poz. 2305 z późn. zm.) i inne.

21 Zob. art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1941 z późn. zm.).

22 Zob. art. 3 pkt 16 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1385 z późn. zm.).

23 Zob. art. 3 ust. 3 pkt 5 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2132).

24 Tak Ł. Kamiński, *op. cit.*, s. 51.

25 Zob. *ibidem*, s. 53.

przezeń za ceną i zasługującą na ochronę. Bezpieczeństwo to taki stan rzeczy, gdy realizacji tej wartości nie grozi uszczerbek”<sup>26</sup>.

Pojęcie bezpieczeństwa, bez podania jego definicji legalnej, występuje również w prawie bankowym. Pojęcie to pojawia się tutaj – rzecz jasna – w szczególności w kontekście bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych<sup>27</sup>, ale nie tylko. Bezpieczeństwo powinno być główną wskazówką interpretacyjną funkcjonowania banków. Ustawodawca wielokrotnie podkreśla jego znaczenie w przepisach prawa bankowego (tytułem przykładu, oprócz art. 133 ust. 1 pkt 1 prawa bankowego, w którym mowa jest właśnie o bezpieczeństwie środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych, można wskazać: art. 6e, w którym ustawodawca odwołuje się do bezpieczeństwa rynku bankowego; art. 7, zawierający odniesienie do bezpieczeństwa obrotu; art. 9f ust. 2, gdzie zwraca się uwagę na potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa banku w długim okresie; art. 25h ust. 2 pkt 1, w którym ustawodawca odnosi się do bezpieczeństwa środków gromadzonych w banku krajowym; art. 37 ust. 1, gdzie ponownie zwraca się uwagę na bezpieczeństwo gromadzonych w banku środków, czy art. 50 ust. 2, zgodnie z którym bank ma obowiązek dokładania szczególnej staranności w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa przechowywanych środków pieniężnych i wiele innych).

Wśród instrumentów mogących zapewnić bezpieczeństwo systemu bankowego (i stabilność finansową) wskazuje się w szczególności na regulowanie działalności bankowej oraz wykonywanie nadzoru państwowego. Celem regulacji (regulowania działalności bankowej) „jest utrzymanie stabilności systemu finansowego, bezpieczeństwa instytucji finansowych oraz ochrona konsumenta”<sup>28</sup>. Jak podkreśla Hanna Gronkiewicz-Waltz, „regulacja spełnia rolę swoistej ochrony rynku i ułatwia uniknięcia błędów oraz redukuje zbyt wysokie ryzyka”<sup>29</sup>.

Na szczególną uwagę wśród regulacji bankowych zasługują normy ostrożnościowe. Ich celem jest zapobieganie groźbie bankructwa banków. Zdaniem Moniki Marcinkowskiej „w przypadku banków podstawowym odnośnikiem norm ostrożnościowych jest kapitał; pełni on bowiem w tych instytucjach

26 Ł. Kamiński, *op. cit.*, s. 54.

27 Art. 133 ust. 1 pkt 1 prawa bankowego.

28 H. Gronkiewicz-Waltz, *Bankowy nadzór makroostrożnościowy jako instrument ochrony stabilności finansowej [w:] 25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej. Tendencje rozwojowe*, red. J. Grabowski, K. Pokryszka, A. Hołda-Wydrzyńska, Katowice 2013, s. 235.

29 *Ibidem*, s. 236.



szczególnej funkcję: gwarantuje ich bezpieczeństwo, chroni przed ponoszonymi stratami, jest podstawą ich stabilności i rozwoju. Kluczowym celem tych regulacji jest zapewnienie bezpieczeństwa funkcjonowania poszczególnych instytucji i całego systemu finansowego (którego rdzeniem są właśnie banki)”<sup>30</sup>.

Całość rozwiązań instytucjonalnych i regulacji prawnych, które mają na celu zapewnienie bezpieczeństwa rynku finansowego (w tym rynku bankowego) i jego ochronę przed destabilizacją, określa się mianem sieci bezpieczeństwa finansowego (*safety net*). Jego ogniwa tworzą bank centralny, nadzór bankowy (finansowy) oraz system gwarantowania depozytów bankowych<sup>31</sup>. „W wąskim ujęciu [...] sieć bezpieczeństwa finansowego ogranicza się do bezpieczeństwa systemu bankowego, na który składają się «[...] powiązane ze sobą rozwiązania funkcjonalne, instytucjonalne i prawne, których wzajemne relacje powodują podwyższenie pewności obrotu oraz wzrost efektywności gospodarowania przy zachowaniu warunków konkurencji w sektorze bankowym zarówno w wymiarze krajowym, jak i międzynarodowym». Wprowadzając takie pojęcie systemu bezpieczeństwa, D. Daniluk definiuje bezpieczeństwo systemu bankowego jako «[...] stan, w którym system bankowy, osiągnąwszy równowagę, spełnia swoje funkcje na rzecz gospodarki i społeczeństwa, zachowując zdolność do rozwoju i absorpcji szoków zewnętrznych. Jest też w stanie przystosować się do warunków zmieniającej się koniunktury»”<sup>32</sup>.

Wartością fundamentalną polskiego prawa bankowego jest również stabilność systemu bankowego oraz banków działających w ramach tego systemu. Stabilność ta stanowi element składowy stabilności systemu finansowego. System bankowy (rynek bankowy) jest bowiem częścią systemu finansowego (rynku finansowego).

Pojęcie stabilności finansowej nie ma obecnie definicji legalnej. Jest zarazem obecnie nadrzędnym celem regulacji i nadzoru nad polskim<sup>33</sup> i europejskim rynkiem finansowym<sup>34</sup>.

---

30 M. Marcinkowska, *Kręte ścieżki Bazylei... czyli standardy kapitałowe banków: wczoraj, dziś i jutro*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H” 2010, vol. XLIV, nr 2, s. 45.

31 Por. E. Kosieradzka, *Publicznoprawne aspekty bezpieczeństwa gospodarczego* [w:] *Podstawowe płaszczyzny zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego. Aspekty materialnoprawne*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, K. Sikora, Warszawa 2014, s. 70 i cytowana tam literatura.

32 M. Capiga, *Determinanty i struktura bezpieczeństwa finansowego* [w:] M. Capiga, W. Građoń, G. Szustak, *Sieć bezpieczeństwa finansowego*, Warszawa 2010, s. 20.

33 Zob. art. 2 u.n.r.f.

34 Zob. A. Nadolska, *Źródła regulacji i nadzoru nad bankami funkcjonującymi na rynku finansowym Unii Europejskiej – zagadnienia prawnoporównawcze w kontekście analizy trylematu*

Włodzimierz Szpringer zwraca uwagę, że samo pojęcie stabilności również nie jest zdefiniowane w prawie UE. Traktat o Unii Europejskiej<sup>35</sup> odnosi się tylko do stabilności cen jako głównego celu działania ESBC. Definicji pojęcia stabilności finansowej w ujęciu pozytywnym nie ma w prawie pierwotnym; zauważyć przy tym należy odniesienie się do pojęcia stabilności systemu finansowego w art. 127 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>36</sup>, bez zdefiniowania tego pojęcia. Zdaniem W. Szpringera stabilność można zdefiniować w pozytywnym ujęciu „jako takie otoczenie instytucjonalne, które długookresowo sprzyja wzrostowi gospodarczemu”<sup>37</sup>. Anna Maria Jurkowska przyjmuje, że stabilność systemu finansowego oznacza, że system finansowy jako całość spełnia swoje funkcje prawidłowo, nie wykazuje przy tym tendencji do trwałego braku płynności i niewypłacalności. Natomiast w odniesieniu do pojedynczych instytucji finansowych stabilność systemu finansowego oznacza, że instytucje te mogą prowadzić nieprzerwaną działalność bez potrzeby uzyskiwania pomocy z zewnątrz<sup>38</sup>. Słuszne jest stwierdzenie, że stabilny system finansowy jest warunkiem *sine qua non* wzrostu gospodarczego i stabilności cen<sup>39</sup>. W piśmiennictwie spotyka się też opinię, że system finansowy jako całość stanowi dobro publiczne, więc z tego powodu w interesie całego społeczeństwa są działania podejmowane na rzecz jego stabilności. System ten bowiem zapewnia sprawny mechanizm płatniczy oraz sprzyja powstawaniu dobrobytu, natomiast jego destabilizacja z reguły prowadzi do wysokich kosztów społecznych, a także ekonomicznych<sup>40</sup>.

Pojęcie stabilności finansowej po raz pierwszy zostało użyte w 1994 r. przez Bank Anglii, który jako pierwszy bank centralny rozpoczął przeglądy

---

finansowego, „Bezpieczny Bank” 2017, nr 1 (66), s. 13. Zob. też *eadem*, *Stabilność finansowa jako naczelną zasadą prawa rynku finansowego UE*, „Monitor Prawa Bankowego”, styczeń 2015, s. 84 i n.

35 Traktat o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 z późn. zm.); dalej: TUE.

36 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.); dalej: TFUE.

37 W. Szpringer, *Prawo i ekonomia stabilności finansowej*, Warszawa 2015, s. 14.

38 Zob. A.M. Jurkowska, *Sieć bezpieczeństwa finansowego (safety net) w systemie spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych*, „Pieniądze i Więź” 2005, nr 1 (26), s. 157.

39 Zob. O. Szczepańska, *Podstawowe przesłanki, założenia i struktura sieci bezpieczeństwa finansowego w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, „Bezpieczny Bank” 2005, nr 1 (26), s. 20.

40 Tak M. Iwanicz-Drozdowska, B. Lepczyński, *Znaczenie regulacji i instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego dla stabilności finansowej*, „Bank i Kredyt” 2011, nr 5, s. 12.

stabilności finansowej<sup>41</sup>. Jak podaje Aleksandra Nadolska, „zdaniem C. Goodharta nie istnieje jednak «dobry sposób zdefiniowania ani też wskazania wymiaru ilościowego stabilności finansowej», co niejako potwierdza pogląd reprezentowany w tym zakresie przez praktykę światową, jakoby nie istniała niebudząca wątpliwości definicja stabilności finansowej”<sup>42</sup>. Podejmowane są jednak próby zdefiniowania pojęcia stabilności finansowej w literaturze przedmiotu, jak wskazano już wyżej. Przegląd poglądów w tym zakresie przedstawiają w szczególności Magdalena Kiedrowska i Paweł Marszałek<sup>43</sup>. Tomasz Nieborak zwraca uwagę na dwa podejścia odnośnie do definiowania pojęcia stabilności finansowej: 1) stabilność finansowa to sytuacja, w której system wypełnia swoje funkcje prawidłowo, co oznacza, że jest zapewniony przepływ środków finansowych w sposób niezakłócony; 2) stabilność finansowa jest niezachwiana w sytuacji, gdy nie ma jakiegokolwiek kryzysu finansowego. Autor ten słusznie podkreśla, że można rozpatrywać stabilność finansową w dwóch aspektach: makroekonomicznym i mikroekonomicznym. „W zachowaniu pierwszej z nich istotną rolę odgrywa bank centralny, działający na rzecz stabilnego poziomu cen i wykorzystujący w tym celu odpowiednie instrumenty polityki pieniężnej. Stabilność cen jest istotnym elementem stabilności systemu. Były prezes Rezerwy Federalnej Stanów Zjednoczonych P. Volcker uważa nawet, że dopiero zapewnienie stabilności systemowi finansowemu umożliwia w dalszej perspektywie osiągnięcie stabilności cenowej. Stabilność finansowa ujmowana w skali mikroekonomicznej dotyczy przede wszystkim problematyki regulacji i nadzoru, systemu ochrony depozytów bankowych, a także pełnienia przez bank centralny funkcji pożyczkodawcy ostatniej szansy”<sup>44</sup>. Magdalena Fedorowicz akcentuje, że stabilność finansowa – wydawałoby się, że pojęcie niedookreślone i elastyczne – podlega, w szczególności po kryzysie finansowym, silnej normatywizacji i jest stopniowalna; coraz częściej służy jako wyrażenie normy prawnej<sup>45</sup>.

---

41 Zob. A. Nadolska, *Stabilność finansowa...*, s. 85.

42 *Ibidem*, s. 85.

43 Zob. M. Kiedrowska, P. Marszałek, *Stabilność finansowa – pojęcie, cechy i sposoby jej zapewnienia. Część I*, „Bank i Kredyt” 2002, nr 3, s. 21–23.

44 T. Nieborak, *Komisja Nadzoru Finansowego jako gwarant stabilności polskiego systemu finansowego* [w:] *Prawo wobec wyzwań współczesności. Tom V*, red. B. Guzik, N. Buchowska, P. Wiliński, Poznań 2008, s. 357.

45 Zob. M. Fedorowicz, *Konstrukcja finansowego stosunku prawnorynkowego a nadzór makroostrożnościowy na rynku ubezpieczeniowym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2018, t. CXV, nr 3867, s. 148.

Jak już wspomniano, pojęcia stabilności, stabilności finansowej, stabilności systemu finansowego, w tym stabilności systemu bankowego oraz banków działających w ramach tego systemu nie mają swoich definicji legalnych, również w polskim prawie bankowym. Ustawodawca dokonuje jednak w ramach prawa bankowego normatywizacji tych wartości<sup>46</sup>, ponieważ pojęcie stabilności (w różnych konfiguracjach) pojawia się w tym akcie normatywnym. Tytułem przykładu można wskazać: art. 6e prawa bankowego, w którym mowa jest o stabilności rynku bankowego; art. 9f ust. 2, gdzie zwraca się uwagę na potrzebę zapewnienia stabilności banku w długim okresie; art. 10a ust. 4 pkt 3, w którym ustawodawca odnosi się do stabilności systemu finansowego; art. 10b ust. 3 pkt 2, gdzie zwraca się uwagę na stabilność rynków finansowych czy art. 124d ust. 1, zgodnie z którym ustawodawca wprowadził obowiązek banku dotyczący informowania podmiotów uprawnionych do świadczeń z Bankowego Funduszu Gwarancyjnego o planowanym połączeniu banków, przejęciu lub nabyciu banku co najmniej na miesiąc przed planowanym połączeniem, przejęciem lub nabyciem. Komisja Nadzoru Finansowego może przy tym wyznaczyć krótszy termin tego powiadomienia w celu ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa lub stabilności finansowej.

