Uniwersytet Wrocławski

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

Katedra Prawa Finansowego

mgr Beata Grodziska – Modzelewska

Pozycja ustrojowa Komisji Nadzoru Finansowego ze szczególnym uwzględnieniem kompetencji nadzorczych nad systemem bankowym

Rozprawa doktorska przygotowana
pod kierunkiem naukowym
dra hab. Marka Kopyściańskiego

Wrocław 2023

Spis treści

WYKAZ SKRÓTÓW…….7
WSTĘP……..17
ROZDZIAŁ I. KONCEPCJA NADZORU NAD RYNKIEM FINANSOWYM W POLSCE……...29
1. Uwagi ogólne…….29
2. Pojęcie nadzoru w polskim porządku prawnym oraz systematyzacja pojęć z nim związanych…….33
3. Geneza obowiązującego modelu nadzoru nad rynkiem finansowym……45
3.1. Model obowiązujący w okresie po I wojnie światowej……..46
3.2. Model obowiązujący w okresie po II wojnie światowej…….50
3.3. Model obowiązujący od 1989 r. ..……...53
3.4. Model obecnie obowiązujący……..59
4. Charakterystyka Komisji Nadzoru Finansowego……..62
4.1. Charakter prawny……62
4.2. Struktura……..65
4.3. Wpływ Prezesa Rady Ministrów na działalność Komisji Nadzoru Finansowego……...71
4.4. Sposób działania i organizacji…….76
5. Uwagi końcowe……..78

ROZDZIAŁ II. USYTUOWANIE KOMISJI NADZORU FINANSOWEGO W STRUKTURZE ADMINISTRACJI FINANSOWEJ PAŃSTWA ORAZ WPŁYW KOMISJI NADZORU FINANSOWEGO NA DZIAŁALNOŚĆ WYBRANYCH PODMIOTÓW……83
1. Uwagi ogólne……...83
2. Relacje Komisji Nadzoru Finansowego z podmiotami, do których kompetencji należy zapewnienie i utrzymanie stabilności oraz bezpieczeństwa rynku finansowego…….88
2.1. Komisja Nadzoru Finansowego a Bankowy Fundusz Gwarancyjny……99
2.2. Komisja Nadzoru Finansowego a Minister właściwy do spraw instytucji finansowych……..110
2.3. Komisja Nadzoru Finansowego a Narodowy Bank Polski……116
2.4. Komisja Nadzoru Finansowego a Rzecznik Finansowy…….130

2.5. Komisja Nadzoru Finansowego a Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny……..134
2.6. Komisja Nadzoru Finansowego a Komitet Stabilności Finansowej……...136
3. Wpływ Komisji Nadzoru Finansowego na funkcjonowanie organów banków……145
4. Komisja Nadzoru Finansowego jako element sieci bezpieczeństwa rynku finansowego……156
5. Uwagi końcowe……..161
6. Postulaty *de lege ferenda*…….165

ROZDZIAŁ III. CHARAKTERYSTYKA DZIAŁALNOŚCI NADZORCZEJ KOMISJI NADZORU FINANSOWEGO……...168
1. Uwagi ogólne……...168
2. Główne zasady działania Komisji Nadzoru Finansowego……..172
2.1. Zasada legalizmu……..173
2.2. Zasada niezależności……178
2.3. Zasada adekwatności……180
3. Regulacje normatywne kształtujące kompetencje Komisji Nadzoru …….. Finansowego nad rynkiem finansowym……..181
3.1.Zadania i funkcje Komisji Nadzoru Finansowego……181
3.2.Nadzór sprawowany nad rynkiem finansowym z wyłączeniem nadzoru nad sektorem bankowym……189
3.2.1. Nadzór nad rynkiem kapitałowym……...189
3.3. Nadzór sprawowany nad sektorem bankowym……...202
3.3.1.Licencjonowanie działalności bankowej……..208
3.3.2.Sprawowanie nadzoru skonsolidowanego oraz uzupełniającego przez organ nadzoru……...209
3.3.3.Regulacje wydawane przez organ nadzoru o niewiążącym charakterze……...213
3.3.4.Wybrane kompetencje Komisji Nadzoru Finansowego……..222
3.4. Analiza aktywności Komisji Nadzoru Finansowego w stosunku do rynku finansowego……223
3.5. Analiza aktywności Komisji Nadzoru Finansowego w stosunku do sektora bankowego oraz innych sektorów rynku finansowego……...229

3.5.1.Działalność uchwałodawcza Komisji Nadzoru Finansowego……..230
3.5.2.Działalność w zakresie postanowień i decyzji wydawanych z……..
upoważnienia Komisji Nadzoru Finansowego……231
4. Środki realizacji uprawnień nadzorczych Komisji Nadzoru Finansowego…….233
4.1.Uwagi ogólne……233
4.2.Reguły stosowania środków nadzorczych Komisji Nadzoru……..
Finansowego……235
4.3.Charakter prawny i konstrukcja środków nadzorczych Komisji…….
Nadzoru Finansowego…….237
4.4.Rodzaje środków nadzorczych Komisji Nadzoru Finansowego……...240
5. Uwagi końcowe…….252
6. Postulaty *de lege ferenda*……...254

ROZDZIAŁ IV. WPŁYW WSPÓŁPRACY KOMISJI NADZORU FINANSOWEGO Z INSTYTUCJAMI UNIJNYMI NA DZIAŁANIE KOMISJI……...256
1. Uwagi ogólne……..256
2. Zasady nadzorczej współpracy Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego z Komisją Nadzoru Finansowego w zakresie sprawowanego nadzoru finansowego……264
2.1.Zasada legalności……..266
2.2.Zasada proporcjonalności i pomocniczości……..269
2.3. Zasada integracji nadzoru finansowego……...271
2.4. Zasada niezależności instytucjonalnej i finansowej unijnych organów…..... nadzoru……272
2.5. Zasada gromadzenia informacji i współpracy……273
2.6. Zasada pogłębiania zaufania do organów nadzoru (zasada przekonywania)…….....275
2.7. Zasada uwzględniania z urzędu interesu finansowego i stabilności finansowej Unii Europejskiej……..276
3. Europejski System Nadzoru Finansowego…….277
3.1. Nadzorcy mikroostrożnościowi działający na poziomie Unii Europejskiej……284
3.1.1. Wydawanie decyzji nadzorczych przez Europejskie Urzędy Nadzoru Finansowego……288

3.1.2. Akty nieustawodawcze wydawane przez Europejskie Urzędy Nadzoru Finansowego…….....296
3.1.3. Obowiązki informacyjne Komisji Nadzoru Finansowego względem Europejskich Urzędów Nadzoru Finansowego……299
3.2. Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego……306
4. Relacje Europejskiego Banku Centralnego z Komisją Nadzoru Finansowego.....313
5. Uwagi końcowe……...322
6. Postulaty *de lege ferenda*……328
ZAKOŃCZENIE……..330
WYKAZ LITERATURY……..341
WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH……378
WYKAZ ORZECZNICTWA……...391
INNE MATERIAŁY I ZBIORY DOKUMENTÓW……393

WYKAZ SKRÓTÓW

1. Akty prawne

Dyrektywa CRD IV/ dyrektywa 2013/36	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2013/36 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz. U. UE. L. z 2013 r., Nr 176, str. 338 ze zm.)
dyrektywa 2015/849	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE (Dz. U. UE. L. z 2015 r., Nr 141, str. 73 ze zm.)
Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.c.	Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1360 ze zm.)
k.k.	

	Ustawa z dnia 06 czerwca 1997 r., Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1138 ze zm.)
k.p.a.	
	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.)
k.s.h.	
	Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2022, poz. 1467 ze zm.)
pr.sp.	
	Ustawa z dnia 16 września 1983 r. Prawo spółdzielcze (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 648 ze zm.)
rozporządzenie o agencjach ratingowych	
	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1060/2009 z dnia 16 września 2009 r. w sprawie agencji ratingowych (Dz. U. UE. L. z 2009 r., Nr 302, str. 1 ze zm.)
rozporządzenie o ERRS/ rozporządzenie 1092/2010	
	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (Dz. U. UE. L. z 2010 r., Nr 331, str. 1 ze zm.)
Rozporządzenie o EUNB/ rozporządzenie 1093/2010	
	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), zmiany decyzji nr 716/2009/WE

oraz uchylenia decyzji Komisji 2009/78/WE (Dz. U. UE. L. z 2010 r., Nr 331, str. 12 ze zm.)

rozporządzenie o EUNUiPE/ rozporządzenie 1094/2010

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1094/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylenia decyzji Komisji 2009/79/WE (Dz. U. UE. L. z 2010 r., Nr 331, str. 48 ze zm.)

rozporządzenie o EUNGiPW/ rozporządzenie 1095/2010

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1095/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylenia decyzji Komisji 2009/77/WE (Dz. U. UE. L. z 2010 r., Nr 331, str. 84 ze zm.)

rozporządzenie 1096/2010

Rozporządzenie Rady (UE) nr 1096/2010 z dnia 17 listopada 2010 r. w sprawie powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań w zakresie funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (Dz. U. UE. L. z 2010 r., Nr 331, str. 162)

Rozporządzenie CRR/ rozporządzenie 575/2013

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w

	sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz. U. UE. L. z 2013 r., Nr 176, str. 1 ze zm.)
rozporządzenie 1024/2013	Rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi (Dz. U. UE. L. z 2013 r., Nr 287, str. 63)
ustawa o BFG	Ustawa z 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2253 ze zm.)
ustawa pr. bank./ pr. bank.	Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2324 ze zm.)
ustawa o działach	Ustawa o działach administracji rządowej z 4 września 1997 r. (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2512 ze zm.)
ustawa o funkcjonowaniu banków spółdzielczych	Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich

zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1595)

ustawa o listach zastawnych

Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 110)

ustawa o nadzorze makroostrożnościowym/ ustawa makroostrożnościowa

Ustawa z 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (t.j. Dz. U. 2022, poz. 2536 ze zm.)

ustawa o NBP

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

ustawa o rekapitalizacji

Ustawa z 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz rządowych instrumentach stabilizacji finansowej (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 396)

ustawa o Rzeczniku Finansowym

Ustawa z 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 187 ze zm.)

ustawa o przeciwdziałaniu

Ustawa z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 845)

ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy

Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 593 ze zm.)

Ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych

Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2277 ze zm.)

u.d.u.r.

Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 656)

u.f.i.

Ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 681 ze zm.)

u.f.p.

Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.)

u.g.t.	Ustawa z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 380)
u.o.i.f.	Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 646 ze zm.)
u.o.p.	Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2554)
u.n.r.f.	Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 753 ze zm.)
u.n.r.k.	Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 188)
u.n.u.	Ustawa z dnia 15 kwietnia 2005 r. o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń, zakładami reasekuracji i formami wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego (Dz. U. z 2020 r., poz. 1413)

u.n.u.e.	Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 207)
u.s.k.o.k.	Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo – kredytowych (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 924 ze zm.)
u.u.p.	Ustawa z 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2360 ze zm.)
TFUE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 326/47 z 26.10.2012)
TUE	Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 326/13 z 26.10.2012)

2. Instytucje, organy, sądy

BFG……Bankowy Fundusz Gwarancyjny
EBC……Europejski Bank Centralny
ERRS…….Europejska Rada Ryzyka Systemowego
ESBC…….Europejski System Banków Centralnych
ESNF…….Europejski System Nadzoru Finansowego
EUB…….. Europejska Unia Bankowa
EUNB……Europejski Urząd Nadzoru Bankowego
EUNF…… Europejskie Urzędy Nadzoru Finansowego
EUNGiPW…… Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych
EUNUiPE…….. Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych
GINB…….Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego
UFG……...Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny
UKNF……Urząd Komisji Nadzoru Finansowego
KDPW……Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych
KE……..Komisja Europejska
KNB……...Komisja Nadzoru Bankowego
KNF…….. Komisja Nadzoru Finansowego
KNUiFE…… Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych
KPWiG……...Komisja Papierów Wartościowych i Giełd
KSF…….....Komitet Stabilności Finansowej
NBP…….....Narodowy Bank Polski
NIK……Najwyższa Izba Kontroli
PE…….....Parlament Europejski
RPP……....Rada Polityki Pieniężnej
SKOK……Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo – Kredytowa
SN……..Sąd Najwyższy
TK……..Trybunał Konstytucyjny
TSUE……..Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UE…….....Unia Europejska
WSA……Wojewódzki Sąd Administracyjny

3. Inne skróty

art. ……artykuł

cz. …….część

itp. …….i tym podobne

itd. …….i tak dalej

lit. ……..litera

m.in. ……..między innymi

n. …….....następne

Nr …….....numer

pkt …….punkt

por. ……porównaj

poz. ……pozycja

r. …….rok

s. ……strona

tj. ……to jest

t.j. …….....tekst jednolity

ust. ……. ustęp

w zw. z …….. związku z

ze zm…….....ze zmianami

z. ……zeszyt

zob……..zobacz

WSTĘP

Wzrost świadomości społeczeństw państw Unii Europejskiej w zakresie istotnej funkcji nadzoru sprawowanego nad rynkiem finansowym dla rozwoju oraz wydajności gospodarki każdego państwa nastąpił przede wszystkim na skutek światowego kryzysu finansowego w 2008 r.[1] Przyczyn ówczesnego załamania się gospodarki można upatrywać w zjawiskach o charakterze mikroekonomicznym oraz makroekonomicznym[2]. Do głównych powodów kryzysu należał między innymi brak właściwych regulacji nadzorczych nad krajowym i globalnym rynkiem finansowym[3]. Na skutek kryzysu uwypuklone zostały niedostatki w nadzorze nad rynkiem finansowym. Za pewnik uznać należy, że z działalnością każdego sektora rynku finansowego[4] związane jest ryzyko o różnym stopniu nasilenia. Ryzyko związane z działalnością rynku finansowego implikuje konieczność stworzenia odpowiedniej instytucji nadzorczej, która będzie je w jak największym stopniu minimalizowała[5]. Wszelkie nieprawidłowości pojawiające się na gruncie rynku finansowego oraz te, których możliwość pojawienia się w przyszłości jest wysoce prawdopodobna powinny być eliminowane i przewidywane przez organy państwowe uprawnione do podejmowania działań o charakterze kontrolnym, regulacyjnym i interwencyjnym[6]. Państwo działając poprzez swoje organy nadzoru musi mieć na względzie odpowiedni dobór środków prawnych, które nie będą naruszać autonomii i swobody działania podmiotów nadzorowanych, zapewnionej im na podstawie przepisów prawa[7]. John Locke postulował brak ingerencji państwa w rynek finansowy. Dziś wiemy, iż jego koncepcja nie może zostać zaakceptowana. Po doświadczeniach ostatniego kryzysu nie ma wątpliwości, że ingerencja

[1] Dokładnie data 15 września 2008 r. uważana jest za symboliczny początek światowego (globalnego) kryzysu finansowego XXI wieku, bowiem w tym czasie jeden z największych banków inwestycyjnych na świecie Lehman Brothers ogłosił upadłość.

[2] R. Wierzba, *Polski sektor bankowy wobec wyzwań związanych z kryzysem finansowym w strefie euro,* Sopot 2014, s. 13 – 15; S. Flejterski, *Globalny kryzys bankowo – finansowy. Geneza, aktorzy, konsekwencje,* [w:] *Globalizacja, kryzys i co dalej?* red. G.W. Kołodko, Warszawa 2010, s. 134 i n.; R.N. Hanisz, *Stabilność – podstawowa cecha polskiego systemu bankowego,* [w:] *Szkice o finansach. Księga jubileuszowa prof. zw. dr hab. Krystyny Znanieckiej,* red. T. Famulska, Katowice 2012, s. 90.

[3] A. Hetmańczuk, *Mechanizm globalnego kryzysu finansowego 2007 – 2009,* [w:] *Instytucje prawnofinansowe w warunkach kryzysu gospodarczego,* red. W. Miemiec, K. Sawicka, Warszawa 2014, s. 572; T. Nieborak, *Tworzenie i stosowanie prawa rynku finansowego a proces ekonomizacji prawa,* Poznań 2016, s. 111 i n.

[4] Na potrzeby niniejszej pracy przyjęto, że pojęcie sektor rynku finansowego jest tożsame z pojęciem segmentu rynku finansowego.

[5] B. Bujak, *Nadzór bankowy w Polsce. Dyskusja możliwych rozwiązań,* Kraków – Legionowo 2017*,* s. 12.

[6] A. Nadolska, *Nadzór finansowy,* [w:] *Wykład prawa rynku finansowego,* red. A. Jurkowska – Zeidler, A. Nadolska, Gdańsk 2017, s. 66.

[7] Przez pojęcie instytucji finansowych rozumiane są wszystkie podmioty dokonujące czynności pośredniczących, organizujących, wspomagających obrót instrumentami finansowymi. W dalszej części pracy, wskazane zostały rozważania dotyczące definicji instytucji finansowej i ich nieścisłości na gruncie krajowego ustawodawstwa.

państwa w rynek finansowy jest niezbędna, a także uzasadniona pod względem zachowania stabilności oraz ochrony klientów instytucji finansowych[8]. Współczesny rynek finansowy mierzy się z odmiennymi problemami, o innej specyfice aniżeli były one dostrzegane kilkanaście lat wcześniej. Brak ingerencji państw w ich rynki finansowe mógłby spowodować załamanie się gospodarki w wymiarze międzynarodowym, z uwagi na fakt, iż rynki te tworzą wespół swoisty system naczyń połączonych

Skutkiem kryzysu było doprowadzenie do stopniowego ujednolicania unormowań prawnych dotyczących rynku finansowego w państwach członkowskich Unii Europejskiej. W wielu krajach aktualna struktura nadzoru finansowego została stworzona na podstawie regulacji prawnych wypracowanych w czasie trwania światowego kryzysu finansowego oraz niedługiego okresu pokryzysowego. Rynek finansowy, w szczególności w państwach wysoko rozwiniętych spełnia fundamentalną rolę polegającą na pośrednictwie w transferze funduszy od podmiotów, które je posiadają, do podmiotów, które zgłaszają na nie popyt[9]. Z uwagi na jego złożoność niezbędne staje się wprowadzenie dostosowanego do charakteru jego działalności nadzoru, w szczególności w zakresie sektora bankowego. Kształt organu nadzoru zależny jest przede wszystkim od złożoności rynku finansowego, ale także od czynników politycznych, prawnych oraz ekonomicznych. Nieprawidłowe funkcjonowanie jednego segmentu rynku finansowego prowadzi do tworzenia się efektu zarażania pozostałych segmentów[10]. Efekt zarażania stanowi formę materializacji ryzyka systemowego. Trafnie zauważa Dorota Ostrowska, że kryzys jest jak wirus i dla niego granice się nie liczą[11]. Skutki te są odczuwalne dla wszystkich uczestników rynku finansowego tj. instytucji finansowych, podmiotów nimi zarządzających, konsumentów. Dlatego tak ważna jest funkcja nadzorcza sprawowana przez instytucję krajową, ale także unijną bowiem od prawidłowego uregulowania nadzoru nad rynkiem finansowym zależy efektywność, a także bezpieczeństwo wszystkich uczestników obrotu. Brak właściwych regulacji mógłby prowadzić do

[8] J.K. Solarz twierdzi, że nie można oczekiwać, aby system finansowy będący sztuczną konstrukcją, był w stanie samodzielnie wrócić do dobrej kondycji, co uzasadnia tworzenie sieci bezpieczeństwa finansowego, szerzej: J.K. Solarz, *Prawne aspekty ryzyka systemu finansowego,* „Prawo Bankowe", nr 10, Warszawa 2008, s. 52.
[9] U. Banaszczak – Soroka, *Rynki finansowe. Organizacja, instytucje, uczestnicy*, Warszawa 2019, s. 17.
[10] A. Ostalecka, *Kryzysy bankowe i metody ich przezwyciężania*, Warszawa 2009, s. 40; A. Jurkowska, *Polski sektor bankowy wobec ryzyka systemowego: analiza banków giełdowych,* Kraków 2018, s. 64. Według Banku Światowego, występują trzy definicje zarażania: szeroka (zarażanie jako międzynarodowa transmisja szoków lub ogólny międzynarodowy efekt domina, zarażanie nie występuje jedynie w okresie kryzysu, jednak wówczas jest ono najbardziej widoczne), wąska (zarażanie to transmisja szoków na inne rynki lub zależność między rynkami wykraczająca poza powiązania fundamentalne i poza konsekwencje wspólnych szoków), bardzo wąska (zarażanie występuje, gdy korelacja między rynkami jest istotnie wyższa w czasie kryzysu niż w okresie spokoju).
[11] D. Ostrowska, *System nadzoru i bezpieczeństwa na rynku finansowym w Polsce*, Warszawa 2013, s. 3.

zwiększenia podejmowania przez uczestników rynku finansowego sprzecznych z prawem działań.

Charakteryzując nadzór krajowy nad rynkiem finansowym nie sposób pominąć nadzoru sprawowanego przez nadzorcę unijnego oraz wpływu prawodawstwa unijnego na rozwiązania nadzorcze obowiązujące w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej. Działania podejmowane przez nadzorcę krajowego i unijnego przenikają się, w konsekwencji nadzór jest sprawowany w sposób dwupoziomowy[12], czyli za pomocą dwóch wyspecjalizowanych instytucji nadzorczych[13]. Szczególny wpływ procesu harmonizacji widoczny jest w zakresie sektora bankowego, gdzie nadzór jest sprawowany zarówno przez KNF jak i Europejski Urząd Nadzoru Bankowego w ramach Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego. Wprowadzenie struktury nadzoru mikroostrożnościowego oraz makroostrożnościowego względem segmentu bankowego nie jest przypadkowe, stanowi bowiem zauważenie złożonego ryzyka działalności bankowej oraz wskazuje na to, że nadzór nie może być sprawowany jedynie z perspektywy krajowej, a musi być ujęty całościowo.

Nadzór nad polskim rynkiem finansowym pojawił się w okresie I wojny światowej, a jego kształt ulegał stopniowym modyfikacjom. Ostatnia znacząca zmiana miała miejsce w 2006 r., kiedy na podstawie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym[14] utworzona została KNF, w konsekwencji zlikwidowane zostały dotychczas działające rozproszone organy nadzoru. Zmiana ta stanowiła implementację do polskiej przestrzeni prawnej modelu jednolitego nadzoru nad rynkiem finansowym. Komisja Nadzoru Finansowego to obecnie organ o szczególnym charakterze łączący w sobie cechy i kompetencje uprzednio działających instytucji nadzorczych. Zmianie uległa forma sprawowania nadzoru z sektorowego na zintegrowany[15]. Proces ten wymagał jednak niezwykłej precyzji przy tworzeniu jednej, wyspecjalizowanej instytucji nadzorczej, której działanie, zgodnie z założeniami, miało zostać nakierowane na wszystkie wskazane poprzednio cele tj. cele ogólne polegające na zapewnieniu szeroko pojętego ładu na rynku finansowym oraz cele szczegółowe odnoszące się do nadzoru sprawowanego nad poszczególnymi sektorami rynku finansowego.

---

[12] P. Daniluk, *Kompetencje nadzorcze Komisji Nadzoru Finansowego a kompetencje Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego*, Lublin 2020, s. 12.
[13] A. Jurkowska – Zeidler, *Rynek bankowy Unii Europejskiej*, [w:] *System prawnofinansowy Unii Europejskiej*, red. A. Drwiłło, A. Jurkowska – Zeidler, Warszawa 2017, s. 253.
[14] Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 753 ze zm.), dalej jako: „u.n.r.f.".
[15] P. Zawadzka, *Komisja Nadzoru Finansowego,* [w:] *Rynki finansowe. Organizacja, instytucje, uczestnicy.*, red. U. Banaszczak – Soroka, Warszawa 2019, s. 118.

Przedmiotem niniejszej pracy jest przede wszystkim zagadnienie pozycji ustrojowej KNF, które co wymaga podkreślenia, nie zostało zdefiniowane w żadnej ustawie stanowiącej podstawę działania tego organu administracji publicznej ani też w innych źródłach prawa powszechnie obowiązującego w Polsce. Wskazany obszar badawczy zostanie przedstawiony poprzez scharakteryzowanie poszczególnych kompetencji nadzorczych przysługujących KNF względem wybranych segmentów rynku finansowego, zwłaszcza bankowego. Pod pojęciem pozycji ustrojowej Komisji rozumiana jest jej faktyczna możliwość oddziaływania na podmioty podległe jej kompetencjom, jak i podobieństwo do instrumentów prawnego oddziaływania i stosowanych mechanizmów decyzyjnych podmiotów, których działalność jest istotna dla analizy kompetencji KNF[16]. Od momentu wejścia w życie u.n.r.f., minęło ponad piętnaście lat, zatem uznać należy, iż okres ten stanowi wystarczające ramy czasowe dla dokonania oceny pozycji ustrojowej krajowego nadzorcy w jego aktualnym kształcie. Analiza tak zakreślonej płaszczyzny badawczej zostanie dokonana także poprzez wskazanie na relacje zachodzące pomiędzy KNF, a organami administracji finansowej państwa i instytucjami unijnymi. Położenie szczególnego nacisku na charakterystykę kompetencji nadzorczych KNF w stosunku do segmentu bankowego wynika z faktu, że w obszarze rzeczonego segmentu, krajowy organ nadzoru przejawia największą aktywność. Bankowość stanowi jedną z najstarszych przejawów działalności człowieka i innowację cywilizacyjną nieodłącznie towarzyszącą ludzkości[17]. Działalność segmentu bankowego z uwagi na to, że banki dysponują ogromną ilością środków pieniężnych oraz przez wzgląd na ich specyficzne umiejscowienie – pomiędzy pomiotami, które powierzają im swoje aktywa, a podmiotami, które chcą je uzyskać, narażona jest na szczególne ryzyko[18]. Prawidłowe działanie wszystkich instytucji finansowych ma doniosły wpływ na funkcjonowanie gospodarki narodowej, bowiem umożliwia finansowanie zachodzących w niej procesów gospodarczych[19]. Z uwagi na to, że banki komercyjne dążą do maksymalizacji zysku oraz kierują się zasadami konkurencji, niezbędne stało się zorganizowanie systemu monitorującego ten segment rynku finansowego, który wpływa na pozostałe jego części. Przysługujące w ramach nadzoru środki

[16] Przyjęte rozumienie pojęcia „Pozycji ustrojowej KNF" jest zgodne z definicjami pojawiającymi się na gruncie nauk prawnych. Szerzej: M. Fedorowicz, *Europejski System Nadzoru Finansowego,* [w:] *Prawo rynku wewnętrznego,* red. D. Kornobis – Romanowska, t. 7, Warszawa 2020, s. 792.
[17] J. Solarz, *Rozwój systemów bankowych,* Warszawa 1996, s. 7.
[18] W doktrynie wyróżniany jest model zorientowany bankowo (inaczej: europejski lub kontynentalny), jego istota sprowadza się do dominacji banków na rynku usług finansowych, z kolei model zorientowany rynkowo (inaczej zwany angloamerykańskim) polega na tym, że rynek finansowy odgrywa ważną rolę w pośrednictwie finansowym, redystrybucja środków finansowych została powierzona giełdzie i bankom inwestycyjnym za pośrednictwem emisji papierów wartościowych. W Polsce przyjęty został model kontynentalny.
[19] J. Głuchowski, *Komisja Nadzoru Finansowego oraz Urząd Komisji Nadzoru Finansowego,* [w:] *System prawa finansowego. Prawo walutowe. Prawo dewizowe. Prawo rynku finansowego.* Warszawa 2010, t. IV, s. 141.

nadzorcze stanowią narzędzia, które w znaczny sposób ograniczają ryzyko występujące w działalności prowadzonej przez banki. Zważyć należy, że działania nadzorcze wymagają odpowiednio dobranych środków z uwagi na szczególną wrażliwość segmentu bankowego na jakiekolwiek zewnętrzne bodźce. Związki zachodzące pomiędzy poszczególnymi uczestnikami tego segmentu mają charakter ścisły, co przejawia się, w szczególności tym, iż zapewnienie stabilności finansowej jednemu podmiotowi nie pozostaje bez wpływu na pozostałe podmioty.

Już na wstępie należy dokonać stosownych uwag terminologicznych dotyczących pojęcia system bankowy oraz określenia sektor bankowy z uwagi na okoliczność, iż te pojęcia często są traktowane jak wyrazy bliskoznaczne. System, zgodnie z definicją zawartą w słowniku języka polskiego oznacza zespół wzajemnie sprzężonych elementów, spełniający określoną funkcję i traktowany jako wyodrębniony z otoczenia w określonym celu[20]. Z kolei sektor oznacza część, wycinek jakiejś przestrzeni[21]. Zawarty w tytule pracy system bankowy jest rozumiany przez autora jako klasyczny system dwuszczeblowy, składający się z banku centralnego, pełniącego funkcję emisyjną, a także pozostałych rodzajów banków pełniących funkcje depozytowo – kredytowe[22] oraz instytucji finansowych funkcjonujących na gruncie rynku finansowego[23]. Wskazane rozumienie jest zgodne z poglądem wypracowanym przez polską doktrynę prawa finansowego, zgodnie z którym system bankowy stanowi ogół banków funkcjonujących w określonym czasie i terytorium, których zakres działania jest uregulowany w przepisach prawa bankowego danego państwa[24]. W ujęciu systemowym i funkcjonalnym, system bankowy jest składową systemu finansowego[25], stanowi on zespół logicznie powiązanych wzajemnie form organizacyjnych, aktów prawnych, instytucji finansowych i pozostałych elementów, które umożliwiają nawiązywanie stosunków finansowych[26]. W systemie bankowym, bank centralny traktowany jest jako podmiot funkcjonalnie nadrzędny względem banków. System bankowy określany jest jako całokształt instytucji bankowych funkcjonujących w państwie, regulacje określając zasady ich działania, normy określające ich

[20] Słownik języka polskiego PWN, https://sjp.pwn.pl/szukaj/system.html [dostęp na dzień: 01.05.2023 r.].
[21] Słownik języka polskiego PWN, https://sjp.pwn.pl/szukaj/sektor.html [dostęp na dzień: 01.05.2023 r.].
[22] U. Banaszczak – Soroka, *Rynki finansowe…, op. cit.,* s. 41; Z. Dobosiewicz, *Bankowość,* Warszawa 2003, s. 16; M. Górski, *Rynkowy system finansowy,* Warszawa 2013, s. 94.
[23] L. Góral, M. Karlikowska, K. Koperkiewicz – Mordel, *Polskie prawo bankowe,* Warszawa 2000, s. 11 – 16.
[24] S. Bolland, *Wstęp do nauki finansów*, Warszawa 1986, s. 206; T. Narożny, *Zarys prawa bankowego,* Poznań 1996, s. 26.
[25] A. Matysek – Jędrych, *System finansowy – definicja i funkcje,* „Bank i Kredyt" 2007, nr 10, s. 38 – 40.
[26] S. Owsiak, *Podstawy nauki finansów,* Warszawa 2002, s. 23.

powiązania z elementami rynku finansowego[27]. W ramach polskiego systemu bankowego wyróżniane są: instytucje ochronne, instytucje rynkowe, a także instytucje wspomagające[28].

Z uwagi na to, że jak już wskazano, system bankowy często utożsamiany jest z sektorem bankowym[29], dla zrozumienia pojęcia „sektora bankowego" przyjęto ustawowe rozumienie wskazane przez ustawodawcę w art. 3 pkt 8 ustawy o nadzorze uzupełniającym[30], stanowiącym, że jest to sektor, który tworzą instytucje kredytowe, instytucje finansowe w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 7 ustawy – Prawo bankowe lub przedsiębiorstwa pomocniczych usług bankowych w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 12 tej ustawy. Pojęcie system bankowy obejmuje swoim zakresem zagadnienie sektora bankowego, zatem w sensie logicznym powstaje stosunek nadrzędności systemu bankowego nad sektorem bankowym[31]. Zasadne wydaje się wskazanie, że zaprezentowane rozumienie systemu bankowego nie jest wystarczające z uwagi na umiędzynarodowienie działalności bankowej, na co wskazywał Zbigniew Ofiarski[32]. Truizm stanowi to, że ze standardową działalnością bankową łączy się działalność ubezpieczeniowa, maklerska, inwestycyjna na rynku kapitałowym, a także wykracza ona poza obszar Polski. Nadto, jest ona podejmowana przez inne podmioty aniżeli banki, m.in. kantory walutowe, fundusze inwestycyjne, powiernicze, domy maklerskie. Zbigniew Ofiarski postuluje szerokie rozumienie pojęcia systemu bankowego, obejmujące banki, inne podmioty wykonujące czynności bankowe, instytucje finansowe, których działalność jest związana z minimalizacją ryzyka związanego z funkcjonowaniem banków. W ocenie autora, pozycja ustrojowa KNF zostanie najpełniej przedstawiona względem systemu bankowego w ujęciu klasycznym, jednak z uwagi na jego ewolucję nastąpi również odniesienie się do pozostałych kwestii z tym związanych.

Uzasadnieniem wyboru tematu dysertacji jest, po pierwsze brak aktualnego monograficznego opracowania poświęconego wyłącznie tematyce pozycji ustrojowej KNF obejmującego okres działania krajowego nadzorcy od 2006 r. do 2021 r., po drugie zakres pracy ma znaczenie dla dalszych kierunków rozwoju krajowego nadzorcy, ciągłe doskonalenie regulacji prawnych w obszarze nadzoru finansowego na poziomie krajowym uznać należy za priorytetowy obowiązek ustawodawcy, po trzecie w nauce prawa

[27] M. Capiga, *Finanse banków,* Warszawa 2011 r., s. 19.
[28] W. L. Jaworski, Z. Zawadzka, *Bankowość. Zagadnienia podstawowe,* Warszawa 2005, s. 20 i n.
[29] M. Stefański, *Kierunki ewolucji sektora bankowego w Polsce po 1989 r.,* Włocławek 2006, s. 16.
[30] Ustawa z dnia 15 kwietnia 2005 r. o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń, zakładami reasekuracji i formami wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1413), dalej jako: „u.n.u.".
[31] Z. Ziembiński, *Logika praktyczna,* Warszawa 2017, s. 40 i n.
[32] Z. Ofiarski, *Prawo bankowe,* wyd. 6, Warszawa 2021, s. 21 i n.

finansowego nie został wypracowany kompromis w zakresie najefektywniejszego modelu nadzoru finansowego oraz instytucji prawnych z nim związanych[33]. Dodatkowo, częstotliwość dokonywanych zmian związanych z tematem dysertacji, miały wpływ na jego wybór[34]. Mając na uwadze powyższe, należy skonstatować, iż kwestia pozycji ustrojowej KNF jest traktowana lakonicznie, zaś powstałe na ten temat artykuły naukowe skupiają się na wybranym zakresie działalności KNF, nie odnosząc się do kompleksowego ujęcia tego organu administracji publicznej oraz nie odzwierciedlając specyfiki rozwiązań wypracowanych w ramach systemu finansowego państwa.

Z poznawczego punktu widzenia należy wskazać na dotychczasowe rozprawy doktorskie poruszające tematykę działalności nadzorczej KNF tj. dysertacja A. Wiktorzak, *Komisja Nadzoru Finansowego jako organ nadzoru nad instytucjami sektora bankowego,* Katowice 2014 oraz dysertacja P. Daniluk, *Kompetencje nadzorcze KNF a kompetencje Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego,* Lublin 2020 r., które stanowiły inspirację do podjęcia badań w zakresie pozycji ustrojowej krajowego nadzorcy oraz służyły za punkt odniesienia wobec analizy działalności nadzorczej KNF.

Tezę badawczą niniejszej pracy stanowi założenie, że głównym celem KNF jako organu administracji publicznej o wyjątkowym charakterze, co do zasady prawidłowo skonstruowanym jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania krajowego rynku finansowego, w szczególności segmentu bankowego, zagwarantowanie jego stabilności, bezpieczeństwa oraz transparentności.

W celu wypracowania rozwiązania problemu badawczego sformułowano sześć celów badawczych, w tym jeden główny oraz pięć celów cząstkowych, poznawczo – teoretycznych.