Zaufanie do systemu bankowego oraz banków działających w ramach tego systemu również jest wartością fundamentalną polskiego prawa bankowego.

Zaufanie (i ryzyko) są immanentnie związane z działalnością prowadzoną przez banki, której głównym przedmiotem są usługi depozytowo-kredytowe. Zaufanie można uznać za *sui generis* domniemanie (założenie, oczekiwanie), że przyszłe i niepewne zachowania innych nie będą miały negatywnych następstw<sup>47</sup>. Niklas Luhmann już w 1979 r. dowodził, że zaufanie jest konieczne w życiu społeczeństw nowoczesnych z następujących powodów: ich stale rosnącej złożoności, nieprzejrzystości oraz coraz większych obszarów niepewności i dominacji ryzyka. Zaufanie pozwala natomiast zredukować niepewność i pozwala założyć, że inni będą postępować dla

---

46 Przyjmując za J. Bociem i P. Lisowskim, normatywizacja wartości jest „rozumiana jako stan objęcia wartości zakresem normowania prawa przedmiotowego/stan ich osadzenia w prawie” – *idem*, *op. cit.*, s. 24–25.

47 Zob. E. Radziszewski, *Bank jako instytucja zaufania publicznego. Gwarancje prawne i instytucjonalne*, Warszawa 2013, s. 10.

nas korzystnie bądź przynajmniej neutralnie<sup>48</sup>. Zaufanie to rodzaj relacji występującej między stronami o zróżnicowanym charakterze, która jest uzależniona od płaszczyzny, na której relacja jest analizowana. „Zaufanie to mechanizm oparty na założeniu, że innych członków danej społeczności cechuje uczciwe i kooperatywne zachowanie, oparte na wspólnie wyznaczonych normach”<sup>49</sup>. Wszelkie relacje banku, w tym relacje z jego klientami i właścicielami, dotyka społeczny aspekt zaufania<sup>50</sup>.

Zaufanie do instytucji jest szczególną formą zaufania społecznego i określa się je mianem zaufania publicznego, podlegającego zmianom w czasie. W kontekście instytucji finansowych interesujące jest to, że zaufanie pokładane w instytucji może być pochodną zaufania wobec pracowników ją reprezentujących. Kluczowymi determinantami zaufania społecznego do instytucji są w szczególności ich wiarygodność i reputacja<sup>51</sup>.

Dla sprawnego funkcjonowania rynku finansowego (w tym bankowego) jest niezwykle istotne, aby klienci mieli zaufanie do instytucji, której powierzają swoje środki finansowe oraz aby instytucje finansowe (zwłaszcza banki) miały zaufanie do siebie nawzajem. Samo pojęcie zaufania nie posiada definicji legalnej, natomiast w ustawie – Prawo bankowe występuje w bardzo ograniczonym zakresie – w art. 6 ust. 1 pkt 6a – gdzie wskazuje się na możliwość świadczenia przez banki, poza wykonywaniem czynności bankowych, o których mowa w art. 5 ust. 1 i 2, usług zaufania w rozumieniu przepisów o usługach zaufania. Natomiast w analizowanym kontekście podkreślenia wymaga, że w literaturze przedmiotu często można spotkać stwierdzenie, że bank jest instytucją zaufania publicznego<sup>52</sup>. Zwraca się jednak przy tym uwagę na okoliczność, że termin „instytucja zaufania publicznego” nie dość, że nie posiada swojej definicji legalnej, to w ogóle nie jest uregulowany

---

48 Zob. K. Nowakowski, *Wymiary zaufania i problem zaufania negatywnego w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, r. LXX, z. 1, s. 214.

49 F. Fukuyama, *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga dobrobytu*, Warszawa–Wrocław 1997, s. 38.

50 Zob. T. Zieliński, *Współczesny bank wobec paradygmatu zaufania publicznego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H” 2013, vol. XLVII, nr 3, s. 674.

51 K. Świeszczak, *Zaufanie w świecie finansów w obliczu rozwoju technologii na przykładzie banków i sektora FinTech*, „Bezpieczny Bank” 2017, nr 2 (67), s. 145, 146.

52 Zob. np. A. Janiak, *Bank jako instytucja zaufania publicznego*, „Glosa – Przegląd Prawa Gospodarczego” 2003, nr 2, s. 17. Rzadziej spotkamy się z opinią przeciwną, choć i one się zdarzają – zob. np. L. Dziawgo, *Bank jako instytucja „BRAKU zaufania publicznego” [w:] Globalny kryzys finansowy i jego konsekwencje w opiniach ekonomistów polskich*, red. J. Szambelańczyk, Warszawa 2009, s. 107 i n.

prawnie, choć jest powszechnie stosowany przez doktrynę<sup>53</sup> i w orzecznictwie<sup>54</sup>.

O tym, czy dany podmiot posiada charakter instytucji zaufania publicznego, nie decyduje ustawodawca, lecz rola, znaczenie i specyfika działalności tego podmiotu w obrocie gospodarczym. Ustawodawca dokonuje oceny, które podmioty to instytucje zaufania publicznego, w celu realizacji spoczywającego na nim obowiązku zapewnienia nad nimi efektywnego nadzoru oraz aby określić warunki podejmowania i wykonywania przez te podmioty działalności. Ustawodawca powinien również tworzyć takie ustawowe formy wykonywania działalności gospodarczej, aby zminimalizować ryzyko, które się z nią wiąże<sup>55</sup>.

W Polsce to banki wiodą prym wśród instytucji finansowych, które obsługują ogromną liczbę klientów. Sytuacja ta zasadniczo nie uległa zmianie po kryzysie bankowym lat 2007–2009, a badania opinii społecznej przeprowadzone na temat zaufania do banków w 2013 r. ukazały ogólną pozytywną opinię o bankach u 73% respondentów. Jednocześnie 59% respondentów uznało, że banki to instytucje zaufania publicznego, a przeciwnego zdania było 27% badanych<sup>56</sup>.

---

53 Zob. np.: W.M. Orłowski, *Dziesięć przyczyn kryzysu i ich analiza* [w:] *Globalny kryzys finansowy...*, s. 13; P. Masiukiewicz, *Rola państwa w przezwyciężaniu kryzysu banku* [w:] *Globalny kryzys finansowy...*, s. 35, 37; J. Szambelańczyk, *Kapitał społeczny jako warunek stabilności systemu bankowego* [w:] *Globalny kryzys finansowy...*, s. 99, 101; T. Zieliński, *op. cit.*, s. 673–682; K. Świeszczak, *op. cit.*, s. 147–156; E. Rutkowska-Tomaszewska, *Ochrona prawna klienta na rynku usług bankowych*, Warszawa 2013, s. 47–56; K. Płończyk, P. Podlasko, *Komentarz do art. 171* [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, t. I i II, red. F. Zoll, Zakamycze 2005, s. 781–794; K. Kohutek, *Komentarz do art. 6a i 6c oraz art. 144* [w:] *Prawo bankowe...*, s. 115–135, 139–160, 575–594; M. Tereszczuk, *Nietetyczne działania banków a stabilność finansowa współczesnego świata* [w:] *Banki na rynku finansowym – dziś i w przyszłości. Uwarunkowania i perspektywy rozwoju banków*, red. M. Dębniwska, Olsztyn 2010, s. 234; D. Korenik, *W poszukiwaniu modelu racjonalnego systemu bankowego* [w:] *Banki na rynku finansowym...*, s. 11.

54 Zob. np.: wyr. SN z dnia 3 marca 1971 r., (II CR 8/71, OSNC 1971, nr 10, poz. 183); orz. TK z dnia 16 maja 1995 r., (K 12/93, OTK 1995, cz. I, poz. 14); wyr. SA w Poznaniu z dnia 16 kwietnia 1996 r., (I ACr 21/96), „Prawo Gospodarcze” 1996, nr 11, s. 59; uchw. SN z dnia 30 kwietnia 1999 r., (III CZP 61/98, OSNC 1999, nr 12, poz. 201); wyr. TK z dnia 18 kwietnia 2000 r., (K 23/99, OTK ZU 2000, nr 3, poz. 89); wyr. TK z dnia 29 stycznia 2001 r., (K 19/01, OTK-A 2002, nr 1, poz. 1); wyr. NSA z dnia 12 czerwca 2001 r., (II SA 3214/00, Lex nr 75525); wyr. TK z dnia 17 grudnia 2003 r., (SK 15/02, OTK-A 2003, nr 9, poz. 103); wyr. TK z dnia 18 lutego 2004 r., (K 12/03, OTK-A 2004, nr 2, poz. 8); wyr. TK z dnia 19 października 2004 r., (K 1/04, OTK-A 2004, nr 9, poz. 93).

55 Zob. J. Pitera, *Charakterystyka instytucji zaufania publicznego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2007, nr 7 (4), s. 162.

56 Zob. *Wizerunek polskiego sektora bankowego. Edycja 2013*, podaję za: E. Radziszewski, *op. cit.*, s. 12.

Związek Banków Polskich oraz instytut badawczy KANTAR wraz z partnerami, tj. BFG, Krajową Izbą Rozliczeniową i Programem Analityczno-Badawczym Warszawskiego Instytutu Bankowości, corocznie monitorują poziom zaufania do banków w Polsce, prowadząc na ten temat cykliczne badania opinii publicznej. Według badań z 2020 r. aż 83% polskiego społeczeństwa ocenia banki w Polsce jako bezpieczne, a 80% uważa sytuację finansową banków za stabilną. „W przekonaniu 89% konsumentów nie podejmują oni żadnego lub podejmują mały poziom ryzyka korzystając z usług bankowych, w tym lokując pieniądze w bankach”<sup>57</sup>. Zdaniem Edyty Rutkowskiej-Tomaszewskiej to specyfika działalności bankowej, która wynika z definicji legalnej pojęcia banku określonej w art. 2 prawa bankowego, polegająca na obciążaniu ryzykiem środków powierzonych bankowi pod jakimkolwiek tytułem zwrotnym, przesądza o traktowaniu banku jako instytucji zaufania publicznego<sup>58</sup>. Tak więc to charakter prowadzonej działalności depozytowo-kredytowej ma decydować o statusie banku jako instytucji zaufania publicznego. Potwierdzeniem tego szczególnego statusu banku jako instytucji zaufania publicznego są w szczególności te przepisy ustawy – Prawo bankowe, które regulują tworzenie i organizację banków, w tym określenie warunków podjęcia działalności przez bank w celu zapewnienia bezpieczeństwa i profesjonalizmu w działalności powstającego banku, przepisy, na mocy których ustawodawca wprowadza wiele koniecznych ograniczeń w odniesieniu do prowadzonej przez nie działalności gospodarczej (rozdział 2 prawa bankowego), przepisy wprowadzające zastrzeżenie na rzecz banków wyłączności używania wyrazów „bank” lub „kasa”, co wiąże się z zastrzeżeniem wykonywania czynności bankowych *sensu stricto* przez banki (art. 5 ust. 4 prawa bankowego), co z kolei wiąże się z potrzebą ochrony interesów deponentów. Ponadto, w razie wykonywania działalności bankowej bez zezwolenia, ustawodawca nakłada sankcje, aby ochronić interes zarówno klientów banku, jak i samego banku (art. 171 prawa bankowego), wprowadza obowiązek posiadania i utrzymywania funduszy własnych banku (rozdział 10), obowiązek banków przestrzegania tajemnicy bankowej w celu ochrony interesów klientów banków i samych banków (art. 104) i wiele innych. Poddanie banków pod specjalny nadzór Komisji Nadzoru Finansowego, związane

---

57 M. Idzik, J. Gieorgica, *Reputacja sektora bankowego 2020 – kluczowe wyniki i wnioski z badania*, „Bezpieczny Bank” 2020, nr 3 (80), s. 119–120. Por. ZBP: 68% Polaków deklaruje zaufanie do banków, money.pl (dostęp: 17 stycznia 2023 r.).

58 Zob. E. Rutkowska-Tomaszewska, *op. cit.*, s. 48–49.



z podwyższonymi wymaganiami odnośnie do profesjonalizmu ich działania przy jednoczesnej większej odpowiedzialności za efekty ich działań, również składa się na charakterystykę banku jako instytucji zaufania publicznego (zob. rozdział 11 prawa bankowego).

Zaufanie jest nieodzownym atrybutem działalności banku – bez niego wykonywanie czynności bankowych, depozytowo-kredytowych nie byłoby możliwe. Rodzi to oczekiwanie klientów, że mogą oni powierzyć bankom swoje środki pieniężne, które będą przez bank chronione oraz że chronione będą ich prawa. Zaufanie publiczne do banków to przekonanie, że bank spełni oczekiwania swoich klientów, wywiąże się ze zobowiązań, które podjął wobec nich, że ich nie zawiedzie, jak również że nie wykorzysta swojej przewagi wobec nich i nie będzie działał na ich niekorzyść. Zaufanie powinno kojarzyć się z wiarygodnością, rzetelnością, uczciwością, bezpieczeństwem, pewnością i prawdziwością. Zaufanie jest przy tym jedną z najważniejszych cech wizerunkowych banku, istotną miarą ich oceny, reputacji<sup>59</sup> i elementem ich przewagi konkurencyjnej nad innymi podmiotami działającymi na rynku finansowym.

Jak wskazano wcześniej, „klamrą spinającą” wartości fundamentalne polskiego prawa bankowego, jakimi są bezpieczeństwo, stabilność i zaufanie do systemu bankowego oraz banków działających w ramach tego systemu, jest interes publiczny w przestrzeni systemu bankowego, ponieważ zawierają się one w tym interesie.