Głównym celem niniejszej pracy jest nakreślenie przekrojowego obrazu pozycji ustrojowej KNF uwzględniając w szczególności przysługujące jej kompetencje nadzorcze względem systemu bankowego. Osiągnięcie wskazanego celu zostanie dokonane poprzez przeanalizowanie kompetencji nadzorczych KNF przysługujących w ramach nadzoru

[33] Szerzej: P. Zawadzka, *Modele nadzoru rynku finansowego. Aspekty prawne,* Warszawa 2017, s. 179; L. Góral, *Modele organizacyjno – prawne zintegrowanego nadzoru nad rynkiem finansowym,* „Studia Prawno – Ekonomiczne" t. LXXX, 2009, s. 89 – 95; M. Fedorowicz, *Nadzór nad rynkiem finansowym Unii Europejskiej,* Warszawa 2013, s. 52; E. Fojcik – Mastalska, R. Mastalski, *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 – 572; A. Nadolska, *O efektywności zintegrowanego nadzoru nad rynkiem finansowym w Polsce,* [w:] *System prawnofinansowy. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku,* red. J. Gliniecka, E. Juchniewicz, T. Sowiński, M. Wróblewska, Gdańsk– Nynnashamn– Sztokholm 2013, s. 337 – 340.

[34] 1 stycznia 2019 r. Urzędowi KNF nadany został status państwowej osoby prawnej. Wprowadzone zmiany wymagają szerokiego omówienia oraz dokonania analizy wpływu zmian na działalność KNF.

sprawowanego nad rynkiem finansowym oraz dokonanie oceny funkcjonowania KNF jako organu państwowego stworzonego do pełnienia funkcji nadzorczych nad rynkiem finansowym.

Pierwszym celem cząstkowym jest usystematyzowanie pojęcia nadzoru oraz kontroli, które niejednokrotnie traktowane są jak wyrazy bliskoznaczne, a nadto zdefiniowanie pojęcia nadzoru nad rynkiem finansowym.

Drugim celem cząstkowym niniejszej dysertacji jest wskazanie na przeobrażenia krajowego organu nadzorczego, jakim ulegał w okresie po I wojnie światowej do czasów obecnych, a następnie dokonanie oceny tych przemian.

Trzecim celem cząstkowym jest zestawienie działalności polskiego organu nadzorczego z działalnością unijnych instytucji nadzorczych oraz wskazanie na relacje zachodzące pomiędzy tymi organami. W tym celu zasadne wydaje się być sięgnięcie do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz literatury zagranicznej.

Czwartym celem cząstkowym jest scharakteryzowanie działalności nadzorczej KNF sprawowanej nad systemem bankowym oraz innymi segmentami rynku finansowego, określenie głównych zasad działania, funkcji, dokonanie egzegezy stosunków i relacji zachodzących między KNF a wybranymi organami administracji finansowej państwa, wskazanie na uprawnienia KNF w zakresie nadzoru nad sektorem bankowym oraz środki ich realizacji, przedstawienie prawnych podstaw nadzoru nad sektorem bankowym, wskazanie na konstytucyjną zasadę legalizmu jako podstawową determinantę funkcjonowania KNF.

Piątym celem cząstkowym jest dokonanie analizy i oceny dotychczasowej działalności KNF, a także wpływu utworzenia ESNF na działalność i samodzielność KNF oraz wskazanie i opis postulatów *de lege ferenda* obejmujących zaproponowanie zmian w zakresie działalności krajowego organu nadzoru. W ten sposób uzyskana zostanie odpowiedź na pytania badawcze przedmiotowej rozprawy, których brzmienie jest następujące: Czy zasadne jest przyjęcie założenia, iż jeden krajowy organ nadzoru w sposób prawidłowy sprawuje nadzór nad rynkiem finansowym? Jak organizacja instytucjonalna wpływa na działalność krajowego nadzorcy mikroostrożnościowego? Czy obecnie obowiązujące regulacje prawne gwarantują KNF efektywne wykonywanie wyznaczonych zadań? Czy regulacje ustawowe będące podstawą działania KNF zapewniają jej niezależność, która stanowi warunek konieczny dla skutecznego nadzoru? Jakie działania podejmuje KNF na rzecz stabilności funkcjonowania sektora bankowego? Czy KNF przyznana została władza dyskrecjonalna w zakresie realizacji swoich zadań? Czy obecny model nadzoru w zakresie realizacji wymogów tworzenia i stosowania norm ostrożnościowych jest właściwy i czy zasadne jest utrzymanie

aktualnej tendencji w tym zakresie? Jakie są czynniki wspomagające efektywność nadzorczej współpracy realizowanej przez KNF i ESNF? Za pomocą jakich instrumentów unijny nadzorca oddziałuje na krajowego nadzorcę i czy na ich skutek modyfikacji ulega zakres samodzielności krajowego nadzorcy? Czy współpraca podmiotów wchodzących w skład ESNF, w szczególności współpraca pomiędzy Europejskimi Urzędami Nadzoru a KNF jest rzeczywiście współpracą, czy polega na zasadzie podporządkowania nadzorców krajowych urzędom unijnym?

Przedstawionej tezie badawczej została podporządkowana struktura rozprawy doktorskiej. Praca poza wstępem i zakończeniem została zbudowana z 4 rozdziałów (Koncepcja nadzoru nad rynkiem finansowym w Polsce; Usytuowanie KNF w strukturze administracji finansowej państwa oraz wpływ KNF na działalność wybranych podmiotów; Charakterystyka działalności nadzorczej KNF; Wpływ współpracy KNF z instytucjami unijnymi na działanie Komisji). Każdemu rozdziałowi zostały przypisane co najmniej dwie hipotezy badawcze pozostające w ścisłym związku z tematyką wskazanej części pracy, a mianowicie hipotezy pierwszego rozdziału brzmią następująco: Zintegrowany model nadzoru sprawowany przez KNF jest wynikiem dotychczasowych doświadczeń w zakresie funkcjonowania koncepcji nadzoru w Polsce; Nadzór sprawowany przez Prezesa Rady Ministrów nad KNF ma charakter iluzoryczny; drugiego rozdziału: Specyficzne usytuowanie KNF w strukturze administracji finansowej stanowi gwarancję skuteczności działania tegoż szczególnego organu administracji publicznej; Skuteczność współpracy KNF i podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo rynku finansowego jest uwarunkowane prawidłowością regulacji prawnych, wspólnymi celami oraz wzajemnym zaufaniem; trzeciego rozdziału: KNF jako krajowy organ nadzoru mikroostrożnościowego przejawiający na przestrzeni ostatnich lat największą aktywność względem sektora bankowego; Konstytucyjna zasada legalizmu jako element zapewniający praworządność działania KNF; Ustawowy katalog kompetencji nadzorczych KNF jest główną determinantą charakteru i rozmiarów działań KNF; czwartego rozdziału: Współpraca z nadzorczymi instytucjami unijnymi jako istotny czynnik wpływający na funkcjonowanie KNF; Ulokowanie KNF w ramach ESNF jako element zwiększający skuteczność działania Komisji; Wymiana informacji makroostrożnościowej i mikroostrożnościowej zapewnia prawidłowe funkcjonowanie nadzorców na szczeblu krajowym i unijnym; Prawidłowość działania unijnego nadzoru finansowego uzależniona jest od współpracy z krajowymi organami nadzoru finansowego, m.in. w zakresie wymiany informacji, przestrzegania unijnych aktów prawnych.

Punkt wyjścia rozważań stanowi rozdział pierwszy, w którym zaprezentowano koncepcję nadzoru nad rynkiem finansowym w Polsce poprzez wyodrębnienie poszczególnych rodzajów modeli nadzoru, w szczególności modelu sektorowego, modelu Twin Peaks oraz zintegrowanego modelu nadzoru. Rozdział ten obejmuje próbę zdefiniowania pojęcia nadzoru w polskim porządku prawnym, jego istoty i zakresu. Dokonując charakterystyki pojęcia nadzoru, wskazano na zagadnienie kontroli, z uwagi na to, że kontrola częstokroć traktowana jest jako pojęcie bliskoznaczne względem nadzoru. Wskazano, iż kontrola jest elementem nadzoru i pod względem logicznym zachodzi stosunek nadrzędności nadzoru względem kontroli. W dalszej kolejności przedstawiona została geneza obowiązującego modelu nadzoru nad rynkiem finansowym, z podziałem na cztery etapy, a mianowicie: okres po I i II wojnie światowej, model obowiązujący po 1989 r., a także model obecnie funkcjonujący. Przedstawiając historię nadzoru nad rynkiem finansowym przyjęto uproszczoną strukturę rynku finansowego, poprzez uznanie, że składa się on z segmentu bankowego, kapitałowego i ubezpieczeniowego, co spowodowane zostało koniecznością zachowania przejrzystości wywodu. W dalszej kolejności analizie poddany został charakter prawny Komisji, struktura, wpływ Prezesa Rady Ministrów na działalność KNF, sposób działania i organizacji KNF. Rozdział zakończony został uwagami ogólnymi dotyczącymi kształtowania się nadzoru nad rynkiem finansowym.

W drugim rozdziale pracy przedstawiono specyficzne usytuowanie KNF w strukturze administracji finansowej państwa oraz wpływ KNF na działalność wybranych podmiotów. W tej części rozprawy skoncentrowano się na relacjach KNF z podmiotami, do których kompetencji należy zapewnienie i utrzymanie stabilności oraz bezpieczeństwa rynku finansowego (m.in. Bankowym Funduszem Gwarancyjnym, Ministrem właściwym do spraw instytucji finansowych, Narodowym Bankiem Polskim, Rzecznikiem Finansowym, Ubezpieczeniowym Funduszem Gwarancyjnym, Komitetem Stabilności Finansowej). Nadto, scharakteryzowano wpływ KNF na funkcjonowanie organów banków oraz wskazano na zagadnienie KNF jako element sieci bezpieczeństwa rynku finansowego. Rozdział został zakończony uwagami końcowymi oraz postulatami *de lege ferenda*, które obejmują zaproponowanie nowych rozwiązań instytucjonalnych w zakresie KNF a scharakteryzowanymi podmiotami.

Rozdział trzeci został podzielony na dwie części. W pierwszej z nich główny nacisk został położony na charakterystykę działalności nadzorczej KNF poprzez wskazanie w pierwszej kolejności na zasady będące determinantami działania KNF (zasadę legalizmu, zasadę niezależności oraz zasadę adekwatności), w dalszej kolejności zaprezentowano

regulacje normatywne kształtujące kompetencje KNF nad rynkiem finansowym z podziałem na nadzór sprawowany nad rynkiem finansowym z wyłączeniem nadzoru nad sektorem bankowym oraz nadzór sprawowany nad sektorem bankowym. Dokonanie podziału przedmiotowego rozdziału na dwie części było istotne z uwagi na wyeksponowanie nadzoru sprawowanego przez KNF nad sektorem bankowym, w stosunku do którego krajowy organ nadzoru przejawia największą aktywność. Pogląd o największej aktywności Komisji względem segmentu bankowego został sformułowany w oparciu o fakt, że aktualnie jest on jednym z największych i najbardziej rozwiniętych sektorów w dobie globalizacji rynku finansowego. Kwestia ta została w sposób szczegółowy rozwinięta w ramach przedstawienia analizy aktywności KNF. Dodatkowo, wskazane zostały środki realizacji uprawnień nadzorczych KNF ze wskazaniem na reguły stosowania środków nadzorczych KNF, charakter prawny i konstrukcję środków nadzorczych KNF, a także rodzaje środków nadzorczych KNF. Rozdział ten, tak samo jak poprzedni został zakończony uwagami ogólnymi oraz postulatami *de lege ferenda* odnoszącymi się przede wszystkim do uprawnień nadzorczych przysługujących KNF.

W ramach czwartego rozdziału zaprezentowano zasady nadzorczej współpracy instytucji unijnych z KNF w zakresie sprawowania nadzoru finansowego (w szczególności zasadę legalności, zasadę proporcjonalności i pomocniczości, zasadę integracji nadzoru finansowego, zasadę niezależności instytucjonalnej i finansowej unijnych organów nadzoru, zasadę gromadzenia informacji i współpracy, zasadę pogłębiania zaufania do organów nadzoru – zasadę przekonywania, zasadę uwzględniania z urzędu interesu finansowego i stabilności finansowej UE). Dodatkowo, scharakteryzowany został Europejski System Nadzoru Finansowego, w ramach którego wyodrębniono: Europejski Urzędy Nadzoru Finansowego (tj. nadzorców mikroostrożnościowych działających na poziomie Unii Europejskiej), Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego. W dalszej kolejności wskazano na relacje Europejskiego Banku Centralnego z KNF. Rozdział ten zawiera ponadto konstatację, że nadzór krajowy jest tak samo istotny jak nadzór sprawowany przez unijnego nadzorcę. Ostatnia część dysertacji została zakończona uwagami końcowymi oraz postulatami *de lege ferenda*.

W zakończeniu pracy przedstawiona została synteza problematyki oraz sformułowane zostały najistotniejsze wnioski.

Podstawową metodą badawczą zastosowaną w pracy jest metoda właściwa naukom prawnym, a więc metoda analizy dogmatyczno – prawnej oraz metoda monograficzna.

Pomocniczo wykorzystana została metoda analizy historycznej, aktów prawnych połączona z metodą analizy sprawozdań i opracowań oraz metoda porównawcza. Nadto, analiza przedmiotu rozprawy doktorskiej dokonana została również z uwzględnieniem dorobku orzeczniczego polskiego wymiaru sprawiedliwości oraz dorobku orzeczniczego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Praca przedstawia stan prawny oraz stan literatury aktualny na dzień 1 maja 2023 r.

ROZDZIAŁ I
KONCEPCJA NADZORU NAD RYNKIEM FINANSOWYM W POLSCE

1. Uwagi ogólne

Ciągły rozwój rynku finansowego implikuje konieczność istnienia odpowiedniego organu nadzoru. Wskazana zależność jest nierozerwalna. W przypadku zajścia zmian w obrębie rynku finansowego, instytucja nadzorcza musi zostać doń dostosowana, a w braku modyfikacji jej kształtu, może ona okazać się niewystarczająca i nieskuteczna dla eliminacji zagrożeń pojawiających się na rynku finansowym[35]. Stworzenie prawidłowo funkcjonującego organu nadzoru finansowego należy zakwalifikować jako zadanie o złożonym charakterze z uwagi na rozbudowanie i zróżnicowanie segmentów rynku finansowego, a także z powodu konieczności podjęcia działań o charakterze instytucjonalnym, organizacyjnym i funkcjonalnym. W pierwszej kolejności, niezbędne staje się wprowadzenie regulacji prawnych, które nie będą hamować efektywności i innowacyjności działania instytucji rynku finansowego, a równocześnie takich, dzięki którym zrealizowany zostanie główny cel nadzoru nad rynkiem finansowym w postaci zapewnienia stabilności funkcjonowania oraz legalizmu działania jego uczestników. Innymi słowy, dzięki prawidłowo działającemu nadzorcy, rynek finansowy będzie odporny na ewentualne niepożądane działania wewnętrzne i zewnętrzne. Kolejną czynnością w procesie tworzenia organu nadzoru jest wyposażenie go w środki prawne, dzięki którym w skuteczny sposób będzie przeciwdziałał nieodpowiednim zachowaniom uczestników rynku finansowego. Na modyfikacje w zakresie organu nadzoru ma wpływ również integracja europejska, a zatem proces mający na celu łączenie części w pewną całość[36], której konsekwencją jest zobowiązanie ustawodawcy do stworzenia podstaw prawnych dla działań nadzorcy krajowego, pozostających w harmonii z prawem Unii Europejskiej[37].

Stwierdzenie „odpowiedni organ nadzoru" charakteryzuje się ogólnością, zatem niezbędne staje się doprecyzowanie tego zagadnienia. Pojęcie odpowiedni niejednokrotnie jest zastępowane w piśmiennictwie chociażby przez słowo: dobry, prawidłowy, trafny, optymalny, adekwatny bądź słuszny. Do cech charakteryzujących odpowiedni organ nadzoru finansowego zaliczana jest: niezależność, obiektywność, transparentność celu, wyposażenie w środki prawne, kompletność regulacji, efektywność, skuteczność, wszechstronność. Zastrzec

[35] A. Nadolska, *O efektywności…, op. cit.,* s. 347 – 348.
[36] M.C. Błaszczyk, *Procesy integracyjne w Europie,* [w:] *Wybrane problemy integracji europejskiej,* red. M.C. Błaszczyk, J. Świerkocki, Łódź 2001, s. 14.
[37] M.C. Błaszczyk, J. Świerkocki, *Wybrane…, op. cit.*, s. 9.

przy tym należy, iż efektywność nie oznacza skuteczności, nie są to wyrazy bliskoznaczne. Skuteczne działanie można zdefiniować jako działanie dające pożądane wyniki, zaś działanie efektywne jako działanie wydajne, dające dobre wyniki. Przedstawione cechy zaliczane są do najważniejszych wskazywanych w doktrynie[38]. Można z nich wyprowadzić także inne o bardziej szczegółowym charakterze, np. racjonale stosowanie środków dyscyplinujących, gospodarne dysponowanie środkami pieniężnymi.

Do powszechnie wyróżnianych struktur organizacyjnych modeli nadzoru nad rynkiem finansowym zaliczany jest: model sektorowy, inaczej nazywany instytucjonalnym, model dwubiegunowy[39], zwany Twin Peaks lub celowym oraz model zintegrowany, którego inna nazwa to model funkcjonalny[40]. Odmienna klasyfikacja przedstawia podział struktur organizacyjnych nadzoru rynku finansowego na dwie grupy, a mianowicie: model oparty na zasadach instytucjonalnych oraz model oparty na zasadach funkcjonalnych[41]. Model instytucjonalny polega na centralizacji całościowego nadzorowania poszczególnych rodzajów instytucji finansowych, z kolei funkcjonalny skupia się na celach, do których spełnienia został powołany[42].

Pierwszy z nich dzieli się na model filarowy i model sektorowy, a drugi na model horyzontalny i model zintegrowany. Istota modelu sektorowego sprowadza się do tego, że każda działalność rynku finansowego jest nadzorowana przez odrębną instytucję nadzorczą. Z kolei w modelu filarowym możliwe staje się, by jeden organ nadzorczy sprawował nadzór nad dwoma sektorami[43].

Model horyzontalny, działający na zasadach funkcjonalnych, dzieli się na model standardowy oraz Twin Peaks. W modelu standardowym istnieją dwie instytucje nadzorcze, jedna z nich nadzoruje bieżącą działalność podmiotu nadzorowanego, a druga sprawuje pieczę nad rezerwami kapitałowymi podmiotów nadzorowanych. W modelu Twin Peaks także istnieją dwie instytucje nadzorcze, których działalność zostanie rozwinięta w dalszej

[38] Podstawowe Zasady Efektywnego Nadzoru Bankowego, tzw. Podstawowe Zasady Bazylejskie stworzone przez Bazylejski Komitet ds. nadzoru bankowego w ocenie autora mają charakter uniwersalny, gdyż można je zastosować również przy charakterystyce dobrego nadzoru nad rynkiem finansowym, a nie wyłącznie w stosunku do segmentu bankowego. Pozostają one nadal aktualne, tym samym należy zmierzać do ich wyeksponowania poprzez stworzenie odpowiedniego organu nadzoru.

[39] A. Nadolska, *O efektywności…, op. cit.*, s. 340.

[40] Ch.A.E. Goodhart, D.P. Tsomocos, *Financial Regulation and Stability. Lessons from the Global Financial Crisis,* Northampton 2019, s. 1 i n.

[41] B. Bujak, *Nadzór bankowy…, op. cit.*, s. 44 – 50.

[42] B. Bujak, *Nadzór bankowy…, op. cit.*, s. 50 – 51.

[43] W modelu filarowym wyróżnia się model kapitałowo – bankowy, model kapitałowo – ubezpieczeniowy, model ubezpieczeniowo – emerytalny. B. Bujak wyróżnia także model dwufilarowy zupełny, obejmujący sprawowanie nadzoru nad sektorem bankowym i kapitałowym z jednoczesnym łącznym sprawowaniem nadzoru nad sektorami ubezpieczeniowym i emerytalnym.

części pracy. Istota modelu zintegrowanego sprowadza się do funkcjonowania jednej instytucji nadzorczej.

W doktrynie wyróżniany jest także nadzór zinstytucjonalizowany w formie jednoinstytucjonalnej lub wieloinstytucjonalnej. Pierwsza z nich stanowi klasyczne ujęcie nadzoru pod jednym dachem, a więc integracji pionowej. Druga zaś sprowadza się do tego, że elementem scalającym te instytucje są powiązania personalno – funkcjonalne[44].

Przedstawione podziały modeli nadzoru nie mają charakteru klasyfikacji wyłącznej.

Na potrzeby niniejszej pracy, przyjęto klasyfikację powszechnie stosowaną, a mianowicie podział na model sektorowy, Twin Peaks oraz zintegrowany.

Zarówno w Polsce jak i pozostałych krajach europejskich, za pierwotnie obowiązujący model nadzoru, wprowadzony na etapie formowania się rynków finansowych, uważany jest model sektorowy[45]. Przyjmuje się, że jest to model tradycyjny, który stanowił podstawę do ewolucji struktur organizacyjnych nadzoru. Jego istotą jest to, że nadzór nad sektorem bankowym sprawowany jest przez bank centralny, z kolei nad pozostałymi segmentami rynku finansowego nadzór jest powierzany odrębnym instytucjom[46]. Do każdego segmentu rynku finansowego została zatem przypisana poszczególna instytucja nadzorcza wyposażona w co do zasady odpowiednie kompetencje nadzorcze[47]. Podkreślenia wymaga tu fakt, że na etapie tworzenia polskiego rynku finansowego jego struktura nie była rozbudowana w porównaniu z obecnym ukształtowaniem. Dla uproszczenia można przyjąć, że w latach 90. składał się on z sektora bankowego, kapitałowego i ubezpieczeniowego[48].

Każdy ze wskazanych sektorów cechował się inną specyfiką działalności, zatem powołanie odrębnych, niezależnych od pozostałych segmentów rynku finansowego instytucji uznać należy za rozwiązanie mające pewne uzasadnienie. Model sektorowy, jak każdy inny, ma zarówno dobre jak i złe strony. Niekwestionowaną zaletą tego modelu jest to, że nadzorcy krajowi skutecznie nadzorowali powierzone im obszary rynku finansowym, bowiem skupiali się wyłącznie na nadzorze mikroostrożnościowym. Z uwagi na precyzyjne określenie przez

[44] M. Olszak, *Zintegrowany nadzór finansowy a ryzyko instytucji finansowych,* [w:] *Ryzyko instytucji finansowych. Współczesne trendy i wyzwania,* red. T. Czerwińska, K. Jajuga, Warszawa 2016, s. 76 – 77.
[45] A. Jurkowska – Zeidler, *Nadzór nad rynkiem finansowym w Polsce. Nowe uwarunkowania.,* [w:] *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych,* red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno – Koguc, Lublin 2007, s. 146.
[46] P. Zawadzka, *Modele nadzoru…, op. cit.,* s. 107 – 108.
[47] Model sektorowy nazywany jest także modelem zróżnicowanym. Szerzej: M. Zaleska, *Charakterystyka sektora bankowego,* [w:] *Świat bankowości,* red. M. Zaleska, Warszawa 2018, s. 17.
[48] Podziały rynku finansowego były rozmaite, np. Wiesław Dębski wskazał na podział rynku finansowego na takie segmenty jak: rynek pieniężny, rynek kapitałowy, rynek instrumentów pochodnych, rynek walutowy oraz rynek depozytowo – kredytowy; W. Dębski, *Rynek finansowy i jego mechanizmy. Podstawy teorii i praktyki.* Warszawa 2001, s. 21.

ustawodawcę zakresu działania poszczególnego obszaru do nadzorowania, ogólną skuteczność nadzoru należy ocenić jako bardzo dobrą.

Wadą rozwiązania sektorowego był brak kompleksowego objęcia nadzorem całego rynku finansowego, co wpływało na powstawanie luk w czynnościach nadzorczych, a niejednokrotnie dochodziło do krzyżowania się czynność nadzorczych wykonywanych przez poszczególne instytucje nadzorcze. Wraz z rozwojem rynku finansowego, pojawiły się nowe zagrożenia, którym dotychczasowe instytucje nadzorcze działające jedynie w wyznaczonych zakresach nie mogły sprostać, przede wszystkim z powodu braku wyposażenia w odpowiednie środki prawne.

Z powodu ciągłego procesu globalizacji, transformacji rynku finansowego polegającej na zacieraniu się granic pomiędzy sektorami rynku finansowego, struktura sektorowa nadzoru na przełomie lat 80. i 90. XX wieku w Polsce oraz pozostałych państwach europejskich[49] została wyparta przez model zintegrowany[50]. W tym czasie na świecie zaobserwować można było tendencje dążące do ulokowania nadzoru nad rynkiem finansowym w jednej instytucji nadzorczej, a zatem niejako „pod jednym dachem". Istota tego modelu sprowadza się do powierzenia jednemu podmiotowi, nazywanemu supernadzorcą, meganadzorcą[51], organem wyspecjalizowanym nadzoru nad wszystkimi segmentami rynku finansowego Koncepcja zintegrowanego nadzoru łączy ze sobą elementy nadzoru mikroostrożnościowego oraz makroostrożnościowego, co wynika z kompleksowego spojrzenia na rynek finansowy.

Ten model nadzoru cieszy się największą popularnością, gdyż od lat 90. XX wieku wybrało go ponad 30 państw. W Polsce został on wprowadzony w 2006 r.

Do przyczyn przemawiających za wprowadzeniem w Polsce modelu nadzoru zintegrowanego przemawiał przede wszystkim rozwój usług finansowych, które były świadczone nie tylko w kraju, ale także w skali międzynarodowej. W konsekwencji nadzór sektorowy nie mógł kompleksowo objąć procesów zachodzących na rynku finansowym. Tym

[49] Jednym z pierwszych krajów, który wprowadził nadzór zintegrowany był Singapur (1984 r.), a następnie w 1986 r. Norwegia, w 1988 r. Dania oraz Szwecja w 1991 r. W Unii Europejskiej największy wpływ na zmiany w podejściu nadzorczym miało ujednolicenie nadzoru w Wielkiej Brytanii w 1997 r. Niektóre z państw Unii Europejskiej, podjęły decyzję o integracji nadzoru w ramach banku centralnego (Czechy, Irlandia) lub instytucji podlegającej bankowi centralnemu.

[50] W literaturze przedmiotu wskazuje się pomiędzy nadzorem sektorowym a zintegrowanym, nadzór funkcjonalny, którego istota sprowadza się do wykonywania czynności nadzorczych przez instytucje finansowe, ale bez wyraźnego wskazania, które z nich zostały w te czynności zaangażowane, szerzej: P. Łasak, *Nadzór nad sektorem bankowym w Polsce w świetle zmian na globalnym rynku finansowym,* Kraków 2019, s. 62 – 65; T. Gromek, A. Pawlikowski, A. Reich, O. Szczepańska, *Instytucjonalna organizacja nadzoru finansowego w krajach Unii Europejskiej,* NBP, Warszawa 2009, s. 11.

[51] M. Capiga, *Finanse…, op. cit.*, s. 50.

samym mając na uwadze jedną instytucję nadzorczą, łatwo jest ustalić odpowiedzialność za uchybienia w sprawowaniu nadzoru.

Fakt, że żadne państwo, które zdecydowało się na wdrożenie modelu zintegrowanego nadzoru nad rynkiem finansowym nie zdecydowało się na jego zmianę, np. na model sektorowy, świadczy o efektywności tego modelu. Wady i zalety wskazanego modelu nadzoru zostaną omówione w dalszej części pracy.

Z modelu sektorowego i zintegrowanego wykształcił się model Twin Peaks wyróżniający się powierzeniem nadzoru nad rynkiem finansowym dwóm organom nadzorczym o precyzyjnie wskazanych celach działania. Pierwszy, odpowiedzialny jest za realizację przez podmioty finansowe wymogów ostrożnościowych – obejmują one zarówno nadzór mikroostrożnościowy[52] i makroostrożnościowy (*prudential supervision)*, z kolei do zadań drugiego podmiotu należy nadzór nad bieżącymi działaniami podejmowanymi przez instytucje finansowe[53] (*conduct–of–business supervision)*, a także ochrona interesów konsumentów[54]. Niezbędnym do wprowadzenia tego modelu jest stworzenie odpowiednich warunków dla jego funkcjonowania, a zatem zapewnienie koordynacji działań pomiędzy tymi instytucjami. W państwach, w których obowiązuje ten model uznawany jest za efektywny i skuteczny. Nigdy nie obowiązywał on w Polsce.

Z uwagi na zróżnicowanie rynków finansowych, obecnie nie ma wypracowanego jednego, optymalnego modelu nadzoru, którego skuteczność byłaby taka sama względem zastosowania na wszystkich rynkach finansowych. Rozwiązania modelowe nadzoru nad rynkiem finansowym niejednokrotnie są modyfikowane przez ustawodawców i w ten sposób możliwe jest stworzenie dobrze funkcjonującego organu nadzorczego.

2. Pojęcie nadzoru w polskim porządku prawnym oraz systematyzacja pojęć z nim związanych

Zgodzić należy się z P. Wajdą, że obecnie we wszystkich dziedzinach życia społecznego, które poddane są regulacjom prawnym przy wykorzystaniu norm charakterystycznych dla prawa administracyjnego, spotkać się można ze sprawowaniem w mniejszym lub większym

[52] W tym modelu, nadzór mikroostrożnościowy nad segmentem bankowym sprawowany jest głównie przez bank centralny.
[53] M. Taylor, *Twin Peaks: a Regulatory Structure for a New Century,* 1995, s. 10 – 12.
[54] E. Kierska – Woźny, *Porównanie i ocena funkcjonowania zintegrowanego nadzoru finansowego na rynku niemieckim, brytyjskim i polskim, „*Zeszyty Naukowe Kolegium Gospodarki Światowej*"*2013, nr 37, s. 116.

stopniu nadzoru[55]. Nadzór stanowi klasyczną więź, jaka powstaje pomiędzy administracją publiczną, a podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą[56].

KNF to krajowy organ nadzoru nad rynkiem finansowym wyposażony w kompetencje kontrolne[57] oraz nadzorcze. Pojęcie nadzoru zostało uwypuklone przez ustawodawcę poprzez zamieszczenie go w nazwie krajowego nadzorcy, ale także w tytule ustawy stanowiącej podstawę działania KNF[58], a mianowicie u.n.r.f. Ma ono zasadnicze znaczenie dla całej dysertacji doktorskiej, zatem zasadne jest wyjaśnienie tego zagadnienia w tym miejscu.

Początki instytucji nadzoru sięgają czasów średniowiecza, kiedy to uprawnieniem monarchy była zarówno kontrola jak i nadzór. Początkowo instytucja „policji" była rozumiana jako funkcja państwa, a z czasem stała się funkcją oddziaływania państwa na procesy gospodarcze zachodzące w kraju, a ostateczny jej kształt oznaczał instytucję prawną, dotyczącą tych dziedzin[59]. Rozwój pojęcia nadzoru rozpoczął się wraz z początkiem administracji właściwej dla państwa policyjnego, stąd też przyjmuje się, że nadzór swój początek ma w pojęciu policji.

W aktach prawnych takich jak Allgemeines Landrecht z 1794 r. oraz Penal Code wskazywano na wąskie rozumienie znaczenia policji wskazując, że oznacza ono ochronę porządku i bezpieczeństwa publicznego[60]. Od XIX w. przyjęto rozumienie nadzoru jako wszystkie formy działania państwa dokonywane dla ochrony i bezpieczeństwa publicznego.

Pojęcie nadzoru jest definiowane w różnorodny sposób[61], w celu wypracowania uniwersalnego pojęcia nadzoru na potrzeby niniejszej pracy niezbędne jest wskazanie jego istoty, a następnie wyodrębnienie nadzoru szczególnego, a więc sprawowanego nad rynkiem finansowym.

W pierwszej kolejności, podkreślenia wymaga to, że z pojęciem nadzoru stale łączy się zagadnienie kontroli. Pojęcia te niejednokrotnie nie są rozróżniane, zarówno w języku

---

[55] P. Wajda, *Rola decyzji administracyjnej w nadzorze nad polskim systemem finansowym,* Warszawa 2009, s. 83.
[56] P. Daniluk, *Kompetencje nadzorcze…, op. cit.*, s. 11.
[57] R. Blicharz, *Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad rynkiem kapitałowym w Polsce,* Bydgoszcz – Katowice 2009, s. 113.
[58] Zakresu działalności instytucji nadzoru nie można domniemywać, niezbędne jest wprowadzenie przepisów prawa, które precyzyjnie wskazują obszar jej działalności, taką podstawę działania KNF stanowi u.n.r.f., o czym w dalszej części pracy.
[59] A. Dobaczewska, *Instytucja nadzoru bankowego w świetle prawa polskiego i prawa Wspólnoty Europejskiej,* Gdańsk 2000, s. 15 – 20.
[60] A. Nadolska, *Nadzór finansowy…, op. cit.*, s. 68.
[61] Zarówno w języku potocznym, prawnym i prawniczym pojęcie nadzoru nie ma ściśle określonego znaczenia. Szerzej: R. Sowiński, *O definiowaniu „nadzoru" w prawie administracyjnym i prawie gospodarczym publicznym,* [w:] *Księga Jubileuszowa z okazji 15 – lecia Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego,* red. Z. Ofiarski, Szczecin 2004, s. 477.

potocznym, ale także języku prawniczym[62], przy czym w przypadku tego drugiego dochodzi od tego zdecydowanie rzadziej, mimo tego warto jednak wyraźnie zaakcentować ich odrębność. Zagadnienie kontroli nie zostało zdefiniowane przez prawodawcę, dlatego doktryna stworzyła jej własne definicje. Zgodnie ze stanowiskiem wypracowanym przez D. Daniluka, przyjmuje się, że „kontrola stanowi pewnego rodzaju obserwację istniejącego stanu faktycznego, porównaniu go z postulowanymi wartościami normatywnymi, dokonywaniu analizy, formułowaniu wyników kontroli, a następnie przekazania spostrzeżeń podmiotowi kierującemu działalnością określonego podmiotu"[63]. Z kolei J. Starościak przyjął, że „kontrola to obserwowanie, ustalanie czy wykrywanie stanu faktycznego – porównanie rzeczywistości z zamierzeniami, występowanie przeciwko zjawiskom niekorzystnym i sygnalizowanie kompetentnym jednostkom o dokonanych spostrzeżeniach"[64]. W. Dawidowicz postulował natomiast, by „przez kontrolę rozumieć działanie polegające na zbadaniu istniejącego stanu rzeczy, zestawieniu tego, co istnieje w rzeczywistości, z tym, co przewidują odpowiednie wzorce i normy postępowania oraz ustaleniu ewentualnych rozbieżności, wyjaśnieniu przyczyn powstania istotnych rozbieżności, a następnie sformułowaniu zaleceń pozwalających na uniknięcie rozbieżności na przyszłość"[65]. E. Knosala wskazywał, że kontrola powinna być rozumiana jako „jeden z elementów procesu decyzyjnego, określonego w trzech powtarzalnych etapach: programowania, realizacji, kontroli wykonania"[66]. Stanowisko, w którym wskazuje się, że „kontrola jest zestawieniem stanu faktycznego ze stanem oczekiwanym" prezentują M. Wierzbowski, J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska[67]. Zgodnie z postulatami B. Kuca „kontrola jest procesem polegającym na porównywaniu stanów faktycznych z wzorcami i wyciąganiu z tych porównań wniosków" [68].

Kontrola nie powinna być traktowana jako pojedyncza czynność, bowiem składa się na nią ciąg czynności, które w pierwszym etapie polegają przede wszystkim na ustaleniu stanu faktycznego i porównaniu go ze stanem postulowanym. Proces kontroli zwieńczają oddziaływania pokontrolne rozumiane jako wnioski, zalecenia, wystąpienia pokontrolne,

[62] Za przykład podać można rozporządzenie Rady Ministrów z 22 czerwca 1963 r. w sprawie nadzoru i kontroli sprawowanych przez organy administracji wodnej (Dz. U. z 1963 r., Nr 23, poz. 119). Rozporządzenie to stanowi przykład aktu prawnego, w którym treść oraz tytuł nie są ze sobą logicznie powiązane.
[63] D. Daniluk, *Regulacje i nadzór bankowy w Polsce,* Warszawa 1996, s. 12.
[64] J. Starościak, *Elementy nauki administracji,* Warszawa 1957, s. 187.
[65] W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce,* Warszawa 1970, s. 34.
[66] E. Knosala, *Zarys nauki administracji,* Warszawa 2010, s. 224.
[67] M. Wierzbowski, J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne,* red. M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 81.
[68] B. R. Kuc, *Kontrola jako funkcja zarządzania,* Warszawa 2009, s. 24.

określające kierunki naprawienia uchybień działalności, w których stwierdzono nieprawidłowości[69].