W doktrynie prawa zauważa się, że pojęcie interesu publicznego występuje bardzo często w ustawodawstwie gospodarczym<sup>60</sup>, podkreślając przy tym, że „klauzula interesu publicznego jest jedną z najważniejszych klauzuli generalnych w prawodawstwie polskim, bowiem ma również charakter konstytucyjny. Stanowi ona jedną z przesłanek ingerencji w sferę wolnościową, zatem granice interesu publicznego są jednocześnie granicami dopuszczalnej ingerencji czynnika publicznoprawnego w sferę prywatnoprawną; granicami dopuszczalnej publicyzacji prawa prywatnego”<sup>61</sup>. Pojęcie interesu publicznego oznacza

59 Zob. W. Gradoń, *Czy banki nadal są instytucjami zaufania publicznego?*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H” 2014, vol. XLVIII, nr 4, s. 62.

60 W 2009 r. Aleksandra Wilczyńska wskazała, że poza Konstytucją interes publiczny był wymieniony w mniej więcej 540 aktach prawnych, w tym w aktach o charakterze międzynarodowym, zob. *eadem*, *Interes publiczny w prawie stanowionym i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2009, nr 6, s. 48.

61 A. Żurawik, *Pojęcie interesu publicznego [w:] System prawa administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze*, t. 8A, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 410.



„normatywną wskazówkę powinnościową wyznaczającą zakres i treść wartości uznawanych przez daną społeczność za zasługujące na ochronę bez względu na indywidualne przekonania jednostek”<sup>62</sup>. Pojęcie interesu publicznego jest to zatem pojęcie niedookreślone, jest to – jak wskazano powyżej – klauzula generalna, która będzie każdorazowo wypełniana treścią, w tym wartościami, przez podmiot stanowiący i podmiot stosujący prawo<sup>63</sup>. Nie jest to łatwe zadanie, interes publiczny bowiem nie jest ustalony raz na zawsze, ale jest zmienny w czasie, a częstokroć jest rozumiany niejednolicie nawet w danym czasie. Interes publiczny może się całkowicie lub częściowo pokrywać z interesami jednostek (interesami indywidualnymi), ale też może się im przeciwstawiać. Lesław Góral słusznie dostrzega, że zamiennie wobec pojęcia interesu publicznego używane są – w polskiej literaturze przedmiotu – pojęcia dobra wspólnego, interesu społecznego i interesu ogólnego. Jednocześnie konstatuje, że nie da się ich wyrazić w jednej definicji, jako że są to pojęcia nieostre. Próby określenia treści „dobra wspólnego” są co prawda podejmowane od starożytności (Platon, Arystoteles), poprzez średniowiecze (św. Tomasz z Akwinu), po czasy współczesne (w polskiej nauce należy zwrócić uwagę w szczególności na poglądy Marka Piechowiaka, Janusza Trzczińskiego, Małgorzaty Stahl czy Ireny Lipowicz<sup>64</sup>),

62 J. Nawrot, *Interes publiczny* [w:] *Leksykon prawa gospodarczego publicznego*, red. A. Powąłowski, Warszawa 2015, s. 73.

63 Jak stwierdza A. Żurawik, „odpowiedzi na pytanie, co leży w interesie publicznym, oczekuje się przede wszystkim [...] od tych, którzy prawo stanowią, bowiem to oni poprzez uchwalanie aktów prawnych muszą wywierać pewne wartości i zdecydować, czy dana wartość jest na tyle ważna, by dla jej ochrony konieczne było ograniczanie wolności obywatelskich. Odpowiedzi na powyższe pytanie oczekuje się także od tych, którzy realizują wolę prawodawcy, a zatem przede wszystkim od organów władzy państwowej i samorządowej. To im przypada w udziale wykonanie poszczególnych przedsięwzięć w interesie publicznym i to one muszą dbać o to, by interes publiczny był zabezpieczony, a przy tym, by w sposób nieuprawniony, sprzeczny z intencjami prawodawcy, nie uchybiał interesowi indywidualnemu”, *idem*, *Pojęcie interesu...*, s. 410.

64 Zob. w szczególności M. Piechowiak, *Filozoficzne podstawy rozumienia dobra wspólnego*, „Kwartalnik Filozoficzny” 2003, t. XXXI, z. 2 (autor ten przedstawia przegląd poglądów na temat problemu treści dobra wspólnego, począwszy od Platona, Arystotelesa, poprzez poglądy wyrażone przez Tomasza z Akwinu, Alexisa de Tocqueville’a oraz we współczesnej nauce społecznej Kościoła katolickiego, zob. *idem*, *Filozoficzne podstawy...*, s. 16–33), a także M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012, *passim*, jak również M. Piechowiak, *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Aksjologiczne podstawy prawa*, Warszawa 2020, *passim*. Problematyka dobra wspólnego (w tym próby ustalenia treści tego pojęcia) jest współcześnie rozpatrywana zarówno z perspektywy systemu prawa jako całości, jak i w obrębie poszczególnych gałęzi prawa, zob. m.in.: *Dobro wspólne. Teoria i praktyka*, red. W. Arndt, ks. F. Longchamps de Bériér, K. Szczuczki, Warszawa 2013, *passim*; J. Trzcziński, *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich*

co nie oznacza przyjęcia jednego, bezwzględnego, absolutnego rozumienia treści tego pojęcia. Podobnie jest z pojęciem interesu publicznego czy interesu społecznego<sup>65</sup>. Z tego powodu istotne są konkretny kontekst normatywny, *ratio legis* oraz determinanty pozaprawne<sup>66</sup>. Co prawda polski ustawodawca

---

obywateli [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005, s. 452–460; M. Stahl, *Dobro wspólne w prawie administracyjnym* [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 47–60. M. Stahl zwraca uwagę, że doktryna prawa zauważa niedookreśloność tego pojęcia (powołując się m.in. na prace M. Zdyba, J. Trzcieskiego i R. Stemplowskiego), podobnie jak częstokroć czynił Trybunał Konstytucyjny: „Dorobek orzeczniczy Trybunału Konstytucyjnego nie daje podstaw do jednoznacznego zdefiniowania dobra wspólnego, traktowane ono bywa jako tożsame z interesem publicznym, podkreśla się w nim różne elementy składowe dobra wspólnego, traktuje to pojęcie jako zbiorcze, nawiązuje przy tym do zasad konstytucyjnych takich jak zasada demokratycznego państwa prawnego czy solidarności społecznej. Jednocześnie w orzecznictwie TK spotkać można orzeczenia, w których rozumienie dobra wspólnego powiązane zostało z obowiązkami państwa wobec jednostek czy samorządu terytorialnego i z obowiązkami obywateli, a taka interpretacja rozszerza jego znaczenie ponad to, które wynika z tradycyjnego ujęcia”, *eadem, op. cit.*, s. 59 czy I. Lipowicz, *Dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, r. LXXIX, z. 3, s. 17–31. Autorka ta wskazuje, że w wielu orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego występuje konkretyzacja pojęcia dobra wspólnego w zakresie szczegółowych kwestii dobra wspólnego, chociaż nie samego pojęcia – zob. *eadem, op. cit.*, s. 19. Zob. także *Solidarność i dobro wspólne jako wartości w prawie*, red. D. Bach-Golecka, Warszawa 2021, *passim*.

- 65 Oprócz przywołanych powyżej pozycji zob. np.: M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, *passim*; E. Komierzyńska, M. Zdyb, *Kluczowa interesu publicznego w działaniach administracji publicznej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G (Ius)” 2016, vol. 63, nr 2, s. 161–179; M. Zdyb, *Interes jednostki a interes publiczny (społeczny). Konflikt interesów*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia, sectio G (Ius)”, vol. 40, nr 31, 1993, s. 299–307. M. Zdyb zauważa, powołując się na S. Kasznicę, że interes publiczny (społeczny) nie ma generalnego, wszechobejmującego znaczenia opisowego; wymaga ciągłej redefinicji, ciągłej analizy i nieustannie nowego wartościowania oraz oceniania – zob. *idem, op. cit.*, s. 307; A. Żurawik, „*Interes publiczny*”, „*interes społeczny*” i „*interes społecznie uzasadniony*”. *Próba dookreślenia pojęć*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2013, r. LXXV, z. 2, s. 57–69 czy M. Woźniak, *Interes publiczny i dobro publiczne w prawie administracyjnym na tle konstytucyjnej zasady dobra wspólnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 4 (38), s. 151–173; *Interes publiczny a interes prywatny w prawie*, red. T. Giaro, XIII Konferencja Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, 24 lutego 2012 r., *passim*; *Interes publiczny a interes prywatny. Kierunki zmian – wzajemne relacje – ochrona prawna*, red. P. Bieś-Srokosz, Częstochowa 2016, *passim*; *Państwo a gospodarka. Interes publiczny w prawie gospodarczym*, t. VII, red. H. Nowicki, P. Nowicki, K. Kucharski, Toruń 2018, *passim*. A. Powalowski spostrzega, że „jak daje się zauważyć, ustawodawca jedynie wskazuje jednak na zależność przyjmowanych rozwiązań prawnych od wartości, jaką jest interes publiczny, nie odwołując się do treści tej wartości, wobec czego nie w pełni wiadomo i rozpoznało, co leży w interesie publicznym, czyli co jest jego treścią”, *idem, op. cit.*, s. 229.
- 66 Zob. L. Góral, *Zintegrowany model publicznoprawnych instytucji ochrony rynku bankowego we Francji i Polsce*, Warszawa 2011, s. 63.

w ustawie – Prawo bankowe nie posługuje się bezpośrednio ani pojęciem interesu publicznego, ani pojęciem zbliżonym (bardziej lub mniej) (interesem społecznym, interesem ogólnym czy też pojęciem dobra wspólnego<sup>67</sup>), ale L. Góral twierdzi, że przenikanie interesu publicznego w przestrzeń systemu bankowego „jest szczególnie widoczne na poziomie regulacji prawnych normujących jego funkcjonowanie. Przepisy regulujące funkcjonowanie rynku bankowego mają w znacznej mierze charakter publiczny, albowiem zawierają władcze ustalenia prawodawcy dotyczące zasad tworzenia, organizacji, zarządzania, finansowania instytucji ochrony działających na tym rynku oraz sprawowania nadzoru państwa nad tym rynkiem. Działania państwa w zakresie regulacji prawnych normujących funkcjonowanie rynku bankowego podejmowane są zatem w interesie publicznym, nie – wbrew poglądom niektórych autorów – ze względu na potrzebę chronienia mechanizmów rynkowych oraz zagrożeń, jakie dla podmiotów działających na tym rynku może nieść kryzys gospodarczy (na te wpływ mają bowiem zjawiska ekonomiczne), ale na ochronę fundamentalnych dla rynku bankowego wartości wypełniających treść interesu publicznego”<sup>68</sup>, z czym należy się zgodzić. Obecnie powszechnie za „części składowe” interesu publicznego są uznawane bezpieczeństwo i porządek publiczny, a także ochrona środowiska, zdrowia oraz moralności publicznej, a nadto ochrona wolności i praw innych osób<sup>69</sup>. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do swego wyroku z dnia 25 lutego 1999 r. wyraźnie stwierdził, że aby interes publiczny mógł być uwzględniony, powinien mieć – w świadomości jednostek – ugruntowaną podstawę aksjologiczną, z której będzie wynikał konkretny imperatyw normatywny. Pojęcie interesu publicznego nie ma charakteru blankietowego, więc ustawodawca nie może traktować go w sposób dowolny. Cięży więc na nim obowiązek określenia treści interesu publicznego, przy uwzględnieniu wartości i standardów konstytucyjnie chronionych<sup>70</sup>. Trafnie zauważa przy tym A. Żurawik, że TK przyjmuje wyraźną podstawę aksjologiczną interesu

67 Warto odnotować, że na gruncie ustawy – Prawo bankowe pojawia się natomiast pojęcie interesu gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej (w art. 10a ust. 4 pkt 1a i art. 131 ust. 3 pkt 1), aczkolwiek ustawodawca nie zdecydował się, aby podać jego definicję legalną.

68 L. Góral, *Interes publiczny jako przesłanka ingerencji państwa w sferę funkcjonowania rynku bankowego w Polsce i we Francji*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2010, t. LXXXII, s. 57.

69 Zob. art. 31 ust. 3 Konstytucji; J. Nawrot, *op. cit.*, s. 74. Zob. też A. Pakuła, *Interes publiczny jako wartość w administracji publicznej* [w:] *Wartości w prawie...*, s. 169–180 czy E. Komierzyńska, M. Zdyb, *op. cit.*, s. 161–179.

70 Zob. wyr. TK z dnia 25 lutego 1999 r., (K 23/98), <http://otkzu.trybunal.gov.pl/1999/2/25> (dostęp: 1 listopada 2022 r.).

publicznego, wiążąc go z konkretnymi wartościami. Nie jest to pusta kategoria, co świadczy również o normatywnym charakterze tej klauzuli. Warto też jednocześnie przypomnieć orzeczenie z dnia 18 listopada 1993 r., w którym SN stwierdził, że „w państwie prawa nie ma miejsca dla sztywno i mechanicznie pojmowanej zasady nadrzędności interesu publicznego nad indywidualnym”<sup>71</sup>, jednak – jak zauważa J. Nawrot – w późniejszym orzecznictwie stwierdzono, że „granicą uwzględnienia w postępowaniu administracyjnym słusznego interesu strony jest zaistnienie kolizji z interesem społecznym”<sup>72</sup>. W kontekście funkcjonowania systemu bankowego wartościami fundamentalnymi polskiego prawa bankowego, które „wypełniają treścią” pojęcie interesu publicznego, są w szczególności – wspomniane wcześniej – bezpieczeństwo<sup>73</sup>, stabilność<sup>74</sup> i zaufanie<sup>75</sup> do systemu bankowego oraz banków działających w ramach tego systemu.

- 
- 71 Orz. SN z dnia 18 listopada 1993 r., (III ARN 49/93, OSNC 1994, Nr 9, poz. 181), podają za: J. Nawrot, *op. cit.*, s. 78.
- 72 Wyr. SA we Wrocławiu z dnia 18 stycznia 1995 r., (SA/Wr 1386/94), „Państwo i Prawo” 1996, z. 6, s. 1814, podają za: J. Nawrot, *op. cit.*, s. 78.
- 73 Szerzej na temat podstawowych założeń dotyczących bezpieczeństwa systemu bankowego w Polsce zob. np. E. Komierzyńska-Orlińska, *Security of the Banking System in Poland. Fundamental Assumptions*, [w:] *Teaching Crossroads. 13th and 14th IPB Erasmus Weeks*, Edited by Elisabete Silva, Clarisse Pais, Luis S. Pais, Publisher: Instituto Politécnico de Braganca 2018 (Portugal), *passim*.
- 74 Szerzej na temat stabilności systemu bankowego oraz stabilności systemu finansowego zob. np.: T. Nieborak, *Komisja Nadzoru Finansowego jako gwarant...*, *passim*; E. Kosieradzka, *Publicznoprawne aspekty...*, *passim*; E. Kosieradzka, *Komisja Nadzoru Finansowego jako instytucja zapewnienia bezpieczeństwa, stabilności i zaufania do systemu bankowego w Polsce* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlazlak, Warszawa 2015, s. 622–635; W. Szpringer, *op. cit.*, *passim*; A. Ostalecka, *Sieć bezpieczeństwa finansowego w obliczu rosnącego zagrożenia utraty stabilności systemów finansowych* [w:] *Rynek finansowy. Inspiracje z integracji europejskiej*, red. P. Karpuś, J. Węclawski, Lublin 2008, s. 28–34; M. Kiedrowska, P. Marszałek, *Stabilność finansowa – pojęcie, cechy i sposoby jej zapewnienia. Część I...*, s. 20–34.; M. Kiedrowska, P. Marszałek, *Stabilność finansowa – pojęcie, cechy i sposoby jej zapewnienia. Część II*, „Bank i Kredyt” 2002, nr 4, s. 18–34; M. Iwanicz-Drozdowska, *Definicje i determinanty stabilności finansowej*, „Bank i Kredyt” 2011, nr 1, *passim*; P. Niedziółka, *Pokusa nadużycia w działalności kredytowej banków a stabilność finansowa*, „Bank i Kredyt” 2008, nr 11, s. 18–29; M. Mikita, *Stabilność systemu finansowego Unii Europejskiej*, „Studia BAS. Biuro Analiz Sejmowych. Finanse Unii Europejskiej – nowe wyzwania” 2021, nr 3 (67), s. 87–116; W.M. Orłowski, *Stabilność finansowa Unii Europejskiej: czy potrzebne są kolejne reformy?*, „Studia BAS. Biuro Analiz Sejmowych. Finanse Unii Europejskiej – nowe wyzwania” 2021, nr 3 (67), s. 7–25.
- 75 Szerzej na temat zaufania (i ryzyka) w działalności banków zob. E. Komierzyńska-Orlińska, *Zaufanie i ryzyko w działalności banków* i cytowana tam literatura [w:] *Kryzys czy rozwój gospodarczy? Prawne, ekonomiczne i socjologiczne instrumenty stymulowania rozwoju gospodarczego*, red. A. Szyszka, M. Adamczyk, R. Frey, Toruń 2022, s. 179–195.

### 3. Kluczowe wartości wyrażone przez ustawodawcę w celach nadzoru bankowego

---

Jedną ze wskazywanych w literaturze przedmiotu cech konstytutywnych nadzoru bankowego jest normatywne określenie celów nadzoru<sup>76</sup>. Określone przez ustawodawcę cele nadzoru zostały zatem podporządkowane zasadzie legalizmu, zgodnie z którą Komisja Nadzoru Finansowego (KNF) – jako instytucja nadzoru zintegrowanego, sprawująca obecnie nadzór nad całym rynkiem finansowym, w tym bankowym w Polsce<sup>77</sup> – może wkraczać w działalność podmiotów nadzorowanych tylko w sytuacjach określonych w przepisach ustaw wyznaczających obszar działania organu nadzoru i rodzaj środków nadzoru, które organ ten może zastosować. Nadzór bankowy jest więc wykonywany w oparciu na kryterium zgodności z prawem, należałoby zatem określić go mianem nadzoru prawnego (nadzoru ogólnego, sprawowanego z punktu widzenia legalności)<sup>78</sup>. Nadzór bankowy jest uważany za nadzór będący instytucją prawa materialnego, ponieważ Komisja Nadzoru Finansowego nie jest podmiotem nadrzędnym strukturalnie wobec nadzorowanych banków, nie występuje tu hierarchiczne podporządkowanie banków KNF, nie ma tutaj mowy o zwierzchności organizacyjnej, a możliwość zastosowania środków władczych wynika z norm prawa materialnego, w szczególności z ustawy – Prawo bankowe<sup>79</sup>. „Przesłanką powodującą nawiązanie stosunku prawnego nadzoru, opartego na normach prawa materialnego jest ochrona określonych dóbr. Prawną konsekwencją objęcia ustawową ochroną pewnych kategorii dóbr jest nadzór sprawowany przez organy państwa nad podmiotami zewnętrznymi i niepodporządkowanymi władzy państwowej, które to podmioty swoją działalnością mogłyby zagrażać dobrom chronionym. Nadzór nad działalnością banków stanowi doskonałą egzemplifikację regulacji administracyjnoprawnej

---

76 Tak w szczególności: L. Góral, *Nadzór bankowy*, Warszawa 1998, s. 19; *idem*, *Nadzór bankowy* [w:] L. Góral, M. Karlikowska, K. Koperkiewicz-Mordel, *Polskie prawo bankowe*, Warszawa 2006, s. 270; *idem*, *Nadzór bankowy a nadzór ubezpieczeniowy w Polsce i w wybranych krajach Unii Europejskiej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1999, nr 6, s. 4 czy Z. Krupa, *Nadzór bankowy jako forma interwencjonizmu państwowego na rynku finansowym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2004, t. LX, nr 2642, s. 201.

77 Zob. art. 4 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 1 u.n.r.f.

78 Zob. L. Góral, *Nadzór...*, s. 271.

79 Zob. K. Pracz, *Miejsce organów nadzoru bankowego w systemie organów państwa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2001, t. XLVII, nr 2308, s. 138.

zawierającej normy materialne, w których mowa jest o ochronie mienia i nadzorze z tym związanym”<sup>80</sup>.

Należy zgodzić się z poglądem, że polski ustawodawca, wskazując w u.n.r.f. i ustawie – prawo bankowe cele nadzoru nad działalnością bankową, określił wartości, których respektowanie na rynku finansowym, w tym bankowym, wypełnia treść interesu publicznego, wyznaczając KNF do czuwania nad ich przestrzeganiem. Tymi wartościami, zgodnie z art. 2 u.n.r.f., są: zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności<sup>81</sup>, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku również poprzez rzetelną informację dotyczącą funkcjonowania rynku, przez realizację celów określonych w szczególności w ustawie – prawo bankowe; ustawie z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym<sup>82</sup>; ustawie z dnia 15 kwietnia 2005 r. o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi; zakładami ubezpieczeń, zakładami reasekuracji i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego<sup>83</sup>; ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym<sup>84</sup>; ustawie z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych<sup>85</sup> oraz ustawie z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych<sup>86</sup>. Cele nadzoru wykonywanego przez KNF zostały określone zatem „dwustopniowo”: u.n.r.f. wskazuje cele generalne – nadrzędne (strategiczne<sup>87</sup>), do osiągnięcia

80 K. Prac, *Status prawny Komisji Nadzoru Bankowego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2001, nr 11, s. 2.

81 A. Nadolska słusznie twierdzi, że „podstawową rolą nadzoru finansowego, rozumianego jako instytucja prawna, za pomocą której państwo sprawuje pieczę nad prawidłowym funkcjonowaniem systemu finansowego, jest zapewnienie stabilności tego systemu”, zob. szerzej *eadem*, *Czy Polska potrzebuje nadzoru finansowego typu Twin Peaks?*, „Bank i Kredyt” 2022, nr 53, s. 206 i n. Stabilność finansowa jest uważana za dobro publiczne, zob. O. Szczepańska, *op. cit.*, s. 20 i n.

82 T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 207.

83 T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1413.

84 T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 837 z późn. zm.

85 T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 924 z późn. zm.

86 T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1907 z późn. zm.

87 E. Fojcik-Mastalska i R. Mastalski określają cele nadzoru nad rynkiem finansowym wskazane w art. 2 u.n.r.f. jako cele nadzoru zintegrowanego, sformułowane w uogólnionym, ponadsektorowym ujęciu – zob. *eadem*, *Cele i zakres nadzoru bankowego* [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe – realia i perspektywy zmian. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Eugeniuszowi Ruśkowskiemu*, red. L. Etel, M. Tyniewicki, Białystok 2012, s. 565. Tak też określa cele wskazane w art. 2 u.n.r.f. E. Rutkowska – jako cele zintegrowanego nadzoru nad rynkiem finansowym, wspólnie dla całego rynku finansowego, z jednoczesnym wskazaniem



których KNF ma dążyć, a ich osiągnięciu ma służyć realizacja celów operacyjnych, wskazanych w poszczególnych ustawach sektorowych<sup>88</sup>, w tym w ustawie – prawo bankowe, co ma doniosłe konsekwencje praktyczne. Taki dwustopniowy sposób określenia celów nadzoru będzie odgrywać istotną rolę w wykonywaniu zadań i kompetencji KNF, umożliwiając uwzględnienie specyfiki poszczególnych sektorów rynku finansowego, w tym – rzecz jasna – rynku bankowego. Konsekwencją tego będzie konieczność stosowania odmiennych środków w ramach realizacji celów operacyjnych w poszczególnych sektorach rynku finansowego (na poszczególnych rynkach), dla osiągnięcia tego samego celu generalnego – nadrzędnego (strategicznego). Zgodzić się przy tym należy, że rozwiązanie to trzeba ocenić jako zasadne, ponieważ umożliwia ono uwzględnienie cech specyficznych, właściwych tylko dla danego sektora rynku finansowego<sup>89</sup>. L. Góral wyraźnie stwierdza, że wartości wspólne dla rynku finansowego jako całości są sumą wartości chronionych ze względu na interes publiczny dla poszczególnych sektorów rynku finansowego. Ustawodawca wyszedł więc z założenia, że wartości chronione są inne w poszczególnych sektorach rynku finansowego, dlatego inne są również cele nadzoru wykonywanego przez KNF nad poszczególnymi częściami, sektorami rynku finansowego. „Trudno bowiem zgodzić się z taką interpretacją powołanego przepisu<sup>90</sup>, że Komisja Nadzoru Finansowego konkretyzuje wartości wspólne dla rynku finansowego jako całości, takie jak: stabilność, bezpieczeństwo, przejrzystość, prawidłowe funkcjonowanie rynku finansowego, zaufanie, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku zarówno w przestrzeni prawnej rynku bankowego, rynku kapitałowego, rynku ubezpieczeń i funduszy emerytalnych. Pojęcia takie mogą być bowiem rozumiane w sposób niejednolity w poszczególnych segmentach rynku finansowego, zaś cele nadzoru, które wyznaczają te

---

na realizację celów nadzorczych określonych w ustawach szczególnych, które zostały przez ustawodawcę zawarte w art. 2 u.n.r.f. *in fine* – zob. *eadem*, *Problem integracji nadzoru nad rynkiem finansowym w Polsce*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2007, t. XVI, s. 614. Z kolei Z. Ofiarski stwierdził, że u.n.r.f. stanowi „szczególnego rodzaju nadbudowę prawną, scalającą poszczególne procedury nadzorcze nad elementami składowymi szeroko rozumianego rynku finansowego, którego jednym z istotnych segmentów pozostaje rynek bankowy” – *idem*, *Prawo bankowe. Komentarz Lex*, Warszawa 2013, s. 828.

88 Zob. J. Kołacz, *Ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym – zagadnienia wybrane*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2009, nr 3–4, s. 150.

89 Zob. *ibidem*, s. 150–152.

90 Przepisu art. 2 u.n.r.f.

wartości chronione, z uwagi na charakter prawny nadzoru muszą być ściśle określone przez prawodawcę, a nie interpretowane przez organ sprawujący nadzór nad rynkiem finansowym<sup>91</sup>.

Podstawowe wartości, które wyznaczają cele nadzoru dla rynku bankowego, zostały wskazane w treści art. 133 ust. 1 ustawy – prawo bankowe. Są to: bezpieczeństwo środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych, zgodność działalności banków z przepisami ustawy – prawo bankowe, rozporządzenia nr 575/2013<sup>92</sup>, ustawy o Narodowym Banku Polskim<sup>93</sup>, statutem oraz decyzją o wydaniu zezwolenia na utworzenie banku, a także zgodność działalności prowadzonej przez banki zgodnie z art. 70 ust. 2 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi<sup>94</sup> z przepisami tej ustawy, ustawy – prawo bankowe, rozporządzenia nr 596/2014<sup>95</sup>, aktami delegowanymi wydanymi na podstawie tego rozporządzenia oraz ze statutem. Te wartości są realizowane poprzez czynności podejmowane przez KNF w ramach nadzoru bankowego<sup>96</sup>, polegające, zgodnie z art. 133 ust. 2 ustawy – prawo bankowe, na:

- 1) dokonywaniu oceny sytuacji finansowej banków, w tym badaniu wypłacalności, jakości aktywów, płynności płatniczej, wyniku finansowego banków;
- 2) badaniu jakości systemu zarządzania bankiem, w szczególności systemu zarządzania ryzykiem oraz systemu kontroli wewnętrznej;
- 3) badaniu zgodności udzielanych kredytów, pożyczek pieniężnych, akredytyw, gwarancji bankowych i poręczeń oraz emitowanych bankowych papierów wartościowych z obowiązującymi w tym zakresie przepisami;
- 4) badaniu zabezpieczenia i terminowości spłaty kredytów i pożyczek pieniężnych;
- 5) badaniu przestrzegania limitów, o których mowa w art. 79a, oraz limitów,

91 L. Góral, *Zintegrowany model...*, s. 69.

92 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz. U. UE L.2013.176.1 z dnia 27 czerwca 2013 r. z późn. zm.).

93 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2025).

94 Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1500 z późn. zm.).

95 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku oraz uchylające dyrektywę 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i dyrektywy Komisji 2003/124/WE, 2003/125/WE i 2004/72/WE (Dz. U. UE L.2014.173.1 z dnia 12 czerwca 2014 r. z późn. zm.).