Istotą kontroli jest to, że organ kontrolujący nie odpowiada za skutki działalności podmiotu kontrolowanego, nie ma także możliwości prawnych bezpośredniego wpływania na jego zachowanie. Wskazać można na jedynie pośredni wpływ organu kontrolującego na organ kontrolowany, ma on miejsce podczas wskazywania jednostce faktycznie odpowiadającej za podmiot nadzorowany nieprawidłowości. J. Boć[70] wskazywał, że „przekazanie wyników kontroli organowi nadrzędnemu nad organem kontrolowanym stanowi konstytutywny element kontroli, bez którego proces kontroli byłby zbędny". Podejmując rozważania dotyczące zagadnienia kontroli oraz nadzoru, nie sposób pominąć pojęcia inspekcji oraz audytu, które z kontrolą są nierozerwalnie związane, a często także utożsamiane[71]. Skoro są one związane z kontrolą, to także z nadzorem, zatem zasadne staje się przedstawienie ich charakterystyki.

Inspekcja definiowana jest jako szczególna forma kontroli, nazywana jest kontrolą faktyczną, polegającą na bezpośredniej obserwacji stanu faktycznego[72]. Odmienna definicja inspekcji to sprawdzanie przez zwierzchników lub upoważnione osoby tego, czy określona jednostka działa prawidłowo. Do charakterystycznej cechy inspekcji zaliczana jest obecność kontrolującego na miejscu, tj. w jednostce kontrolowanej. Z kolei audyt stanowi niezależną, obiektywną i doradczą działalność, której celem jest dodanie wartości i ulepszanie operacji danej organizacji. Pomaga on w osiąganiu celów poprzez wprowadzenie systematycznego, zdyscyplinowanego podejścia do oceny i podwyższania skuteczności udoskonalenia efektywności procesów zarządzania ryzykiem, procesów kontroli[73].

Różnicą między kontrolą a nadzorem jest to, że organ nadzoru dzięki środkom nadzorczym ma realny wpływ na działalność podmiotu nadzorowanego, a w konsekwencji ponosi odpowiedzialność za skutki zachowania podmiotu nadzorowanego, w takim zakresie, gdzie czynności nadzorcze nie zostały poprawnie przeprowadzone.

---

[69] L. Zacharko, *Tradycyjne a współczesne pojęcie kontroli i jej zasięg,* [w:] *Administracyjne procedury kontrolne. Wybrane zagadnienia.,* red. A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, Katowice 2016, s. 11; E. Kowalewska, *Kontrola dewizowa wykonywana przez Narodowy Bank Polski,* Warszawa 2017, s. 17 i n.

[70] J. Boć, *Prawo administracyjne,* Wrocław 2010, s. 378 – 380.

[71] B. Bujak, *Nadzór bankowy…, op. cit.*, s. 36.

[72] C. Paczuła, *Kontrola wewnętrzna jako element procesu zarządzania,* Warszawa 2003, s. 20.

[73] A. Piaszczyk, *Audyt a kontrola – porównanie,* „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach" 2017, nr 333, s. 151 – 154.

Z powyższego wynika, że nadzór swoim pojęciem obejmuje kontrolę[74], bowiem stanowi ona niezbędny element składowy nadzoru. Proces nadzoru i proces kontroli musi być tak skonstruowany, by się wzajemnie uzupełniały, gdyż tylko wtedy te procesy są efektywne i skuteczne. Ani kontrola ani nadzór nie ma jednostronnego charakteru. Bowiem od prawidłowo sprawowanego nadzoru zależą wyniki kontroli. Jeśli istnieje współpraca pomiędzy podmiotem kontrolującym a podmiotem nadzorującym, wówczas wyniki obu procesów są co do zasady prawidłowe[75].

Ustawodawca nie stworzył definicji legalnej pojęcia nadzoru. Próby zdefiniowania nadzoru widoczne są na gruncie doktryny prawa administracyjnego[76], pomimo tego, pojęcie to nadal pozostaje niedookreślone. Nadzór został zdefiniowany przez W. Dawidowicza[77] jako „właściwość organu nadrzędnego do wywierania wpływu na działalność organu podporządkowanego". Z kolei T. Bigo[78] postulował rozumienie nadzoru jako „zespół kompetencji, których wpływ na działalność organów podporządkowanych jest bezpośredni, a których celem jest usunięcie nieprawidłowości i zapobieganie im na przyszłość". J. Jagielski[79] podkreślał, że „do najistotniejszego elementu nadzorczej działalności należy możliwość podjęcia władczej ingerencji w celu zapewnienia przestrzegania przez podmiot nadzorowany określonych wzorców zachowań i reguł". Za P. Lisowskim[80] powtórzyć można natomiast, że „nadzór stanowi sposób oddziaływania pomiędzy organami administrującymi, występującymi w ramach relacji strukturalnych, docelowo zakładającymi dopuszczalność ingerowania w działalność podmiotu nadzorowanego w związku z negatywnymi wynikami uprzedniej kontroli czystej*"*. R. Kaszubski[81] wskazał zaś, że „nadzór sprowadza się do zapewnienia przez podmiot nadzorujący przestrzegania prawa przez podmiot nadzorowany". J. Boć[82] wskazywał, że nadzór oznacza „dokonywane przez organ administracji publicznej badania działalności określonego podmiotu, połączone z możliwością niesienia mu pomocy, wpływania, a także modyfikacji jego działalności w celu zapewnienia zgodności tej działalności z prawem, a w określonych prawem przypadkach zgodności tej działalności z

[74] S. Jędrzejewski, H. Nowicki, *Kontrola administracji publicznej. Kontrola a nadzór. Struktura systemu. Instytucje,* Toruń 1995, s. 8.
[75] E. Rutkowska, *Nadzór bankowy, nadzór skonsolidowany i nadzór uzupełniający,* [w:] *Nadzór administracyjny od prewencji do weryfikacji,* red. C. Kociński, Wrocław 2006, s. 232.
[76] P. Daniluk, *Kompetencje nadzorcze…, op. cit.*, s. 18 – 25.
[77] *Ibidem, s. 35.*
[78] T. Bigo, *Z problemów kontroli nad administracją terenową, „*Kontrola Państwowa" 1964, s. 2 – 5.
[79] J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej,* Warszawa 1999, s. 12.
[80] P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym,* Wrocław 2013, s. 125.
[81] R. W. Kaszubski, *Funkcjonale źródła prawa bankowego publicznego*, Kraków 2006, s. 54.
[82] J. Boć, *Prawo administracyjne,* Wrocław 2000, s. 228.

pewnymi – prawnie chronionymi wartościami szczegółowymi". Z. Leoński[83], A. Sylwestrzak[84], J. Szreniawski[85] podkreślali, że nadzór ściśle jest złączony z kontrolą, bowiem nadzór obejmuje środki kontroli oraz środki korygujące działalność jednostek nadzorowanych. Powyżej zostało wskazanych zaledwie kilka definicji nadzoru, spośród wielu powstałych na gruncie prawa administracyjnego. Analizując każdą z nich, należy mieć na uwadze, że zostały one stworzone w różniącym się stanie faktycznym, kiedy kształt administracji publicznej był zróżnicowany[86].

Za element podstawowy konstrukcji nadzoru przyjmowany jest element podmiotowy, a więc taki, który zawiera w sobie podmiot nadzorujący i podmiot nadzorowany. Bez tego elementu stosunek nadzoru nie mógłby istnieć[87].

Do cech nadzoru należy przede wszystkim władczość i jednostronność działania nadzorcy względem podmiotu nadzorowanego, a także brak jakichkolwiek zależności występujących między nadzorcą a podmiotem nadzorowanym[88]. Aby stwierdzić, czy określony organ można zakwalifikować jako podmiot nadzoru niezbędne staje się wskazanie podstaw prawnych stanowiących o jego kompetencjach nadzorczych wobec podmiotów poddanych nadzorowi[89]. Dodatkowo, środki prawne przysługujące organowi nadzorczemu powinny być precyzyjnie określone przepisami prawa, tak samo jest w przypadku dopuszczalności ingerencji[90] oraz uregulowania trybu i organizacji nadzoru[91]. Kwestie te powinny być uregulowane przepisami prawa, tak, by organ nadzoru nie mógł modyfikować tych przepisów w tym zakresie[92].

W ujęciu ogólnym nadzór oznacza więc prawną możliwość ingerencji podmiotu nadzorującego w działalność podmiotu nadzorowanego, przy zachowaniu zasady odpowiedniości w zakresie zastosowania środków nadzorczych, w które organ nadzoru został wyposażony na podstawie regulacji ustawowych.

---

[83] Z. Leoński, *Nauka administracji,* Warszawa 2002, s. 134.
[84] A. Sylwestrzak, *Kontrola administracji,* Koszalin 1998, s. 10.
[85] J. Szreniawski, *Prawo Administracyjne,* Lublin 1993, s. 194.
[86] Analizując pojęcie nadzoru, a następnie działalności instytucji nadzorczej, należy mieć na uwadze, że cele nadzoru ulegały istotnym zmianom wraz ze zmianami polskiego systemu gospodarczego, szerzej: P. Wajda, *Rola decyzji…, op. cit.*, s. 118 i n.
[87] L. Klat – Wertelecka, *Nadzór w administracyjnym prawie materialnym (farmaceutyczny, weterynaryjny, budowlany, pedagogiczny),* [w:] *Nadzór administracyjny od prewencji do weryfikacji,* red. C. Kociński, Wrocław 2006, s. 198.
[88] E. Rutkowska, *Nadzór bankowy…, op. cit.*, s. 231.
[89] L. Góral, *Nadzór bankowy,* Warszawa 1998, s. 18.
[90] Zgodzić się należy z poglądem J. Starościaka, że kształt aparatu nadzorczego może być czynnikiem zarówno wdrażania porządku oraz biurokratyzowania tej działalności. Dlatego niezbędne jest ukształtowanie mechanizmu nadzorczego w sposób proporcjonalny i wyważony. Szerzej: J. Starościak, *Administracja. Zagadnienia teorii i praktyki,* Warszawa 1974, s. 312.
[91] L. Góral, M. Karlikowska, K. Koperkiewicz – Mordel, *Polskie…, op. cit.*, s. 246.
[92] L. Góral, *Nadzór…, op. cit.*, s. 19 – 21.

Pojęcie nadzoru zazwyczaj dotyczy poszczególnych obszarów działania danego podmiotu lub grupy podmiotów, stąd też można wyróżnić nadzór, który sprawowany jest nad rynkiem finansowym[93], polegający na sprawowaniu nadzoru przez organ administracji publicznej (KNF) nad instytucjami finansowymi. Za T. Nieborakiem, L. Góralem, P. Zawadzką, D. Wojtczak – Samoraj i wieloma innymi, wskazać należy już teraz, że pojęcie nadzoru nad rynkiem finansowym w polskim porządku prawnym nie jest jednoznaczne.

Odnosząc się do pojęcia rynku finansowego, w pierwszej kolejności podkreślić należy, że art. 1 ust. 2 u.n.r.f. wskazuje, poprzez enumeratywne wyliczenie, zakres podmiotowy nadzoru nad rynkiem finansowym. Zgodnie z nim nadzór nad rynkiem finansowym obejmuje: nadzór bankowy, nadzór emerytalny, nadzór ubezpieczeniowy, nadzór nad rynkiem kapitałowym, nadzór nad instytucjami płatniczymi, nadzór nad agencjami ratingowymi, nadzór uzupełniający, nadzór nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo – kredytowymi i Krajową Spółdzielczą Kasą Oszczędnościowo – Kredytową, nadzór nad pośrednikami kredytu hipotecznego, nadzór w zakresie przewidzianym przepisami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1011, nadzór w zakresie przewidzianym przepisami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2402, nadzór w zakresie przewidzianym przepisami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2088 oraz nadzór w zakresie przewidzianym przepisami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1503. Zakres podmiotowy pojęcia rynku finansowego został wypełniony przez uczestników tego rynku[94].

W celu skonkretyzowania treści pojęcia rynku finansowego za słuszne uznać należy odniesienie się do pojęcia rynku w sensie ekonomicznym[95]. Rynek w nauce ekonomicznej stanowi ogół warunków ekonomicznych, w jakich dochodzi do zawierania transakcji wymiennych między podmiotami, oferującymi towary i usługi, a nabywcami, posiadającymi

[93] Nadzór nad rynkiem finansowym w dalszej części pracy będzie określany jako nadzór finansowy. M. Szreniawska, P. Szreniawski, *System nadzoru i kontroli nad instytucjami finansowymi z perspektywy nauk administracyjnych,* [w:] *Rynek usług finansowych: inwestycyjnych, bankowych i ubezpieczeniowych – między teorią a praktyką,* red. J. Olszewski, Warszawa 2020, s. 230 – 233.

[94] E. Rutkowska, P. Zawadzka, *Zadania Komisji Nadzoru Finansowego a sytuacja prawna inwestora na rynku kapitałowym,* „Prawo Bankowe" 2008, nr 5, s. 68 – 84.

[95] Rynek w dziedzinie nauk ekonomicznych najczęściej jest definiowany w trzech aspektach: podmiotowym, przedmiotowym i funkcjonalnym. Pierwszy z nich rozumiany jest jako zbiorowość podmiotów gospodarujących, zainteresowanych z jednej strony jako zbywcy, a drugiej jako nabywcy towarów i usług. Aspekt przedmiotowy rynku rozumiany jest jako miejsce prowadzenia wymiany towarów, co stanowi podstawę wyodrębnienia kategorii rynków. Istota ujęcia funkcjonalnego rynku sprowadza się do ogółu czynności związanych z wymianą towarów i usług, czynności stanowiące dla tej wymiany podstawę i czynności związane z realizacją oczekiwań zbywców i nabywców określonych towarów i usług. M. Lemonnier, *Europejskie modele instrumentów finansowych. Wybrane zagadnienia,* Warszawa 2011, s. 216 i n.

określone potrzeby i zarazem dysponującymi funduszami nabywczymi[96]. Powstawanie stosunków ekonomicznych w postaci określonej więzi prawnej wynika z istoty rynku jako obszaru wymiany towarów i usług. Ich podstawową cechą jest niewątpliwie wywieranie wzajemnego wpływu zwrotnego potencjalnych zbywców i nabywców oraz innych podmiotów rynkowych na kształtowanie ogólnej podaży i popytu oraz ustalenie warunków wymiany[97]. Rynek finansowy jest jednym z komponentów rynku i częścią systemu finansowego.

Z uwagi na brak definicji legalnej pojęcia rynku finansowego zarówno w regulacjach krajowych jak i unijnych,[98] pomimo jego umieszczenia w tytule ustawy stanowiącej podstawę działania KNF, w niniejszej dysertacji, przyjęto jego najszersze rozumienie wypracowane przez doktrynę[99]. Mając na względzie niezwykłą obszerność tego pojęcia stworzenie takiej definicji wydaje się być bardzo trudne, zwłaszcza że kształt rynku finansowego ulega ciągłym zmianom. Niewątpliwie, rynek finansowy jest częścią systemu finansowego[100]. Rynek finansowy[101] definiowany jest jako „ogół działań o charakterze ekonomicznym i związanych z tym czynności prawnych, dokonywanych między przedsiębiorcami, przy użyciu instrumentów finansowych za pośrednictwem wyspecjalizowanych instytucji rynku finansowego, których przedmiotem jest przepływ i alokacja środków finansowych”[102]. Inna definicja rynku finansowego stanowi, że jest to miejsce, gdzie dokonuje się transakcji kupna lub sprzedaży specyficznego towaru – instrumentu finansowego[103]. Brak ustawowej definicji rynku finansowego traktować więc trzeba jako element implikujący znaczne trudności podczas analizy przepisów odnoszących się w swej treści do tegoż właśnie pojęcia[104]. Z jednej więc strony rynek finansowy można traktować jako obszar podzielony na sektory (np.

[96] W. Grzywacz, *Podstawy mikroekonomii,* Szczecin 2003, s. 24; A. Dmowski, *Istota i funkcje systemu finansowego,* [w:] *Rynki finansowe,* red. A. Dmowski, D. Prokopowicz, Warszawa 2010, s. 30 – 31.
[97] M. Szrama, *Instrumenty rynku finansowego*, Warszawa 2010, s. 7.
[98] L. Góral, *Opinia do projektu ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym* (druk nr 654), Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2006, s. 2 – 3.
[99] Pojęcie rynku finansowego nie jest kategorią o charakterze prawnym, dlatego pod rozwagę poddane zostaną definicje wypracowane przez doktrynę.
[100] P. Wajda, *Rola decyzji…, op. cit.*, s. 11; M. Iwanicz – Drozdowska, *Polish Financial Services Market and its Position in the European Union,* [w:] *The Banking System in Poland,* red. H. Żukowska, M. Żukowski, Lublin 2008, s. 65 – 79.
[101] Rynek finansowy w Polsce został wyodrębniony w latach 80 – tych XX wieku, co było związane ze zmianami ustrojowymi i społecznymi.
[102] P. Zapadka, *Aspekty prawne funkcjonowania rynku finansowego w Polsce,* „Bank i Kredyt” 2002, nr 1, s. 28.
[103] U. Banaszczak – Soroka, *Rynki finansowe…, op. cit.*, s. 14.
[104] Próby zdefiniowania pojęcia rynku finansowego nie zostały zakończone, jednak zgodzić należy się z L. Góralem, że „jego istota jest możliwa do uchwycenia na trzech płaszczyznach – ekonomicznej, organizacyjnej i prawnej”, szerzej: L. Góral, *Zintegrowany model publicznoprawnych instytucji ochrony rynku bankowego we Francji i w Polsce*, Warszawa 2011, s. 13.

bankowy, kapitałowy, ubezpieczeniowy)[105], ale z drugiej, z uwagi na ciągłe przeobrażenia rynku finansowego konieczne stało się wyodrębnienie nowych segmentów rynku finansowego oraz międzysektorowych części rynku finansowego[106], przykładem może być ewolucja nowych środków płatniczych (kryptowaluty, pieniądz elektroniczny), w konsekwencji której wykształcił się nowy sektor rynku finansowego, a mianowicie rynek usług płatniczych. W przypadku tego sektora rynku finansowego granica między innymi segmentami zostaje zatarta[107]. W Polsce od dłuższego czasu można zauważyć zjawisko przenikania się poszczególnych sektorów, co wynika z zależności kapitałowych oraz wzajemnych oddziaływań. Zatem nadzór nad rynkiem finansowym obejmuje wydzielone przez ustawodawcę części rynku finansowego, ale także wszystko to, co zostanie wytworzone przez segmenty rynku finansowego, a więc konglomeraty finansowe[108].

Przywołanie i analiza pojęcia rynku finansowego dla niniejszej pracy ma zasadnicze znaczenie z uwagi na przyjęte założenie, iż przedstawienie pozycji ustrojowej KNF nastąpi poprzez scharakteryzowanie jej kompetencji nadzorczych przysługujących wobec poszczególnych segmentów rynku finansowego.

Przenosząc powyższe rozważania ogólne dotyczące nadzoru, na grunt zagadnienia nadzoru nad rynkiem finansowym, możliwe jest jego zdefiniowanie jako formy interwencjonizmu państwowego w kształtowanie rynku finansowego. Interwencjonizm państwowy powinien cechować się umiarkowanym charakterem, bowiem z jednej strony bezpieczeństwo rynku finansowego powinno być priorytetem, ale z drugiej strony uczestnicy rynku finansowego, muszą mieć zapewniony odpowiedni zakres swobody rynkowej, który umożliwi realizację zakładanych przezeń celów. Zatem nie ma ściśle ustalonej granicy ingerencji, jest ona zależna od rodzaju zmian zachodzących na rynku finansowym.

Pojęcie „celu" w naukach prawnych rozumiane jest jako określony przepisami prawa, pożądany stan rzeczy do osiągnięcia w obszarze stosunków społeczno – gospodarczych[109]. Postawienie celów zarówno krajowemu nadzorcy, a także innym organom winno być wynikiem decyzji ustawodawczej. Cele nadzoru nad rynkiem finansowym zostały w bardzo

[105] W. Bień, *Rynek papierów wartościowych,* Warszawa 1997, s. 163.
[106] Jan Byrski i Anna Zalcewicz postulują, by przed wskazaniem, że rynek usług płatniczych jest autonomicznym elementem rynku finansowego, dokonać weryfikacji zestawiając trzy kwestie: swoistość usług, istnienie kategorii podmiotów ukierunkowanych na świadczenie tych usług oraz ograniczenie możliwości świadczenia tych usług przez inne podmioty, szerzej: J. Byrski (red.), A. Zalcewicz (red.), *Ustawa o usługach płatniczych, Komentarz,* wyd. II, Warszawa 2021.
[107] A. Stocka, J. Kołacz, *Zintegrowany nadzór nad rynkiem finansowym w Polsce,* Warszawa 2009, s. 8.
[108] M. Smółko, *Modele nadzoru bankowego w Polsce na tle wybranych krajów wysoko rozwiniętych,* „Biuletyn Bankowy" 2002, nr 4, s. 65 – 66.
[109] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej,* Warszawa 2021, s. 27.

ogólny sposób sformułowane w art. 2 u.n.r.f. Zgodnie z nim, celem nadzoru nad rynkiem finansowym jest zapewnienie jego prawidłowego funkcjonowania – jest to cel nadrzędny, z którego wynikają kolejne cele w postaci zapewnienia stabilności, bezpieczeństwa, przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku[110]. Stabilność i bezpieczeństwo finansowe może być rozumiane jako brak zagrożenia kryzysem finansowym, utrzymywanie przez nadzorowane instytucje równowagi finansowej, a także brak ryzyka systemowego[111]. Bezpieczeństwo rynku finansowego stanowi część składową bezpieczeństwa ekonomicznego, zmierzającego do zapewnienia stabilności finansowej w aspekcie gromadzenia oszczędności obywateli. W tym znaczeniu bezpieczeństwo rynku finansowego jest utożsamiane z jego stabilnością[112]. Bezpieczeństwo z kolei stanowi podstawową potrzebę społeczną oznaczającą stan niezagrożenia i spokoju[113]. Jako podstawową rolę nadzoru finansowego podaje się zapewnienie stabilności finansowej rynku, zatem powinien on być sprawowany na trzech poziomach, a więc jako nadzór makroostrożnościowy, nadzór mikroostrożnościowy, zapewnienie ochrony konsumentom. Pierwszy z nich polega na identyfikacji i analizie ryzyka systemowego, a jego istota sprowadza się do zapewnienia stabilności całego systemu finansowego lub wydzielonej jego części[114]. Nadzór makroostrożnościowy skupia się na nadzorze instytucji, a jego celem jest interweniowanie w przypadku niebezpieczeństwa pojawiającego się na rynku finansowym. Z kolei trzeci poziom nadzoru ma związek z badaniem praktyk stosowanych przez podmioty finansowe. Koncentruje się on na weryfikowaniu, czy klienci banków w sposób prawidłowy informowani są o ryzyku jakie mogą ponosić, kosztach obsługi.

Sprecyzowanie celów następuje w ramach ustaw dotyczących poszczególnych sektorów rynku finansowego, chociażby art. 133 ust. 1 pr. bank.[115], zgodnie z którym celem nadzoru bankowego jest zapewnienie bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych. W tym przypadku ustawodawca skupił się na wyeksponowaniu bezpieczeństwa wyłącznie środków pieniężnych, dzięki temu, widoczna jest pośrednia

[110] A. Nadolska, *O efektywności…, op. cit.*, s. 345.
[111] M. Kiedrowska, P. Marszałek, *Stabilność finansowa – pojęcie, cechy, i sposoby jej zapewnienia (cz. I),* „Bank i Kredyt" 2002, nr 3, s. 20 i n.; M. Kiedrowska, P. Marszałek, *Stabilność finansowa – pojęcie, cechy, i sposoby jej zapewnienia (cz. II),* „Bank i Kredyt" 2002, nr 4, s. 18 i n.
[112] A. Jurkowska – Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego. Ujęcie prawne,* [w:] *Współczesne finanse. Stan i perspektywy rozwoju rynku finansowego,* red. D. Dziawgo, Toruń 2008, s. 85; A. Drwiło, D. Maśniak, *Leksykon prawa finansowego 100 podstawowych pojęć,* Warszawa 2015, s. 48.
[113] L. Klat – Wertelecka, *Nadzór…, op. cit.,* s. 194.
[114] P. Szponar, *Rola polityki makroostrożnościowej w zapobieganiu kryzysom finansowym,* „Materiały i Studia" 2012 r., nr 278, s. 5 i n.
[115] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2324 ze zm.), dalej jako" „ustawa pr. bank." lub „pr. bank".

konsekwencja polegająca na tym, że jeśli środki pieniężne będą bezpieczne, to zaufanie klientów do banków będzie wzrastać. Art. 3 ustawy o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym[116] wskazuje, że celem nadzoru jest ochrona interesów osób ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia, członków funduszy emerytalnych, uczestników pracowniczych programów emerytalnych, osób otrzymujących emeryturę kapitałową lub osób przez nie uposażonych. W tym przypadku, ustawodawca wymienił osoby, których interesy muszą być szczególnie chronione na gruncie sektora ubezpieczeniowego i emerytalnego. Z kolei art. 4 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym[117] stanowi, że celem nadzoru jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku kapitałowego, w szczególności bezpieczeństwa obrotu oraz ochrony inwestorów i innych jego uczestników, a także przestrzegania reguł uczciwego obrotu. Ustawodawca w zakresie celu nadzoru nad rynkiem kapitałowym częściowo powtórzył regulację zawartą w art. 2 u.n.r.f., wskazując na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa rynku kapitałowego oraz wymienienie w katalogu otwartym sposobów na jego zapewnienie. Zgodnie z art. 2 u.n.u., celem nadzoru uzupełniającego jest ochrona stabilności finansowej instytucji kredytowych, zakładów ubezpieczeń, zakładów reasekuracji i firm inwestycyjnych wchodzących w skład konglomeratu finansowego. W tym przypadku ustawodawca także częściowo powtórzył regulację celu nadzoru nad rynkiem finansowym w zakresie stabilności finansowej, wskazując podmioty, wobec których ta ochrona stabilności powinna być zastosowana. W artykule 61 ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo – kredytowych[118] wskazano, że celem nadzoru nad kasami jest zapewnienie: stabilności finansowej kas, prawidłowości prowadzonej przez kasy działalności finansowej, bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych w kasach, zgodności działalności kas z ustawą regulującą ich działalność, zgodności działalności kas w zakresie określonym w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych. Celem nadzoru sprawowanego nad Kasą Krajową jest zapewnienie: stabilności finansowej Kasy Krajowej, prawidłowości wykorzystania funduszu stabilizacyjnego oraz innych środków deponowanych przez kasy w Kasie Krajowej, zgodności działalności Kasy Krajowej z przepisami niniejszej ustawy, zgodności działalności Kasy Krajowej w zakresie określonym w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych. Zgodnie z art. 117s ustawy o usługach

[116] Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 207), dalej jako: „u.n.u.e.”.
[117] Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 188), dalej jako: „u.n.r.k.”.
[118] Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo – kredytowych (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 924 ze zm.), dalej jako: „u.s.k.o.k.”.

płatniczych[119], celem nadzoru nad małymi instytucjami płatniczymi jest zapewnienie zgodności działalności małych instytucji płatniczych z przepisami ustawy i rozporządzenia (UE) 2015/751, a także ochrona interesów użytkowników.

Ustawodawca posługując się schematem szczeblowym dokonał segregacji celów nadzoru mikroostrożnościowego sprawowanego przez krajowego nadzorcę. Dzięki wyjęciu niejako przed nawias celów nadzoru wspólnych dla całego rynku finansowego, które zawsze należy interpretować komplementarnie, a następnie ich dookreślenie w ramach poszczególnych ustaw nadzorczych oraz w ścisłej zależności od charakteru działalności świadczonej przez dany sektor rynku finansowego zostały wskazane cele nadzoru, które podzielić można na cele strategiczne i operacyjne. Istotę celu strategicznego stanowi sposób zarządzania realizacją usług publicznych[120]. Cele operacyjne z kolei wyznaczają kierunki działań niezbędne do osiągnięcia celów strategicznych. Zastosowanie przez ustawodawcę takiego rozwiązania należy uznać za zasadne, bowiem implikuje obowiązek uwzględnienia specyfiki określonego segmentu rynku finansowego po stronie krajowego nadzorcy.

Zgodzić się należy ze stwierdzeniem, że wskazane cele nadzoru finansowego zostały przedstawione w sposób jednoznaczny, tym samym czyniąc działalność krajowego nadzorcy transparentną[121]. W ten sposób wskazane zostały kierunki działań, do których krajowy nadzorca powinien dążyć. W ustawach dotyczących poszczególnych segmentów rynku finansowego cele zostały wskazane w sposób szczegółowy, w konsekwencji taki sposób uregulowania celów nadzoru stanowi element zasady legalizmu, będącej podstawą działalności każdego krajowego nadzorcy.

Organ nadzoru nie powinien i nie traktuje jednolicie całego rynku finansowego. We wskazanych przypadkach dążenie do spełnienia celu założonego przez ustawodawcę w ustawach sektorowych jest obowiązkiem, a nie tylko możliwością organu nadzoru. W tak ukształtowany sposób ściśle wyznaczone cele nadzoru finansowego, tworzą solidną podstawę rynku finansowego, a w konsekwencji zrównoważony rynek finansowy.

[119] Ustawa z 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2360 ze zm.), dalej jako: „u.u.p.”.

[120] Podstawowym dokumentem o strategicznym charakterze, definiującym kierunku rozwoju państwa polskiego jest *Strategia na rzecz Odpowiedzialności Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.).* Zakłada on zwiększenie efektywności instytucji publicznej oraz informatyzację procesów świadczenia usług publicznych.

[121] W. Oziębała, *Współczesne tendencje kształtowania się modelu nadzoru bankowego. Nadzór makro i mikroostrożnościowy,* Warszawa 2020, s. 201.

3. Geneza obowiązującego modelu nadzoru nad rynkiem finansowym

Nadzór nad rynkiem finansowym powinien być efektywny, a to oznacza, że w jak największym stopniu winien realizować stawiane przed nim cele[122]. Jednak tej cechy w pełni nie można było przypisać polskiemu modelowi nadzoru istniejącemu w okresie powojennym, a następnie po 1989 r., wynika to z faktu, że na przestrzeni lat funkcjonowania polskiego rynku finansowego następowały zmiany w zakresie organizacji nadzoru, które niewątpliwie przyczyniły się do końcowego zwiększenia jego efektywności.

Aby postulat efektywności został urzeczywistniony, niezbędne staje się zapewnienie prawidłowego kształtu nadzoru finansowego w taki sposób, by był on dostosowany do eliminowania i zapobiegania zagrożeniom, które stale związane są z ewoluującym rynkiem finansowym[123]. Na przestrzeni lat modele nadzoru finansowego w krajach europejskich ulegały dynamicznym zmianom – od modelu rozdrobnionego do modelu zintegrowanego[124]. Były to zmiany jednokierunkowe, gdyż żadne państwo decydując się na wprowadzenie modelu zintegrowanego nie powróciło ponownie do wprowadzenia modelu sektorowego[125].

W Polsce struktura obecnie obowiązującego modelu nadzoru finansowego jest diametralnie różna w porównaniu z nadzorem finansowym obowiązującym w okresie po I i II wojnie światowej. W celu należytego zaprezentowania w ramach niniejszej pracy kwestii genezy obecnego modelu nadzoru wyeksponowano zachodzące zmiany w zakresie nadzoru nad polskim rynkiem finansowym. W ramach tego wyodrębniono cztery fazy – okres po I wojnie światowej, po II wojnie światowej, po upadku komunizmu, tj. po 1989 r. oraz rozwiązania obecne. Podział czasowy został przyjęty w oparciu o wydarzenia historyczne i polityczne, które miały wyraźny wpływ na przeobrażenia struktury nadzoru finansowego. Przy charakterystyce poszczególnych, pierwotnych modeli nadzoru przyjęto uproszczoną definicję rynku finansowego składającego się z segmentu bankowego, ubezpieczeniowego oraz kapitałowego[126].

---

[122] J. Głuchowski, *Komisja Nadzoru Finansowego…, op. cit.*, s. 152.

[123] „Podstawowe zasady efektywnego nadzoru bankowego" opracowane zostały przez bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego, stanowią one 25 wymogów niezbędnych do osiągnięcia efektywnego nadzoru. Warunki wstępne efektywnego nadzoru bankowego obejmują, m.in. zdrową i trwałą politykę makroekonomiczną, dobrze rozwiniętą infrastrukturę publiczną, skuteczną dyscyplinę rynkową, procedury efektywnego rozwiązywania problemów w bankach, mechanizmy umożliwiające poziom ochrony systemowej.

[124] P. Zawadzka, *Modele nadzoru…, op. cit.,* s. 66.

[125] Od połowy lat 90. XX wieku ponad 30 krajów zdecydowało się na stworzenie zintegrowanego nadzoru finansowego, w ramach którego kompetencje nadzorcze zostały powierzone jednemu, wyspecjalizowanemu organowi.

[126] W latach 90. wyodrębniono trzy podstawowe sektory rynku finansowego: bankowy, ubezpieczeniowy, kapitałowy, szerzej: P. Zawadzka, *Modele nadzoru…, op. cit.,* s. 107.

3.1. Model obowiązujący w okresie po I wojnie światowej

Na kształt sektora bankowego w okresie po I wojnie światowej oraz nadzoru sprawowanego nad nim miały wpływ wydarzenia historyczne. Pierwszym aktem prawnym dotyczącym nadzoru nad segmentem bankowym była ustawa o nadzorze nad przedsiębiorstwami bankowemi i kantorami wymiany[127]. Ustawa ta jako organ nadzoru wskazywała Ministra Skarbu, który był upoważniony do udzielania lub odmowy udzielania koncesji do otwierania i prowadzenia domów bankowych i kantorów wymiany. Minister Skarbu posiadał także kompetencje do ustalania minimalnego kapitału zakładowego przedsiębiorstw, a także do ustanawiania nadzoru rządowego nad ich operacjami, wydawania zarządzeń regulujących ten nadzór i ustalania kosztów nadzoru obciążających te przedsiębiorstwa. Nadzór Ministra Skarbu co do zasady nie obejmował nadzoru nad spółkami akcyjnymi, spółdzielniami oraz instytucjami kredytowymi. W 1924 r. wprowadzone zostały reformy finansowo – walutowe, a Rozporządzeniem Ministra Skarbu z 8 kwietnia 1924 r. w przedmiocie nadzoru nad przedsiębiorstwami trudniącymi się czynnościami bankowymi[128], objęto nadzorem rządowym wszystkie instytucje wykonujące czynności bankowe, a działające na postawie zezwolenia rządowego, choćby były uprawnione do wykonywania niektórych czynności bankowych. Zakres nadzoru wynikający z rozporządzenia uprawniał do kontroli ksiąg korespondencji, kasy depozytów, wszelkich dokumentów podlegających nadzorowi przedsiębiorstw.

W 1924 r. został utworzony Bank Polski S.A., który zastąpił Polską Krajową Kasę Pożyczkową oraz któremu nadano status banku centralnego[129]. Organem statutowym, który nadzorował pracę organów wykonawczych Banku Polski S.A. była Rada Banku, która reprezentowała akcjonariuszy[130]. Prezes Banku był mianowany przez Prezydenta na pięcioletnią kadencję, na wniosek Rady Ministrów. Prezes sprawował nadzór nad działalnością banku, miał prawo zawieszania uchwał Rady w przypadku ich sprzeczności z interesami państwa. Minister Skarbu zatwierdzał członków dyrekcji banku oraz wskazywał komisarza celem zapewnienia stałej łączności z bankiem. Minister Skarbu posiadał uprawnienie do uczestniczenia w posiedzeniach Rady z głosem doradczym oraz mógł domagać się od niej wyjaśnień w zakresie działalności Rady. Bank Polski S.A. nie posiadał

[127] Ustawa z 23 marca 1920 r. o nadzorze nad przedsiębiorstwami bankowemi i kantorami wymiany (Dz. U. z 1920 r., nr 30, poz. 175).
[128] Rozporządzenie Ministra Skarbu z 8 kwietnia 1924 r. w przedmiocie nadzoru nad przedsiębiorstwami trudniącymi się czynnościami bankowymi (Dz. U. z 1924, Nr 33, poz. 342).
[129] M. Nowak, T. Włudyka, *Rynek kredytowy w drugiej Rzeczypospolitej,* „Secesja", Kraków 1992, s. 10.
[130] C. Leszczyńska, *Zarys historii polskiej bankowości centralnej,* Warszawa 2010, s. 22.

uprawnień nadzorczych wobec innych banków, prawo to przysługiwało wyłącznie Ministrowi Skarbu[131].

Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 grudnia 1924 r. o warunkach wykonywania czynności bankowych i nadzorze nad temi czynnościami[132] nadzorowi Ministra Skarbu poddano banki, kasy oszczędności i towarzystwa kredytowe. Banki miały możliwość stworzenia związku rewizyjnego, który był nadzorowany przez komisarza rządowego, powoływanego przez Ministra Skarbu. Celem związku były kontrole ksiąg bankowych dokonywane na zlecenie Ministra. Czynności kontrolne wykonywane były przez znawców, którzy w dokonywanych przez siebie czynnościach charakteryzowali się niezależnością, bowiem mianowani byli przez zarząd związku, a zatwierdzani przez Ministra Skarbu. Ich zwolnienie możliwe było wyłącznie za zgodą Ministra Skarbu. Banki hipoteczne i towarzystwa kredytowe podlegały stałemu nadzorowi komisarza rządowego mianowanego przez Ministra Skarbu. Ministrowi Skarbu w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w działalności banku przysługiwały środki o charakterze represyjnym, a polegające na możliwości zawieszenia działalności banku, wprowadzenia nowych władz banku, ustanowienia zarządu przymusowego, a także w szczególnych przypadkach, prawo odebrania koncesji na wykonywanie czynności wymagających osobnego zezwolenia oraz odebrania koncesji i zarządzenia likwidacji banku.

W ówczesnym czasie Ministerstwo Skarbu regulowało działalność zarówno banku centralnego, jak i banków prywatnych, co wynikało z rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 17 marca 1928 r. o prawie bankowem[133]. Na mocy tegoż rozporządzenia, nadzór i kontrola nad przedsiębiorstwami bankowymi, instytucjami kredytu długoterminowego, kasami oszczędności zostały powierzone Ministrowi Skarbu. Z kolei kontrola i nadzór nad przedsiębiorstwami bankowymi opartymi na przepisach o związkach komunalnych oraz dla spółek akcyjnych, gdzie akcjonariuszami są związki komunalne i międzykomunalne sprawowany był przez Ministra Skarbu w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych. Minister Skarbu posiadał kompetencje do powoływania i odwoływania administracji banków oraz pełnił zwierzchni nadzór w stosunku do sektora bankowego. Funkcje Ministra Skarbu były pełnione przy pomocy urzędu Komisarza Rządowego oraz Komisariatu Bankowego. Minister Skarbu posiadał uprawnienia

[131] *Ibidem*, s. 34.
[132] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 grudnia 1924 r. o warunkach wykonywania czynności bankowych i nadzorze nad temi czynnościami (Dz. U. z 1924 r., Nr 114, poz. 1018).
[133] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 17 marca 1928 r. o prawie bankowem (Dz. U. z 1928 r., Nr 34, poz. 321).

prawotwórcze, bowiem nadawał on statuty regulujące działalność instytucji kredytowych. W 1930 r. system bankowy składał się z: banku centralnego, banków państwowych[134], dużych i średnich banków prywatnych w formie spółek akcyjnych, domów bankowych, a także towarzystw kredytowych[135].

Jeśli chodzi o nadzór nad segmentem ubezpieczeniowym, to do 1918 r. obowiązywało ustawodawstwo państw zaborczych. Rozporządzeniem Ministra Skarbu uregulowano sposób organizacji Urzędu nadzoru nad zakładami ubezpieczeń[136], na jego mocy przy Ministerstwie Skarbu utworzono Urząd nadzoru nad zakładami ubezpieczeń. Urząd podlegał bezpośrednio Ministrowi Skarbu, a do jego zadań należało w szczególności: czuwanie nad wykonywaniem przez prywatne zakłady ubezpieczeń przepisów ustawowych i statutowych, udzielanie pozwoleń na rozpoczynanie, rozszerzanie działalności prywatnych zakładów ubezpieczeniowych, zatwierdzanie planów ich działań, przedstawianie Ministrowi Skarbu wniosków o przymusową likwidację zakładów już istniejących. We wskazanych kompetencjach funkcję doradczą pełniła Państwowa Rada Ubezpieczeń[137]. Następnie nadzór ten został uregulowany rozporządzeniem Prezydenta RP z 1928 r. o kontroli ubezpieczeń[138]. Władzą nadzorczą nad zakładami ubezpieczeń był Minister Skarbu, którego organem w tym zakresie był Państwowy Urząd Kontroli Ubezpieczeń, wchodzący w skład zarządu centralnego Ministerstwa Skarbu. Na czele Państwowego Urzędu Kontroli Ubezpieczeń stał dyrektor bezpośrednio podległy Ministrowi Skarbu. W art. 85 rozporządzenia, wskazano że zadaniem władzy nadzorczej jest czuwanie nad prawidłową działalnością zakładów ubezpieczeń, a w szczególności nad przestrzeganiem przez nie przepisów prawa, postanowień statutu, ogólnych warunków ubezpieczenia, planu działalności oraz zasad uczciwości kupieckiej i dobrej wiary, a jeśli zakład znajduje się w stanie likwidacji, również nad prawidłowym przeprowadzeniem likwidacji. W przypadku dostrzeżenia nieprawidłowości, w działalności zakładu ubezpieczeń, władza nadzorcza zobowiązana była wezwać zarząd do ich usunięcia. Władzy nadzorczej przyznano szerokie uprawnienia nadzorcze, m.in. prawo do przeprowadzenia w każdym czasie kontroli stanu majątkowego, sposobu prowadzenia interesów zakładów ubezpieczeń, prawo żądania od zakładów ubezpieczeń złożenia

[134] Do banków państwowych w ówczesnym czasie należał: Bank Gospodarstwa Krajowego, Państwowy Bank Rolny, Pocztowa Kasa Oszczędności.
[135] R. Bobkiewicz podaje, że w okresie po I wojnie światowej system bankowy tworzyły: Komunalne Kasy Oszczędnościowe, gminne kasy oszczędnościowo – pożyczkowe i spółdzielnie kredytowe. Szerzej: R. Bobkiewicz, *Nadzór bankowy*, Słupsk 2000, s. 50.
[136] Rozporządzenie Ministra Skarbu z 17 czerwca 1920 r. o organizacji Urzędu nadzoru nad zakładami ubezpieczeń (Dz. U. z 1920 r., Nr 85, poz. 565).
[137] M. Szaraniec, *Nadzór nad rynkiem ubezpieczeń gospodarczych,* Kraków 2004, s. 53.
[138] Rozporządzenie Prezydenta RP z 26 stycznia 1928 r. o kontroli ubezpieczeń (Dz. U. z 1928 r., Nr 8, poz. 64).

wyjaśnień na piśmie. Władza nadzorcza w przypadku działalności niezgodnej z prawem miała kompetencję do cofnięcia zezwolenia na działalność towarzystw ubezpieczeń. Należy podkreślić, że wybuch II wojny światowej uniemożliwił uchwalenie ustawy o nadzorze nad działalnością ubezpieczeniową.

W dniu 20 stycznia 1921 r. została uchwalona ustawa o organizacji giełd w Polsce[139]. W ten sposób stworzona została podstawa jednolitego prawa giełdowego, bowiem wprowadziła podział na giełdy towarowe oraz pieniężne[140]. Zgodnie z postanowieniami ustawowymi, giełdy pieniężne podlegały Ministrowi Skarbu. Pozwolenie na ich otwarcie wydawał Minister Skarbu w porozumieniu z Ministrem Przemysłu i Handlu. Z kolei giełdy towarowe podlegały Ministrowi Przemysłu i Handlu. Pozwolenie na ich otwarcie wydawał Minister Przemysłu i Handlu w porozumieniu z Ministrem Skarbu.

Nadzór nad giełdą został powierzony rządowi, który wykonywał go za pośrednictwem komisarza giełdowego lub jego zastępcy, mianowanych dla każdej giełdy przez ministra, któremu giełda podlega. Do zakresu czynności komisarza giełdowego należało: nadzorowanie przestrzegania przepisów, usuwanie nadużyć na giełdzie, udział w obradach rady giełdowej, zawieszanie uchwał sprzecznych z ustawą lub statutem giełdy.

Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 28 grudnia 1924 r.[141] ustawa o organizacji giełd w Polsce z 1921 r. została uchylona. Zgodnie z rozporządzeniem, nadzór nad giełdami pieniężnymi został powierzony Ministrowi Skarbu, a nad giełdami towarowymi Ministrowi Przemysłu i Handlu. Właściwy minister sprawował nadzór nad giełdą za pomocą mianowanego przez siebie komisarza giełdowego. Komisarz giełdowy został wyposażony w dodatkowe kompetencje, m.in. uczęszczanie na ogólne zgromadzenie członków giełdy w charakterze organu kontrolującego, składanie wniosków do rozpatrzenia przez radę giełdową, udział w obradach rady giełdowej z głosem doradczym oraz w komisji dyscyplinarnej. Koszty nadzoru państwowego pokrywały podmioty nadzorowane w wysokości wskazanej przez właściwego ministra. Kolejne akty prawne dotyczące organizacji giełd w Polsce nie wprowadzały zmian w zakresie nadzoru nad giełdami[142], a jedynie wprowadzały zmiany dotyczące pośrednictwa w transakcjach giełdowych.

[139] Ustawa z 20 stycznia 1921 r. o organizacji giełd w Polsce (Dz. U. z 1921 r., Nr 13, poz. 71).
[140] M. Puławski, *Dwieście lat minęło. Krótkie opisanie dziejów giełd papierów wartościowych w Polsce,* „Finanse, Rynki finansowe, Ubezpieczenia*"* Szczecin 2017, nr 5, s. 177.
[141] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 28 grudnia 1924 r. o organizacji giełd (Dz. U. z 1924 r., Nr 114, poz. 1019).
[142] Ustawa z 18 marca 1935 r. o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 28 grudnia 1924 r. o organizacji giełd (Dz. U. z 1935 r., Nr 24, poz. 163).

3.2. Model obowiązujący w okresie po II wojnie światowej

Wybuch II wojny światowej negatywnie wpłynął na kształt segmentu bankowego rynku finansowego oraz sprawowany nad nim nadzór, bowiem rozwój bankowości został wstrzymany. W czasie okupacji instytucje kredytowe utraciły część swoich aktywów, tym samym nastąpiła ich likwidacja. Ówczesny sektor bankowy był nastawiony na finansowanie wojny. 15 grudnia 1939 r. został utworzony Bank Emisyjny, w tym samym czasie został stworzony Urząd Nadzoru Bankowego. Związek Banków był odpowiedzialny za koordynację działalności banków[143]. Kierunki działania nadzorcy miały zmierzać do stworzenia porozumienia w zakresie działalności banku centralnego a nadzorcą, osiągając konsensus w zakresie polityki bankowej i monetarnej. Bank Polski[144], pomimo tego, że jego aktywa po wojnie zostały odzyskane, nie wznowił działalności. W 1945 r. został utworzony Narodowy Bank Polski, do którego funkcji zostały zaliczone: emisja pieniądza, organizacja bankowości i systemu pieniężnej obsługi życia gospodarczego[145]. System bankowy tworzył NBP, banki komercyjne, gminne kasy spółdzielcze oraz banki spółdzielcze.

W 1945 r. Ministerstwo Skarbu przyjęło zasady będące podstawą działalności finansowej banków, m.in.: wyłączności kredytowej polegającej na możliwości finansowania tylko w jednym banku, zakazie udzielania kredytów na cele konsumpcyjne, ograniczeniu poszczególnym bankom wykonywania czynności bankowych[146]. Dekretem z 18 grudnia 1945 r.[147] Minister Skarbu z mocy prawa został uprawniony do mianowania w przedsiębiorstwie bankowym komisarza rządowego. Nadzór nad bankami hipotecznymi i instytucjami kredytu długoterminowego powierzony został komisarzowi rządowemu. Ministrowi Skarbu nie zostały ograniczone uprawnienia o charakterze represyjnym, które zostały przyznane rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 17 marca 1928 r.

Reforma bankowa mająca na celu dostosowanie bankowości do gospodarki socjalistycznej rozpoczęła się w 1948 r.[148] Na skutek reformy, wzmocniono pozycję NBP w

[143] Obok działań koordynacyjnych, instytucja ta także reprezentowała poszczególne rodzaje banków (państwowe, prywatne, komunalne).
[144] Jego likwidacja nastąpiła w dniu 7 stycznia 1952 r.
[145] J. Gliniecka, J. Harasimowicz, R. Krasnodębski, *Polskie prawo bankowe (1918 – 1996),* Warszawa 1996, s. 19.
[146] B. Bujak, *Nadzór bankowy…, op. cit.*, s. 60 – 61.
[147] Dekret z 18 grudnia 1945 r. o zmianie niektórych przepisów rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 17 marca 1928 r. o prawie bankowym (Dz. U. z 1946 r., Nr 2, poz. 10).
[148] Z. Landau, *Historia bankowości w Polsce. Bankowość w pierwszych latach Polski Ludowej (1944 – 1948),* „Gazeta Bankowa", 2000, nr 39; B. Grodziska – Modzelewska, *Zintegrowany model nadzoru nad rynkiem finansowy w Polsce jako wypadkowa historycznych koncepcji nadzoru,* „Kwartalnik Prawno – Finansowy*",* Wrocław 2022, nr 3, s. 94 i n.

systemie bankowym oraz wprowadzono podległość NBP w stosunku do Ministra Skarbu[149]. Dekretem z 1948 r. Ministrowi Skarbu powierzono nadzór nad bankami i spółdzielniami kredytowymi[150]. Na mocy wskazanego dekretu z 1948 r. swoje funkcjonowanie rozpoczął Bank Inwestycyjny, który upoważniony był do prowadzenia kontroli finansowych banków. Bank Rolny został zobowiązany do nadzorowania gminnych kas spółdzielczych, Bank Rzemiosła i Handlu do nadzorowania miejskich spółdzielni kredytowych, a Powszechna Kasa Oszczędności nadzorowała pracownicze kasy spółdzielcze.

W okresie od 1950 – 1955 r. następowała centralizacja bankowości. Na mocy ustawy z 22 marca 1951 r. o zmianie przepisów dekretu reformy bankowej[151] nadzór nad bankami został powierzony Ministrowi Finansów. Na mocy tej ustawy uprawnienia o charakterze nadzorczym i kontrolnym, przysługujące dotychczas Bankowi Inwestycyjnemu, Bankowi Rolnemu, Bankowi Rzemiosła i Handlu oraz Powszechnej Kasie Oszczędności zostały odebrane. Na mocy ustawy dewizowej z 28 marca 1952 r.[152] nadzór nad obrotem dewizowym powierzono Ministrowi Finansów.

Na mocy ustawy z 2 grudnia 1958 r. o Narodowym Banku Polskim[153], Bank ten miał prawo do sprawowania nadzoru nad działalnością innych banków i instytucji w zakresie wykonywania przez nie uprawnień dewizowych, udzielania zezwoleń w zakresie obrotu i posiadania wartości dewizowych oraz kontroli wykonywania planów obrotów płatniczych z zagranicą. Ustawa nakładała na Prezesa NBP obowiązek kierowania działalnością Banku zgodnie z wytycznymi Ministra Finansów. Tym samym, w rzeczywistości, funkcję nadzoru sprawował Minister Finansów.

Zgodnie z ustawą o prawie bankowym z 1960 r.[154], do czynności bankowych uprawnione zostały: banki państwowe, banki w formie spółek akcyjnych, spółdzielnie oszczędnościowo – pożyczkowe. Zgodnie z jej brzmieniem, Minister Finansów sprawował nadzór nad działalnością banków oraz nad wykonywaniem przez spółdzielnie oszczędnościowo – pożyczkowe czynności bankowych. Podporządkowanie działalności banków państwowych wynikało z postanowienia ustawowego, wskazującego, że dyrektor

[149] Od 1952 r. Ministra Finansów.
[150] Dekret z 25 października 1948 r. o reformie bankowej (Dz. U. z 1948 r., Nr 52, poz. 412).
[151] Ustawa z 22 marca 1951 r. o zmianie przepisów dekretu o reformie bankowej (Dz. U. z 1951 r., Nr 18, poz. 143).
[152] Ustawa dewizowa z 28 marca 1952 r. (Dz. U. z 1952 r., Nr 21, poz. 133).
[153] Ustawa z 2 grudnia 1958 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 1958 r., Nr 72, poz. 356); W. Jaworski, *Narodowy Bank Polski 1945 – 1988 (powstanie – rozwój – przebudowa),* [w:] *Polskie Banki Centralne 1828 – 1988,* Warszawa 1988, s. 101; A. Jezierski, C. Leszczyńska, *Pierwsze lata działalności Narodowego Banku Polskiego. Narodziny systemu finansowego PRL,* Warszawa 1996, s. 12 i n.
[154] Ustawa z 13 kwietnia 1960 r. o prawie bankowym (Dz. U. z 1960 r., Nr 20, poz. 121).

reprezentujący bank państwowy kieruje jego działalnością zgodnie z wytycznymi Ministra Finansów.

Dla sektora bankowego przełomowe znaczenie miał rok 1981[155], bowiem działalność banków została wyłączona spod nadzoru Ministra Finansów. Powołana została Rada Banków, będąca organem koordynująco – konsultacyjnym. Do najważniejszych kompetencji tego organu należało opracowywanie założeń polityki pieniężnej i kredytowej, opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących systemu bankowego, ustalanie szczegółowych zasad jego działania. Do czuwania nad wykonaniem uchwał Rady Banków został powołany Prezes NBP.

Kolejnym przełomem w uniezależnieniu sektora bankowego od nadzoru Ministra Finansów były postanowienia ustawy Prawo bankowe[156] oraz ustawy o statucie Narodowego Banku Polskiego[157]. Ustawą Prawo bankowe wprowadzona została definicja banków, zgodnie z którą banki uznane zostały za samodzielne jednostki organizacyjne, posiadające osobowość prawną i działające na podstawie ustawy oraz statutów. Zostały one zobowiązane do współdziałania z Ministrem Finansów w opracowywaniu projektu planu obrotów płatniczych z zagranicą, a nadto bezpośrednio podlegały Sejmowi. Do nadzorowania działalności dewizowej oraz wydawania zezwoleń dewizowych uprawniony został NBP. Do 1989 r. NBP wypełniał zadania centralnej instytucji bankowej, spełniał rolę banku banków, realizował politykę pieniężno – kredytową państwa, spełniał funkcję banku depozytowo – kredytowego oraz nadzorował gospodarkę finansową przedsiębiorstw.

Prezes Rady Ministrów w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w działalności banku w formie spółki akcyjnej mógł zawiesić w czynnościach władze i ustanowić zarząd tymczasowy.

Z uwagi na postępującą integrację europejską, niezbędne stało się rozpoczęcie procesu harmonizacji przepisów krajowych, by były one zgodne ze standardami europejskimi, które to czynności podjęte zostały w 1989 r.

Od 1945 r. zawieszona została działalność prywatnych zakładów ubezpieczeń, w ten sposób został wprowadzony monopol państwa w zakresie ubezpieczeń. Na rynku ubezpieczeń funkcjonowały dwa podmioty, jeden z nich zajmował się ubezpieczeniami krajowymi, a drugi zagranicznymi. System państwowych ubezpieczeń gospodarczych ukształtowany w okresie Polski Ludowej cechował się brakiem rozwiniętego nadzoru państwa nad działalnością

[155] Ustawa z 3 lipca 1981 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe (Dz. U. z 1981 r., Nr 17, poz. 82).
[156] Ustawa z 26 lutego 1982 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 1982 r., Nr 7, poz. 56).
[157] Ustawa z 26 lutego 1982 r. o statucie Narodowego Banku Polskiego (Dz. U. z 1982 r., Nr 7, poz. 57).

zakładów ubezpieczeń. Ustawą z 2 grudnia 1958 r. o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych[158] nadzór nad działalnością zakładów ubezpieczeń został powierzony Ministrowi Finansów. Został on wyposażony w szerokie kompetencje, m.in. prawo do rozwiązania rady ubezpieczeniowej przed upływem kadencji oraz powołanie nowej rady w przypadku nienależytego wypełniania swoich obowiązków, możliwość odwołania członka rady ubezpieczeniowej i powołanie na jego miejsce nowego członka. Zmiany w zakresie ubezpieczeń rozpoczęły się dopiero w 1984 r. wraz z uchwaleniem ustawy o ubezpieczeniach osobowych i majątkowych[159]. Zgodnie z ustawą, organem nadzoru nadal pozostawał Minister Finansów. Minister Finansów był uprawniony do tworzenia i likwidacji państwowego zakładu ubezpieczeń, powoływał i odwoływał kierownika państwowego zakładu ubezpieczeń, zatwierdzał statut regulujący organizację, zakres działania państwowego zakładu ubezpieczeń. Od tego czasu możliwe stało się ponadto powoływanie niepaństwowych zakładów ubezpieczeń, za zgodą Ministra Finansów. Ówczesny nadzór był uproszczony i odpowiadał koncepcji monopolu państwa w zakresie ubezpieczeń gospodarczych, przejawiającego się w możliwej ingerencji ministra w działalność zakładów ubezpieczeniowych.

Z powodu wybuchu II wojny światowej rozwój segmentu kapitałowego, podobnie jak segmentu bankowego został wstrzymany. Dekretem z 21 września 1950 r. o Państwowej Inspekcji Handlowej[160] uchylono rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 23 grudnia 1924 r. o organizacji giełd. Podejmowane po 1945 r. próby wznowienia działalności giełdy warszawskiej były bezskuteczne, co było przyczyną charakteru gospodarki socjalistycznej[161].

3.3. Model obowiązujący od 1989 r.

W roku 1989 upadł komunizm, co zapoczątkowało proces reform rynkowych[162], mających na celu przede wszystkim zreformowanie polskiej bankowości, aby w sposobie działania, strukturze została zbliżona do standardów wspólnotowych[163]. Proces ten można

[158] Ustawa z 2 grudnia 1958 r. o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych (Dz. U. z 1958 r., Nr 72, poz. 357).
[159] Ustawa z 20 września 1984 r. o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych (Dz. U. z 1984 r., Nr 45, poz. 242).
[160] Dekret z 21 września 1950 r. o Państwowej Inspekcji Handlowej (Dz. U. z 1950 r., Nr 44, poz. 396).
[161] D.T. Dziuba, *Giełdy i ich archetypy na ziemiach polskich,* Warszawa 2006, s. 95.
[162] W. Morawski, *Zarys powszechnej historii pieniądza i bankowości,* Warszawa 2002, s. 216; D. Prokopowicz, *Struktura i funkcje nowego systemu bankowego w Polsce,* [w:] *Finanse i bankowość. Teoria i praktyka,* red. A. Dmowski, J. Sarnowski, D. Prokopowicz, Warszawa 2008, s. 150 i n.
[163] A. Pomorska, *Charakter polskiego prawa bankowego i bariery w procesie dostosowawczym polskiego systemu bankowego,* [w:] *Dostosowywanie polskiego systemu bankowego do standardów Unii Europejskiej,* red. A. Pomorska, Lublin 1999, s. 9; Ł. Szewczyk, *Specyfika infrastruktury sektora bankowego i jej ewolucja,* [w:]

rozpatrywać w aspekcie formalnym i realnym. Wymiar formalny przejawia się w postaci konieczności stworzenia przepisów prawnych dostosowanych do prawa wspólnotowego. W konsekwencji tego, stworzona została dwupoziomowa struktura systemu bankowego, której podstawę stanowiła ustawa z 31 stycznia 1989 r. Prawo bankowe[164] oraz ustawa z 31 stycznia 1989 r. o Narodowym Banku Polskim[165]. Wskazane akty prawne stanowiły bazę funkcjonowania zinstytucjonalizowanego departamentu nadzoru bankowego wyodrębnionego z centrali NBP. Wymiar realny procesu reform rynkowych oznacza z kolei zastosowanie przepisów prawnych w praktyce, a mianowicie polega na stworzeniu odpowiednich warunków finansowych, osobowych, technicznych, w celu faktycznego wdrożenia przepisów.

Na podstawie wskazanych ustaw dokonano rekonstrukcji całego systemu bankowego, a ponadto, rozszerzony został katalog czynności bankowych

Nadzór nad działalnością banków, oddziałów i przedstawicielstw zagranicznych banków został powierzony NBP[166]. Cele nadzoru bankowego zostały określone jako zapewnienie bezpieczeństwa wkładów oszczędnościowych, lokat gromadzonych w bankach, zapewnienie zgodności działalności banków z przepisami Prawo bankowe, w szczególności, w zakresie stosunków z osobami prawnymi i fizycznymi. Cele realizowane były przez organ nadzoru – NBP, który spełniał funkcję licencyjną, regulacyjną oraz kontrolno – analityczną.

Prezes NBP został wyposażony w środki nadzorcze mogące być stosowane wobec działalności banków, ale także wobec pracowników banków (tzw. środki *ad personam*)[167]. W sierpniu 1990 r. Departament Nadzoru Bankowego został przekształcony w Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego[168]. W 1991 r. nastąpił napływ kapitału zagranicznego do polskiego sektora bankowego, a w konsekwencji polski sektor bankowy zaczął upodabniać się do systemu bankowego innych krajów, w których obowiązywał system gospodarki rynkowej. Narodowy Bank Polski stał się bankiem państwa, bankiem banków oraz bankiem emisyjnym. Proces transformacji charakteryzowały dynamiczne zmiany, co z kolei miało wpływ na organizację nadzoru nad tym sektorem[169].

Infrastruktura rynku finansowego. Kierunki zmian i ich skuteczność w ujęciu międzysektorowym, red. M. Capiga, G. Szustak, W. Gradoń, Ł. Szewczyk, Warszawa 2019, s. 61.

[164] Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 1989 r., Nr 4, poz. 21).

[165] Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 1989 r., Nr 4, poz. 22).

[166] B. Smykla, *Nadzór bankowy w ustawie o nadzorze nad rynkiem finansowym – wybrane zagadnienia,* „Prawo Bankowe" 2007, nr 1, s. 48 i n.

[167] R. W. Kaszubski, *Funkcjonale…, op. cit.*, s. 78.

[168] M. Niewiadoma, *Wielopoziomowy system kontroli banków,* Warszawa 2008, s. 123.

[169] B. Grodziska – Modzelewska, *Funkcjonowanie systemu bankowego w Polsce a sposób działania islamskich podmiotów mikrofinansowych,* [w:] *Wrocławskie Studia Erazmiańskie,* red. M. Sadowski, A. Demiańczuk, P. Szklarczyk, B. Chrząszcz, Wrocław 2020 t. IV, s. 147.

Zarządzeniem Prezesa NBP[170] ustalona została organizacja nadzoru bankowego oraz tryb jego wykonywania. Zgodnie z nim, nadzór nad działalnością banków sprawuje NBP za pomocą Generalnego Inspektoratu Nadzoru Bankowego oraz jednostek organizacyjnych NBP. Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego bezpośrednio podlegał Prezesowi NBP. Na czele GINB stał dyrektor, któremu powierzono organizację i koordynację w NBP zadań z zakresu nadzoru bankowego. Czynności nadzoru wobec banków spółdzielczych zostały powierzone oddziałom okręgowym NBP.

W latach 1995 – 1997 trwały działania mające na celu utworzenie struktury nadzoru bankowego, zgodnej z wymogami prawa Unii Europejskiej. Wówczas wzmocniono kwestie techniczne działalności bankowej oraz udoskonalono nadzór bezpośredni. Wszystkie zmiany zostały uwzględnione w ustawach z 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe oraz ustawie o NBP. Przepisami ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o NBP[171] nadzór nad sektorem bankowym został usytuowany w Komisji Nadzoru Bankowego oraz jej organie wykonawczym – Generalnym Inspektoracie Nadzoru Bankowego[172]. KNB rozpoczęła działalność 1 stycznia 1998 r.[173], a do jej zadań należało: określanie zasad działania banków zapewniających bezpieczeństwo środków pieniężnych zgromadzonych przez klientów w bankach, nadzorowanie banków w zakresie przestrzegania ustaw, statutu oraz innych przepisów prawa, dokonywanie okresowych ocen stanu ekonomicznego banków i przedstawianie ich Radzie Polityki Pieniężnej oraz wpływu polityki pieniężnej, podatkowej i nadzorczej na ich rozwój, opiniowanie zasad organizacji nadzoru bankowego[174]. Nadzór sprawowany przez KNB stanowił przykład sektorowego modelu nadzoru. Przepisy dotyczące KNB wskazywały jedynie na zadania, skład oraz tryb działania, brak było wskazania jej charakteru prawnego. W skład KNB wchodzili: Prezes NBP jako Przewodniczący Komisji, Zastępca Przewodniczącego Komisji – Minister Finansów lub delegowany przez niego Sekretarz bądź Podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów, przedstawiciel Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezes Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, Przewodniczący Komisji Papierów Wartościowych i Giełd lub jego zastępca, przedstawiciel Ministra Finansów,

[170] Zarządzenie nr 11/92 Prezesa Narodowego Banku Polskiego z 7 sierpnia 1992 r. w sprawie organizacji nadzoru bankowego i trybu jego wykonywania (Dz. Urz. NBP z 1992 r., Nr 7 poz. 16).
[171] Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2025), dalej jako: „ustawa o NBP".
[172] Przepis art. 25 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim stanowił, że decyzje i określone przez Komisję Nadzoru Bankowego zadania będzie wykonywał i koordynował Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego.
[173] R. W. Kaszubski, *Funkcjonalne…, op. cit.*, s. 78.
[174] M. Dębniewska, A. Sołoma, *Bankowość. Produkty, usługi, rynek,* Olsztyn 2003, s. 24.

Generalny Inspektor Nadzoru Bankowego[175]. W sprawach dotyczących regulacji nadzoru bankowego w posiedzeniach Komisji uczestniczył z głosem doradczym przedstawiciel Związku Banków Polskich[176]. KNB przejęła od banku centralnego jego dotychczasowe funkcje związane ze sprawowaniem nadzoru – funkcję licencyjną, regulacyjną, kontrolno – analityczną. KNB kontynuowała proces restrukturyzacji banków zapoczątkowany przez NBP oraz zmierzała do zapewnienia stabilności sektora bankowego. KNB formalnie stanowiła organ niezależny od NBP, jednak w rzeczywistości silne powiązania KNB z NBP były widoczne chociażby w tym zakresie, że pełnienie funkcji Przewodniczącego Komisji zostało powierzone Prezesowi NBP. Nadto, uchwały KNB miały być wykonywane przez Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego, który funkcjonował w ramach banku centralnego. Jednoznacznie stwierdzić należy, że KNB w przedstawionym kształcie nie była podmiotem całkowicie niezależnym od wpływów banku centralnego.

KNB nie stanowiła organu NBP, działała w imieniu i na rachunek państwa, stanowiąc wyodrębnioną część aparatu administracji państwowej[177]. KNB w judykaturze traktowana jest jako pozakonstytucyjny[178], niezależny od NBP centralny organ administracji publicznej[179]. Pośredni wpływ na ukształtowanie modelu nadzoru nad bankami, miały także nowelizacje w przepisach dotyczących listów zastawnych i banków hipotecznych[180] oraz rachunkowości bankowej[181].

Wyodrębnienie instytucji nadzoru bankowego oznaczało zmianę w podejściu nadzorczym, w ten sposób zmierzano do ograniczenia ryzyka związanego z działalnością bankową. Pomimo pewnych niedoskonałości Komisji, jej stworzenie uznawane było i jest za krok do przodu w kierunku rozwiązań przyszłościowych[182]. KNB nie skupiała się wyłącznie na sprawowaniu nadzoru bankowego, ale też wprowadzała reguły mające na celu zapewnienie sprawności świadczenia usług finansowych. Do wadliwych rozwiązań związanych z funkcjonowaniem KNB należało jednak to, iż ustawodawca nie zapewnił jej niezależności zarówno w aspekcie finansowym jak i podmiotowym, nie sprecyzował także jej pozycji

[175] A. Mikos, *Ustrojowa pozycja Banku Centralnego w Polsce,* Warszawa 2006, s. 118.
[176] Z. Dobosiewicz, *Bankowość…, op. cit.*, s. 31.
[177] C. Leszczyńska, *Zarys…, op. cit.*, s. 74.
[178] M. Dębniewska, A. Sołoma, *Bankowość…, op. cit.*, s. 23.
[179] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r., U 4/06, (M. P. z 2006 r. Nr 66, poz. 680).
[180] Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 110), dalej jako: „ustawa o listach zastawnych".
[181] Rozporządzenie Ministra Finansów z 14 stycznia 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości banków (Dz. U. z 2004 r., Nr 7, poz. 57).
[182] W. Baka, *Bankowość centralna. Funkcje. Metody. Organizacja,* Warszawa 2001, s. 119.

ustrojowej, charakteru tego organu, a także jej odpowiedzialności za działania[183]. Kolejne nowelizacje ustawy prawa bankowego miały miejsce w 2001 r.[184] i 2004 r.[185], stanowiły one preludium do dostosowania przepisów do wymogów Unii Europejskiej w ramach procedury akcesyjnej. Celem nowych regulacji było uwzględnienie specyfiki polskiego sektora bankowego w regulacjach, które wywodzą się z prawodawstwa Unii Europejskiej, a także poprawa funkcjonowania polskich banków[186].

Nasilające się tendencje nakierowane na demonopolizację działalności ubezpieczeniowej znalazły swoje odzwierciedlenie w ustawie z 1989 r.[187] oraz ustawie z 1990 r.[188]. Z uwagi na intensywny rozwój rynku ubezpieczeniowego, zmieniony został system nadzoru finansowego nad segmentem ubezpieczeniowym. Nadzór powierzony został Ministrowi Finansów, któremu przysługiwało uprawnienie do wydawania zezwolenia na prowadzenie działalności. Minister Finansów posiadał kompetencję do zatwierdzania standardowych, ogólnych warunków ubezpieczeń, określenia przypadków dopuszczalności zawierania ubezpieczeń. Powierzając nadzór Ministrowi Finansów, ustawodawca nie zagwarantował w jakimkolwiek stopniu niezależności tej instytucji.

W dniu 1 lutego 1996 r. powstał Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń jako centralny organ administracji państwowej, na którego czele stał prezes powoływany przez Prezesa Rady Ministrów. Minister Finansów zachował uprawnienia licencyjne i legislacyjne, a pozostałe funkcje nadzorcze wraz z licencjonowaniem pośredników ubezpieczeniowych powierzono PUNU. Celem nadzoru była ochrona interesów osoby ubezpieczającego i zapobieganie sytuacji, w której zakład ubezpieczeń nie będzie w stanie wypłacić ubezpieczającemu należnego świadczenia. W wyniku wejścia w życie ustawy z 2002 r.[189] został zlikwidowany PUNU i Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi, a w miejsce tych podmiotów powołano Komisję Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych, a jej

[183] K. Zalega, *Wpływ nadzoru bankowego na sektor bankowy w świetle najnowszych badań,* „Bank i Kredyt" 2003, nr 10, s. 50 i n.
[184] Ustawa z 23 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz zmianie innych ustaw (Dz. U. z 2001 r., Nr 111, poz. 1195).
[185] Ustawa z 1 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz zmianie innych ustaw (Dz. U. z 2004 r., Nr 91, poz. 870).
[186] J. Koleśnik, M. Zygierewicz, *Wpływ zmian w polityce pieniężnej podatkowej oraz regulacji ostrożnościowych i działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego na działalność banków w 2004 r.,* Warszawa 2005, s. 21; E. Rutkowska, *Nadzór bankowy,* [w:] *Prawo bankowe w zarysie,* red. E. Fojcik – Mastalska, Wrocław 2004, s. 120 i n.
[187] Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych (Dz. U. z 1989 r., Nr 30, poz. 160).
[188] Ustawa z dnia 18 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. z 1990 r., Nr 59, poz. 344).
[189] Ustawa z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2002 r., Nr 25, poz. 253).

realizację ustawowych zadań wykonywał Urząd Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych. Nadzorem ubezpieczeniowym i emerytalnym objęta została działalność ubezpieczeniowa, w zakresie pośrednictwa ubezpieczeniowego, w zakresie funduszy emerytalnych oraz w zakresie pracowniczych programów emerytalnych.