96 Tak słusznie L. Góral, *Zintegrowany model...*, s. 69.



- o których mowa w art. 395 rozporządzenia nr 575/2013, a także ocenie procesu identyfikacji, monitorowania i kontroli koncentracji ekspozycji, w tym dużych ekspozycji;
- 6) badaniu przestrzegania przez bank określonych przez Komisję Nadzoru Finansowego norm dopuszczalnego ryzyka w działalności banków, zarządzania ryzykiem prowadzonej działalności, w tym dostosowania do rodzaju i skali działalności banku procesu identyfikacji i monitorowania ryzyka oraz sprawozdawania o ryzyku;
  - 7) dokonywaniu oceny szacowania, utrzymywania i przeglądu kapitału wewnętrznego;
  - 8) badaniu wykonywania przez banki obowiązków, o których mowa w art. 56a, art. 59a, art. 59b, art. 92ba–92bd i art. 111c ustawy – prawo bankowe.
- Jednym z podstawowych celów nadzoru bankowego jest zatem ochrona, bezpieczeństwo środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych, czego konsekwencją jest ochrona stabilności finansowej podmiotów podlegających nadzorowi. Celem nadzoru bankowego jest również zapewnienie zgodności banków z przepisami prawa, a także ochrona uczciwej konkurencji<sup>97</sup>.

Zasadniczym celem nadzoru bankowego jest – co akcentuje się w piśmiennictwie – zapewnienie bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych, a bezpieczeństwo to powinno być główną wskazówką interpretacyjną funkcjonowania banków (o czym już wspomniano) i ich nadzorowania<sup>98</sup>. W doktrynie istnieje również pogląd, że „w tym celu nadzoru chodzi *de facto* o bezpieczeństwo środków gromadzonych na podstawie wszelkich form działalności depozytowej banków, a nie tylko w ramach prowadzenia rachunków bankowych [...]”<sup>99</sup>. Bezpieczeństwo, wyraźnie wyeksponowane w art. 133 ust. ustawy – prawo bankowe, odnosi się tutaj nie do bezpieczeństwa samych banków jako tych podmiotów, które

---

97 Zob. M. Śliwa-Wajda [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, red. A. Mikos-Sitek, P. Zapadka, Warszawa 2022, art. 133, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587890459/687899/mikos-sitek-agnieszka-red-zapadka-piotr-red-prawo-bankowe-komentarz?cm=URELATIONS> (dostęp: 10 listopada 2022 r.).

98 Zob. A. Zalcewicz, E. Rutkowska, *Nadzór nad zrzeszonymi bankami spółdzielczymi*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2008, nr 7, s. 18. Tak też E. Kosieradzka, A. Wołoszyn, *Procedura stosowania prawnych środków nadzoru przez Komisję Nadzoru Finansowego wobec banków [w:] Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie k.p.a.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 408.

99 A. Kawulski, *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 556.

są uprawnione do obracania środkami im powierzonymi we własnym imieniu, ale do bezpieczeństwa tych właśnie środków, które warunkuje zaufanie deponentów. Można ten cel rozumieć jako wymóg profesjonalnego zarządzania ryzykiem, na jakie te środki są narażane w działalności bankowej<sup>100</sup>. Zasadniczy cel nadzoru bankowego to – zdaniem L. Górala – czuwanie nad przestrzeganiem przez podmioty wykonujące działalność bankową określonych prawnie reguł rozsądnego zarządzania ryzykiem, które z tą działalnością się wiąże. Te reguły stanowią formę zapewnienia ochrony depozytów zgromadzonych przez indywidualnych depozytariuszy w poszczególnych bankach, jak również ochrony całego sektora, jego bezpieczeństwa i stabilności<sup>101</sup>. Natomiast cele wyrażone w art. 133 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy – Prawo bankowe są wyraźnie podporządkowane zasadzie legalizmu nadzoru<sup>102</sup>, zgodnie z którą nadzorca czuwa nad przestrzeganiem przez banki ściśle określonych norm prawa materialnego. W takiej sytuacji instytucja sprawująca nadzór pełni funkcję kwalifikującą zachowania adresatów norm<sup>103</sup>. Warto zauważyć, że KNF, oceniając działalność banku z punktu widzenia bezpieczeństwa (normatywnie określone cele nadzoru stanowią przecież kryteria ocen nadzorczych), jako instytucja sprawująca nadzór, opiera się na obowiązujących przepisach prawa, zaleceniach (rekomendacjach), ale również na okolicznościach pozaprawnych, w szczególności ekonomicznych, które wystąpią w danym, konkretnym przypadku. „Jest to zatem kryterium bardzo pojemne, umożliwiające wszechstronne wartościowanie sposobów działania banku i ich skutków. Jeżeli przy tym bezpieczeństwo środków powierzonych bankom jest przedmiotem regulacji prawnej, kryterium bezpieczeństwa pokrywa się z kryterium legalności”<sup>104</sup>.

---

100 Zob. E. Fojcik-Mastalska, R. Mastalski, *op. cit.*, s. 566.

101 Zob. R. Mianowana, *Komentarz do art. 133 ustawy Prawo bankowe [w:] Prawo bankowe. Komentarz*, red. Hanna Gronkiewicz-Waltz, Warszawa 2013, s. 453.

102 Tak też E. Fojcik-Mastalska, R. Mastalski, *op. cit.*, s. 568–569.

103 Zob. M. Urban, *Cele nadzoru bankowego w praktyce ustawodawczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, z. 2, s. 185; tak L. Góral, *Zintegrowany model...*, s. 71.

104 E. Fojcik-Mastalska, R. Mastalski, *op. cit.*, s. 567.

#### 4. Relacje między wartościami wyrażonymi przez ustawodawcę w celach nadzoru bankowego i w prawie bankowym

---

Wartości wyrażone przez ustawodawcę zarówno w celach nadzoru bankowego, jak i w całym prawie bankowym nie są od siebie odizolowane, oderwane, wzajemnie się przenikają i na siebie oddziałują. Nie da się między nimi przeprowadzić ścisłej linii demarkacyjnej. Jak wskazuje J. Gliniecka, są one realizowane w koncepcji zarządzania i minimalizowania ryzyka bankowego, w tajemnicy bankowej, w funduszowaniu gospodarki finansowej banku oraz koncepcji nadzoru bankowego<sup>105</sup>.

Bezpieczeństwo rynku bankowego często utożsamiane jest z jego stabilnością<sup>106</sup>. Destabilizacja systemu bankowego powoduje zakłócenia w funkcjonowaniu całej gospodarki, co skutkuje zagrożeniem bezpieczeństwa ekonomicznego. Bezpieczeństwo systemu bankowego i banków działających w ramach tego systemu, szczególnie w warunkach polskich, warunkuje zatem stabilne i bezpieczne funkcjonowanie całej gospodarki. Utrzymanie stabilności systemu bankowego jest ważne ze względu na rolę banków w finansowaniu gospodarki i w rozliczeniach płatniczych; ponadto banki tworzą produkty i świadczą usługi, które umożliwiają innym podmiotom zarządzanie ryzykiem finansowym<sup>107</sup>. Ze względu na istotne znaczenie systemu bankowego w systemie finansowym i w całej gospodarce nad działalnością banków ustanawia się nadzór i szereg regulacji, ponieważ oparcie systemu bankowego tylko i wyłącznie na zasadach rynkowych i pozostawienie go jedynie „niewidzialnej ręce rynku” nie zapewnia optymalnego poziomu bezpieczeństwa, a wręcz jest lekkomyślne i krótkowzroczne<sup>108</sup>. Potrzebna jest „widzialna ręka państwa”,

---

105 Zob. J. Gliniecka, *op. cit.*, s. 259.

106 A. Jurkowska-Zeidler wskazuje, że bezpieczeństwo finansowe (rozumiane ogólnie jako brak zewnętrznych i wewnętrznych zagrożeń gospodarczych) jest pojęciem nadrzędnym w stosunku do stabilności finansowej, ponieważ stabilność finansowa jest metodologicznie przedmiotem ochrony bezpieczeństwa finansowego i może być rozumiana jako stan, w którym system finansowy działa bez zakłóceń i w którym brak kryzysu finansowego i ryzyka systemowego, zob. *eadem*, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 166–171.

107 Zob. D. Kadłubowski, *Bezpieczeństwo rynku finansowego – rola Narodowego Banku Polskiego* [w:] *Bezpieczeństwo rynku finansowego*, red. E. Fojcik-Mastalska, E. Rutkowska-Tomaszewska, Wrocław 2010, s. 31.

108 Zob. A. Ostalecka, *Sieć bezpieczeństwa finansowego...*, s. 29; zob. też A. Michór, *Komisja Nadzoru Finansowego jako gwarant stabilności systemu finansowego w Polsce*, „Prawo

która materializuje się w postaci nadzoru bankowego. To jest ta instytucja prawna, poprzez którą państwo wyraża troskę o prawidłowe, bezpieczne, stabilne funkcjonowanie systemu bankowego i banków wchodzących w skład tego systemu. Uzasadnieniem istnienia instytucji i regulacji nadzorczych jest również uznanie nadrzędności dóbr podlegających ochronie<sup>109</sup>. Dobrami chronionymi przez instytucje nadzoru bankowego są dobra i publiczne, i prywatne. Jako dobro publiczne traktuje się bezpieczeństwo całego systemu bankowego (szerzej: finansowego) i związaną z nim stabilność gospodarczą państwa, z kolei dobrami prywatnymi są indywidualne środki powierzane bankom jako instytucjom zaufania publicznego<sup>110</sup>. Małgorzata Urban słusznie stwierdza, że „cel wyrażony w przepisie art. 133 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo bankowe ma charakter podstawowy, stanowiący *de facto ratio legis* powołania nadzoru bankowego oraz wyznaczający zakres jego kompetencji i sposobu funkcjonowania”<sup>111</sup>. Natomiast za jedną z przyczyn ustanawiania przez państwo regulacji, które służą zapewnieniu bezpieczeństwa systemu bankowego, uznaje się dążenie do ograniczenia negatywnych skutków niestabilności sektora bankowego<sup>112</sup>.

Stabilność systemu bankowego i banków działających w ramach tego systemu, a szerzej – stabilność finansowa, to wartości, do których osiągnięcia dążą władze publiczne. Utrzymywanie tej stabilności pozytywnie wpływa na wzajemne zaufanie, a także pokój oraz ład społeczny. Stabilność finansowa (stabilność systemu bankowego i banków działających w ramach tego systemu) leży w interesie wszystkich uczestników życia gospodarczego, w interesie całego społeczeństwa, i w związku z tym leży w interesie publicznym. „Stabilność finansowa jest dobrem społecznym, do którego korzystający z usług finansowych mają prawo. Z kolei przyczyną braku stabilności finansowej jest wystąpienie zbyt dużego ryzyka systemowego, które może doprowadzić do kryzysu finansowego”<sup>113</sup>, co wiąże się z utratą zaufania do systemu finansowego, w tym

---

Mediów Elektronicznych” 2010, nr 1, s. 28 oraz T. Nieborak, *Komisja Nadzoru Finansowego jako gwarant...*, s. 358.

109 Zob. J. Koleśnik, *Pożądanee cechy nowoczesnych bankowych regulacji nadzorczych*, „Finanse” 2010, nr 2, s. 67.

110 Zob. E. Rutkowska, *Nadzór bankowy w ramach nadzoru nad rynkiem finansowym* [w:] *Prawo bankowe*, red. E. Fojcik-Mastalska, Wrocław 2010, s. 141–142.

111 M. Urban, *op. cit.*, s. 185.

112 Zob. P. Zawadzka, *Tendencje w zakresie systemów gwarancyjnych na rynkach finansowych* [w:] *Bezpieczeństwo rynku finansowego*, red. E. Fojcik-Mastalska, E. Rutkowska-Tomaszewska, Wrocław 2010, s. 143–144.

113 H. Gronkiewicz-Waltz, *Instytucjonalizacja nadzoru makroostrożnościowego w UE*, „Monitor Prawa Bankowego” 2015, nr 6 (55), s. 49–50.

systemu bankowego i banków działających w ramach tego systemu. Kryzys bankowy lat 2007–2009 był zresztą nazywany też kryzysem zaufania. W literaturze przedmiotu dostrzega się swoiste połączenie: „[...] istnieje zależność (sprzężenie zwrotne) między stabilnością systemu finansowego a zaufaniem do systemu i jego części składowych, czyli głównie instytucji bankowo-financeowych (banków centralnych, banków komercyjnych i spółdzielczych, instytucji parabankowych i pozabankowych, z towarzystwami ubezpieczeniowymi, funduszami emerytalnymi, funduszami inwestycyjnymi i giełdami papierów wartościowych na czele). Inaczej mówiąc – ewentualna destabilizacja systemu oddziałuje na obniżenie poziomu zaufania i odwrotnie: ewentualny spadek zaufania może być czynnikiem dodatkowo destabilizującym funkcjonowanie instytucji finansowej”<sup>114</sup>. Do warunków wstępnych stabilności całego systemu finansowego należą stabilne otoczenie makroekonomiczne i zrównoważona stopa wzrostu gospodarczego<sup>115</sup>. Z kolei do warunków, jakie powinien spełniać stabilny system finansowy, zalicza się m.in.: zdrowe (odpowiednie) ramy prawne, efektywny nadzór i sprawnie działającą sieć bezpieczeństwa finansowego (*safety net*)<sup>116</sup>. Zauważyć tutaj należy, że KNF może m.in. wydawać rekomendacje dotyczące dobrych praktyk ostrożnego i stabilnego zarządzania bankami (art. 137 ust. 1 pkt 5 pr. bank.). Efektywnie działający nadzór nad rynkiem finansowym, w tym bankowym niewątpliwie przyczynia się do zwiększenia bezpieczeństwa i stabilności systemu finansowego oraz stymuluje konkurencyjność, przyczyniając się tym samym do jego rozwoju. Szczególny reżim prawny rynku bankowego (szerzej: finansowego) oznacza poddanie go szczególnej organizacji i nadzorowi ze strony państwa. „W sferze funkcjonowania rynku finansowego regulacyjna interwencja państwa była i jest największa. Organizacja i nadzór mają przede wszystkim służyć zapewnieniu bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych na rynku finansowym oraz ochronie uczestników tego rynku”<sup>117</sup>. Fundament stabilności systemu finansowego, w tym systemu bankowego i banków działających w ramach tego

---

114 S. Flejterski, *Zaufanie do instytucji bankowo-financeowych jako fundament stabilnego systemu finansowego* [w:] *Stabilność i bezpieczeństwo systemu bankowego*, red. J. Nowakowski, T. Famulska, Warszawa 2008, s. 17–18.

115 Zob. A.M. Jurkowska, *Bank centralny a bezpieczeństwo i stabilność systemu finansowego* [w:] *Ład instytucjonalny w gospodarce*, red. B. Polszakiewicz, J. Boehlke, Toruń 2005, s. 258.

116 Zob. R. Mroczkowski, *Nadzór jako instytucjonalna gwarancja prawidłowego funkcjonowania rynku kapitałowego* [w:] *Ład instytucjonalny...*, s. 236.

117 A. Jurkowska-Zeidler, *Prawne uwarunkowania bezpieczeństwa wewnętrznego rynku finansowego Unii Europejskiej* [w:] *Prawo finansowe w warunkach członkostwa Polski w Unii*

systemu, stanowi natomiast zaufanie klientów podmiotów finansowych, w tym banków, których działalność wpływa na stabilność całego systemu finansowego państwa. Dostrzec należy również pogląd, zgodnie z którym „[...] brak stabilności może powodować utratę zaufania, natomiast [...] bezpieczeństwo nie zawsze wiąże się ze stabilnością [...]”. Bezpieczny system może być bowiem niestabilny, a stabilny może być niebezpieczny. Jak podkreśla A. Alińska, niestabilność w bezpiecznym systemie może «charakteryzować się zmiennością, która jednak nie musi powodować utraty zaufania interesariuszy do całego systemu»<sup>118</sup>. Jak z kolei dostrzega T. Nieborak, relacje uczestników rynku finansowego, w tym bankowego, a także bezpieczeństwo i stabilność tego rynku są oparte na zaufaniu, które jest postrzegane „jako przedmiot ochrony, uznana wartość prawna, bez której można żyć, bez której istnienia jednak prędzej czy później następuje delegitymizacja określonych instytucji prawnych, a nawet [...] odrzucenie całego porządku prawnego”<sup>119</sup>. Tak rozumiane zaufanie leży w interesie publicznym, wypełnia jego treść<sup>120</sup>.

Warto w analizowanym kontekście również wspomnieć, że spotykane są też poglądy – wśród zwolenników regulacji rynku bankowego (szerzej: finansowego) – uznające sam system (rynek) finansowy jako całość za dobro publiczne (wspólne)<sup>121</sup>, a więc działania podejmowane na rzecz jego stabilności mają leżeć w interesie całego społeczeństwa, w interesie publicznym. „System finansowy zapewnia bowiem sprawny mechanizm płatniczy i sprzyja powstawaniu dobrobytu. Co więcej, jego destabilizacja prowadzi z reguły do wysokich kosztów społecznych i ekonomicznych”<sup>122</sup>. Kluczowe znaczenie z punktu widzenia ochrony bezpieczeństwa ma prawo, normujące funkcjonowanie instytucji ochrony bezpieczeństwa, środki (instrumenty) ochrony oraz odpowiednie procedury. W kontekście wspomnianego wcześniej interesu publicznego w przestrzeni systemu bankowego należy zauważyć, że chroniąc

*Europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Wandzie Wójtowicz*, red. A. Pomorska, P. Smoleń, J. Stelmasiak, A. Gorgol, Lublin 2011, s. 169.

118 K. Sarnacka, *Wpływ czynników zewnętrznych na stabilność i bezpieczeństwo systemu finansowego* [w:] *Bezpieczeństwo i stabilność jako wartość chroniona na gruncie prawa finansowego*, red. D. Wróblewska, W. Bożek, Łódź 2022, s. 38–39.

119 T. Nieborak, *Rynek finansowy jako dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, r. LXXIX, z. 3, s. 170. Autor ten powołuje się na poglądy T. Staweckiego wyrażone w publikacji *Prawo i zaufanie. Refleksja czasu kryzysu*, [w:] *Normalność i kryzys. Jedność czy różnorodność*, red. J. Oniszczyk, Warszawa 2010, s. 122 i 125.

120 Podobnie T. Nieborak, *Rynek finansowy jako dobro...*, s. 170.

121 Zob. *ibidem*, s. 161–174.

122 M. Iwanicz-Drozdowska, B. Lepczyński, *op. cit.*, s. 12.

bezpieczeństwo, należy chronić zarówno interes publiczny, jak i interesy jednostkowe, indywidualne. Podmiotem ochrony jest państwo i społeczeństwo (w tym jednostka), natomiast przedmiotem ochrony jest funkcjonowanie państwa i społeczeństwa w szerokim rozumieniu, obejmującym w zasadzie każdy aspekt ich działania wraz z przyjętymi przez nie normami prawnymi, moralnymi, zwyczajowymi, obyczajowymi itd., które są powszechnie uznane i szanowane. J. Gliniecka uważa, że do nadrzędnych wartości prawa bankowego należą bezpieczeństwo oraz potrzeba wyważenia interesów stron stosunków prawnych zachodzących między bankiem a jego klientami<sup>123</sup>, o czym już wspomniano.

Wartością wyrażoną przez ustawodawcę w celach nadzoru bankowego, jak i w całym prawie bankowym jest też legalizm, który, jak trafnie zauważa Marcin Dyl, „[...] dotyczy z jednej strony podstaw do działania dla podmiotu nadzorowanego, co podlega ocenie organu nadzoru, z drugiej jednak strony, oddziaływanie organu musi znajdować umocowanie w przepisach prawa powszechnie obowiązującego”<sup>124</sup>. W piśmiennictwie podkreśla się, że w ramach prawa publicznego nadzór posiada cechy samodzielnej instytucji prawnej, opartej właśnie na zasadzie legalizmu, która określa zakres przyznanych prawem uprawnień do ingerowania w działalność podmiotu nadzorowanego. Instytucja sprawująca nadzór kwalifikuje zachowania adresata, a naruszenie określonych norm prawa materialnego stanowi podstawę do interwencji, co ma w pełni odniesienie do podporządkowanego zasadzie legalizmu nadzoru nad działalnością banków: „Naruszenie tych norm, odstępstwo od zakazu lub nakazu w nich wyrażonego, staje się podstawą interwencji Komisji Nadzoru Finansowego, mającej na celu przywrócenie stanu faktycznego do stanu zgodności z prawem lub też zapobieżenie skutkom działalności niezgodnej z prawem”<sup>125</sup>. W tym celu Komisja została wyposażona przez ustawodawcę w odpowiednie prawne formy działania (w tym środki nadzoru)<sup>126</sup> (zob. art. 138 prawa bankowego). Pierwszoplanowym zadaniem organu nadzoru bankowego jest zapewnienie

---

123 Zob. J. Gliniecka, *op. cit.*, s. 259.

124 M. Dyl, *Środki nadzoru na rynku kapitałowym*, Warszawa 2012, s. 79.

125 L. Góral, *Zintegrowany model...*, s. 71.

126 Zob. szerzej np.: M. Dyl, *op. cit.*, *passim*; W. Gonet, *Środki nadzorcze w prawie bankowym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 4, s. 6–16; M. Olszak, *Rekomendacje organu nadzoru bankowego – geneza, przedmiot regulacji, charakter prawny*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2010, nr 11, s. 2–11. Por. Z. Krupa, *op. cit.*, s. 208–213 czy K. Marak, *Klasyfikacja środków nadzoru bankowego i ich charakter prawny*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2004, t. LVIII, nr 2562, s. 165–200.



przestrzegania przyjętych przez ustawodawcę regulacji przez banki. A. Nadolska stwierdza, że „instytucje nadzorujące nie ograniczają się przy tym z reguły w swej działalności wyłącznie do zapewnienia przestrzegania prawa, ale dążą także do zapewnienia racjonalnych zachowań podmiotów nadzorowanych. Może to dotyczyć np. takich kwestii jak identyfikacja i kontrola ryzyka w podmiotach nadzorowanych, posiadanie przez nie przejrzystych zasad organizacji i zarządzania, tworzenie rezerw itp.”<sup>127</sup>. Znajduje to odpowiednie odzwierciedlenie w przepisach prawa bankowego dotyczących nadzoru KNF nad bankami (zob. np. art. 133 ust. 2, art. 137 ust. 1 pkt 5).

Można również zauważyć możliwość wystąpienia konfliktu pomiędzy wartościami chronionymi przez nadzór bankowy, co jest w zasadzie nieuniknione, ponieważ różny może być sposób uszczegółowienia i wyrażenia celów nadzoru bankowego w przepisach prawa. Jednocześnie przy „wielości” celów może dochodzić do ich „ważenia”, konieczności wyboru między ewentualnie sprzecznymi celami. Natomiast cele te powinny mieć charakter komplementarny względem siebie.

Podstawowym celem nadzoru bankowego, co wynika również z analizy przeprowadzonej w ramach niniejszego opracowania, jest ochrona bezpieczeństwa depozytów bankowych i prowadzenie takiej polityki nadzorczej, która będzie sprzyjała utrzymaniu bezpieczeństwa całego systemu finansowego, przy zastrzeżeniu, że nie będzie ona naruszała obowiązujących przepisów prawa oraz warunków, w których istnieje uczciwa konkurencja. Dlatego może pojawić się problem, potencjalny konflikt w realizacji celów nadzoru bankowego, gdy zostanie zachwiana przez nadzorcę bankowego właściwa proporcja między wskazaną ochroną a dyscypliną rynkową. Trafne jest stwierdzenie, że ochrona depozytów bankowych służy zarówno ochronie interesów klientów banków, jak i całemu państwu. Nadrzędnym celem nadzoru bankowego jest stabilność sektora bankowego, gdyż skutek powiązań w systemie bankowym może dojść do efektu zarażenia (*contagion effect*)<sup>128</sup>. Tak więc celem nadzoru bankowego jest również dbałość o stabilność finansową sektora bankowego, jednakże nie jest konieczne wprowadzenie tego celu do przepisów

127 A. Nadolska, *Komisja Nadzoru Finansowego w nowej instytucjonalnej architekturze europejskiego nadzoru finansowego*, Warszawa 2014, s. 197.

128 Szerzej na ten temat zob. np. E. Komierzyńska-Orlińska, *Komisja Nadzoru Finansowego jako ogniwo sieci bezpieczeństwa finansowego w Polsce w kontekście sprawowanego nadzoru bankowego* [w:] *Zagrożenia dla bezpieczeństwa Polski*, red. L. Elak, M. Kuranc-Szymczak, Zamość 2019, s. 357–378.



ustawy – Prawo bankowe, ponieważ jest on powiązany z celem ochrony bezpieczeństwa depozytów bankowych<sup>129</sup>. Wątpliwości mogą pojawić się także wtedy, gdy nadzór bankowy reaguje „zbyt intensywnie”, zakłócając warunki uczciwej konkurencji i osłabiając dyscyplinę rynkową. Taka sytuacja może mieć miejsce wówczas, gdyby nadzorca bankowy wspierał poszczególne banki finansowo bądź ratował bank w sytuacji wystąpienia w nim (w zarządzie banku) pokusy nadużycia (*moral hazard*).

Wątpliwości pojawiają się również odnośnie do zakresu sprawowanego nadzoru bankowego na podstawie kryterium legalności. Osłą dyskusji jest to, czy nadzór bankowy powinien badać legalność działalności banków jedynie na podstawie przepisów wskazanych w art. 133 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy – Prawo bankowe, czy też należy uznać, iż badanie legalności działalności banków przez nadzorcę bankowego polegać powinno na badaniu zgodności ich działania z przepisami prawa w ogóle (z całym systemem prawnym). Nie ma tutaj zgodności. Pogląd o wąskim stosowaniu kryterium legalności wyrażają m.in. M. Urban<sup>130</sup> oraz Renata Mianowana<sup>131</sup>, a o szerokim – m.in. Eugenia Fojcik-Mastalska i Ryszard Mastalski<sup>132</sup> oraz Grzegorz Sikorski<sup>133</sup>.

Konflikt może pojawić się ponadto na linii interes indywidualny (interes konkretnego indywidualnego deponenta) – interes indywidualny (interesy indywidualne innych deponentów) – interes publiczny (problemy podmiotu nadzorowanego mogą rozprzestrzenić się dalej na rynku bankowym i w konsekwencji zagrozić systemowi bankowemu jako całości i co za tym idzie – całemu państwu)<sup>134</sup>. Konfiguracji może być wiele.

Należy zgodzić się z poglądem wyrażonym przez M. Urban, że można wskazywać wiele konfliktów wartości pomiędzy celami nadzoru bankowego. Autorka ta stwierdza, że „system instytucji działających na rzecz stabilności systemu finansowego (w tym także i nadzór bankowy) powinien uwzględniać odpowiednie proporcje pomiędzy ochroną, regulacjami a dyscypliną rynkową. Jednym słowem system ten musi pogodzić ochronę niekiedy sprzecznych

---

129 Zob. M. Urban, *op. cit.*, s. 186–187.

130 Zob. *ibidem*, s. 188–190.

131 Zob. R. Mianowana, *op. cit.*, s. 455. Autorka ta również zestawia poglądy doktryny w kwestii wąskiego i szerokiego badania legalności działalności banków, zob. *eadem, op. cit.*, s. 454–455.

132 Zob. E. Fojcik-Mastalska, R. Mastalski, *op. cit.*, s. 567–568.

133 Zob. G. Sikorski, *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 357.

134 Por. interesujące rozważania M. Urban, *op. cit.*, s. 190.

ze sobą wartości. Konieczne jest więc znalezienie złotego środka pomiędzy efektywnością a konkurencyjnością systemu bankowego a jego bezpieczeństwem<sup>135</sup>. Kluczowa jest więc zasada proporcjonalności w sprawowaniu nadzoru bankowego.