Ustawą uchwaloną 22 marca 1991 r. Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi i funduszach powierniczych[190] określono natomiast zasady publicznego rynku papierów wartościowych, zaś na jej podstawie utworzona została Komisja Papierów Wartościowych, domy maklerskie oraz giełda. Nadzór nad nią sprawował Prezes Rady Ministrów, do którego kompetencji należało powoływanie przewodniczącego Komisji oraz jego zastępców. Komisja Papierów Wartościowych była centralną instytucją w zakresie regulacji i nadzoru nad publicznym rynkiem kapitałowym[191]. Na mocy ustawy z 1997 r.[192] Komisja Papierów Wartościowych uległa przekształceniu w Komisję Papierów Wartościowych i Giełd, stanowiącą organ administracji rządowej w zakresie m.in. publicznego obrotu papierami wartościowymi. Do jej zadań należało sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem reguł uczciwego obrotu i konkurencji w zakresie publicznego obrotu oraz nad zapewnieniem powszechnego dostępu do rzetelnych informacji na rynku papierów wartościowych oraz podejmowanie działań mających na celu sprawne funkcjonowanie rynku papierów wartościowych. Ochrona inwestorów na rynku kapitałowym stanowiła główne zadanie Komisji. Nadzór Komisji nad rynkiem kapitałowym był realizowany w formie wstępnej jako analiza wniosków i udzielanie zezwoleń oraz nadzór bieżący jako stosowanie instrumentów nadzorczych, stałe monitorowanie podmiotów rynku kapitałowego[193]. Nadzór nad Komisją Papierów Wartościowych i Giełd sprawował minister właściwy do spraw instytucji finansowych.

Po 1989 r. dominowała koncepcja pluralizmu nadzorczego, inaczej nazywanego nadzorem sektorowym lub rozproszonym, którego istota polegała na powierzeniu nadzoru wyspecjalizowanym podmiotom[194]. Wówczas nadzór nad określonymi obszarami rynku finansowego – segmentem bankowym, ubezpieczeniowym i kapitałowym sprawowały trzy niezależne od siebie instytucje nadzorcze.

---

[190] Ustawa z 22 marca 1991 r. – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi i funduszach powierniczych (Dz. U. z 1991 r., Nr 35, poz. 155).
[191] M. Daniluk, *Rynek kapitałowy: papiery wartościowe, operacje giełdowe, strategie inwestowania,* Warszawa 1998, s. 92.
[192] Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi (Dz. U. z 1997 r., Nr 118, poz. 754).
[193] W. Pochmara, A. Zapała, *Prawa uczestnika funduszu inwestycyjnego i sposób ich realizacji,* Warszawa 2004, s. 154 – 155.
[194] A. Nadolska, *Nadzór finansowy…, op. cit.*, s.71.

3.4. Model obecnie obowiązujący

Do czynników, które mają wpływ na zorganizowanie nadzoru nad rynkiem finansowym od najdawniejszych czasów należał poziom rozwoju ekonomicznego kraju, rozmiar i struktura rynku finansowego, zmiany zachodzące w obszarze rynku finansowego, uwarunkowania polityczne, a także koszty działalności instytucji nadzorczej.

Z przedstawionej genezy kształtowania się krajowego organu nadzoru wynika, że zakres nadzoru finansowego oraz sposób jego działania zależny był od rozwoju poszczególnych segmentów rynku finansowego oraz stale pojawiających się potrzeb.

Obecnie nad polskim rynkiem finansowym Komisja Nadzoru Finansowego sprawuje nadzór zintegrowany. Na obowiązujący model nadzoru nad rynkiem finansowym niewątpliwie miała wpływ akcesja Polski do Unii Europejskiej[195] oraz zmiany na rynku finansowym, niosące za sobą nowe rodzaje ryzyka, którym dotychczasowy model nadzoru nie mógł w pełni przeciwdziałać[196]. Podkreślenia wymaga fakt, że UE nie nałożyła na żadne państwo unijne obowiązku zastosowania określonego modelu nadzoru[197]. Decyzja dotycząca modelu nadzoru należała do władz państwa, które musiało jedynie dostosować przepisy dotyczące nadzoru finansowego do wymogów stawianych przez wspólnotowe regulacje. Z kolei państwo powinno wybrać taki nadzór, by był on dostosowany do zmian zachodzących na rynku finansowym.

Podjęcie przez ustawodawcę czynności zmierzających do wprowadzenia zintegrowanego modelu nadzoru w Polsce datowane jest na 2006 r., kiedy uchwalona została ustawa z 21 lipca 2006 r. n.r.f., stanowiąca podstawę działania krajowego nadzorcy[198]. W tym akcie prawnym

[195] Asumpt dla Polski w zakresie przeprowadzenia reformy dotyczącej nadzoru nad rynkiem finansowym stanowiło przystąpienie do Unii Europejskiej, a także zmiany zachodzące na rynku finansowym.

[196] M. Janovec, *Bieżąca integracja w zakresie nadzoru rynków finansowych,* [w:] *Instytucje prawnofinansowe w warunkach kryzysu gospodarczego,* red. W. Miemiec, K. Sawicka, Warszawa 2014, s . 588.

[197] Brak przepisów prawnych wprowadzonych przez unijnego legislatora dotyczących kształtu nadzoru finansowego, jaki powinien zostać nadany w państwach członkowskich, nie oznacza jednoznacznie „braku zainteresowania" ze strony Unii Europejskiej. Zgodnie z decyzją Rady z 29 czerwca 1998 r. w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych, nakłada obowiązek na władze państw członkowskich do zasięgnięcia opinii Europejskiego Banku Centralnego w sprawie każdego projektu przepisu prawnego, podlegających jego kompetencji, szczególnie w zakresie: krajowych banków centralnych, zasad mających zastosowanie do instytucji finansowych, w zakresie, w jakim wywierają istotny wpływ na stabilność instytucji finansowych i rynków. Do standardów europejskich zaliczyć należy powierzenie nadzoru finansowego wyspecjalizowanej instytucji nadzorczej.

[198] Marginalnie wskazać należy, że tak naprawdę już od 2002 r. w Polsce rozpoczął się proces wprowadzania zintegrowanego modelu nadzoru, kiedy powołana została Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych, skupiająca kompetencje Państwowego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń oraz Urzędu Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi. Jednak faktyczne rozpoczęcie wdrażania nowego modelu nadzoru finansowego jest datowane na 2006 r. z uwagi, że w tym czasie przyjęta została ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym, która ukształtowała podstawy systemu nadzoru finansowego

wskazano zakres, cel oraz organizację nadzoru nad rynkiem finansowym[199]. Nie jest to jednak jedyne źródło prawa dotyczące działalności KNF, bowiem zawiera ona odesłania do innych ustaw oraz unijnych aktów prawnych, tym samym regulacje prawne dotyczące nadzoru zostały ukształtowane w sposób rozczłonkowany z podziałem na dwa poziomy. Pierwszy poziom stanowi u.n.r.f., stanowiąca część ogólną dla działania krajowego nadzorcy. Z kolei drugi poziom stanowią szczegółowe akty prawne, w których uregulowane zostały zadania i kompetencje KNF nad poszczególnymi segmentami rynku finansowego.

Rozproszony sposób ujęcia zintegrowanego modelu nadzoru przez ustawodawcę, który z definicji stanowi podmiot neutralny i racjonalny, uznać należy za trafny, bowiem uwzględnione zostały wymogi wynikające z wprowadzenia tego typu nadzoru. Ujednolicone zostały kwestie ogólne dotyczące nadzoru finansowego, a jednocześnie skupiono się na różnorodności i specyfice poszczególnych segmentów tworzących rynek finansowy.

Uzasadnieniem zmiany dotychczasowego modelu nadzoru była zmieniająca się sytuacja na rynku finansowym, powstawanie konglomeratów finansowych, zwiększająca się niewydolność dotychczas funkcjonujących organów nadzorczych.

Proces tworzenia nowej instytucji nadzorczej był czynnością złożoną, przebiegającą dwuetapowo[200]. Pierwszy etap datowany jest na dzień 19 września 2006 r., kiedy to KNF przejęła kompetencje Komisji Papierów Wartościowych i Giełd oraz Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych, obejmując nadzór nad rynkiem kapitałowym i ubezpieczeniowym. Kolejny etap nastąpił w dniu 1 stycznia 2008 r. wówczas KNF stała się właściwa w zakresie nadzoru bankowego, przejmując kompetencje Komisji Nadzoru Bankowego. Struktura KNF została ukształtowana w taki sposób, że rolę GINB pełni Pion Nadzoru Bankowego UKNF. W czasie trwania okresu przejściowego, przed formalnym przejęciem kompetencji nadzorczych przysługujących KNB przez KNF, skupiono się na zmianach w obrębie segmentu bankowego w celu jak najlepszego przygotowania go na zmianę instytucji nadzorczej. Przekształcenia na gruncie segmentu bankowego polegały na zmianie Prezesa KNB na Przewodniczącego KNF. KNF powierzono także sprawowanie

[199] K. Majewski, P. Majewska, *Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, a dopuszczalność drogi sądowoadministracyjnej (skargi do sądu) od decyzji Komisji Nadzoru Finansowego – wybrane zagadnienia,* „Kwartalnik Prawno – Finansowy", Wrocław 2019, nr 4, s. 43.

[200] To, czy segment bankowy w 2008 r. zostanie objęty nadzorem KNF, nie było przesądzone, bowiem 30 lipca 2007 r. Ministerstwo Finansów skierowało do uzgodnień międzyresortowych projekt ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym. Zgodnie z założeniami nowelizacji, drugi etap integracji miał nastąpić w 2013 r., kiedy zlikwidowana zostałaby Komisja Nadzoru Bankowego oraz Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego. Za opóźnieniem pełnego procesu integracji w ocenie Ministerstwa Finansów przemawiał brak organizacyjnego dopracowania rozwiązania nadzorczego. Na pełną integrację nadzoru w 2008 r. miało wpływ stanowisko partii rządzącej.

nadzoru uzupełniającego. Komisji został powierzony również nadzór nad instytucjami pieniądza elektronicznego, zaś od 27 października 2012 r. KNF sprawuje nadzór także nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo – kredytowymi. Wskazać należy także na stanowisko EBC w przedmiocie wprowadzenia zintegrowanego nadzoru nad rynkiem finansowym w Polsce. EBC pierwotnie nie ocenił pozytywnie projektu ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym w Polsce[201]. Negatywna ocena projektu ustawy była związana m.in. z postanowieniami wskazującymi na utworzenie monokratycznego organu nadzorczego Prezesa Urzędu Nadzoru Finansowego nad całym zintegrowanym rynkiem finansowym. Nadto, dotychczasowe działania nadzorcze podejmowane względem sektora bankowego przez KNB oceniane były pozytywnie. EBC w swoim stanowisku zalecił, by organ nadzoru nad sektorem bankowym posiadał kolegialną strukturę oraz aby banki centralne jak najbardziej były angażowane w procesy nadzorcze, wymianę informacji między organami nadzoru a bankami centralnymi, które dbają o zapewnienie stabilności finansowej z istoty swojej działalności. Zgodnie ze stanowiskiem EBC, „banki centralne mogą w wartościowy sposób przyczyniać się do prowadzonych procesów nadzorczych, przy czym jednocześnie dostęp banków centralnych do informacji pochodzących z systemu nadzoru wpływa dodatnio na prowadzone przez nie operacje polityki pieniężnej, nadzór systemowy nad systemami płatności oraz utrzymanie stabilności systemowej”[202]. Stanowisko EBC zostało uwzględnione w zmianach wprowadzonych do projektu u.n.r.f.

Niezależność instytucjonalno – prawna[203] to postulowana cecha, która powinna stanowić fundament sprawowania przez KNF nadzoru zintegrowanego nad rynkiem finansowym, bowiem tylko wtedy organ ten będzie prawidłowo spełniać swoją funkcję[204]. W pełni zgodzić należy się z K. Jaroszyńskim i M. Wierzbowskim, że „Niezależność powinna występować w sferze wewnętrznej, w zakresie personalnej obsady stanowisk oraz organizacji urzędu. Najważniejsza jest jednak niezależność w sferze zewnętrznej, polegająca na samodzielnym wydawaniu rozstrzygnięć, których treść nie powinna być modyfikowana przez żaden inny

[201] Opinia EBC z 9 marca 2006 r. wydana na wniosek Ministra Finansów Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie projektu ustawy o nadzorze nad instytucjami finansowymi, CON/2006/15.
[202] Opinia EBC z 9 marca 2006 r., CON/2006/15, s. 8.
[203] Niezależność krajowego organu nadzoru jest przedstawiana w kilku wymiarach, m.in. personalnym, organizacyjnym, programowym i finansowym. Szerzej: M. Zaleska, *Nadzór nad rynkiem finansowym ze szczególnym uwzględnieniem nadzoru bankowego,* [w:] *Współczesna bankowość,* red. M. Zaleska, Warszawa 2009, s. 59.
[204] I. Maj, A. Maślanka, *Niezależność Komisji Nadzoru Finansowego,* [w:] *Nadzór nad rynkiem finansowym. Aktualne tendencje i problemy dyskusyjne,* red. E. Fojcik – Mastalska, E. Rutkowska – Tomaszewska, Wrocław 2011, s. 63; P. Lisoń, *Funkcje administracji gospodarczej a wyspecjalizowane organy administracji (ze szczególnym uwzględnieniem organów niezależnych od rządu),* [w:] *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej,* red. B. Popowska, Poznań 2006, s. 106 – 109.

organ poza sytuacjami obligatoryjnego współdziałania”[205]. Kolegialność, niezależność, autonomiczność, szerokie kompetencje nadzorcze, komplementarność z unijnym nadzorcą to cechy charakteryzujące Komisję Nadzoru Finansowego, która jest krajowym organem nadzoru, sprawującym nadzór nad wszystkimi segmentami rynku finansowego. Organ ten uznać należy za wynik procesu integracji poprzednio funkcjonujących organów sprawujących nadzór sektorowy, tj. Komisji Nadzoru Bankowego, Komisji Papierów Wartościowych i Giełd oraz Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych. KNF nazywana jest także sukcesorem poprzednio działających organów nadzoru nad poszczególnymi sektorami rynku finansowego[206].

Zmiany w zakresie organizacji nadzoru finansowego w Polsce miały charakter ewolucyjny i równolegle do nich następował dynamiczny rozwój rynku finansowego. Do najważniejszych aspektów przekształceń mających miejsce w zakresie modelu nadzoru, nie należy wbrew powszechnemu przekonaniu powierzenie nadzoru wyspecjalizowanemu organowi, lecz uzyskanie jak najwyższego wskaźnika skuteczności organu nadzoru. Wskazać należy, iż decyzja o wprowadzeniu zintegrowanego modelu nadzoru finansowego podyktowana była, nie tylko kwestią niedoskonałości nadzoru sektorowego, ale także powszechnie obowiązującym trendem na rynkach finansowych państw europejskich, który wywarł bezpośrednie skutki na rozwiązania wdrożone ostatecznie na gruncie polskim.

4. Charakterystyka Komisji Nadzoru Finansowego

4.1. Charakter prawny

Na temat charakteru prawnego KNF nadal toczą się liczne spory i to nawet pomimo wypowiedzi poczynionych w tym zakresie przez Trybunał Konstytucyjny chociażby w orzeczeniu z 2011 r.[207] Sąd Konstytucyjny jednoznacznie wskazał, że Komisja jest szczególnym organem administracji publicznej, nieprzynależnym do administracji rządowej. Treść tego orzeczenia została zaaprobowana przez przedstawicieli doktryny[208]. Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny[209] wskazał, że KNF nie jest centralnym organem

[205] J. Jaroszyński, M. Wierzbowski, *Organy regulacyjne,* [w:] *Podmioty administrujące. System prawa administracyjnego,* red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, tom VI, s. 353.
[206] P. Wajda, *Rola decyzji…, op. cit.*, s. 150.
[207] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 czerwca 2011 r., K 2/09, (Dz. U. z 2011 r., nr 134, poz. 788).
[208] B. Przywora w glosie do wyroku TK z 15 czerwca 2011 r., K2/09, Przegląd Sejmowy 5(106)/2011 wyraża aprobatę w zakresie rozważań zawartych w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego; A. Jurkowska – Zeidler, *Status prawny Komisji Nadzoru Finansowego jako organu administracji publicznej w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 czerwca 2011 roku,* „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, t. 28, s. 144 – 145.
[209] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 5 października 2010 r., VI SA/Wa 1420/10, LEX nr 694221.

administracji rządowej, gdyż ustawa nie wskazuje na taką pozycję tego organu. W uzasadnieniu sąd zwrócił uwagę na art. 11 ust. 6 u.n.r.f., stanowiący, że do decyzji Komisji stosuje się odpowiednio przepis art. 127 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego[210], chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej, a następnie na brzmienie art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a., „ministrem" w rozumieniu k.p.a. są również kierownicy centralnych urzędów administracji rządowej podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Prezesa RM lub właściwego ministra. W ocenie sądu, gdyby zamiarem ustawodawcy było zaliczenie Komisji do centralnych organów administracji rządowej, regulacja zawarta w treści art. 11 ust. 6 u.n.r.f. byłaby zbędna. Naczelny Sąd Administracyjny w zakresie tej tematyki nie pozostał bierny, wskazując w swoim postanowieniu[211], że zasadnym staje się zakwalifikowanie KNF jako centralnego organu administracji publicznej. Organ administracji publicznej definiowany jest jako „wyodrębniona jednostka organizacyjna aparatu państwowego, pełniąca określone funkcje w dziedzinie życia społecznego"[212].

KNF przez niektórych przedstawicieli doktryny kwalifikowana jest jako centralny organ administracji publicznej, a przez innych jako centralny organ administracji rządowej. Reprezentantami pierwszego poglądu są P. Satnisławiszyn[213], A. Jurkowska – Zeidler[214], R. Blicharz[215]. Za drugim stanowiskiem opowiada się K. Chochowski[216], L. Góral[217], R. Kaszubski[218], E. Rutkowska[219]. Odmienne stanowisko przyjmuje T. Nieborak[220], wskazując, że KNF to organ administracji państwowej.

---

[210] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.), dalej jako: „k.p.a.".

[211] Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 31 sierpnia 2011 r., II GSK 1607/11, LEX nr 896392.

[212] E. Radziszewski, *Zadania i kompetencje organów administracji publicznej po reformie ustrojowej państwa,* Warszawa 2000, s. 19; M. Krawczyk, *Aktualność pojęcia organu administracji publicznej i kryteria aktualności pojęć,* [w:] *Aktualność pojęć prawa administracyjnego,* red. W. Jakimowicz, Warszawa 2021, s. 116 i n.; J. Boć, *Organizacja prawna administracji,* [w:] *Prawo administracyjne,* red. J. Boć, Wrocław 2003, s. 133 – 134; B. Adamiak, *Uwagi o współczesnej koncepcji organu administracji publicznej,* [w:] *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar,* red. E. Ura, Rzeszów 2004, s. 13 – 19.

[213] P. Stanisławiszyn, *Status Komisji Nadzoru Finansowego w polskim systemie bankowym,* [w:] *Problemy współczesnej bankowości. Zagadnienia prawne,* red. W. Góralczyk, Warszawa 2014, s. 315 – 317.

[214] A. Jurkowska – Zeidler, *Nadzór…, op. cit.*, s. 150.

[215] R. Blicharz, *Nadzór…, op. cit.*, s. 42 – 43.

[216] K. Chochowski, *Status prawny Komisji Nadzoru Finansowego,* „Prawo Europejskie w Praktyce", 2008, nr 7 – 8.

[217] L. Góral, *Zintegrowany…, op. cit.*, s. 141.

[218] R.W. Kaszubski, *Ingerencja państwa w procesy gospodarcze – na przykładzie nadzoru nad instytucjami świadczącymi usługi na rynku finansowym,* [w:] *Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej,* red. W. Szwajdler, H. Nowicki, Toruń 2009, s. 195.

[219] E. Rutkowska, *Problem integracji nadzoru nad rynkiem finansowym w Polsce,* „Gdańskie Studia Prawnicze", 2007, t.16, s. 614.

[220] T. Nieborak, *Komisja Nadzoru Finansowego jako gwarant stabilności polskiego systemu finansowego,* [w:] *Prawo wobec wyzwań współczesności,* red. B. Guzik, N. Buchowska, P. Wiliński, Poznań 2008, s. 363.

Przypomnieć wypada, że konstytucyjnym kryterium uznania określonego organu za należący do struktury administracji rządowej jest sprawowanie przez Radę Ministrów – w sposób bezpośredni lub pośredni, tj. przez Prezesa Rady Ministrów lub ministra – zwierzchnictwa nad działalnością tego organu. W aktach prawnych dotyczących KNF nie ma przepisu, który wprost określałby Komisję jako centralny organ administracji rządowej. To, że wcześniejsze organy sprawujące nadzór, których sukcesorem jest Komisja, stanowiły organy administracji rządowej, nie przesądza o tym, że Komisja też nim jest.

Niewątpliwie KNF jest organem państwa, albowiem została wyodrębniona pod względem organizacyjnym oraz wyposażona w kompetencje nadzorcze i instrumenty nadzorcze, które uprawniają ją do ich zastosowania wobec nakreślonych przez ustawodawcę podmiotów. Nadzór nad działalnością Komisji sprawuje Prezes Rady Ministrów[221]. W konsekwencji, zasadne wydaje się wskazanie, czy ustanowienie nadzoru, jego zakres nie stoją w sprzeczności z niezależnością Komisji. Ustawodawca w u.n.r.f. zawarł jedynie stwierdzenie, że „Nadzór nad działalnością Urzędu sprawuje Prezes Rady Ministrów". Samo wskazanie na sprawowanie nadzoru nie daje uprawnień do jakiejkolwiek ingerencji podmiotu nadzorczego w działania prowadzone przez podmiot nadzorowany, jeśli nie zostały wskazane środki tegoż nadzoru[222], co ma miejsce w przypadku sprawowanego nadzoru przez Prezesa Rady Ministrów. Ten zaś został jedynie wyposażony w kompetencje, które nie są ściśle związane z nadzorem[223]. Analizie poddać należy terminologię zastosowaną w u.n.r.f., a mianowicie ustawodawca w u.n.r.f. opisując Komisję jako „organ" nie dodał „administracji rządowej". Taką sytuację uznać należy za zamierzony zabieg legislacyjny, by Komisji nie zakwalifikować jako organu administracji rządowej, a postrzegać ją jako organ ulokowany poza strukturami administracji rządowej. Nadto, KNF nie została umieszczona w enumeratywnym katalogu art. 33 a ustawy o działach administracji rządowej[224], który przewiduje nadzór Prezesa Rady Ministrów nad działalnością administracji rządowej nieobjętych działami. W ten sposób ustawodawca nie zakwalifikował Komisji jako organu,

[221] A. Sokołowska, *Nadzór nad rynkiem finansowym,* [w:] *System nadzoru i bezpieczeństwa na rynku finansowym w Polsce,* red. D. Ostrowska, Warszawa 2013, s. 99.
[222] M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 89.
[223] Nadzór sprawowany przez Prezesa Rady Ministrów względem KNF jest tzw. quasi – nadzorem, bowiem brak jest skutecznych środków nadzorczych. Można zaryzykować postawienie tezy, że środki prawne przyznane Prezesowi Rady Ministrów są skuteczne na etapie kształtowania składu osobowego KNF, natomiast w czasie działania nadzorcy, brak jest skutecznych możliwości, by Premier miał możliwość wpływania na działalność KNF albowiem środki mu przysługujące mają charakter niewładczych form działania.
[224] Ustawa o działach administracji rządowej z 4 września 1997 r. (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2512 ze zm.), dalej jako: „ustawa o działach".

który wchodzi w skład działu administracji rządowej oraz jest nadzorowany przez Prezesa Rady Ministrów na zasadach ustawy o działach[225].

Polski ustawodawca nie posługuje się w sposób spójny pojęciem regulacji ani organu regulacyjnego. Spośród aktów prawa krajowego stanowiących podstawy prawne działania wskazanych powyżej organów, jedynie Prawo energetyczne[226] określa Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki jako „organ regulacyjny". W przypadku Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego czy Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustawodawca poprzestaje na nazwaniu ich „centralnymi organami administracji rządowej". W przypadku KNF, ustawa głosi, że Komisja jest organem właściwym w sprawach nadzoru nad rynkiem finansowym. Pomimo takiego sformułowania przez prawodawcę, Komisja kwalifikowana jest także jako organ regulacyjny, z uwagi na skupienie jej działalności na aktywności gospodarczej związanej z rynkami finansowymi. Ingerencja KNF w rynki finansowe stanowi specyficzny rodzaj regulacji, zarówno pod względem celów (m.in. ochrona inwestorów, bezpieczeństwa obrotu), jak i środków (m.in. zezwolenia administracji na różne czynności). Cele te są pokrewne celom regulacji na rynkach infrastrukturalnych, a zachowania przedsiębiorców nadzorowane przez KNF mają charakter typowo gospodarczy, z tego powodu Komisję można nazwać organem regulacyjnym[227].

Bez cienia wątpliwości przyjąć należy, że gdyby Komisja została zakwalifikowana jako organ administracji rządowej, to byłoby to ewidentnie sprzeczne z jedną z najważniejszych cech mających wyróżniać Komisję na tle innych organów – cechą niezależności Komisji, która wówczas nie mogłaby być organem niezależnym, w szczególności wolnym od politycznych wpływów na jej działalność.

4.2. Struktura

Dokonując analizy struktury KNF wskazać należy w pierwszej kolejności na art. 3 ust. 1 u.n.r.f. stanowiący, że Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, zwany dalej "Urzędem Komisji", jest państwową osobą prawną, której zadaniem jest zapewnienie obsługi Komisji Nadzoru Finansowego i Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego[228]. Z kolei ust. 4

[225] S. Pawłowski, *Pozycja ustrojowa Komisji Nadzoru Finansowego,* [w:] *Aktualne problemy konstytucyjne w świetle wniosków, pytań prawnych i skarg konstytucyjnych do Trybunału Konstytucyjnego,* red. P. Daniluk, P. Radziewicz, Warszawa 2010, s. 18.

[226] Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1385 ze zm.).

[227] J. Jaroszyński, M. Wierzbowski, *Organy…, op. cit.*, s. 313. Funkcja regulacyjna KNF zostanie scharakteryzowana w rozdziale trzecim niniejszej pracy.

[228] Wynikiem wejścia w życie ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku (Dz. U. z 2018 r., poz. 2243 ze zm.) była zmiana statusu KNF. KNF stała się organem Urzędu KNF.

tego artykułu, stanowi, że Organami Urzędu Komisji są: Komisja Nadzoru Finansowego, która jest właściwa w sprawach nadzoru nad rynkiem finansowym oraz Przewodniczący Komisji, który kieruje działalnością Urzędu Komisji i reprezentuje Urząd Komisji na zewnątrz. Dodatkowo, uczestniczy w procesie uzewnętrzniania woli Komisji poprzez umocowanie do podpisywania jej uchwał.

Urząd KNF jest państwową osobą prawną o charakterze organizacyjno – technicznym, której rolą jest zapewnienie w jak najlepszy sposób wykonywania zadań nałożonych ustawowo na KNF[229]. Przewodniczącemu Komisji w sprawach cywilnych wynikających ze stosunków związanych z uczestnictwem w obrocie na rynku finansowym albo dotyczących podmiotów wykonujących działalność na tym rynku, przyznane zostały uprawnienia prokuratora wynikające z kodeksu postępowania cywilnego. W przypadku spraw dotyczących przestępstw skierowanych przeciwko interesom uczestników rynku, pozostających w związku z działalnością podmiotów wykonujących działalność na tym rynku, Przewodniczącemu Komisji, na jego wniosek przysługuje prawo pokrzywdzonego w postępowaniu karnym[230]. Taka regulacja umożliwia Przewodniczącemu KNF udział w dalszych etapach postępowań prowadzonych przez policję, prokuraturę, a co najważniejsze w procesie sądowym jako oskarżyciel posiłkowy. Przewodniczący Komisji może także wydawać decyzje administracyjne, jeżeli przepisy szczególne tak stanowią, a także postanowienia, zarządzenia i zalecenia. Wówczas wykonuje on uprawnienia Komisji lub działa na podstawie stosownego upoważnienia, zgodnie z art. 12 ust. 1 u.n.r.f. Upoważnienie nadawane jest przez Komisję Przewodniczącemu, jednakże nie może ono dotyczyć spraw zastrzeżonych do jej wyłącznych kompetencji, wskazanych w art. 12 ust. 2 u.n.r.f. Zaznaczyć należy, że Przewodniczący został wyeliminowany z kategorii spraw jedynie w zakresie rozstrzygania ich co do istoty. Decyzje wydawane przez Przewodniczącego nie podlegają kontroli KNF poprzez ich zatwierdzenie, z uwagi na fakt, że wydając je działa w imieniu Komisji, a nie własnym. Mając na względzie wskazaną regulację, uznać należy, że Przewodniczący KNF posiada dużą niezależność. Dodatkowo, w obecnym stanie prawnym, brak jest podstaw do ponoszenia przez Przewodniczącego KNF odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, bowiem nie znajduje się on w katalogu osób ponoszących taką odpowiedzialność stosownie do art. 198 ust. 1 i 2 Konstytucji RP[231] oraz art. 1 ustawy o Trybunale Stanu[232].

[229] D. Ostrowska, *System nadzoru…, op. cit.*, s. 100.
[230] P. Ochman, *Rola Komisji Nadzoru Finansowego w karnej ochronie rynku finansowego,* „Ius Novum" 2016, nr 4, s. 331.
[231] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: „Konstytucja RP".

Skład KNF uznać należy za rozbudowany, bowiem obecnie oparty jest on na trzynastu podmiotach[233], a każdy z nich reprezentuje interesy poszczególnych grup oraz posiada odmienny zasób wiedzy, wzajemnie się uzupełniając, w konsekwencji zminimalizowane zostaje ryzyko podjęcia wadliwych rozstrzygnięć. W skład KNF, oprócz przewodniczącego, wchodzi trzech zastępców[234] i dziewięciu członków, którymi są: minister właściwy do spraw instytucji finansowych (albo jego przedstawiciel), minister właściwy do spraw gospodarki (albo jego przedstawiciel), minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego (albo jego przedstawiciel), Prezes Narodowego Banku Polskiego (albo delegowany przez niego członek Zarządu Narodowego Banku Polskiego), przedstawiciel Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, przedstawiciel Prezesa Rady Ministrów, przedstawiciel Bankowego Funduszu Gwarancyjnego[235], przedstawiciel Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów[236], przedstawiciel ministra – członka Rady Ministrów właściwego do spraw koordynowania działalności służb specjalnych, a jeżeli nie został wyznaczony – przedstawiciel Prezesa Rady Ministrów[237]. Zaznaczyć wypada, że przedstawiciel Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, przedstawiciel Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, przedstawiciel ministra – członka Rady Ministrów właściwego do spraw koordynowania działalności służb specjalnych uczestniczą w posiedzeniach Komisji z głosem doradczym, nie biorą oni udziału w głosowaniu, a także nie są uwzględniani przy liczeniu *quorum*. Zważyć należy, że uczestnictwo tych podmiotów w posiedzeniach Komisji z głosem doradczym w żaden sposób nie zdezorganizuje pracy KNF. W pierwszej kolejności wskazać trzeba na poprawę współpracy organów państwa związanej z identyfikacją zagrożeń na polskim rynku finansowym. Po drugie, gremium reprezentujące interesy obywateli pokrzywdzonych przez nadzorowane przez KNF instytucje rynku finansowego zostało w ten sposób skutecznie zwiększone. Po trzecie, proces przekazywania do KNF informacji bezpośrednio od klientów

[232] Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 762); A. Michór, *Z problematyki statusu Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego,* „Studia Prawnicze Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego" 2008, nr 4, s. 87 – 97.

[233] Zmiana w zakresie rozszerzenia członków KNF o podmioty z głosem doradczym i przedstawiciela Prezesa Rady Ministrów wprowadzona została ustawą z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku (Dz. U. poz. 2243 z późn. zm.).

[234] Powołanie Zastępców Przewodniczącego KNF w tej liczbie było spowodowane potrzebami organizacyjnymi oraz udziałem krajowego organu nadzorczego w międzynarodowej sieci bezpieczeństwa finansowego.

[235] Rola tego członka Komisji obejmuje przede wszystkim poprawę działań nadzorczych i restrukturyzacyjnych względem podmiotów rynku finansowego.

[236] Rola tego członka Komisji obejmuje przede wszystkim ujednolicenie procedur związanych z ochroną inwestorów na rynku finansowym oraz uregulowania procedur odnoszących się do podmiotów rynku finansowego dopuszczających się nieuczciwych praktyk rynkowych.

[237] Rola tego członka Komisji obejmuje przede wszystkim szybką identyfikację nieprawidłowości występujących na rynku finansowym, które mogą stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa.

instytucji rynku finansowego został w sposób znaczny zdynamizowany. Zmiany strukturalne w KNF wpłyną także na wzmocnienie sieci bezpieczeństwa finansowego z uwagi na fakt, że obejmuje ona swoim zakresem KNF[238].

Wymagania stawiane przewodniczącemu KNF i jego zastępcą zostały wskazane w art. 7 i 9 u.n.r.f., i tak, muszą oni posiadać obywatelstwo polskie, korzystać z pełni praw publicznych. Nadto, muszą posiadać wyższe wykształcenie ekonomiczne lub prawnicze, odpowiednią wiedzę z zakresu nadzoru nad rynkiem finansowym w Rzeczypospolitej Polskiej, doświadczenie zawodowe uzyskane w trakcie pracy naukowej, pracy w podmiotach wykonujących działalność na rynku finansowym bądź pracy w organie nadzoru nad rynkiem finansowym, trzyletni staż pracy na stanowiskach kierowniczych. Ponadto, nie mogą być karani za umyślne przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, winny cieszyć się nieposzlakowaną opinią i dawać rękojmię prawidłowego wykonania powierzonych zadań. Spośród osób posiadających wskazane przymioty, Prezes Rady Ministrów powołuje na pięcioletnią kadencję Przewodniczącego KNF. Kadencja Przewodniczącego Komisji wygasa w razie jego śmierci lub odwołania. W przypadku wygaśnięcia kadencji Przewodniczącego Komisji, jego obowiązki pełni Zastępca Przewodniczącego wskazany przez Prezesa Rady Ministrów. Wskazane atrybuty, które musi spełniać kandydat na Przewodniczącego oraz jego zastępcy zostały wskazane przez ustawodawcę w katalogu zamkniętym, cechują się one znaczną ogólnością, stwarzając w ten sposób swobodę w wyborze przez Prezesa Rady Ministrów. Odwołanie zastępców Przewodniczącego Komisji jest zależne od złożenia przez niego wniosku i jego zatwierdzenia przez Prezesa Rady Ministrów.

Raz jeszcze podkreślić należy, że wskazane wymagania odnoszą się wyłącznie do przewodniczącego i jego zastępców. Zgodnie zatem z literalną wykładnią, do pozostałych członków nie odnoszą się te wymogi. Z jednej strony można wskazać na pewną niekonsekwencję ustawodawcy w tym zakresie, a z drugiej strony, z tak sformułowanych przepisów wynika, że w ocenie ustawodawcy pozostali członkowie KNF, którzy piastują funkcje publiczne posiadają niezbędną widzę, doświadczenie i kwalifikacje, by sprostać obowiązkom wynikającym z członkostwa w KNF. Mając na uwadze, że zapewnienie bezpieczeństwa rynku finansowego jest niezwykle istotne dla całego systemu finansowego, zasadny zdaje się być postulat wprowadzenia regulacji ustawowej dotyczącej pozostałych członków KNF. W ten sposób wyparta zostanie niepewność, że w procesie wydawania rozstrzygnięć nadzorczych będzie brała udział osoba niedostatecznie wykwalifikowana.

[238] Zagadnienie KNF jako element sieci bezpieczeństwa finansowego zostało przedstawione w rozdziale drugim niniejszej dysertacji.

Zasady postępowania osób wchodzących w skład Komisji zostały określone w jej uchwale[239]. Zgodnie z § 3 załącznika do uchwały, członkowie Komisji nie mogą być członkami organów podmiotów podlegających nadzorowi Komisji, ani podejmować w nich zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, umowy zlecenia, umowy o dzieło, umowy agencyjnej albo na podstawie innej umowy o podobnym charakterze, ani wykonywać innych czynności, które pozostawałyby w sprzeczności z ich obowiązkami albo mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność.

Ustawodawca w zamkniętym katalogu wskazał także przesłanki odwołania przed upływem kadencji Przewodniczącego KNF przez Prezesa Rady Ministrów, a więc w przypadku: prawomocnego skazania za umyślne przestępstwo lub przestępstwo skarbowe; rezygnacji ze stanowiska; utraty polskiego obywatelstwa; utraty zdolności do pełnienia powierzonych obowiązków na skutek długotrwałej choroby trwającej dłużej niż 3 miesiące. Okoliczności te nie muszą zaistnieć kumulatywnie, wystarczy zaistnienie jednej przesłanki, by po stronie Prezesa Rady Ministrów powstało zobowiązanie do odwołania Przewodniczącego. Prawomocne skazanie za umyślne przestępstwo lub przestępstwo skarbowe oraz utratę obywatelstwa polskiego można zbiorczo nazwać przypadkami utraty w trakcie kadencji warunków, jakie musi spełniać osoba powołana na stanowisko Przewodniczącego Komisji. Zaznaczyć należy, że samo oświadczenie Przewodniczącego Komisji o złożeniu rezygnacji nie powoduje z mocy prawa wygaśnięcia kadencji, bezwzględnie potrzebny jest akt odwołania. Ustawa nie stanowi o czasie, w jakim winien on być podjęty. Z kolei odwołanie Przewodniczącego Komisji w przypadku utraty zdolności do pełnienia powierzonych obowiązków na skutek długotrwałej choroby trwającej dłużej niż 3 miesiące nie może nastąpić przed upływem 3 miesięcy, nawet gdy stan zdrowia nie wskazuje na poprawę. Każda choroba trwająca ponad 3 miesiące jest kwalifikowana za utratę zdolności do pełnienia powierzonych obowiązków, nawet gdy istnieje realna szansa powrotu do zdrowia. Skonstatować należy, że ustawodawca, tworząc kompletny katalog przesłanek dotyczących odwołania Przewodniczącego Komisji zadbał o jego niezależność. W przypadku odwołania Przewodniczącego KNF przed upływem kadencji, Premier nie posiada takiej swobody jaka została mu przyznana na etapie jego powoływania.

Zastępcy Przewodniczącego KNF są powoływani przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek Przewodniczącego, spośród osób spełniających analogiczne cechy, które stawiane są Przewodniczącemu. W tej sytuacji status zastępców zależny jest przede wszystkim od decyzji

[239] Uchwała Komisji Nadzoru Finansowego nr 111/2006 z 5 grudnia 2006 r. w sprawie określenia zasad postępowania osób wchodzących w skład Komisji Nadzoru Finansowego (Dz. Urz. KNF z 2007 r., Nr 2, poz. 4).

Przewodniczącego Komisji. Dodać wypada, że długość kadencji zastępców Przewodniczącego nie została ustawowo określona. Nadto, nie zostały wskazane żadne przesłanki dotyczące odwołania zastępców, zatem jest ono uzależnione od złożenia w tym przedmiocie wniosku przez Przewodniczącego i jego zatwierdzenia przez Prezesa Rady Ministrów. Odwołanie zastępców nie jest obwarowane żadnymi przesłankami. Rola zastępców Przewodniczącego KNF sprowadza się przede wszystkim do wspomagania oraz usprawniania jego pracy. Mając na uwadze sposób wyboru zastępców, uznać należy, że niezależność KNF nie została w tym zakresie w pełni zagwarantowana, bowiem los zastępców w zakresie zarówno powołania jak i odwołania zależy wyłącznie od Przewodniczącego, który wskazuje kandydatów na swoich zastępców. Nadto, Prezes Rady Ministrów nie ma żadnych formalnych możliwości, by nie powołać zastępców spośród osób zaproponowanych przez Przewodniczącego KNF. Regulacja ustawowa nie wskazuje terminu na rozpoznanie wniosku Przewodniczącego KNF w przedmiocie powołania lub odwołania zastępcy. Okoliczność ta jest spowodowana tym, iż niepowołanie zastępcy nie ma wpływu na proces podejmowania uchwał, gdyż te podejmowane są zwykłą większością głosów w obecności co najmniej pięciu osób wchodzących w jej skład, w tym Przewodniczącego lub jego Zastępcy.

Nie sposób negatywnie ocenić zaliczenie przez ustawodawcę w skład członków KNF Prezesa NBP z uwagi na jego związanie z bankiem centralnym, a także całym segmentem bankowym. Brak zakwalifikowania Prezesa NBP jako członka składu KNF skutkowałoby obniżeniem jej skuteczności i efektywności działania. Zaakcentować należy wyraźne wskazanie przez ustawodawcę, że członkiem Komisji zamiast Prezesa NBP może być delegowany przez niego członek Zarządu NBP. Pozostali członkowie KNF w większości posiadają zarówno teoretyczną jak i praktyczną wiedzę dotyczącą poszczególnych segmentów rynku finansowego z uwagi na prowadzoną przez nich działalność. Jak wskazano, w większości członkowie KNF są związani z poszczególnymi sektorami rynku finansowego, jednak Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prezesa Rady Ministrów do takich osób zaliczyć nie można. Zaangażowanie przedstawiciela Prezydenta Rzeczypospolitej w działalność Komisji poprzez zakwalifikowanie go jako jego członka uznać należy za zasadne z uwagi na przysługującą Prezydentowi inicjatywę ustawodawczą oraz uprawnienia w zakresie procedury ustawodawczej.

Każdy ze wskazanych członków KNF reprezentuje odmienne interesy i posiada zróżnicowane doświadczenie zawodowe. Okoliczności te mają zasadnicze znaczenie także z uwagi na fakt, że KNF jest organem kolegialnym – wieloosobowym. Zaaprobować należy

powierzenie nadzoru finansowego organowi kolegialnemu, jednoosobowemu. W sytuacji powierzenia nadzoru organowi jednoosobowemu ustawodawca stworzyłby organ, który posiadałby szerokie kompetencje, tym samym doszłoby do stworzenia bardzo silnego, wpływowego podmiotu. W konsekwencji mogłoby dochodzić do niezgodnego z prawem korzystania z przyznanych uprawnień. Kolejne zagrożenie powierzenia nadzoru finansowego jednoosobowemu organowi przejawia się w tym, że jego skuteczność i efektywność względem rozbudowanego rynku finansowego byłaby zdecydowanie mniejsza aniżeli organu kolegialnego.

Dokonując charakterystyki struktury Komisji wskazać należy na zobligowanie jej przez ustawodawcę do stworzenia sądu polubownego. Sąd polubowny nie jest wprawdzie zaliczany do struktury Komisji, ale funkcjonuje przy niej[240]. Celem tej instytucji jest rozpatrywanie sporów między uczestnikami rynku finansowego, w szczególności sporów wynikających ze stosunków umownych między podmiotami podlegającymi nadzorowi Komisji, a odbiorcami usług świadczonych przez te podmioty. Został on powołany w dniu 31 marca 2008 r. Postępowanie mediacyjne oraz sądowe (arbitrażowe) stanowią dwie drogi polubownego rozstrzygania sporów przed sądem polubownym przy KNF. Regulamin sądu polubownego jest ustalany przez Komisję w formie uchwały[241]. Właściwe postępowanie polubowne jest poprzedzone postępowaniem mediacyjnym. Mediator to osoba niezależna od stron sporu, która działa zgodnie z przepisami prawa i zachowuje staranność w wykonywaniu swoich obowiązków. Zadaniem mediatora jest dążenie do wypracowania wraz ze stronami sporu rozwiązania problemu. Cechę szczególną sądownictwa polubownego stanowi dobrowolność, a więc bez zgody chociażby jednej ze strony postępowanie nie może zostać przeprowadzone. W przypadku, gdy sprawa nie zostanie zakończona na etapie mediacji, zostaje przekazana do arbitra sądu polubownego. Pomysł stworzenia sądownictwa polubownego funkcjonującego przy KNF uznać należy za koncept słuszny, bowiem stanowi on rozwiązanie tańsze oraz szybsze aniżeli proces cywilny.

4.3. Wpływ Prezesa Rady Ministrów na działalność Komisji Nadzoru Finansowego

[240] P. Nowak, B. Kornacka, *Mediacja i inne polubowne formy rozwiązywania sporów na rynku finansowym,* Warszawa 2016, s. 20.
[241] Uchwała Komisji Nadzoru Finansowego nr 106/2019 z dnia 26 marca 2019 r. w sprawie Regulaminu Sądu Polubownego przy Komisji Nadzoru Finansowego (Dz. Urz. KNF z 2021 r., poz. 37).

Mając na uwadze fakt, iż Prezes Rady Ministrów został zakwalifikowany jako członek Komisji[242], a nadto, że formalnie sprawuje on nad nią nadzór zasadne staje się pytanie, czy ustawodawca prawidłowo skonstruował regulację normatywną dotyczącą sprawowania przez Prezesa Rady Ministrów nadzoru i tym samym nie naruszył w żadnym aspekcie niezależności KNF. Scharakteryzowanie wpływu Premiera na działalność KNF dokonane zostanie poprzez wskazanie na jego uprawnienia przyznane względem Komisji. Podkreślić należy, iż istnienie ustawowo określonych relacji pomiędzy Prezesem Rady Ministrów, a Komisją nie może być uznawane za pozostawanie Komisji w systemie organizacyjno – funkcjonalnej podległości. Wnioski w tym zakresie winny być stawiane po przeprowadzeniu szerokiej analizy zależności wynikających z regulacji ustawowych.

W pierwszej kolejności podkreślić należy, że Prezes Rady Ministrów ma wpływ na wybór Przewodniczącego KNF, a nadto został uprawniony do odwołania go w przypadku zaistnienia chociażby jednej z wyżej wymienionych przesłanek[243]. Wątpliwości budzi okoliczność, że ustawodawca zagwarantował Premierowi swobodę w wyborze Przewodniczącego z uwagi na ogólne przesłanki stawiane kandydatom na to stanowisko. Nadto, Prezes Rady Ministrów może wielokrotnie wybierać tego samego Przewodniczącego, gdyż jego liczba kadencji nie została ograniczona. Z kolei katalog przesłanek dotyczących odwołania Przewodniczącego został sformułowany w sposób rygorystyczny. W katalogu dotyczącym odwołania Przewodniczącego brak jest wskazania, by było ono możliwe z powodu negatywnej oceny, niezadowolenia Premiera z działalności prowadzonej przez Przewodniczącego lub KNF. W konsekwencji, nie można mówić o hierarchicznym podporządkowaniu Przewodniczącego Prezesowi Rady Ministrów.

Mając na uwadze powyższe, wpływ Prezesa Rady Ministrów na niezależność Komisji w aspekcie personalnym jest widoczny, jednak nie jest on znaczny[244]. Pomimo tego, ustawodawca powinien wprowadzić zmiany polegające na wyeliminowaniu przedstawiciela Prezesa Rady Ministrów ze składu Komisji. Inną możliwością byłoby powierzenie organowi kolegialnemu, tj. całemu składowi KNF prawa wyboru Przewodniczącego oraz jego odwołania, co byłoby obwarowane ustawowymi przesłankami. Powierzenie Premierowi

[242] Stwierdzenie, że Prezes Rady Ministrów jest członkiem Komisji stanowi swego rodzaju uproszczenie, bowiem członkiem Komisji jest przedstawiciel Prezesa Rady Ministrów będący jego wysłannikiem (tak jak i pozostałych podmiotów wchodzących w skład Komisji). Uznać należy, że przedstawiciel określonego podmiotu ze swej istoty jest jego reprezentantem, działa w imieniu i na rzecz tego podmiotu, a zatem przyjęte w dysertacji uproszczenie (odnoszące się do przedstawiciela Prezesa Rady Ministrów jak i innych przedstawicieli członków Komisji), uznać należy za zasadne.

[243] R. Mroczkowski, *Nadzór nad funduszami inwestycyjnymi,* Warszawa 2011, s. 182.

[244] A. Wiktorzak, *Komisja Nadzoru Finansowego jako organ nadzoru nad instytucjami sektora bankowego,* Katowice 2014, s. 160 – 162.

możliwości powoływania Przewodniczącego Komisji niesie za sobą ryzyko upolitycznienia całego organu. Pod rozwagę poddać należy członkostwo przedstawiciela Prezesa RM w KNF, mając na względzie, że może on pozyskać każdą informację związaną z pracami KNF na podstawie art. 16a u.n.r.f.

Zgodnie z art. 3 ust. 3 u.n.r.f. Prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór nad działalnością Urzędu Komisji. Wątpliwości w zakresie tego przepisu, dotyczące przede wszystkim podporządkowania Komisji nadzorowi politycznemu oraz brakiem w jej składzie przedstawicieli podmiotów nadzorowanych zgłaszane były już przed jego wejściem w życie. Zgodzić należy się ze stanowiskiem prezentowanym przez większość przedstawicieli doktryny, zgodnie z którym, samo zamieszczenie w tekście aktu prawnego, iż dany organ nadzoru nadzoruje inny, nie stanowi wystarczającej podstawy istnienia faktycznej relacji nadzoru[245]. Generalny sposób sformułowania wskazanego przepisu budzi wątpliwości, w szczególności, iż w dalszych postanowieniach ustawowych nie został on doprecyzowany. W rzeczywistości przywołana powyżej regulacja normatywna stanowi tzw. przepis martwy bowiem Prezesowi Rady Ministrów nie zostały przyznane instrumenty nadzorcze, za pomocą których miałby możliwość faktycznego sprawowania nadzoru. Prezes Rady Ministrów nie posiada władczego wpływu na merytoryczną działalność Komisji, bowiem brak jest uprawnienia do wydawania wytycznych oraz poleceń zmierzających do kreowania sposobu jej działalności. Nadto, organ który sprawuje nadzór może jedynie stosować środki nadzorcze wskazane w ustawie, nie ma zaś możliwości stosowania dowolnie wybranego przez siebie środka.

Komisja do stycznia 2019 r. miała status państwowej jednostki budżetowej, co oznaczało, że jej wydatki stanowiące koszty jej działalności były pokrywane z wpłat wnoszonych przez podmioty nadzorowane, będących dochodami budżetowymi odprowadzanymi bezpośrednio na rachunek budżetu państwa[246]. Odpowiedni poziom finansowania Urzędu Komisji jest niezbędny do zapewnienia jej skuteczności i efektywności działania. Zaznaczenia wymaga fakt, że obecnie Urząd Komisji prowadzi samodzielną gospodarkę finansową, w ramach posiadanych środków, opartą na rocznym planie finansowym. Poszczególne sektory rynku finansowego pokrywają rzeczywiste koszty nadzoru, zgodnie z ustalonym limitem oraz

[245] A. Wiktorowska, *Nadzór, kontrola, koordynacja, kierownictwo,* [w:] *Prawo administracyjne,* red. M. Wierzbowski, Warszawa 2003, s. 93.

[246] Zmiana dotycząca zasad finansowania organu nadzoru wynikała z przyjęcia przez Polskę raportu końcowego Międzynarodowego Funduszu Walutowego na temat oceny stabilności krajowego systemu finansowego. Raport MFW, Republic of Poland: Financial System Stability Assessment, MFW Country Report nr 19/39, 2019; file:///C:/Users/PC/Downloads/cr1939.pdf [dostęp na dzień 01.05.2023 r.].

zgodnie z udziałem w rynku[247]. Komisja uzyskuje przychody w sposób enumeratywny wskazany w art. 19a ust. 2 u.n.r.f. W przypadku gospodarki finansowej Komisji można mówić o jej specyficznym finansowaniu, wynikającym z zakwalifikowania do jej przychodów wpłat podmiotów nadzorowanych na poczet kosztów nadzoru. Taki sposób uregulowania sytuacji finansowej Komisji, sprawia, iż Komisja nie pozostaje zależna pod względem finansowym od decyzji rządzących. W tym kontekście wskazać jednak należy także na regulacje normatywne mogące stanowić swoiste zaprzeczenie wskazanych uprzednio założeń. Mianowicie zgodnie z regulacją ustawową, projekt rocznego planu finansowego KNF podlega zatwierdzeniu przez Prezesa Rady Ministrów, a uprzednio podlega ono badaniu przez firmę audytorską, którą wybiera Prezes Rady Ministrów. Brak jest przy tym wskazania przesłanek warunkujących zatwierdzenie tego planu, zatem w tym zakresie Premier posiada całkowitą dowolność. Ustawodawca nie wskazał także sankcji w przypadku niezatwierdzenia planu i sprawozdania finansowego KNF. Rozprawiając o zapleczu finansowym Urzędu Komisji, nie sposób nie wspomnieć o delegacji ustawowej, która uprawnia Prezesa Rady Ministrów do wydania rozporządzenia dotyczącego wysokości wynagrodzeń i nagród dla Przewodniczącego KNF oraz jego zastępców[248]. Takie uregulowanie przez Premiera kwestii finansowej Przewodniczącego Komisji i jego zastępców ma wpływ na działalność całej Komisji. Nadto, kolejnym rozporządzeniem[249] Prezesa Rady Ministrów regulowane są kwestie dotyczące wpłat na pokrycie nadzoru nad instytucjami płatniczymi.

Odnieść należy się do kwestii obowiązków informacyjnych Przewodniczącego KNF wobec Prezesa Rady Ministrów. W art. 16a u.n.r.f. uregulowany został mechanizm udostępniania przez Przewodniczącego KNF i jego zastępców Prezesowi Rady Ministrów, na jego żądanie, informacji uzyskanych w związku z ich uczestnictwem w pracach Komisji, w tym chronionych na podstawie odrębnych ustaw. Żądanie oraz odpowiedź co do zasady przybierają pisemną formę, jednakże w przypadku przekazania informacji w innej formie, Przewodniczący KNF sporządza notatkę i jej kopię przekazuje Prezesowi Rady Ministrów[250].

[247] S. Peszkowski, *System finansowania kosztów nadzoru nad rynkiem finansowym,* Warszawa 2016, s.12.
[248] Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 27 kwietnia 2023 r. w sprawie wynagrodzeń i nagród dla Przewodniczącego Komisji i jego Zastępców oraz wynagrodzeń dla członków tej Komisji (Dz. U. z 2023 r., poz. 813).
[249] Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 23 kwietnia 2020 r. w sprawie wpłat na pokrycie kosztów nadzoru nad instytucjami płatniczymi oraz opłat za niektóre czynności Komisji Nadzoru Finansowego (Dz. U. z 2020 r., poz. 767).
[250] J. Jastrzębski, K. Mroczka, *Uwarunkowania, standardy i zasady współpracy Komisji Nadzoru Finansowego z wybranymi podmiotami systemu bezpieczeństwa państwa,* „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego" 2022, nr 27 s. 49 – 50.

Z kolei zgodnie z art. 17aa u.n.r.f.[251] Przewodniczący KNF ma obowiązek poinformowania Prezesa Rady Ministrów o zidentyfikowaniu ryzyka systemowego w systemie finansowym lub jego otoczeniu w rozumieniu ustawy o nadzorze makroostrożnościowym oraz o każdym zdarzeniu, które może zagrozić bezpieczeństwo lub skutkuje zagrożeniem bezpieczeństwa rynku finansowego, w tym zagrożeniu lub naruszeniu interesów znacznej liczby inwestorów indywidualnych w rozumieniu rozporządzenia nr 1286/2014[252], a także działaniach podjętych przez Komisję w związku z takim ryzykiem lub zdarzeniem. Uznać należy, że wprowadzenie tej regulacji przyczyniło się do zwiększenia odporności systemu bezpieczeństwa państwa. Ustawodawca zobowiązał Przewodniczącego KNF i podległy mu aparat urzędniczy do przeprowadzania stałych analiz związanych z procesami zachodzącymi na rynku finansowym. W ten sposób identyfikacja ryzyka systemowego ma nastąpić na jak najwcześniejszym jego etapie.

Uregulowanie wskazanych nowych obowiązków informacyjnych można postrzegać jako konieczność posiadania przez Prezesa Rady Ministrów informacji z zakresu rynku finansowego oraz swoiste uzupełnienie posiadanych już przez niego wiadomości, powiązanych z różnorodnymi obszarami funkcjonowania państwa, a które wynikają z istoty pełnienia przez niego funkcji.

Mając na uwadze powyższe rozważania, stwierdzić należy iż największy wpływ Premiera na działalność Komisji widoczny jest w aspekcie personalnym, mniejszy zaś w aspekcie funkcjonalnym i finansowym. Przyznane Prezesowi Rady Ministrów środki oddziaływania względem Komisji pozostawiają mu ograniczone możliwości, tworząc tym samym tak naprawdę jedynie pozorną możliwość nadzoru. Prezes Rady Ministrów nie ma możliwości bezpośredniego oddziaływania na kierunki działalności Komisji, bowiem wydawane przez nią rozstrzygnięcia stanowią uchwały podejmowane w sposób kolegialny. Sposób kształtowania składu Komisji przez Prezesa Rady Ministrów niesie za sobą jednak pewne ryzyko upolitycznienia tego organu. Tym samym nie można mówić o podporządkowaniu Komisji Prezesowi Rady Ministrów. Zgodzić należy się natomiast z poglądami judykatury, wyrażonymi chociażby w orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego[253], w którym

[251] Wprowadzony ustawą z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku (Dz. U. z 2018 r., poz. 2243 ze zm.).
[252] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1286/2014 z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie dokumentów zawierających kluczowe informacje, dotyczących detalicznych produktów zbiorowego inwestowania i ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych (PRIIP) (Dz. U. UE. L. z 2014 r., Nr 352, str. 1 ze zm.).
[253] Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 sierpnia 2011 r., II GSK 1608/11, LEX nr 896393.

podkreślono iż Prezesa Rady Ministrów nie sposób uznać za organ wyższego stopnia wobec Komisji, co pozornie mogłoby wynikać z brzmienia przepisów.

4.4. Sposób działania i organizacji

Zasady sprawowania nadzoru nad rynkiem finansowym zostały określone w krajowym prawodawstwie[254], a także prawodawstwie unijnym. Szczegółowe aspekty działalności KNF są stale doprecyzowywane w zarządzeniach Przewodniczącego KNF i uchwałach KNF[255]. Naczelną zasadą działania krajowego nadzorcy jest niezależność w aspekcie organizacyjnym, finansowym, personalnym.

O zadaniach wykonywanych przez KNF stanowi art. 4 u.n.r.f., zgodnie z którym do zadań Komisji należy: sprawowanie nadzoru nad rynkiem finansowym, podejmowanie działań służących prawidłowemu funkcjonowaniu rynku finansowego, podejmowanie działań mających na celu rozwój rynku finansowego i jego konkurencyjności, podejmowanie działań mających na celu wspieranie rozwoju innowacyjności rynku finansowego, podejmowanie działań mających na celu przeciwdziałanie zagrożeniom w zakresie bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne[256], wykorzystywanych przez podmioty podlegające nadzorowi Komisji, w tym przez wykonywanie zadań organu właściwego do spraw cyberbezpieczeństwa w zakresie określonym przepisami ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa[257] podejmowanie działań edukacyjnych i informacyjnych w zakresie funkcjonowania rynku finansowego, jego zagrożeń oraz podmiotów na nim funkcjonujących w celu ochrony uzasadnionych interesów uczestników rynku finansowego, w szczególności poprzez nieodpłatne publikowanie – w formie i czasie przez siebie określonym – ostrzeżeń i komunikatów w publicznym radiu i telewizji w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji[258], udział w przygotowywaniu projektów aktów prawnych w zakresie nadzoru nad rynkiem finansowym, stwarzanie możliwości polubownego i pojednawczego rozstrzygania sporów między uczestnikami rynku finansowego, w szczególności sporów wynikających ze stosunków umownych między podmiotami

[254] Do najistotniejszych należy: u.n.r.f. oraz ustawa pr. bank.
[255] M. Zaleska, *Nadzór nad rynkiem finansowym ze szczególnym uwzględnieniem nadzoru bankowego,* [w:] *Współczesna bankowość,* red. M. Zaleska, Warszawa 2009, s. 58.
[256] Ustawa z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 57).
[257] Ustawa z 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 913).
[258] Ustawa z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1722).

podlegającymi nadzorowi Komisji a odbiorcami usług świadczonych przez te podmioty, współpraca z Polską Agencją Nadzoru Audytowego, w tym udzielanie informacji, wyjaśnień i przekazywanie dokumentów, w zakresie niezbędnym do realizacji zadań związanych z monitorowaniem rynku w zakresie, o którym mowa w art. 27 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 537/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie szczegółowych wymogów dotyczących ustawowych badań sprawozdań finansowych jednostek interesu publicznego, uchylającego decyzję Komisji 2005/909/WE, wykonywanie innych zadań określonych ustawami.

Wskazane zadania charakteryzują się ogólnością[259]. Katalog wymienionych zadań nie ma charakteru zamkniętego, o czym świadczy stwierdzenie w pkt 7 omawianego artykułu, że KNF wykonuje także inne zadania określone ustawami. Zadania KNF dzielone są na dwie grupy – wykonywane w ramach nadzoru nad podmiotami wskazanymi w art. 1 ust. 2 u.n.r.f. oraz takie, które nie zostały w nim wskazane, odnoszące się do pozostałych podmiotów rynku finansowego[260].

Odnosząc się do najważniejszych zadań KNF, kierując się poglądami doktryny prawa finansowego, wskazać należy, że KNF została wyposażona we władcze środki nadzorcze w zakresie sprawowania nadzoru nad rynkiem finansowym określonego w art. 1 ust 2 u.n.r.f., z kolei do pozostałych zadań przysługują jej uprawnienia o niewładczym charakterze. Zadania sprawowane przez KNF można podzielić na prewencyjne (polegające na niedopuszczaniu do zaistnienia nieprawidłowości w działalności nadzorowanego podmiotu), informacyjne i edukacyjne (ich istota sprowadza się do popularyzowania wiedzy na temat funkcjonowania rynku finansowego, działania informacyjne prowadzone są poprzez serwis internetowy), analityczne (polegające na stałym monitorowaniu rynku finansowego, a w przypadku wykrycia nieprawidłowości, podejmowaniu działań interwencyjnych) oraz zadania regulacyjno – ostrożnościowe (przejawiające się w formie wydawanych uchwał i rekomendacji).

Organizacja wewnętrzna Urzędu KNF określona jest w statucie, który nadaje Prezes Rady Ministrów w drodze zarządzenia[261]. Zgodnie z § 1 załącznika do obowiązującego zarządzenia Urzędem Komisji kieruje Przewodniczący Komisji przy pomocy Zastępców Przewodniczącego KNF oraz dyrektora generalnego, dyrektorów zarządzających i dyrektorów komórek organizacyjnych. W ramach Urzędu Komisji wydzielono Piony, w ramach których

[259] Brak jest definicji, co oznacza „prawidłowe funkcjonowanie rynku finansowego".
[260] L. Góral, *Ustawa i nadzorze nad rynkiem finansowym. Komentarz.,* Warszawa 2013.
[261] Zarządzenie nr 15 Prezesa Rady Ministrów z 4 lutego 2019 r. w sprawie nadania statutu Komisji Nadzoru Finansowego (M.P. z 2019 r., poz. 142).

wyodrębniono Departamenty[262], Gabinet Komisji, Zespół Ochrony Informacji Niejawnych. Mając na względzie wpływ nowoczesnych technologii na rozwój rynku finansowego, w strukturze UKNF utworzony został Departament Innowacji Finansowych FinTech[263].

Do reprezentacji KNF oraz kierowania jej pracą został wyznaczony Przewodniczący. Odgrywa on ważną rolę w procesie podejmowania aktów woli KNF oraz ich uzewnętrznianiu. Na podstawie swojego zarządzenia nadaje regulamin organizacyjny Urzędowi KNF[264], określający, w szczególności strukturę organizacyjną Urzędu Komisji, zasady zarządzania, organizacji pracy, współpracy między komórkami organizacyjnymi, podstawowe zadania komórek organizacyjnych Urzędu Komisji[265].

5. Uwagi końcowe

Nadzór nad rynkiem finansowym może zostać przez ustawodawcę ulokowany w całości w ramach jednej instytucji, lecz możliwe jest także alternatywne rozwiązanie, o odmiennym charakterze, tj. przyjęcie modelu pluralizmu nadzorczego polegającego na powierzeniu poszczególnych segmentów rynku finansowego niezależnym od siebie instytucjom nadzorczym. Struktura nadzoru musi być zbudowana w taki sposób, by zapewniać pełną zdolność do realizacji wyznaczonych celów i funkcji, szczególnie by zapewniała bezpieczeństwo i stabilność rynku finansowego[266].

---

[262] W ramach Pionu Nadzoru Bankowego wyróżnia się: Departament Licencji Bankowych, Departament Bankowości Komercyjnej, Departament Bankowości Spółdzielczej, Departament Inspekcji Bankowych, Departament Bankowości Równoległej, w Pionie Nadzoru nad Rynkiem Kapitałowym: Departament Firm Inwestycyjnych, Departament Funduszy Inwestycyjnych i Funduszy Emerytalnych, Departament Spółek Publicznych, Departament Infrastruktury i Obrotu Giełdowego, w Pionie Nadzoru Ubezpieczeniowego: Departament Licencji Ubezpieczeniowych, Departament Nadzoru Ubezpieczeniowego, Departament Inspekcji Ubezpieczeniowych, Departament Nadzoru nad Systemem Zarządzania i Dystrybucji Ubezpieczeń, w Pionie Zarządzania i Organizacji: Departament Organizacji, Controllingu i Budżetowania, Departament Zakupów, Departament Administracji, Departament Zarządzania Strategicznego, w Pionie Informatycznym: Departament Informatyki, Centrum Analiz Nadzorczych, w Pionie Bezpieczeństwa: Departament Cyberbezpieczeństwa, Departament Bezpieczeństwa i Ochrony Informacji, w Pionie Prawno – Regulacyjnym: Departament Prawny, Departament Postępowań Sankcyjnych, Departament Spraw Karnych, Departament Praktyk Rynkowych, Departament Complinace, Departament Rozwoju Regulacji, Departament Analiz Ekonomicznych, Departament Komunikacji Społecznej, Departament Audytu Wewnętrznego, Departament Współpracy Międzynarodowej, Departament Zarządzania Zasobami Ludzkimi, Departament Innowacji Finansowych FinTech.

[263] Cel tego Departamentu stanowi wspieranie ekosystemu fintech w Polce poprzez interwencje regulacyjno – nadzorcze oraz stosowanie narzędzi nadzorczych. Dokonana zmiana strukturalna stanowi realizację zadania Komisji z art. 4 ust. 1 pkt 3a u.n.r.f.

[264] Obecnie obowiązuje Zarządzenie nr 5/2021 Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego z 22 lutego 2021 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędowi Komisji Nadzoru Finansowego, www.knf.gov.pl [dostęp na dzień: 01.05.2023 r.].

[265] R. Jedlińska, *Komisja Nadzoru Finansowego,* [w:] *Rozwiązania instytucjonalne polskiego systemu finansowego. Stan obecny i perspektywy rozwoju,* Kielce – Warszawa 2020, s. 136 – 137.

[266] P. Wajda, *Pozycja prawnoustrojowa i skład Komisji Nadzoru Finansowego – klika uwag krytycznych,* „Przegląd Prawa Publicznego", t. 7 – 9, 2009, s. 137.

Zgodnie z aktualnym kierunkiem zmian obserwowanych w krajach europejskich, w tym także w Polsce już od połowy lat 90. XX wieku[267], promowana jest obecnie koncepcja zintegrowanego nadzoru nad rynkiem finansowym polegająca na powierzeniu nadzoru nad całym rynkiem finansowym wyspecjalizowanej instytucji[268]. Mając na uwadze powyższe rozważania, stworzyć można uniwersalną definicję nadzoru zintegrowanego jako nadzór, którego kwintesencję stanowi połączenie różnych instytucji nadzorczych i stworzenie w ten sposób jednej, wyspecjalizowanej instytucji nadzorczej, która wyposażona jest w kompetencje dotychczas działających organów nadzoru, ale także dodatkowe uprawnienia, mające wpływ na skuteczność i efektywność podejmowanych działań. Główną przyczynę integracji należy upatrywać w zacieraniu się granic pomiędzy poszczególnymi segmentami rynku finansowego, a także akcesji Polski i innych krajów do Unii Europejskiej, co miało niebagatelny wpływ na zmiany w podejściu nadzorczym.

W rzeczywistości teoretyczne modele nadzoru (sektorowy, dwubiegunowy, zintegrowany) nie występują w czystej, postulowanej postaci. Z powodzeniem można zaryzykować postawienie tezy, że żadnego z wykształconych dotychczas modeli nadzoru nad rynkiem finansowym nie można uznać za optymalny, bowiem każdy z nich posiada zarówno wady jak i zalety. Z tego względu, wskazywane są dobre i złe strony poszczególnych typów nadzoru, które przy wdrażaniu nowego modelu nadzoru, należy rozpatrywać indywidualnie kierując się uwarunkowaniami historycznymi, politycznymi i strukturalnymi kraju[269]. Przyjęcie jednego z istniejących modeli nadzoru winno być zawsze dokonywane w odniesieniu do aktualnych potrzeb występujących na rynku finansowym danego państwa.

W okresie bezpośrednio poprzedzającym powstanie KNF i obecnego modelu nadzoru, obowiązywał w Polsce sektorowy model nadzoru, który wyrażał się w dominacji koncepcji pluralizmu nadzorczego. Polska finalnie, w toku ewolucji rozwiązań nadzorczych stworzyła system nadzoru oparty na wyspecjalizowanej instytucji, którą jest Komisja Nadzoru Finansowego.

Dwuetapowość procesu wdrażania zintegrowanego modelu nadzoru należy uznać za element zdecydowanie pozytywny, bowiem okres przejściowy występujący od września 2006 r. do stycznia 2008 r. wykorzystano na dokonanie zmian polegających na modyfikacji nadzoru nad sektorem bankowym. Rozłożenie zmian w czasie było korzystne dla wdrażania

[267] W ówczesnym czasie pojawił się pogląd, że integracja nadzoru nad rynkiem finansowym wpływa na jego stabilność. Jednak z drugiej strony model sektorowy w Polsce oceniany był pozytywnie.
[268] E. Kierska – Woźny, *Porównanie…, op. cit.*, s. 115.
[269] T. Gromek, A. Pawlikowska, A. Reich, *Instytucjonalna organizacja nadzoru w finansowego w krajach Unii Europejskiej,* Warszawa 2009, s. 11.

nowego nadzorcy krajowego. Okres, w którym reforma została dokonana należy uznać za odpowiedni, szczególnie z uwagi na fakt, że w 2006 r. polski rynek finansowy charakteryzował się względną stabilnością oraz brak było niepożądanych zmian na nim zachodzących. Istotne jest również to, że reorganizacja nadzoru nie przypadła na okres ogólnoświatowego kryzysu gospodarczego, którego szczyt datowany jest na rok 2008 – 2009[270].

Zaletą zmiany modelu nadzoru w 2006 r. było połączenie do tej pory funkcjonujących instytucji nadzorczych w jeden organ, a także wyposażenie go w kompetencje nadzorcze dotychczas przysługujące nadzorcom sektorowym, co skutkuje efektywną realizacją funkcji nadzorczej, a także koordynacją działalności. Tym samym, na etapie kształtowania nowego nadzorcy nie pojawiły się luki w zakresie jego działalności, bowiem stał się on sukcesorem kompetencji swoich poprzedników. Tworząc jeden organ nadzoru uniknięto sytuacji, w której doszłoby do powielenia kompetencji nadzorczych, bowiem funkcjonuje jeden nadzorca, a do jego stworzenia, wykorzystano potencjał kompetencji i dotychczasowe doświadczenie nadzorców o zasięgu sektorowym. Skupienie w rękach jednej instytucji całości kompetencji nadzorczych, sprawia, iż działanie tejże instytucji odznacza się spójnością i jednolitością w zakresie wydawanych rozstrzygnięć.

Każdy segment rynku finansowego charakteryzuje się własną specyfiką, zwłaszcza, że jest ona zmienna z uwagi na ciągły rozwój, zatem nadzorowanie ich na jednolitych zasadach wydaje się być trudnym zadaniem, dlatego tak ważne jest wyposażenie instytucji nadzoru w odpowiednie środki nadzorcze[271]. Największe wątpliwości budziło wyodrębnienie nadzoru bankowego ze struktury banku centralnego.

Rozpatrując argumenty wskazujące na wybór lokalizacji i strukturę nadzoru nad rynkiem finansowym, pod uwagę należy wziąć kontynentalny model nadzoru nad rynkiem finansowym, którego istota sprowadza się do dominującej roli sektora bankowego na rynku finansowym.

Modyfikacja rozwiązań nadzorczych wywołała także głosy krytyki w zakresie powierzenia KNF nadzoru nad wszystkimi segmentami rynku finansowego. Pojawiały się one głównie z uwagi na dominującą rolę sektora bankowego[272]. Krytycy postulowali, ażeby

[270] Wskazać należy, że w Polsce proces reorganizacji modelu nadzoru nie był odpowiedzią na kryzys finansowy (tj. w Wielkiej Brytanii), a wynikał on ze zmian zachodzących na rynku finansowym. Szerzej na ten temat wypowiada się E. Kierska – Woźny, *Porównanie…, op. cit.*, s. 118 i n.