## 5. Wnioski

---

Ład bankowy stanowi element ładu publicznego w państwie. Bezpieczeństwo systemu bankowego i banków działających w ramach tego systemu jest częścią bezpieczeństwa ekonomicznego, które z kolei stanowi jeden z elementów bezpieczeństwa publicznego, którego osiągnięcie i utrzymanie jest jednym z głównych celów, jakie stawia sobie współczesne państwo. „Jest to spowodowane wzrostem znaczenia bezpieczeństwa ekonomicznego, wynikającym z intensyfikacji globalizacji i liberalizacji rynków finansowych. Istotne dla zachowania bezpieczeństwa ekonomicznego jest wykorzystanie tych procesów dla rozwoju gospodarczego i neutralizacja ich negatywnych skutków”<sup>136</sup>.

Polskie prawo bankowe opiera się na podstawach aksjologicznych, które wyrażają się w wartościach fundamentalnych funkcjonujących w ramach systemu bankowego. Ustawodawca nie zdefiniował ich wprost w obszarze rynku bankowego, aczkolwiek przenikają one rynek bankowy, stanowiąc fundamenty działania banków, mając istotne znaczenie w relacjach z klientami banków i budowie zaufania publicznego (społecznego) do tych instytucji.

Fundamentalnymi wartościami polskiego prawa bankowego są w szczególności: bezpieczeństwo *sensu largo* – rozumiane jako bezpieczeństwo zarówno klientów banków (depozytariuszy, kredyto- czy pożyczkobiorców), samych banków, jak i całego systemu bankowego, stabilność systemu bankowego oraz zaufanie do niego i banków działających w ramach tego systemu. Za takie uznać można także najwyższą staranność w działalności banków jako podmiotów profesjonalnych w obrocie gospodarczym (o czym świadczą choćby te normy prawa bankowego, które stawiają wysokie wymagania organom i członkom organów banku) oraz konieczność wyważania interesu publicznego i interesu indywidualnego, a także interesów indywidualnych. Za wartość nadrzędną

---

135 M. Urban, *op. cit.*, s. 190–191.

136 A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego...*, s. 166.

w polskim prawie bankowym uznać należy interes publiczny, w którym „zakodowane” mogą być wszystkie pozostałe, wymienione wyżej wartości fundamentalne.

Kluczowe wartości wyrażone przez ustawodawcę w celach nadzoru bankowego to: zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku finansowego (w tym bankowego), jego stabilności, bezpieczeństwa i przejrzystości, zaufania do rynku finansowego (którego częścią składową jest przecież rynek bankowy) oraz zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku poprzez realizację celów określonych w szczególności w ustawie – Prawo bankowe. Słuszne jest uznanie, że wartości wspólne dla rynku finansowego jako całości są sumą wartości chronionych ze względu na interes publiczny dla poszczególnych sektorów rynku finansowego, w tym bankowego. Cele nadzoru bankowego wyrażone przez ustawodawcę w treści art. 133 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe są zdeterminowane przez podstawowe wartości wyrażone w tym przepisie, tj. bezpieczeństwo (w szerokim znaczeniu, obejmującym również stabilność finansową, w tym stabilność rynku bankowego) oraz legalność działalności banków. Wartości te stanowią zarazem podstawę aksjologiczną polskiego prawa bankowego, nie tylko ze względu na fakt ich wyrażenia w przepisach tej ustawy, lecz także ze względu na to, że w państwach o wysokiej kulturze prawno-ekonomicznej, do których należy zaliczyć Polskę, priorytetem w działalności banków (a ustawa – Prawo bankowe jest, co do zasady, podstawą ich działania) powinna być dbałość o bezpieczeństwo, stabilność i legalność działania, co tworzy fundamenty zaufania do tych instytucji i znajduje wyraz również w normatywnie określonych celach nadzoru nad tymi podmiotami rynku bankowego. Wartości wyrażone przez ustawodawcę zarówno w celach nadzoru bankowego, jak i w całym prawie bankowym wzajemnie się przenikają i na siebie oddziałują. Wskazane jest, aby miały one charakter komplementarny względem siebie, choć konflikty w tym zakresie mogą się zdarzać. Ich wzajemne relacje powinny zatem wyrażać się w paradygmacie niesprzeczności i spójności.

*Eliza Komierzyńska-Orlińska*

## Bibliografia

---

### Literatura przedmiotu

- BARANKIEWICZ T., *Aksjologiczna problematyka prawa*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2004, t. XIV, z. 1.
- BOĆ J., P. LISOWSKI P., *Normatywizacja wartości w prawie administracyjnym* [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015.
- CAPIGA M., *Determinanty i struktura bezpieczeństwa finansowego* [w:] M. Capiga, W. Gradoń, G. Szustak, *Sieć bezpieczeństwa finansowego*, Warszawa 2010.
- DOBOSZ P., *Imponderabilia publiczne w obrębie wartości prawa administracyjnego* [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015.
- Dobro wspólne. Teoria i praktyka*, red. W. Arndt, ks. F. Longchamps de Bérier, K. Szczuczki, Warszawa 2013.
- DYL M., *Środki nadzoru na rynku kapitałowym*, Warszawa 2012.
- DZIAWGO L., *Bank jako instytucja „BRAKU zaufania publicznego”* [w:] *Globalny kryzys finansowy i jego konsekwencje w opiniach ekonomistów polskich*, red. J. Szambelańczyk, Warszawa 2009.
- FEDOROWICZ M., *Konstrukcja finansowego stosunku prawnorynkowego a nadzór makroostrożnościowy na rynku ubezpieczeniowym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2018, t. CXV, nr 3867.
- FLEJTERSKI S., *Zaufanie do instytucji bankowo-finansowych jako fundament stabilnego systemu finansowego* [w:] *Stabilność i bezpieczeństwo systemu bankowego*, red. J. Nowakowski, T. Famulska, Warszawa 2008.
- FOJCIK-MASTALSKA E., MASTALSKI R., *Cele i zakres nadzoru bankowego* [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe – realia i perspektywy zmian. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Eugeniuszowi Ruśkowskiemu*, red. L. Etel, M. Tyniewicki, Białystok 2012.
- FUKUYAMA F., *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga dobrobytu*, Warszawa–Wrocław 1997.
- GLINIECKA J., *Podstawowe założenia prawa bankowego chroniące interesy banków i ich klientów*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, t. XXXVII.
- GONET W., *Środki nadzorcze w prawie bankowym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 4.
- GÓRALL., *Interes publiczny jako przesłanka ingerencji państwa w sferę funkcjonowania rynku bankowego w Polsce i we Francji*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2010, t. LXXXII.
- GÓRALL., *Nadzór bankowy a nadzór ubezpieczeniowy w Polsce i w wybranych krajach Unii Europejskiej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1999, nr 6.

- GÓRAL L., *Nadzór bankowy* [w:] L. Góral, M. Karlikowska, K. Koperkiewicz-Mordel, *Polskie prawo bankowe*, Warszawa 2006.
- GÓRAL L., *Nadzór bankowy*, Warszawa 1998.
- GÓRAL L., *Zintegrowany model publicznoprawnych instytucji ochrony rynku bankowego we Francji i Polsce*, Warszawa 2011.
- GRADOŃ W., *Czy banki nadal są instytucjami zaufania publicznego?*, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H*” 2014, vol. XLVIII, nr 4.
- GRONKIEWICZ-WALTZ H., *Bankowy nadzór makroostrożnościowy jako instrument ochrony stabilności finansowej* [w:] *25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej. Tendencje rozwojowe*, red. J. Grabowski, K. Pokryszka, A. Hołda-Wydrzyńska, Katowice 2013.
- GRONKIEWICZ-WALTZ H., *Instytucjonalizacja nadzoru makroostrożnościowego w UE*, „*Monitor Prawa Bankowego*” 2015, nr 6 (55).
- IDZIK M., GIEORGICA J., *Reputacja sektora bankowego 2020 – kluczowe wyniki i wnioski z badania*, „*Bezpieczny Bank*” 2020, nr 3 (80).
- Interes publiczny a interes prywatny w prawie*, red. T. Giaro, XIII Konferencja Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, 24 lutego 2012 r.
- Interes publiczny a interes prywatny. Kierunki zmian – wzajemne relacje – ochrona prawna*, red. P. Bieś-Srokosz, Częstochowa 2016.
- IWANICZ-DROZDOWSKA M., *Definicje i determinanty stabilności finansowej*, „*Bank i Kredyt*” 2011, nr 1.
- IWANICZ-DROZDOWSKA M., LEPCZYŃSKI B., *Znaczenie regulacji i instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego dla stabilności finansowej*, „*Bank i Kredyt*” 2011, nr 5.
- JANIAK A., *Bank jako instytucja zaufania publicznego*, „*Głosa – Przegląd Prawa Gospodarczego*” 2003, nr 2.
- JURKOWSKA A.M., *Bank centralny a bezpieczeństwo i stabilność systemu finansowego* [w:] *Ład instytucjonalny w gospodarce*, red. B. Polszakiewicz, J. Boehlke, Toruń 2005.
- JURKOWSKA A.M., *Sieć bezpieczeństwa finansowego (safety net) w systemie spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych*, „*Pieniądze i Więź*” 2005, nr 1 (26).
- JURKOWSKA-ZEIDLER A., *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.
- JURKOWSKA-ZEIDLER A., *Prawne uwarunkowania bezpieczeństwa wewnętrznego rynku finansowego Unii Europejskiej* [w:] *Prawo finansowe w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Wandzie Wójtowicz*, red. A. Pomorska, P. Smoleń, J. Stelmasiak, A. Gorgol, Lublin 2011.
- KADŁUBOWSKI D., *Bezpieczeństwo rynku finansowego – rola Narodowego Banku Polskiego* [w:] *Bezpieczeństwo rynku finansowego*, red. E. Fojcik-Mastalska, E. Rutkowska-Tomaszewska, Wrocław 2010.

- KAMIŃSKI Ł., *Pojęcie bezpieczeństwa w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2013, z. 10.
- KAWULSKI A., *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2013.
- KIEDROWSKA M., MARSZAŁEK P., *Stabilność finansowa – pojęcie, cechy i sposoby jej zapewnienia. Część I*, „Bank i Kredyt” 2002, nr 3.
- KIEDROWSKA M., MARSZAŁEK P., *Stabilność finansowa – pojęcie, cechy i sposoby jej zapewnienia. Część II*, „Bank i Kredyt” 2002, nr 4.
- KOCIOŁEK-PĘKSA A., *Prawo a wartości* [w:] *Leksykon socjologii prawa*, red. A. Kociołek-Pęksa, M. Stępień, Warszawa 2013.
- KOHUTEK K., *Komentarz do art. 6a i 6c oraz art. 144* [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, t. I i II, red. F. Zoll, Zakamycze 2005.
- KOLEŚNIK J., *Pożądanee cechy nowoczesnych bankowych regulacji nadzorczych*, „Finanse” 2010, nr 2.
- KOŁACZ J., *Ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym – zagadnienia wybrane*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2009, nr 3–4.
- KOMIERZYŃSKA E., ZDYB M., *Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G (Ius)”, 2016, vol. 63, nr 2.
- KOMIERZYŃSKA-ORLIŃSKA E., *Komisja Nadzoru Finansowego jako ogniwo sieci bezpieczeństwa finansowego w Polsce w kontekście sprawowanego nadzoru bankowego* [w:] *Zagrożenia dla bezpieczeństwa Polski*, red. L. Elak, M. Kuranc-Szymczak, Zamość 2019.
- KOMIERZYŃSKA-ORLIŃSKA E., *Security of the Banking System in Poland. Fundamental Assumptions* [w:] *Teaching Crossroads. 13th and 14th IPB Erasmus Weeks*, Edited by Elisabete Silva, Clarisse Pais, Luis S. Pais, Publisher: Instituto Politécnico de Braganca 2018 (Portugal).
- KOMIERZYŃSKA-ORLIŃSKA E., *Values in Polish Bankig Law – Basic Problems* [w:] *Pravni Stat Ve Svetle Evropskych Hodnot A Ustavnich Garanci Demokracie V Mezinarodni Perspektive*, Monika Forejtova A Kol., Plzen 2018.
- KOMIERZYŃSKA-ORLIŃSKA E., *Zaufanie i ryzyko w działalności banków* [w:] *Kryzys czy rozwój gospodarczy? Prawne, ekonomiczne i socjologiczne instrumenty stymulowania rozwoju gospodarczego*, red. A. Szyszka, M. Adamczyk, R. Frey, Toruń 2022
- KORENIK D., *W poszukiwaniu modelu racjonalnego systemu bankowego* [w:] *Banki na rynku finansowym – dziś i w przyszłości. Uwarunkowania i perspektywy rozwoju banków*, red. M. Dębniwska, Olsztyn 2010.
- KOSIERADZKA E., *Komisja Nadzoru Finansowego jako instytucja zapewnienia bezpieczeństwa, stabilności i zaufania do systemu bankowego w Polsce* [w:] *Sprawiedliwość*

- i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak, Warszawa 2015.
- KOSIERADZKA E., *Publicznoprawne aspekty bezpieczeństwa gospodarczego* [w:] *Podstawowe płaszczyzny zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego. Aspekty materialnoprawne*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, K. Sikora, Warszawa 2014.
- KOSIERADZKA E., WOŁOSZYN A., *Procedura stosowania prawnych środków nadzoru przez Komisję Nadzoru Finansowego wobec banków* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie k.p.a.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010.
- KRUPA Z., *Nadzór bankowy jako forma interwencjonizmu państwowego na rynku finansowym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2004, t. LX, nr 2642.
- LIPOWICZ I., *Dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, r. LXXIX, z. 3.
- MARAK K., *Klasyfikacja środków nadzoru bankowego i ich charakter prawny*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2004, t. LVIII, nr 2562.
- MARCINKOWSKA M., *Kręte ścieżki Bazylei... czyli standardy kapitałowe banków: wczoraj, dziś i jutro*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H” 2010, vol. XLIV, nr 2.
- MASIUKIEWICZ P., *Rola państwa w przewyżczeniu kryzysu banku* [w:] *Globalny kryzys finansowy i jego konsekwencje w opiniach ekonomistów polskich*, red. J. Szambelańczyk, Warszawa 2009.
- MIANOWANA R., *Komentarz do art. 133 ustawy Prawo bankowe* [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, red. Hanna Gronkiewicz-Waltz, Warszawa 2013.
- MICHÓR A., *Komisja Nadzoru Finansowego jako gwarant stabilności systemu finansowego w Polsce*, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2010, nr 1.
- MIKITA M., *Stabilność systemu finansowego Unii Europejskiej*, „Studia BAS. Biuro Analiz Sejmowych. Finanse Unii Europejskiej – nowe wyzwania” 2021, nr 3 (67).
- MROCKOWSKI R., *Nadzór jako instytucjonalna gwarancja prawidłowego funkcjonowania rynku kapitałowego* [w:] *Ład instytucjonalny w gospodarce*, red. B. Polszakiewicz, J. Boehlke, Toruń 2005.
- NADOLSKA A., *Czy Polska potrzebuje nadzoru finansowego typu Twin Peaks?*, „Bank i Kredyt” 2022, nr 53.
- NADOLSKA A., *Komisja Nadzoru Finansowego w nowej instytucjonalnej architekturze europejskiego nadzoru finansowego*, Warszawa 2014.
- NADOLSKA A., *Stabilność finansowa jako naczelna zasada prawa rynku finansowego UE*, „Monitor Prawa Bankowego” styczeń 2015.