[271] Zasadą jest, że na etapie formowania instytucji nadzorczej pojawiają się problemy legislacyjne, które są rozwiązywane podczas działania nadzorcy, gdyż ustawodawca nie jest w stanie przewidzieć wszystkich niedoskonałości, a dodatkowo ustawodawstwo krajowe musi być zgodne z ustawodawstwem unijnym.

[272] O. Szczepańska, *Stabilność finansowa jako cel banku centralnego,* Warszawa 2008, s. 14.

nadzór nad segmentem bankowym był sprawowany w formie sektorowej, oddzielonej od nadzoru sprawowanego przez KNF nad pozostałymi sektorami rynku finansowego[273]. Uzasadnieniem tego postulatu miało być rzekome sprawniejsze działanie instytucji mającej sprawować nadzór wyłącznie nad sektorem bankowym w porównaniu z instytucją sprawującą nadzór nad całym rynkiem finansowym. Kilkunastoletnia działalność KNF, która jest wyrazem jednolitości rozwiązań instytucjonalnych dotyczących nadzoru, pozwala jednak w zdecydowanej mierze odrzucić formułowane uprzednio i przywołane powyżej wątpliwości.

Z uwagi na wzrost ryzyka na ewoluującym rynku finansowym (złożoność segmentu kapitałowego, różnorodność usług bankowych)[274] niezbędne było stworzenie jednolitego modelu nadzoru w celu usprawnienia procedur informacyjnych, skutecznej wymiany opinii eksperckich, a także jednoczesnego monitorowania wszystkich działań niepożądanych na rynku finansowym. Redukcja procedur oraz skrócenie procesu decyzyjnego prowadzi do szybszych reakcji nadzorczych w sytuacjach kryzysowych. Nadto, zapobiega ewentualnemu wyposażeniu instytucji nadzorczych w takie same uprawnienia nadzorcze, tym samym zwiększając przejrzystość działania tego organu.

Co do zasady, przyjmuje się, że w obecnym stanie prawnym żaden organ nie ma możliwości bezpośredniego wpływania na działalność KNF, a ponadto nie istnieje organ wyższego stopnia w stosunku do KNF, gdyż Premier sprawuje nadzór, którego zakres nie został precyzyjnie uregulowany chociażby poprzez wskazanie środków nadzorczych. Nadto, nie ma faktycznego wpływu na kierunki działalności Komisji, nie ma prawa wydawać jej poleceń, wytycznych bądź zarządzeń, co ocenić należy w sposób jednoznacznie pozytywny.

Pod względem racjonalizacji wydatków, integracja nadzoru jest oceniana pozytywnie[275]. Koszty nadzoru ponoszą podmioty nadzorowane, adekwatnie do posiadanego kapitału. W ten sposób krajowy organ nadzoru zostają przyznane środki finansowe, które umożliwiają mu prowadzenie skutecznego i niezależnego nadzoru, wolnego od zewnętrznych wpływów. Nie musi obawiać się, że jego finanse zostaną zmodyfikowane przez rządzących z uwagi na prowadzenie np. działań niezgodnych z oczekiwaniami partii rządzącej.

[273] Postulaty o rozdzieleniu segmentu bankowego od pozostałych części rynku finansowego znalazły swoją podstawę w tym, że polski rynek finansowy ma charakter modelu kontynentalnego.

[274] Małgorzata Zaleska wskazuje, że nadzór zintegrowany jest odpowiedzią na tworzenie coraz bardziej złożonych usług finansowych i produktów oraz zacieranie się granic pomiędzy segmentami rynku finansowego.

[275] Regulacja dotycząca gospodarki finansowej Urzędu KNF została umiejscowiona w art. 19a u.n.r.f. Ustawodawca w enumeratywny sposób wskazał na przychody UKNF. Szczegółowe wpłaty tytułem kosztów nadzoru zostały uregulowane w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 23 kwietnia 2020 r. w sprawie wpłat na pokrycie kosztów nadzoru nad instytucjami płatniczymi oraz opłat za niektóre czynności Komisji Nadzoru Finansowego (Dz. U. z 2020 r., poz. 767).

Piętnastoletnia perspektywa działalności krajowego nadzorcy (przy czym pełna integracja nadzoru nad rynkiem finansowym miała miejsce 1 stycznia 2008 r., do tego czasu nadzór nad segmentem bankowym sprawowała Komisja Nadzoru Bankowego), pozwala wysunąć konstatację, że KNF sprostała głównemu celowi stawianemu przez ustawodawcę, a mianowicie zapewniła i zapewnia nadal prawidłowe funkcjonowanie rynku finansowego, zarówno w czasie kryzysu gospodarczego lat 2007 – 2009[276], ale także w czasie innych zdarzeń mających wpływ na funkcjonowanie rynku finansowego, takich jak np. pandemia COVID–19[277].

[276] Przyjmuje się, że polski rynek finansowy nie odczuł skutków kryzysu z 2008 r., nie zaproponowano żadnych zmian w zakresie nadzoru finansowego, zatem na tej podstawie można wysnuć wniosek o jego skutecznym działaniu. Od 2010 r. podwyższono jedynie limit gwarancji środków zgromadzonych w banku przez jednego deponenta do 100.000 euro.

[277] UKNF dla podmiotów nadzorowanych przygotował pakiet propozycji mających ułatwić im działanie w zmienionym środowisku rynkowym, funkcjonujących pod nazwą: Pakiet Impulsów Nadzorczych na rzecz Bezpieczeństwa i Rozwoju, zob. szerzej na temat działań KNF podjętych w związku z przeciwdziałaniem skutkom pandemii: *Sprawozdanie z działalności Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego oraz Komisji Nadzoru Finansowego w 2020* roku, Warszawa 2021, s. 7.

ROZDZIAŁ II
USYTUOWANIE KOMISJI NADZORU FINANSOWEGO W STRUKTURZE ADMINISTRACJI FINANSOWEJ PAŃSTWA ORAZ WPŁYW KOMISJI NADZORU FINANSOWEGO NA DZIAŁALNOŚĆ WYBRANYCH PODMIOTÓW

1. Uwagi ogólne

Rozważania, przedmiotem których będzie usytuowanie KNF w strukturze administracji publicznej należy poprzedzić przytoczeniem treści preambuły Konstytucji RP, ale także jednego z jej postanowień, które traktuje m.in. o obowiązku państwa obejmującym zapewnienie bezpieczeństwa obywateli, które w demokratycznym państwie prawnym stanowi podstawową wartość[278] oraz posiada silne umocowanie aksjologiczne[279]. Oprócz Konstytucji RP obowiązek ten wynika także z szeregu innych aktów prawnych obowiązujących w naszym państwie, stanowiących rozwinięcie unormowań ustawy zasadniczej. Preambuła do Konstytucji RP wyraźnie statuuje nakaz współdziałania władz publicznych[280]. Ustawodawca zawierając zobowiązanie władz publicznych do współdziałania już we wstępie Konstytucji, wyeksponował jego istotność[281]. W przypadku, gdyby nakaz współdziałania nie został wyrażony wprost, to wynikałby on z ogólnie postrzeganego zagadnienia dobra wspólnego[282]. Obowiązek współdziałania powinien mieć miejsce w sytuacji, gdy wykonywanie zadań przez jeden organ państwowy wywołuje skutki w sferze działania drugiego organu[283]. Pojęcie współdziałania jest związane z nakazem osiągnięcia określonego celu poprzez wykonanie wspólnej kompetencji. Obowiązek współdziałania władz uznać można za jeden z fundamentów polskiego systemu prawnego, opartego na założeniu demokratycznego państwa prawnego. Zapewnienie bezpieczeństwa i szeroko rozumianego porządku publicznego to minimalne oczekiwania społeczeństwa wobec struktury państwowej[284]. W myśl art. 5 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą

[278] W. Lis, *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej,* Lublin 2015, s. 117.
[279] M. Zdyb, *Aksjologiczne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego w Rzeczypospolitej Polskiej,* [w:] *Publicznoprawne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego,* red. M. Zdyb, Warszawa 2014, s. 5.
[280] W. Brzozowski, *Współdziałanie władz publicznych,* „Państwo i Prawo" 2010, nr 2, s. 3.
[281] A. Bałaban, *Prawny charakter wstępu do polskiej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.,* [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Zwierzchowskiemu w darze,* red. M. Kudej, Katowice 1999, s 120.
[282] H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw,* Warszawa 2007, s. 175.
[283] K. Jaroszyński, M. Wierzbowski, *Organy…, op. cit.*, s. 342.
[284] J. Świniarski, *Bezpieczeństwo w ujęciu aksjologicznym,* [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem – wyzwania XXI wieku,* red. M. Lisiecki, Warszawa 2008, s. 61 – 62.

zrównoważonego rozwoju. Norma programowa wskazana w art. 5 Konstytucji RP wyznacza podstawowe obowiązki państwa w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom, a więc: zachowanie standardu wyznaczonego przez godność ludzką oraz rozstrzyganie konfliktów zachodzących pomiędzy bezpieczeństwem, a prawami człowieka zgodnie z zasadą proporcjonalności[285].

W cytowanym artykule, ustrojodawca wskazał na główne funkcje państwa determinujące zasadnicze kierunki i cele działania organów administracji publicznej[286]. W kontekście niniejszego rozdziału warte podkreślenia jest to, że zapewnienie bezpieczeństwa obywateli stanowi elementarny obowiązek państwa, co zostało wprost wyrażone w ustawie zasadniczej, powodem tego jest fakt, że bezpieczeństwo stanowi pierwotną, egzystencjalną potrzebę jednostek[287]. Arystoteles ze Stagiry wskazywał, że zapewnienie bezpieczeństwa ludności jest jednym z celów istnienia państwa, uznawanego przezeń za organizację powstałą w sposób naturalny ponad rodziną i innymi zbiorowościami niższego rzędu[288]. W ustawodawstwie, z rzeczownikiem bezpieczeństwo łączy się przymiotniki: publiczne, powszechne, narodowe. Bezpieczeństwo publiczne rozumiane jest jako ogół warunków i instytucji chroniących życie, zdrowie i mienie obywateli oraz majątek ogólnonarodowy, ustrój i suwerenność państwa przed zjawiskami godzącymi w obowiązujący ład prawny[289]. Zdaje się, że kompleksową definicję bezpieczeństwa stworzył J. Karp, zdaniem którego bezpieczeństwo oznacza stan, w którym brak jest zagrożeń dla istnienia państwa oraz jego demokratycznego ustroju. Bezpieczeństwo państwa obejmuje w swoim zakresie dyrektywy dbania o jego suwerenność, integralność terytorialną i potencjał obronny, nawet gdy nie występuje zagrożenie ze strony innych państw lub terrorystów[290]. Przez bezpieczeństwo można także rozumieć stan braku zagrożenia dla dobra prawnego człowieka, który daje możliwość normalnego działania jednostki w społeczeństwie, a w szczególności zachowanie życia, zdrowia, mienia, autonomię korzystania z wszystkich przypadających jednostce praw podmiotowych, które są zapewnione w konstytucji i innych przepisach prawa, nad którego zapewnieniem czuwają organy państwowe zaopatrzone we właściwe kompetencje[291].

[285] J. Czapska, *Bezpieczeństwo obywateli. Studium z zakresu polityki prawa,* Kraków 2004, s. 82.
[286] W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz,* wyd. VII, Warszawa 2013, art. 5.
[287] M. Serowaniec, W. Włoch, *Kategoria bezpieczeństwa w ujęciu prawno – filozoficznym*, „Studia Iuridica Toruniensia" 2016, nr 1, s. 165.
[288] A. Sylwestrzak: *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 2007, s. 59 – 60.
[289] E. Zatyka, *Zagadnienia metodologiczne,* [w:] *Poczucie bezpieczeństwa obywateli w Polsce. Identyfikacja i przeciwdziałanie współczesnym zagrożeniom,* red. Ewa M. Guzik – Makaruk, Warszawa 2011, s. 37 – 40.
[290] J. Karp, *Bezpieczeństwo państwa,* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny,* red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 108 – 109.
[291] H. Zięba – Załucka, *Konstytucyjne aspekty bezpieczeństwa,* „Studia Iuridica Lubliniensia" 2014, nr 22, s. 415.

Ustawodawca nie sprecyzował jakiego rodzaju bezpieczeństwo obywateli ma zostać zapewnione przez rząd, w konsekwencji można zaliczyć do tego zobowiązania także szczególny rodzaj bezpieczeństwa, a więc bezpieczeństwo finansowe[292], które realizowane jest za pośrednictwem takich instytucji jak m.in. Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Komisja Nadzoru Finansowego oraz Narodowy Bank Polski. Powołane przez państwo instytucje administracji publicznej pełnią doniosłą funkcję w zakresie zarządzania i utrzymania stabilności finansowej. Wynikający z Konstytucji RP obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa stanowi jednocześnie cel publiczny, którego realizacja polega na powierzeniu zadań wyspecjalizowanym wskazanym powyżej podmiotom. Słowo bezpieczeństwo wywodzi się z łacińskiego słowa *sine cura* i w potocznym rozumieniu oznacza stan spokoju, pewności zabezpieczenia i jego poczucia[293]. Bezpieczeństwo wewnętrzne związane jest z realizacją zadań powierzonych administracji poszczególnych resortów i instytucji bezpieczeństwa wewnętrznego. B. Banaszak utożsamia bezpieczeństwo państwa z bezpieczeństwem obywateli określonym w art. 5 Konstytucji[294]. Przyjmuje się rozumienie bezpieczeństwa finansowego jako zdolność władz i narodu do ochrony jego wewnętrznych wartości[295], jednak nie jest to jedyna definicja z uwagi na niejednoznaczność pojęcia. Z całą pewnością, pojęcie bezpieczeństwa jest szerokie i może być rozumiane w odmienny sposób – w zależności od towarzyszącego kontekstu. M. Capiga trafnie wskazuje, że bezpieczeństwo finansowe łączone jest z bezpieczeństwem rynku finansowego, co dowodzi jego wielowymiarowości i należy je analizować jako: bezpieczeństwo instytucji finansowych, bezpieczeństwo transakcji finansowych, bezpieczeństwo segmentów rynku finansowego, bezpieczeństwo klienta rynku finansowego[296]. M. Iwanicz – Drozdowska definiuje bezpieczeństwo finansowe jako ogół regulacji prawnych oraz samoregulacji mających na celu zapewnienie stabilności finansowej oraz ochronę interesów uczestników rynku korzystających z usług pośredników finansowych, a także ogół instytucji odpowiadających za kontrolę przestrzegania tych regulacji i samoregulacji[297]. Bezpieczeństwo finansowe bywa zestawiane z bezpieczeństwem rynku finansowego, które może być postrzegane w czterech wymiarach: jako bezpieczeństwo

[292] R. Sura, *Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako podmiot administrujący,* Lublin 2013, s. 15.
[293] R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego: koncepcje – struktury – funkcjonowanie,* Warszawa 2004, s. 27.
[294] B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz,* Warszawa 2009, s. 52.
[295] I. Kraś, *Polityka banku centralnego a bezpieczeństwo finansowe państwa,* „Przegląd Strategiczny" 2013, nr 1, s. 185 – 186.
[296] M. Capiga, *Determinanty i struktura bezpieczeństwa finansowego,* [w:] *Sieć bezpieczeństwa finansowego,* red. M. Capiga, W. Gradoń, G. Szustak, Warszawa 2018, s. 12.
[297] M. Iwanicz – Drozdowska, *Bezpieczeństwo rynku usług finansowych. Perspektywa Unii Europejskiej,* Warszawa 2008, s. 22.

instytucji finansowych, jako bezpieczeństwo transakcji finansowych, jako bezpieczeństwo segmentów rynku finansowego oraz jako bezpieczeństwo klienta rynku finansowego, a więc np. klienta banku, towarzystwa ubezpieczeniowego. W konsekwencji, państwo ma zmierzać do zapewnienia bezpieczeństwa w każdym ze wskazanych aspektów.

W warunkach społecznej gospodarki rynkowej stale niezbędny jest proces tworzenia i modyfikowania instytucji wspomagających bezpieczeństwo systemu finansowego. Przyczyną tworzenia specjalnych mechanizmów wspierających bezpieczeństwo systemu finansowego są niedoskonałości rynku finansowego, które pojawiają się stale, wraz z jego rozwojem – kreowaniem nowych rozwiązań oraz tworzeniem nowych instrumentów. Jednocześnie niemożliwe staje się ich absolutne wyeliminowanie. Polityka publiczna zmierzająca do utrzymania bezpieczeństwa finansowego jest efektem światowego kryzysu, od czasu którego znaczenie regulacji normujących działalność na rzecz bezpieczeństwa finansowego nabrało odmiennego znaczenia. Upadłość podmiotów gospodarczych, ich niewypłacalność stanowią powszednie zjawisko związane z wolnością działalności gospodarczej. Skutki kryzysu finansowego stanowią koszty ekonomiczne i społeczne rozumiane jako zahamowanie wzrostu gospodarczego. Jak już sygnalizowano w niniejszej pracy, strategia nadzoru mikroostrożnościowego, której celem jest zapewnienie i utrzymanie stabilności finansowej, musi być szczególnie wyważona, z uwagi na fakt wkraczania przez państwo w sferę działalności gospodarczej[298].

Sposób działania, skuteczność, efektywność, wydajność każdego organu administracji publicznej, ale także organu innego rodzaju aniżeli wskazany, zależy w głównej mierze od jego zorganizowania. Na podejmowane przez organ działania obok sposobu unormowania wpływ mają także relacje zachodzące pomiędzy nim, a innymi podmiotami.

Zgodzić należy się z M. Wierzbowskim, że potrzeba niezależności KNF jest mocno akcentowana w przepisach unijnych wymagających powołania tego organu[299], mimo, iż polskie przepisy określające jej sytuację prawną nie posługują się pojęciem niezależności.

Nadto, niezależność Komisji podkreśla fakt, że nie jest ona zaliczana do organów administracji rządowej. W ostatnich latach, w aktach prawnych regulujących nadzór finansowy wprowadzono istotne zmiany. Do najbardziej dyskusyjnych zaliczyć należy proces modyfikacji nadzoru nad segmentem bankowym. Transformacja była związana z procesem harmonizacji prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej, a także ciągłymi zmianami, jakie

[298] W. L. Jaworski, Z. Zawadzka, *Bankowość. Podręcznik akademicki,* Warszawa 2008, s. 228.
[299] M. Wierzbowski, *Współpraca niezależnych organów administracji publicznej,* „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2014, z. 2, s. 231.

mają miejsce na gruncie rynku finansowego. Ustawodawca na etapie formowania zintegrowanego modelu nadzoru finansowego miał kilka możliwości dotyczących jego usytuowania, a mianowicie: mógł ulokować go w banku centralnym albo poza jego strukturą. Sposób usytuowania KNF w szeroko rozumianej strukturze administracji publicznej stanowi zagadnienie budzące zainteresowanie wśród przedstawicieli doktryny od dłuższego czasu. Jakkolwiek krajowy organ nadzoru zostałby zlokalizowany, nie sposób tak go ulokować, by był on całkowicie neutralny dla działalności pozostałych podmiotów związanych z funkcjonowaniem rynku finansowego. Pamiętać należy, że poszczególne rodzaje nadzoru różnią się między sobą, m.in. stopniem zależności od banku centralnego, rządu, a także pozostałych podmiotów. Na płaszczyźnie teoretycznej zintegrowany model nadzoru wydaje się być najbardziej właściwy, bowiem postulowana jest jego efektywność i skuteczność względem ryzyka pojawiającego się na rynku finansowym, a także niezależność przejawiająca się w podejmowanych działaniach. Aczkolwiek z reguły pomiędzy założeniami teoretycznymi, a aspektem praktycznym funkcjonowania poszczególnych podmiotów pojawiają się rozbieżności, które stwarzają konieczność wprowadzenia zmian w ich działaniu tak, by nie dochodziło do sprzeczności w zakresie podejmowanych przez nie czynności.

Ustawodawca uwzględniając przede wszystkim architekturę polskiego rynku finansowego, pojawiające się na nim niebezpieczeństwa, a także dotychczasowe regulacje prawne, podjął decyzję o ulokowaniu nadzorcy krajowego poza strukturą banku centralnego, a przy tym nadzór finansowy powierzył wyspecjalizowanemu organowi administracji publicznej, który został wyposażony w uprawnienia o szczególnym charakterze, sprawującemu nadzór wielosektorowy. Jasnym jest, że aby nadzorca mógł w sposób prawidłowy realizować powierzone zadania i spełniać swoje funkcje, do których został powołany, niezbędne staje się zapewnienie mu niezależności. Tym samym, ustawodawca dokonując wielu niełatwych wyborów na etapie powoływania krajowego nadzorcy miał na względzie, że musi być on wolny od wszelkich nacisków i jakichkolwiek wpływów, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych, a więc zarówno politycznych jak i branżowych, związanych z określonymi interesami uczestników rynku finansowego. Niezależność Komisji od nacisków politycznych polega na właściwym ukształtowaniu jej relacji z innymi organami administracji. Akty prawne, które stanowią podstawę funkcjonowania Komisji oraz pozostałe dotyczące funkcjonowania organów administracji publicznej oraz tych, które organami administracji publicznej nie są zawierają regulacje wskazujące na zachodzące zależności pomiędzy nimi. Po dokonaniu analizy uprawnień, w które wyposażone zostały wybrane

podmioty, których działania związane są z rynkiem finansowym, uwidocznione pozostaną relacje zachodzące pomiędzy nimi a Komisją.

Prawidłowe ulokowanie krajowego nadzorcy skutkuje utrzymaniem publicznego zaufania do całego rynku finansowego, a zwłaszcza segmentu bankowego, co ma przełożenie na utrzymanie stabilności rynku finansowego. W przypadku wywierania na działalność Komisji nacisków, jej cele nie byłyby w pełni realizowane, a nadzór finansowy w rzeczywistości stałby się swoistą fikcją.

Usytuowanie Komisji w taki sposób, by zapewnić jej pełną niezależność jest niełatwym zadaniem. Z tego właśnie powodu ustawodawca zawsze winien dążyć do jak najpełniejszego zagwarantowania niezależności Komisji i takiego jej ukształtowania, by w pełni spełniała swoje zadania przy wykorzystaniu do tego odpowiednich instrumentów, w które została wyposażona. Dlatego też, nie powinno budzić wątpliwości stwierdzenie, iż prawidłowe usytuowanie Komisji w strukturze administracji publicznej jest gwarantem skuteczności działania tegoż Urzędu.

2. Relacje Komisji Nadzoru Finansowego z podmiotami, do których kompetencji należy zapewnienie i utrzymanie stabilności oraz bezpieczeństwa rynku finansowego

Każdy kraj posiada wykoncypowany własny system odpowiedzialny za utrzymanie stabilności i bezpieczeństwa rynku finansowego, który regulowany jest za pomocą krajowych aktów prawnych. Jako, że organy administracji publicznej w demokratycznym państwie prawnym działają w granicach i na podstawie prawa, niezbędne jest, aby normy prawne w sposób jasny wskazywały na podział zadań pomiędzy nimi oraz określały ich wzajemne relacje i zależności[300].

Wraz ze stworzeniem nadzorcy krajowego w nowej odsłonie instytucjonalnej, a więc nadzorcy krajowego o wielosektorowych kompetencjach, niezbędne stało się uregulowanie w sposób racjonalny i harmonijny, zarówno w teorii i praktyce, relacji zachodzących pomiędzy nadzorcą, a podmiotami, do których funkcji zakwalifikować można utrzymanie stabilności i bezpieczeństwa finansowego.

Jak zostało już wielokrotnie wskazane w niniejszej dysertacji, działalność krajowego nadzorcy nie została pozostawiona rządowi. Za takim rozwiązaniem przemawia fakt, że instytucja ta realizuje zadania o specyficznym, a zarazem wyjątkowo delikatnym, publicznym charakterze. Ponownie zwrócić należy uwagę na dominujący pogląd dotyczący pozycji

[300] W. Lis, *Bezpieczeństwo…, op. cit.*, s. 16.

ustrojowej KNF, a związany z jej szeroko pojętą niezależnością, w świetle obowiązujących przepisów, Komisja jest podmiotem niezależnym od jakichkolwiek wpływów. Jednak okoliczność ta nie oznacza, że pomiędzy podmiotami funkcjonującymi na rynku finansowym nie zachodzą interakcje, taka sytuacja byłaby bowiem niemożliwa. W żadnym przypadku niezależność organu nadzoru nie oznacza braku kontaktu pomiędzy nim, a pozostałymi podmiotami rynku finansowego.

Działania nadzorcze Urzędu KNF polegają na ciągłym weryfikowaniu praktyk rynkowych, a także przedsiębraniu w określonych sytuacjach działań o charakterze interwencyjnym w obszarach, nad którymi nadzór sprawuje Komisja, w szczególności w tym obrębie, gdzie naruszone mogą zostać interesy i prawa nieprofesjonalnych uczestników rynku finansowego. Aby jej działania faktycznie zmierzały do osiągnięcia wyznaczonego celu, niezbędne staje się podjęcie współpracy z podmiotami, które tak jak Komisja odpowiadają za stabilność i bezpieczeństwo rynku finansowego, przy czym w zdecydowanie węższym zakresie, tj. ich działalność ograniczona jest do konkretnych czynności przedsiębranych względem ściśle określonego segmentu rynku finansowego. Z uwagi na to, że odpowiedzialność za stabilność finansową jest zadaniem złożonym, wymaga ono kooperacji nie tylko pomiędzy podmiotami publicznymi, ale także pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnymi. Zapewnienie stabilności finansowej wymaga jednoczesnej koordynacji polityki pieniężnej i fiskalnej[301]. Siła systemu finansowego zależna jest od kondycji poszczególnych jego elementów oraz uczestników rynku finansowego i powiązań pomiędzy nimi[302].

W pierwszej kolejności, zanim wytłumaczony zostanie sposób wyboru poszczególnych podmiotów, których działalność zestawiono z funkcjonowaniem Komisji, a następnie wyszczególnione zostaną relacje zachodzące pomiędzy nimi a KNF, wskazać należy na przyjętą definicję pojęcia stabilności rynku finansowego. Zdefiniowanie tego pojęcia w tym miejscu jest istotne z uwagi na fakt, iż działalność wybranych podmiotów obejmuje czynności polegające na utrzymaniu stabilności finansowej. Stabilność finansowa jest związana z prawidłowym działaniem systemu gospodarczego, stanowi warunek jego postulowanego działania, a prowadzącego do wzrostu gospodarczego. Jest ona wartością nadrzędną, obligatoryjnym wymogiem zmian i wzrostu systemu gospodarczego. Literatura nie wypracowała jednolitej definicji stabilności finansowej[303]. W konsekwencji, brak definicji legalnej może oznaczać zróżnicowane przyjmowanie znaczenia tego pojęcia. Stabilność

[301] M. Kiedrowska, P. Marszałek, *Stabilność finansowa…, op. cit.,* s. 23.
[302] A. Ostalecka, *Kryzysy bankowe…, op. cit.*, s. 29.
[303] P. Stanisławiszyn, *Komitet Stabilności Finansowej,* [w:] *Bezpieczeństwo rynku finansowego,* red. E. Fojcik – Mastalska, E. Rutkowska – Tomaszewska, Wrocław 2010, s. 85.

finansowa oznacza sytuację, w której system finansowy działa w sposób zaplanowany przez ustawodawcę, a przepływ środków finansowych jest sprawny. Oznacza ona także stan systemu finansowego, w którym wypełnia on swoją rolę w sposób stały i efektywny, nie zważając na wszelkiego rodzaju pojawiające się zaburzenia[304]. Cechami charakterystycznymi stabilności finansowej są: brak zagrożenia kryzysem finansowym[305], minimalizowanie ryzyka systemowego, podejmowanie działań prewencyjnych przeciwdziałającym szokom mogącym prowadzić do kryzysu. Nie należy jednak zawsze stawiać znaku równości pomiędzy brakiem stabilności, a kryzysem z uwagi na to, iż nie stanowi zasady to, że niestabilność wywołuje kryzys. A. Crockett dokonuje dychotomicznego podziału stabilności finansowej na: stabilność kluczowych instytucji finansowych polegającą na możliwości regulowania swoich zobowiązań bez zakłóceń bądź pomocy zewnętrznej oraz stabilność kluczowych rynków polegającą na tym, że uczestnicy mogą zawierać transakcje po cenach odzwierciedlających wartość fundamentalną[306]. Istotą stabilnego systemu finansowego jest to, iż musi on dostosowywać się do zmieniających warunków i stale pojawiających zagrożeń, a jednocześnie winien pozostawać stabilny. O. Issing definiuje stabilność finansową jako stan, w którym system finansowy jest zdolny w trwały sposób wypełniać swoje funkcje, tj. efektywnie alokować fundusze od oszczędzających do najbardziej produktywnych inwestorów[307]. Podobne rozumienie stabilności finansowej przyjmuje G. Schinasi, wzbogacając je o prawidłowe wycenianie ryzyka w dłuższej perspektywie czasowej oraz możliwość absorbowania przez system finansowy ewentualnych szoków[308]. Stabilność finansowa jest rozumiana jako stabilność systemu finansowego, w szczególności bankowego, który stanowi podstawowy element systemu finansowego[309]. T. Padoa – Schioppa za stabilność finansową przyjmuje stan, w którym system finansowy jest zdolny wytrzymać szoki bez tworzenia warunków do kumulowania się procesów, które zakłócają alokację kapitału oraz przepływ płatności w gospodarce[310]. Wyróżniane są dwa rodzaje stabilności –

[304] J. K. Solarz, E. Klamut, *Teoria stabilności finansowej. Test praktyki XXI wieku, „*Przedsiębiorczość i Zarządzanie" 2014, tom XV, z. 9, cz. III, s. 5.
[305] O. Szczepańska, *Stabilność…, op. cit.*, s. 34.
[306] A. Crockett, *Theory and practice of financial stability,* [w:] *Essays in international finance,* No 203, Princeton 1997, s. 2.
[307] O. Issing, *Monetary and financial stability: Is there a trade-off?,* BIS, Conference on „Monetary Stability, Financial Stability and the Business Cycle", 23 – 29 marca 2003, s. 1.
[308] G. J. Schinasi, *Safeguarding Financial Stability. Theory and Practice,* IMF, Washington 2005, s. 32 – 33.
[309] A. Ostalecka, *Kryzysy bankowe…, op. cit.*, s. 20.
[310] T. Padoa – Schioppa, *Central banks and financial stability: exploring the land in between,* „The Second ECB Central Banking Conference on the Transformation of the European Financial System" 24 – 25 października 2002, Frankfurt, s. 20.

bieżąca i przyszła[311]. Pierwsza kategoria wyznacza dopuszczalny zakres zmian stanów na poszczególnych rynkach, zaś druga oznacza brak istotnych wad, jakie mogą uniemożliwiać prawidłową i terminową reakcję instytucji kredytowych, zakładów ubezpieczeniowych i funduszy oraz banków inwestycyjnych na szoki asymetryczne. Zgodnie z definicją wypracowaną przez NBP, stabilność finansowa oznacza stan, w którym system finansowy pełni swoje funkcje w sposób ciągły i efektywny, nawet w przypadku wystąpienia nieoczekiwanych i niekorzystnych zaburzeń[312].

Zauważyć należy negatywne strony zaproponowanej przez NBP definicji, a mianowicie stałe dążenie utrzymywania stabilności finansowej może stanowić konsekwencję przeregulowania systemu finansowego i w ten sposób obniżyć jego wydajność.

Na podstawie przedstawionych definicji stabilności finansowej możliwe staje się wyodrębnienie jej właściwości. W pierwszej kolejności powinna odnosić się do dobrobytu, powinna być mierzalna, nadzór i kontrola sprawowana nad nią, powinna zostać powierzona władzy publicznej. W konsekwencji, odpowiedzialna za nią staje się instytucja o istotnym znaczeniu na rynku finansowym, a wyposażenie jej w kompetencje i narzędzia powinno być jednoznaczne. W definicji stabilności finansowej powinien być ujmowany fakt, że zagrożenie dla niej stanowią zarówno instytucje finansowe, ale także przedsiębiorstwa niefinansowe. Ujęcie w definicji stabilności finansowej bezpieczeństwa systemu bankowego jest niezbędne, jednak nie jest wystarczające do uznania, że wówczas cały system finansowy będzie stabilny. Prawdą jest, że to banki pełnią najważniejszą rolę w systemie finansowym, a więc ich nieprawidłowe działanie może wywołać ryzyko systemowe. Ryzyko systemowe definiowane jest z kolei jako załamanie funkcjonowania systemu finansowego, które przenosi się na realny sektor gospodarki[313]. Inna definicja ryzyka systemowego stanowi, że jest to nieprzewidywalne wydarzenie, które może załamać system finansowy, poprzez zagrożenie aktywności gospodarczej w dużej skali[314]. Zewnętrzną oznakę ryzyka systemowego stanowią zaburzenia w obrocie gospodarczym, prowadzące do utraty jego bezpieczeństwa. Stabilność systemu finansowego składa się niejako ze stabilności makroekonomicznej, monetarnej, stabilności rynków finansowych, równowagi finansów publicznych i prywatnych oraz stabilności odpowiedniego przepływu finansów z zagranicą. Z uwagi na to, że Komisja nie ma bezpośredniego wpływu na wszystkie wymienione obszary stabilności, niezbędna jest

[311] J. K. Solarz, *Międzynarodowy system finansowy. Analiza instytucjonalno – porównawcza,* Warszawa 2001, s. 184.
[312] NBP, *Raport o stabilności systemu finansowego*, lipiec 2011, s. 3.
[313] P. Horvitz, *Doping with Financial Fragility and Systemic Risk,* Boston 1995, s. 19.
[314] J. K. Solarz, *Bankowość międzynarodowa,* Warszawa 2004, s. 245 – 246.

stała kooperacja wskazanych instytucji. J. K. Solarz proponuje podział definicji stabilności systemu finansowego na: atrybutową, instytucjonalną oraz procesową[315]. Pierwszy podział polega na zaprezentowaniu oznak stabilności finansowej oraz sytuacji wskazującej na jej brak, kolejna polega na jej przedstawieniu poprzez wskazanie na instytucje ją zapewniające, a ostatnia jest rozumiana jako ciąg decyzji podejmowanych przez organ odpowiedzialny za stabilność finansową kraju.

Stabilny system finansowy we wzorcowej sytuacji winien reagować w przypadku zagrożenia oraz za pomocą dostępnych instrumentów niwelować ewentualne zaburzenia. Stabilność finansowa oznacza kondycję systemu finansowego, który wypełnia w sposób prawidłowy powierzone funkcje, występuje ograniczony stopień narastania ryzyka systemowego, system jest niewrażliwy na szoki, zdolny do własnej „reanimacji", a w przypadku negatywnych impulsów oddziałujących na niego, ich przekazywanie wewnątrz systemu jest ograniczone[316].

Bezpieczeństwo rynku finansowego jak i stabilność finansowa nie zostały normatywnie zdefiniowane, ani zakresowo zdeterminowane. Pojęcie bezpieczeństwa rynku finansowego zostało na potrzeby przedmiotowej pracy zdefiniowane jako brak zagrożenia kryzysem finansowym. Bezpieczeństwo oznacza oczywiste zapotrzebowanie i interes każdego człowieka w każdej sferze oraz sytuacji[317]. Zagadnienie bezpieczeństwa należy postrzegać w sposób dynamiczny, co jest spowodowane ciągłymi zmianami w zakresie wartości, które podlegają realizacji i ochronie przed zagrożeniami[318]. Stabilny rynek finansowy oznacza więc w szczególności bezpieczeństwo depozytów podmiotów zarówno gospodarczych, ale także osób fizycznych.

Celem polityki makroostrożnościowej jest stabilność finansowa, bowiem polega na zapobieganiu ryzyku systemowemu i powstawaniu kryzysów finansowych, których koszty stanowią obciążenie dla całego społeczeństwa[319]. Stabilność finansowa traktowana jako dobro

[315] *Ibidem*, s. 247 – 258.
[316] O. Szczepańska, *Rola banku centralnego w sieci bezpieczeństwa finansowego,* „Bezpieczny Bank" 2007, nr 2 – 3, s. 61 i n.
[317] T. Jasudowicz, *Prawo do bezpieczeństwa – próba rekonstrukcji substancji międzynarodowo chronionej,* [w:] *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo – gospodarczej,* red. W. Bednarek, S. Pikulski, Olsztyn 2000, s. 55.
[318] M. Brzeziński, *Kategoria bezpieczeństwa,* [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia,* red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Warszawa 2009, s. 30.
[319] A. Dobrzańska, *Wzmacnianie stabilności finansowej poprzez wykorzystanie polityki makroostrożnościowej – cel, organizacja, instrumenty,* [w:] *Stabilność systemu finansowego – instytucje, instrumenty, uwarunkowania,* red. A. Alińska, B. Pietrzak, Warszawa 2012, s. 38 – 39.

publiczne[320], w konsekwencji, wymaga więc podejmowania współpracy pomiędzy instytucjami zakwalifikowanymi do sieci bezpieczeństwa finansowego, ale także podmiotów, które do niej nie należą, a ich celem bezpośrednim lub pośrednim jest jej zapewnianie.