- NADOLSKA A., *Źródła regulacji i nadzoru nad bankami funkcjonującymi na rynku finansowym Unii Europejskiej – zagadnienia prawnoporównawcze w kontekście analizy trylematu finansowego*, „Bezpieczny Bank” 2017, nr 1 (66).
- NAWROT J., *Interes publiczny* [w:] *Leksykon prawa gospodarczego publicznego*, red. A. Powałowski, Warszawa 2015.
- NIEBORAK T., *Komisja Nadzoru Finansowego jako gwarant stabilności polskiego systemu finansowego* [w:] *Prawo wobec wyzwań współczesności*, t. V, red. B. Guzik, N. Buchowska, P. Wiliński, Poznań 2008.
- NIEBORAK T., *Rynek finansowy jako dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, r. LXXIX, z. 3.
- NIEDZIÓŁKA P., *Pokusa nadużycia w działalności kredytowej banków a stabilność finansowa*, „Bank i Kredyt” 2008, nr 11.
- NOWAKOWSKI K., *Wymiary zaufania i problem zaufania negatywnego w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, r. LXX, z. 1.
- OFIARSKI Z., *Prawo bankowe. Komentarz LEX*, Warszawa 2013.
- OLEŚ M., *Działanie organu administracji publicznej jako złożony rezultat realizowania wartości* [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015.
- OLSZAK M., *Rekomendacje organu nadzoru bankowego – geneza, przedmiot regulacji, charakter prawny*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2010, nr 11.
- ORŁOWSKI W.M., *Dziesięć przyczyn kryzysu i ich analiza* [w:] *Globalny kryzys finansowy i jego konsekwencje w opiniach ekonomistów polskich*, red. J. Szambelańczyk, Warszawa 2009.
- ORŁOWSKI W.M., *Stabilność finansowa Unii Europejskiej: czy potrzebne są kolejne reformy?*, „Studia BAS. Biuro Analiz Sejmowych. Finanse Unii Europejskiej – nowe wyzwania” 2021, nr 3 (67).
- OSTALECKA A., *Sieć bezpieczeństwa finansowego w obliczu rosnącego zagrożenia utraty stabilności systemów finansowych* [w:] *Rynek finansowy. Inspiracje z integracji europejskiej*, red. P. Karpuś, J. Węclawski, Lublin 2008.
- PAKUŁA A., *Interes publiczny jako wartość w administracji publicznej* [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015.
- PAŁECKI K., *Aksjologia prawa* [w:] *Leksykon socjologii prawa*, red. A. Kociołek-Pęksa, M. Stępień, Warszawa 2013.
- Państwo a gospodarka. Interes publiczny w prawie gospodarczym*, t. VII, red. H. Nowicki, P. Nowicki, K. Kucharski, Toruń 2018.
- PIECHOWIAK M., *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012.



- PIECHOWIAK M., *Filozoficzne podstawy rozumienia dobra wspólnego*, „Kwartalnik Filozoficzny” 2003, t. XXXI, z. 2.
- PIECHOWIAK M., *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Aksjologiczne podstawy prawa*, Warszawa 2020.
- PITERAJ., *Charakterystyka instytucji zaufania publicznego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2007, nr 7 (4).
- PEŁOŃCZAK K., *Komentarz do art. 171 [w:] Prawo bankowe. Komentarz, t. I i II*, red. F. Zoll, Zakamycze 2005.
- POWAŁOWSKI A., *Wprowadzenie do aksjologii prawa gospodarczego publicznego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2019, t. CCCXXIX, nr 3977.
- PRACZ K., *Miejsce organów nadzoru bankowego w systemie organów państwa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2001, t. XLVII, nr 2308.
- PRACZ K., *Status prawny Komisji Nadzoru Bankowego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2001, nr 11.
- RADZISZEWSKI E., *Bank jako instytucja zaufania publicznego. Gwarancje prawne i instytucjonalne*, Warszawa 2013.
- RAWICZ J., *Etyka na rynku finansowym jest pochodną świadomości i odpowiedzialności*, „Bank” 2018, nr 3 (297).
- RUTKOWSKA E., *Nadzór bankowy w ramach nadzoru nad rynkiem finansowym [w:] Prawo bankowe*, red. E. Fojcik-Mastalska, Wrocław 2010.
- RUTKOWSKA E., *Problem integracji nadzoru nad rynkiem finansowym w Polsce*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2007, t. XVI.
- RUTKOWSKA-TOMASZEWSKA E., *Ochrona prawna klienta na rynku usług bankowych*, Warszawa 2013.
- SARNACKA K., *Wpływ czynników zewnętrznych na stabilność i bezpieczeństwo systemu finansowego [w:] Bezpieczeństwo i stabilność jako wartość chroniona na gruncie prawa finansowego*, red. D. Wróblewska, W. Bożek, Łódź 2022.
- SIKORSKI G., *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Słownik języka polskiego*, t. 1, red. M. Bańko, Warszawa 2007.
- Solidarność i dobro wspólne jako wartości w prawie*, red. D. Bach-Golecka, Warszawa 2021.
- STAHL M., *Dobro wspólne w prawie administracyjnym [w:] Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbrowicz, Wrocław 2009.
- SZAMBELAŃCZYK J., *Kapitał społeczny jako warunek stabilności systemu bankowego [w:] Globalny kryzys finansowy i jego konsekwencje w opiniach ekonomistów polskich*, red. J. Szambelańczyk, Warszawa 2009.

- SZCZEPAŃSKA O., *Podstawowe przesłanki, założenia i struktura sieci bezpieczeństwa finansowego w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, „Bezpieczny Bank” 2005, nr 1 (26).
- SZPRINGER W., *Prawo i ekonomia stabilności finansowej*, Warszawa 2015.
- ŚWIESZCZAK K., *Zaufanie w świecie finansów w obliczu rozwoju technologii na przykładzie banków i sektora FinTech*, „Bezpieczny Bank” 2017, nr 2 (67).
- TERESZCZYK M., *Nieetyczne działania banków a stabilność finansowa współczesnego świata [w:] Banki na rynku finansowym – dziś i w przyszłości. Uwarunkowania i perspektywy rozwoju banków*, red. M. Dębiewska, Olsztyn 2010.
- TRZCIŃSKI J., *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli [w:] Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005.
- URBAN M., *Cele nadzoru bankowego w praktyce ustawodawczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, z. 2.
- WILCZYŃSKA A., *Interes publiczny w prawie stanowionym i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2009, nr 6.
- Wizerunek polskiego sektora bankowego. Edycja 2013, cyt. za: E. Radziszewski, *Bank jako instytucja zaufania publicznego. Gwarancje prawne i instytucjonalne*, Warszawa 2013.
- WOŹNIAK M., *Interes publiczny i dobro publiczne w prawie administracyjnym na tle konstytucyjnej zasady dobra wspólnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 4 (38).
- WYRZYKOWSKI M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
- ZALCEWICZ A., RUTKOWSKA E., *Nadzór nad zrzeszonymi bankami spółdzielczymi*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2008, nr 7.
- ZAWADZKA P., *Tendencje w zakresie systemów gwarancyjnych na rynkach finansowych [w:] Bezpieczeństwo rynku finansowego*, red. E. Fojcik-Mastalska, E. Rutkowska-Tomaszewska, Wrocław 2010.
- ZDYB M., *Interes jednostki a interes publiczny (społeczny). Konflikt interesów*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G (Ius)” 1993, vol. 40, nr 31.
- ZIELIŃSKI T., *Współczesny bank wobec paradygmatu zaufania publicznego*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H” 2013, vol. XLVII, nr 3.
- ŻURAWIK A., *„Interes publiczny”, „interes społeczny” i „interes społecznie uzasadniony”. Próba dookreślenia pojęć*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2013, r. LXX, z. 2.
- ŻURAWIK A., *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013.
- ŻURAWIK A., *Pojęcie interesu publicznego [w:] System prawa administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze. Tom 8A*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013.

**Orzecznictwo**

- Orz. TK z dnia 16 maja 1995 r., (K 12/93, OTK 1995, cz. I, poz. 14).
- Wyr. TK z dnia 25 lutego 1999 r., (K 23/98), <http://otkzu.trybunal.gov.pl/1999/2/25> (dostęp: 1 listopada 2022 r.).
- Wyr. TK z dnia 18 kwietnia 2000 r., (K 23/99, OTK ZU 2000, nr 3, poz. 89).
- Wyr. TK z dnia 29 stycznia 2001 r., (K 19/01, OTK-A 2002, nr 1, poz. 1).
- Wyr. NSA z dnia 12 czerwca 2001 r., (II SA 3214/00, Lex nr 75525).
- Wyr. TK z dnia 17 grudnia 2003 r., (SK 15/02, OTK-A 2003, nr 9, poz. 103).
- Wyr. TK z dnia 18 lutego 2004 r., (K 12/03, OTK-A 2004, nr 2, poz. 8).
- Wyr. TK z dnia 19 października 2004 r., (K 1/04, OTK-A 2004, nr 9, poz. 93).
- Wyr. SN z dnia 3 marca 1971 r., (II CR 8/71, OSNC 1971, nr 10, poz. 183).
- Orz. SN z dnia 18 listopada 1993 r., (III ARN 49/93, OSNC 1994, Nr 9, poz. 181).
- Uchw. SN z dnia 30 kwietnia 1999 r., (III CZP 61/98, OSNC 1999, nr 12, poz. 201).
- Wyr. SA we Wrocławiu z dnia 18 stycznia 1995 r., (SA/Wr 1386/94), „Państwo i Prawo” 1996, z. 6.
- Wyr. SA w Poznaniu z dnia 16 kwietnia 1996 r., (I ACr 21/96), „Prawo Gospodarcze” 1996, nr 11.

**Akty prawne**

- Traktat o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 z późn. zm.).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz. U. UE L.2013.176.1 z dnia 27 czerwca 2013 r. z późn. zm.).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku oraz uchylające dyrektywę 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i dyrektywy Komisji 2003/124/WE, 2003/125/WE i 2004/72/WE (Dz. U. UE L.2014.173.1 z dnia 12 czerwca 2014 r. z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2324 z późn. zm.).

- Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 660 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 207).
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2005 r. o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń, zakładami reasekuracji i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1413).
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 837 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 924 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1907 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2025).
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1500 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 222).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2057).
- Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1466 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2305 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1941 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1385 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2132).

### **Źródła internetowe**

- MICHAŁOWSKA K., *Niemajątkowe wartości życia rodzinnego w polskim prawie cywilnym*, Warszawa 2017, Legalis/el. (dostęp: 17 grudnia 2022 r.).

ŚLIWA-WAJDA M. [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, red. A. Mikos-Sitek, P. Zapadka, Warszawa 2022, art. 133, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587890459/687899/mikos-sitek-agnieszka-red-zapadka-piotr-red-prawo-bankowe-komentarz?cm=URELATIONS> (dostęp: 10 listopada 2022 r.).

ZBP: 68% Polaków deklaruje zaufanie do banków, money.pl (dostęp: 17 stycznia 2023 r.).

**Eliza Komierzyńska-Orlińska**, dr nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. W 2008 r. zdobyła pierwsze miejsce w kategorii prac doktorskich z dziedziny bankowości w X edycji ogólnopolskiego konkursu Kredyt Banku SA i TUiR Warta SA na najlepsze prace magisterskie i doktorskie z dziedziny ubezpieczeń, bankowości i bancassurance. Autorka i współautorka publikacji z zakresu prawa administracyjnego i publicznego prawa gospodarczego, zwłaszcza publicznego prawa bankowego; ORCID: 0000-0002-3121-7443.

## SUMMARY

### **Key values expressed by the Polish legislator for the purpose of banking supervision compared to the Polish Banking Law fundamental values. Basic issues**

---

The particular values expressed by the Polish legislator, both for the purposes of banking supervision and in the entire Banking Law, are not isolated, they interpenetrate and influence each other. They should be complementary to each other, although there is also a possibility of a conflict here, which is especially visible in the case of values protected by banking supervision. The Polish Banking Law has axiological foundations, expressed in the values functioning within the banking system, including the provisions that define the objectives of banking supervision. The axiological „superstructure” is the public interest, the content of which is filled by the “detailed values” of the banking market.

---

**Eliza Komierzyńska-Orlińska**, Doctor of Laws (LLD), assistant professor at the Chair of Administrative Law and Science of Administration at the Faculty of Law and Administration of the Maria Curie-Skłodowska University in Lublin. In 2008, she won the first prize in the category of doctoral theses in the field of banking in the 10th edition of the nationwide competition of Kredyt Bank SA and TUiR Warta SA for the best master’s and doctoral theses in the field of insurance, banking and bancassurance. Author and co-author of publications in the field of administrative law and public economic law, especially public banking law; ORCID: 0000-0002-3121-7443