Analizę relacji zachodzących pomiędzy KNF, a podmiotami, do których kompetencji należy zapewnienie i utrzymanie stabilności oraz bezpieczeństwa rynku finansowego, oparto na zestawieniu działalności KNF z następującymi instytucjami: Bankowym Funduszem Gwarancyjnym, ministrem właściwym do spraw instytucji finansowych, NBP, Rzecznikiem Finansowym, Ubezpieczeniowym Funduszem Gwarancyjnym, a także Komitetem Stabilności Finansowej. Wskazane podmioty wraz z Komisją tworzą szczególnego rodzaju system nadzoru i bezpieczeństwa, którego celem jest ochrona rynku finansowego.

Już w początkowych przepisach u.n.r.f. ustawodawca podkreślił wymóg współpracy Komisji z innymi podmiotami. Artykuł 17 u.n.r.f. stanowi, że Komisja i NBP przekazują sobie dokumenty i informacje, w tym informacje chronione na podstawie odrębnych ustaw, w zakresie niezbędnym do wykonywania ich ustawowych zadań (ust. 1). Cytowany przepis jest odpowiednio stosowany do przekazywania dokumentów i informacji pomiędzy Komisją a BFG, UFG, Rzecznikiem Finansowym oraz ministrem właściwym do spraw instytucji finansowych (ust. 2). W celu ustalenia zasad współpracy i przekazywania wskazanych dokumentów, Komisja i wskazane podmioty zawierają porozumienia (ust. 3). Przywołany przepis został wprowadzony z uwagi na wytyczne Bazylejskich Zasad Skutecznego Nadzoru Bankowego, podkreślających wagę współpracy i wymiany informacji na poziomie krajowym oraz międzynarodowym pomiędzy organami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo i prawidłowe funkcjonowanie systemu finansowego[321].

Poza wskazanymi podmiotami do tego systemu zakwalifikować można także inne instytucje, jednak wyżej wymienione stanowią jego trzon. Analizowane podmioty zostały wybrane w ten sposób, by ich działalność pozostawała w związku z segmentami rynku finansowego, a w szczególności skupiała się na utrzymaniu bezpieczeństwa i stabilności

[320] Mając na względzie, że stabilność finansowa jest dobrem publicznym, tym samym konsumenci nie muszą pomiędzy sobą o nią rywalizować. Dobro publiczne rozumiane jest jako dobro znajdujące się w powszechnym użyciu, bez możliwości wyłączenia ich z konsumpcji przy jednoczesnym braku konkurencji w konsumpcji. Szerzej: J. Korczak, *Dobro publiczne jako wartość w działaniach organów administracji publicznej,* [w:] *Wartości w prawie administracyjnym,* red. J. Zimmermann, Warszawa 2015, s. 154 – 159; M. Piechowiak, *Prawne a pozaprawne pojęcia dobra wspólnego,* [w:] *Dobro wspólne. Teoria i praktyka,* red. W. Arndt, F. Longchamps de Bérier, K. Szczucki, Warszawa 2013, s. 24 – 26; Z. Duniewska, *Dobro wspólne – wielość w swoistej jedności,* [w:] *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl,* red. B. Jaworska – Dębska, Łódź 2017, s. 171; K. Jajuga, *Stabilność finansowa – nowe wyzwania dla nauki finansów,* [w:] *Szkice o finansach. Księga jubileuszowa prof. zw. dr hab. Krystyny Znanieckiej,* red. T. Famulska, Katowice 2012, s. 117 – 118.

[321] L. Góral, *Ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym. Komentarz do art. 17,* Warszawa 2013.

finansowej. BFG powiązany jest z segmentem bankowym rynku finansowego, poprzez swoją niezależność dokonuje analizy sytuacji sektora bankowego[322], zaś UFG nierozerwalnie związany jest z segmentem ubezpieczeniowym rynku finansowego, dzięki ich działalności, deponenci oraz ubezpieczający mają gwarancję bezpieczeństwa powierzonych środków finansowych. BFG w stosunkach z bankami nie jest podmiotem równorzędnym, ponieważ przysługują mu władcze uprawnienia, które wykraczają poza sferę prawa prywatnego, tym samym Fundusz jest zasadnie zaliczany do kategorii osób prawa publicznego tworzących administrację finansową państwa[323].

Ministrowi Finansów zostały natomiast powierzone zadania związane z funkcjonowaniem rynku finansowego sensu largo, w tym banków, zakładów ubezpieczeń i funduszy inwestycyjnych oraz dotyczące obrotu papierami wartościowymi. Ponadto minister ten odpowiedzialny jest za zarządzanie systemem finansowania samorządu terytorialnego, sfery budżetowej i bezpieczeństwa państwa oraz zarządza długiem publicznym. Nadto, działa on w imieniu Rady Ministrów zaliczanej do sieci bezpieczeństwa finansowego.

Komitet Stabilności Finansowej stanowi krajowy organ sprawujący nadzór makroostrożnościowy. Współdziałanie nadzoru makroostrożnościowego i mikroostrożnościowego jest skuteczne wobec nieprawidłowości pojawiających się na rynku finansowym, bowiem te dwa rodzaje nadzoru wzajemnie się dopełniają. Obszar działania KSF ogranicza się do terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, uwzględnia jego cechy, co przyczynia się do dostrzeżenia nieprawidłowości na wczesnym etapie ich wzrastania.

Obecnie funkcjonujący Rzecznik Finansowy ma zaś swoje źródło w instytucji Rzecznika Ubezpieczonych. Stanowi on wyspecjalizowany urząd, który zapewnia ochronę konsumentom na gruncie segmentu ubezpieczeniowego, bankowego oraz kapitałowego.

Autor ma świadomość, że wybrane i wskazane powyżej podmioty nie wyczerpują katalogu instytucji odpowiedzialnych za utrzymanie stabilności finansowej i bezpieczeństwa na rynku finansowego. Do pozostałych podmiotów, które również realizują wymienione zadanie należą także m.in. Biuro Informacji Kredytowej, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta, Krajowa Administracja Skarbowa, czy też Urząd Regulacji Energetyki. Na potrzeby analizy dokonanej w ramach niniejszej dysertacji zostały one jednak pominięte z uwagi na fakt, iż ich znaczenie oraz waga relacji z KNF są zdecydowanie mniejsze, aniżeli ma to miejsce w przypadku podmiotów, które zostały poddane analizie.

---

[322] M. Zygierewicz, *Bankowy Fundusz Gwarancyjny – ocena pierwszych miesięcy funkcjonowania systemu,* Warszawa 1995, s. 20.
[323] P. Zawadzka, *Ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Komentarz,* Warszawa 2009, s. 266.

Cechą wspólną wymienionych podmiotów jest to, że ich działania zmierzają przede wszystkim do wyeliminowania niezgodnych z prawem oraz sprzecznych z interesami uczestników rynku finansowego praktyk rynkowych. Nadto, ich działania są ukierunkowane na zapewnienie bezpieczeństwa i wypłacalności instytucji finansowych działających na rynku finansowym, minimalizacji ryzyka systemowego oraz zabezpieczenie interesów konsumentów. Działania wskazanych podmiotów, relacje pomiędzy nimi zachodzące, wymiana informacji stanowią podstawowe czynniki kształtujące poziom bezpieczeństwa rynku finansowego i ich uczestników.

Sprawnie funkcjonujący rynek finansowy jest podstawą dla wzrostu i rozwoju gospodarki każdego państwa.

Ustawodawca wskazanym podmiotom, które wybrane zostały do dokonania charakterystyki zachodzących między nimi a KNF relacji, powierzył istotną rolę w zapewnieniu stabilności rynku finansowego, poprzez przyznanie im uprawnień do podejmowania działań *ex ante* oraz *ex post*. Pierwsze mają charakter zapobiegający, a kolejne polegają na bezpośredniej interwencji w działalność podmiotu finansowego. Uprawnienia tych podmiotów w zakresie zapewnienia stabilności rynku finansowego zostały zróżnicowane, o czym w dalszej części pracy.

Relacje podmiotów, których zadaniem w mniejszym lub większym stopniu jest utrzymanie stabilności systemu finansowego, winny opierać się na zasadach kooperacji. W odmiennym przypadku, działania wykluczające się mogłyby prowadzić do poważnych, negatywnych skutków ekonomicznych, społecznych i politycznych. Właściwa kooperacja poszczególnych podmiotów może wpłynąć wyłącznie pozytywnie na realizowanie przez KNF jej celu. Po przeanalizowaniu relacji zachodzących pomiędzy wybranymi podmiotami, możliwe będzie wskazanie sposobu układania się tych relacji, a także źródła ewentualnych konfliktów.

Z. Cieślak wyróżnia dwie zasadnicze grupy więzi prawnych w administracji: organizacyjne i pozaorganizacyjne więzi prawne[324]. Te pierwsze – zdaniem autora – opisują taki układ zależności między jednostkami organizacyjnymi (wyodrębnionymi i wewnętrznymi), który jest warunkiem spójności i jednolitości struktury organów. Składają się na nie dwa elementy: bezpośredni i decydujący wpływ jednostki wyższego szczebla na obsadę personalną oraz celowość jako uprawnione kryterium oceny działania jednostki organizacyjnej niższego szczebla.

[324] Z. Cieślak, *Nauka administracji,* Warszawa 2017, s. 198.

Więzi pozaorganizacyjne oznaczają wszystkie zależności prawne między podmiotami administracji publicznej, które nie mają charakteru organizacyjnego, a które się ujawniają w systemie prawnym ze względu na proces realizacji dobra wspólnego. Wiążą one na różny sposób, raz w większym, innym razem w mniejszym stopniu całość aparatu administracyjnego państwa.

Współdziałanie (kooperacja) kwalifikowane jest jako jedna z form organizacji stosunków w ramach aparatu administracyjnego państwa. Oznacza ono stan więzi pozaorganizacyjnych łączących podmioty niezależne oraz dozwolenie wspólnej realizacji celów zdeterminowanych przez prawo lub współdziałające podmioty, które odpowiadają prawnie za treść działania i jego skutki. Dokonują one oceny stanu faktycznego, uzgadniając wolę współpracy, analizują cele, które winny spełnić poprzez swoje działanie oraz zawierają porozumienia. Formy współdziałania organów administracji publicznej są zróżnicowane, gdyż mogą przybierać postać przede wszystkim przekazywania informacji, dokumentów, informowania o uchybieniach, opiniowania, udzielania pomocy prawnej, technicznej oraz finansowej.

Za truizm uznać należy, że działalność KNF nie jest neutralna dla podmiotów, do których kompetencji należy m.in. utrzymanie stabilności i bezpieczeństwa rynku finansowego, a także ich kompetencje nie pozostają bez wpływu na niektóre aspekty działania Komisji. Zatem pomiędzy Komisją a jej otoczeniem niewątpliwie zachodzą interakcje. Relacje te należy rozumieć wielopłaszczyznowo, zazwyczaj na poziomie współpracy polegającej w głównej mierze na pozyskiwaniu przez Komisję za pomocą tych podmiotów lub od nich bezpośrednio, niezbędnych w toku działania Komisji informacji.

Pojęcie podmiotów, do których kompetencji należy utrzymanie stabilności i bezpieczeństwa rynku finansowego, a więc podmiotów, które wybrane zostały do dokonania charakterystyki zachodzących między nimi a KNF relacji, rozumieć należy szeroko, a więc zarówno jako organy administracji publicznej oraz podmioty nie zaliczane do tego zbioru. Wskazane organy podzielić można na cztery grupy, a mianowicie: podmioty będące elementem składu KNF, jednostki, w których skład wchodzi KNF[325], podmioty nadzorowane przez Komisję oraz pozostałe podmioty nie należące do wskazanych grup.

W pierwszej kolejności wytłumaczenia wymaga zagadnienie, iż określony podmiot jest elementem składu Komisji. Okoliczność ta oznacza, iż ma on możliwość partycypacji w posiedzeniach KNF, przyznane jest mu prawo głosowania nad uchwałami, tym samym

[325] Zgodnie z ustawowymi postanowieniami, Przewodniczący KNF jest członkiem Komitetu Stabilności Finansowej, oznaczenie, że KNF wchodzi w skład poszczególnego organu, stanowi uproszczenie.

zasadne jest stwierdzenie, że posiada pośredni wpływ na kierunki jej działalności. Zakwalifikowanie podmiotu w strukturze Komisji nie oznacza, wbrew powszechnemu przekonaniu, iż podmiot ten ma możliwość podejmowania czynności koordynacyjnych, kontrolnych lub nadzorczych względem niej. Podmiot taki nigdy nie będzie miał bezpośredniego wpływu na działalność organu nadzoru. Sytuacja taka jest niemożliwa chociażby z powodu wymogu zwykłej większości w zakresie podejmowanych przez Komisję uchwał.

Podmiot, w których skład wchodzi Komisja, oznacza organ, który swoim zakresem podmiotowym obejmuje najczęściej Przewodniczącego KNF, a który wypełnia w nim drobiazgowo określone zadania. Z kolei podmioty nadzorowane przez Komisję to te, nad którymi sprawowany jest nadzór mikroostrożnościowy.

Podstawy prawne dla sprawowania nadzoru w skali mikro, a zatem w takim zakresie, w którym nadzór sprawuje KNF zostały przez ustawodawcę rozczłonkowane, bowiem nie zostały one umieszczone w całości, w jednej, stanowiącej jej podstawę działania ustawie. Jak zostało wskazane, w u.n.r.f. przedstawiony został sposób organizacji i struktura KNF, ustawa zawiera jednocześnie odesłania do ustaw szczegółowych. Z ustawowych postanowień, których przedmiotem jest nadzór nad poszczególnymi segmentami rynku finansowego wskazać można na wpływ działania KNF na podmioty funkcjonujące na rynku finansowym.

Analiza relacji zachodzących między KNF a wybranymi organami administracji finansowej ma na celu wskazanie na relacje i wzajemne zależności, a w konsekwencji wysunięcie wniosków oraz wskazanie i opis postulatów *de lege ferenda*.

Konsekwencję rozczłonkowania stanowi konieczność odwołania się do poszczególnych ustaw regulujących sytuację prawną podmiotów, a na tej podstawie wskazanie na zachodzące relacje. Do zasad współpracy zachodzącej pomiędzy KNF a wybranymi organami państwowymi zaliczyć można zasadę pomocniczości, partnerstwa, efektywności, jawności. Zasady te nie zostały określone w żadnej z ustaw stanowiących podstawę działania poszczególnych podmiotów, jednak stanowią wizję tejże współpracy oraz pewne postulaty jej dotyczące.

Zważyć należy, że działanie w interesie publicznym stanowi wspólny cel wszystkich podmiotów publicznych, z kolei podmioty niepubliczne przy wykonywaniu swoich zadań z zakresu administracji publicznej są obowiązane do kierowania się nim, mając na względzie zasadę proporcjonalności[326]. Interes publiczny winien być wyważony, co oznacza że nie

[326] A. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym,* Warszawa 2008, s. 22 – 30.

wiedzie on w każdej sytuacji bezwzględnego prymu nad interesem jednostki. Jego definicja jest zmienna z uwagi na zmienność priorytetowych spraw dla całego społeczeństwa. Za każdym razem tworzenia definicji interesu publicznego, powinno się uwzględniać wypełnienie interesu ogółu z jednoczesnym poszanowaniem interesów jednostki. Pojęcie interesu publicznego nie zostało zdefiniowane z uwagi na jego wewnętrzne zróżnicowanie. W tym miejscu zasadne wydaje się przywołanie poglądu L. Górala, który wskazuje, że działania państwa podejmowane w związku z regulacjami funkcjonowania szeroko pojętego rynku bankowego, podejmowane są w interesie publicznym, a nie ze względu na potrzebę chronienia mechanizmów rynkowych oraz zagrożeń, jakie dla podmiotów działających na tym rynku może nieść kryzys gospodarczy – na te wpływ mają zjawiska ekonomiczne – ale na ochronę fundamentalnych dla rynku bankowego wypełniających treść interesu publicznego[327]. Autor podkreśla trudności związane z określeniem istoty tego pojęcia, przyjmując, iż stanowi ono wartości, które należy zachować w celu rozwoju społeczeństwa. W konsekwencji, niezbędne jest funkcjonowanie w przestrzeni publicznej podmiotów stojących na straży rynku finansowego, czy w węższym ujęciu, bankowego[328]. Minimalne wartości, których poszanowanie na rynku finansowym wypełnia pojęcie interesu publicznego zostały wskazane w art. 2 u.n.r.f. W konsekwencji, stwierdzić należy, że ustawodawca ograniczył swoją rolę do wskazania wartości wspólnych dla całego rynku finansowego, a z kolei obowiązek podejmowania działań w tym celu powierzył instytucjom rynku finansowego. Obowiązek ciążący na zobowiązanym ma charakter pozytywny, bowiem polega na podjęciu określonych działań[329]. Zapewnienie i utrzymanie stabilności finansowej należy uznać za jeden z interesów publicznych, który podlega prawnej ochronie[330]. Stabilność finansowa we wskazanym kształcie niewątpliwie spełnia cechy dóbr publicznych. Wynikający z Konstytucji RP obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa finansowego obywateli jest powiązany z bezpieczeństwem prawnym, a zatem stanowi zobowiązanie dla ustawodawcy działania zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Ocena poprawności sposobu definiowania i identyfikowania zagrożeń pojawiających się na rynku finansowym implikuje konieczność dokonania charakterystyki relacji zachodzących pomiędzy KNF a wybranymi podmiotami odpowiedzialnymi za utrzymanie stabilności i bezpieczeństwa rynku finansowego. Relacje zachodzące pomiędzy KNF a

[327] L. Góral, *Zintegrowany…, op. cit.*, s. 65.
[328] *Ibidem*, s. 66.
[329] P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej,* Warszawa 1999, s. 47.
[330] A. Piotrowska, *Ochrona stabilności rynku finansowego jako splot funkcji administracji gospodarczej,* [w:] *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda,* red. J. Niczyporuk, Paryż 2011, s. 166.

wybranymi podmiotami opracowane zostaną na podstawie postanowień ustawowych, w szczególności: ustawy pr. bank., u.n.r.f., ustawy o nadzorze makroostrożnościowym, ustawy o BFG oraz ustawy o UFG.

2.1. Komisja Nadzoru Bankowego a Bankowy Fundusz Gwarancyjny

Zapewnienie bezpieczeństwa systemu bankowego związane jest z zagadnieniem mieszczącym się w pojęciu interesu publicznego. Zakwalifikować je należy jako pojęcie nieostre, które podlega ciągłym zmianom[331] wraz z rozwojem cywilizacyjnym oraz europeizacją rodzimego prawa. Pojęcie to uznać należy za obowiązek wszystkich uczestników życia politycznego i gospodarczego[332]. Państwo podejmując czynności polegające na zapewnieniu bezpieczeństwa, ma na celu nie tylko ochronę interesów obywatela, ale także ochronę gospodarki przed ewentualną niewypłacalnością banku[333]. Jak już zostało wskazane, banki są niezwykle ważne z uwagi na spełnianie szczególnej funkcji polegającej na zapewnieniu przepływu płatności oraz czynnościach zasilania całej gospodarki w pieniądz. Jednakże, zauważyć można pewien konflikt zachodzący pomiędzy zapewnieniem bezpieczeństwa funkcjonowania banku, a jego rentownością. Czynności banków mające na celu uzyskanie zysku nieodłącznie związane są z ryzykiem.

W Europie powstanie systemów gwarantowania depozytów datuje się na lata 60. XX wieku. W odpowiedzi na kryzys bankowy i gospodarczy w latach 30. XX w., w celu zapobiegnięciu zjawisku swoistego szturmu na banki w Stanach Zjednoczonych utworzono pierwszą na świecie instytucję gwarantującą depozyty – Federalny Urząd Ubezpieczenia Depozytów[334]. Zagadnienie gwarantowania depozytów związane jest z działalnością podmiotów, których celem jest „wyprzedzające zapobieganie problemom wywołanym przez niestabilność i brak transparentności banków lub w przypadku pojawienia się problemów w ich rozwiązywaniu"[335]. Bodźcem do stworzenia systemu gwarantowania depozytów była potrzeba ograniczenia ryzyka systemowego, z którym łączy się zjawisko paniki bankowej[336].

---

[331] J. Zając, *Bezpieczeństwo państwa,* [w:] *Bezpieczeństwo państwa. Wybrane problemy,* red. K. A. Wojtaszczyk, A. Majerska – Sosnowska, Warszawa 2009, s. 18.

[332] A. Pawlikowski, *Polski system gwarantowania depozytów na tle rozwiązań zastosowanych w innych państwach UE,* „Materiały i Studia" 2005, z. 193, s. 6.

[333] Z. Zawadzka, *Warunki bezpieczeństwa banków i ich klientów,* [w:] *Banki Polskie,* red. J. Piasecka, J. Witecka, Warszawa 1999, s. 177.

[334] Federalny Urząd Ubezpieczenia Depozytów (*Federal Deposit Insurance Corporation – FDIC)* został utworzony w Stanach Zjednoczonych na mocy ustawy z 1933 r. *The Banking Act – Glass – Steagall Act.*

[335] M. Frolov, *Funding Deposit insurance and its design, „A Literature Review", KUMQRP Discussion Paper Series,* 004.

[336] A. Hryckiewicz, M. Pawłowska, *Czy nowy nadzór spełni swoje zadanie? Zmiany w nadzorze finansowym w Europie oraz ich konsekwencje dla Polski,* „Materiały i Studia" 2013, z. 289, s. 7; M. Zaleska, *The System of*

Polega ono na tłumnym wycofywaniu depozytów z banków. Zjawisko to może przenieść się także na inne banki[337]. W przypadku, gdy deponenci mają świadomość, że ich depozyty są zabezpieczone, wówczas nie są oni skłonni do wycofywania oszczędności, bowiem gwarantowanie depozytów tworzy pozytywny klimat. Do przyczyn stworzenia polskiego systemu gwarantowania depozytów zaliczyć należy ogólnoświatowe oraz ogólnoeuropejskie trendy w postaci regulacji wspólnotowych. W 1986 r. Komisja Wspólnot Europejskich wydała zalecenie[338], w którym wskazane zostały podstawowe zasady działania systemu gwarantowania depozytów. Z kolei w 1994 r. wydana została tzw. dyrektywa depozytowa[339], obowiązująca do 2009 r., która stanowiła podstawę europejskich unormowań dotyczących gwarancji depozytowych. Aktualnie obowiązującą regulację stanowi Dyrektywa 2014/49/UE[340], na mocy której ustalono zharmonizowany poziom gwarancji na 100.000 euro[341], obowiązujący w stosunku do deponenta.

Bezpieczeństwo segmentu bankowego jest zależne od zabezpieczeń instytucjonalnych przed ryzykiem, należących do otoczenia banku, a także czynności podejmowanych przez same banki. Do regulacji, które stanowią zasady zapewniające standard gwarantowania depozytów państw członkowskich należy: zasada powszechności systemu gwarantowania wkładów, zasada szybkości i efektywności wypłat, zasada minimalnego pułapu gwarancji wkładów dotyczących każdego deponenta[342]. Aksjologiczne uzasadnienie dla idei gwarantowania depozytów jest spowodowane faktem zakwalifikowania banków do instytucji zaufania publicznego[343]. Podstawę tego poglądu stanowi okoliczność, że banki winny być podmiotami nastawionymi nie tylko na maksymalizację zysku, ale też muszą spełniać cechy

---

Deposit Guarantees and of the Banking System in Poland in the Context of Global Systemic Challenges, [w:] *The Banking System in Poland,* red. H. Żukowska, M. Żukowski, Lublin 2008, s. 297 i n.

[337] S. Heffernan, *Nowoczesna bankowość,* Warszawa 2007, s. 47.

[338] Zalecenie Komisji Wspólnot Europejskich 87/63/EWG z dnia 22 grudnia 1986 r. w sprawie wprowadzenia we Wspólnocie systemów gwarancji depozytów (Dz.U. z 1987 r., L 33, s. 16).

[339] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 94/19/WE z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (Dz. U. UE. L. z 1994 r., Nr 135, str. 5 z późn. zm.).

[340] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (Dz. U. UE. L. z 2014 r., Nr 173, str. 149 z późn. zm.).

[341] M. Zygierewicz, *Wyzwania dla rozwoju rynku bankowego związane z nowym otoczeniem społeczno – gospodarczym,* [w:] *Banki w nowym otoczeniu społecznym, gospodarczym i technologicznym,* red. E. Miklaszewska, Warszawa 2019, s. 16.

[342] R. Sura, *Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako podmiot administracji finansowej zapewniający bezpieczeństwo deponentów,* [w:] *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium,* red. J. Łukaszewicz, Rzeszów 2012, s. 611 – 612; T. Oblat, *Kierunki prac Unii Europejskiej w dziedzinie gwarantowania depozytów, wnioski dla Bankowego Funduszu Gwarancyjnego,* „Bezpieczny Bank" 2007, nr 2 – 3, s. 86 – 90.

[343] W. Baka, *System gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie. Dziesięć lat Bankowego Funduszu Gwarancyjnego,* Warszawa 2010, s. 13 – 14.

instytucji zaufania publicznego, dlatego tak istotną rolę spełniają regulacje skłaniające banki do rozważnego gospodarowania powierzonymi oszczędnościami deponentów.

System gwarantowania depozytów stanowi najważniejsze ogniwo sieci bezpieczeństwa finansowego. Spełnia on podwójną rolę – z jednej strony zapewnia ochronę deponentom w sposób bezpośredni (poprzez dokonywanie wypłaty środków gwarantowanych w przypadku upadłości banku), zaś z drugiej strony zapewnia pośrednią asekurację (poprzez udzielanie wsparcia finansowego bankom, które są zagrożone niewypłacalnością)[344]. Funkcjonujące w poszczególnych państwach Unii Europejskiej systemy gwarantowania depozytów są zróżnicowane, można zaliczyć je do kategorii *paybox* (*narrow box*)*, paybox plus, risk minimizer* oraz *loss minimizer*. Pierwszy termin oznacza uprawnienie do wypłaty depozytów gwarantowanych w przypadku upadłości instytucji kredytowej. Drugi rodzaj oznacza system, w którym oprócz wypłaty środków gwarantowanych spełniane są zadania z zakresu działań naprawczych. Z kolei *risk minimizer* wyróżnia się szerokimi uprawnieniami polegającymi na możliwości udzielania pomocy finansowej zapobiegającej upadłości podmiotu objętego gwarancją, a nadto jego rola polega na wypłacie depozytów gwarantowanych[345]. Istota ostatniego systemu gwarantowania depozytów polega na wypłacie środków gwarantowanych oraz działaniu na rzecz minimalizacji kosztów działań związanych z przymusową restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją[346].

Ukształtowanie systemu gwarantowania depozytów w Polsce nastąpiło na skutek upadków banków, które powinny być obdarzane ogólnym zaufaniem publicznym. Na ich powstanie wpływ miały także zmiany zachodzące w XX wieku w gospodarce polskiej oraz globalnej[347]. Główną przyczynę utworzenia systemu gwarantowania depozytów stanowiła chęć utrzymania stabilności sektora bankowego poprzez obligatoryjną ochronę środków zgromadzonych na rachunkach bankowych deponentów[348].

Bankowy Fundusz Gwarancyjny został utworzony 14 grudnia 1994 r. na mocy ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym[349]. Jego główną rolą była i pozostaje nadal aktualna ochrona środków pieniężnych zgromadzonych w bankach oraz zapobieganie upadłości

[344] M. Capiga, *Finanse…, op. cit.*, s. 73.
[345] M. Gospodarowicz, *System gwarantowania depozytów z uwzględnieniem indywidualnego ryzyka banku i ryzyka systemowego,* Warszawa 2015, s. 17.
[346] P. Zawadzka, *Modele nadzoru…, op. cit.*, s. 43.
[347] R. Sura, *Bankowy…, op. cit.*, s. 23 i n.
[348] A. Stelmach, *System gwarantowania depozytów w Polsce,* [w:] *Współczesny system bankowy. Ujęcie instytucjonalne,* Warszawa 2013, s. 49.
[349] Ustawa z 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz. U. z 1995 r., Nr 4, poz. 18).

banków. Utworzenie Funduszu uznać należy za przełomowy krok w kierunku stworzenia systemu ubezpieczenia wkładów wszystkich banków[350].

Na podstawie wskazanej ustawy Fundusz funkcjonował do 8 października 2016 r. Obecnie działalność Funduszu reguluje ustawa z 10 czerwca 2016 r.[351] W 2002 r. w Polsce stworzono obowiązkowy system rekompensat inwestorom (klientom domów maklerskich), a zasady rekompensat określała znowelizowana ustawa prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi[352]. BFG zaliczany jest do organów kontroli finansowej sektora bankowego oraz sektora spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych[353]. Fundusz jest samodzielnym podmiotem prawa publicznego, wykonującym zadania publiczne i wyposażonym w osobowość prawną. Z uwagi na fakt, że BFG w stosunkach z bankami objętymi gwarancjami nie jest podmiotem równorzędnym, bowiem widoczne jest władztwo Funduszu, zaliczany jest on do osób prawa publicznego tworzących administrację finansową państwa[354]. Celem działalności Funduszu jest podejmowanie działań na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego, w szczególności przez zapewnienie funkcjonowania obowiązkowego systemu gwarantowania depozytów oraz prowadzenie przymusowej restrukturyzacji[355]. Dzięki instrumentom, w które wyposażony został Fundusz, możliwa jest stosunkowo szybka weryfikacja zagrożenia pojawiającego się w związku z działalnością instytucji finansowej. Fundusz jest osobą prawną wykonującą zadania publiczne, które są wykonywane samodzielnie, we własnym imieniu i na swoją odpowiedzialność, z wykorzystaniem instrumentów władztwa administracyjnego[356].

Organami Funduszu jest Rada Funduszu oraz Zarząd Funduszu. Rada Funduszu składa się z sześciu członków, spełniających wymogi ustawowe – posiadają pełną zdolną do czynności prawnych, wyższe wykształcenie, nie były prawomocnie skazane za umyślne przestępstwo lub przestępstwo skarbowe oraz posiadają wiedzę i doświadczenie w zakresie funkcjonowania rynku finansowego.

---

[350] Do końca 1999 r. Skarb Państwa w stosunku do banku PKO S.A., Pekao S.A., BGŻ gwarantował zdeponowane w nich depozyty, w ten sposób banki te zostały uprzywilejowane. Zawadzka P., *Stan i kierunki rozwoju regulacji prawnych w zakresie gwarantowania depozytów*, [w:] *Koncepcje suwerenności. Zbiór studiów*, red. I. Gawłowicz, I. Wierzchowiecka, Warszawa 2005, s. 279 – 281.

[351] Ustawa z 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2253 ze zm.), dalej jako: „ustawa o BFG".

[352] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi (Dz. U. z 2005 r., Nr 163, poz. 1362).

[353] Z. Ofiarski, *Istota i zakres kontroli wykonywanej przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny,* „Białostockie Studia Prawnicze*"* 2019, vol. 24, nr 3, s. 53 – 54.

[354] P. Zawadzka, *Ustawa…, op. cit.*, s. 266.

[355] R. Sura, *Bankowy…, op. cit.*, s. 146.

[356] K. Chochowski, *Status prawny Bankowego Funduszu Gwarancyjnego: studium administracyjnoprawne,* Tarnobrzeg 2010, s. 125.

Przewodniczącym Rady Funduszu jest przedstawiciel ministra właściwego do spraw instytucji finansowych. Członkami Rady Funduszu są: trzej przedstawiciele ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, w tym przewodniczący Rady Funduszu; dwaj przedstawiciele NBP delegowani przez Prezesa NBP; jeden przedstawiciel KNF delegowany przez Przewodniczącego KNF. Poprzez usytuowanie przedstawiciela Komisji w Radzie Funduszu, stworzona została możliwość jej reprezentacji, także w zakresie prowadzonej polityki nadzorczej.

Z kolei w skład Zarządu Funduszu wchodzi od trzech do pięciu członków, w tym Prezes Zarządu i jego Zastępca. Członkowie Zarządu Funduszu są powoływani i odwoływani przez Radę Funduszu. Członkowie Zarządu Funduszu muszą spełniać tożsame przesłanki ustawowe, co członkowie Rady Funduszu, z tym wyjątkiem, że są zobligowani do posiadania co najmniej pięcioletniego doświadczenia zawodowego na stanowisku kierowniczym w zakresie funkcjonowania rynku finansowego. Rada Funduszu spośród członków Zarządu Funduszu wybiera: Prezesa Zarządu Funduszu oraz Zastępcę Prezesa Zarządu Funduszu na wniosek Prezesa Zarządu Funduszu.

Nadzór nad działalnością Funduszu sprawuje minister właściwy do spraw instytucji finansowych na podstawie kryterium legalności i zgodności ze statutem.

Fundusz działa na postawie zasad obligatoryjności oraz powszechności[357], zgodnie z którymi obowiązek przynależności do Funduszu mają wszystkie banki. M. Iwanicz – Drozdowska słusznie zauważa, że „zaufanie deponentów do banków i systemów gwarantowania depozytów zależy od wcześniejszych doświadczeń deponenta, wynikających z lokowania oszczędności w bankach; znajomości zasad ochrony deponentów oraz wysokości gwarancji w relacji do złożonych w banku środków”[358].

Jako że w Polsce został utworzony sformalizowany system gwarantowania depozytów poprzez utworzenie wyspecjalizowanej instytucji w postaci BFG, konieczne jest określenie jego relacji z pozostałymi podmiotami tworzącymi sieć bezpieczeństwa finansowego[359]. BFG pełni przede wszystkim funkcję kontrolną, a konkretnie kontroluje dane zawarte w systemach wyliczania podmiotów objętych systemem gwarantowania. Informacje uzyskane podczas działań kontrolnych są następnie wykorzystywane przez KSF, w skład którego wchodzi

[357] D. Ostrowska, *System nadzoru…, op. cit.*, s. 128.
[358] M. Iwanicz – Drozdowska, *Typologia i tendencje rozwojowe systemów gwarantowania depozytów,* [w:] *System gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie. Dziesięć lat Bankowego Funduszu Gwarancyjnego,* red. W. Baka, Warszawa 2005, s. 433.
[359] A. Pawlikowski, *Problemy, zakres i kryteria wyboru w kształtowaniu systemu gwarantowania depozytów w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych,* „Bezpieczny Bank*”* 2005, nr 2, s. 17 – 18.

Przewodniczący KNF[360]. W konsekwencji, zgodzić należy się z postulatem Zbigniewa Ofiarskiego, że informacje i ustalenia dokonane w ramach kontroli przez Fundusz są niezbędne do wykonywania jego zadań własnych, ale także podmiotów wchodzących w skład KSF[361]. Czynności kontrolne nie mają władczego charakteru, obejmują jedynie ustalenie stanu rzeczywistego ze stanem postulowanym. Funduszowi nie przysługują żadne środki władcze. Został on natomiast na podstawie art. 33 ust. 6 ustawy o BFG uprawniony do wystąpienia do KNF o podjęcie czynności kontrolnych lub środków w ramach nadzoru, w zakresie prawidłowości funkcjonowania systemów wyliczania. Komisja w ramach nadzoru może stosować środki nadzorcze, a także nakładać kary pieniężne na podmiot objęty systemem gwarantowania lub osoby odpowiedzialne za prawidłowe funkcjonowanie systemu wyliczania. Kwoty wyegzekwowane z tytułu kar pieniężnych Komisja odprowadza na rzecz BFG i zasilają one fundusz gwarancyjny banków lub fundusz gwarancyjny kas. W przypadku nieprawidłowości ujawnionych w toku kontroli w przedmiocie sporządzania przez podmiot uprawniony do reprezentacji listy deponentów według stanu na dzień spełnienia warunku gwarancji Fundusz został zobowiązany do niezwłocznego zawiadomienia o tym fakcie KNF. W art. 259 ust. 2 ustawy o BFG, na Fundusz został nałożony obowiązek konsultowania z KNF działań w zakresie restrukturyzacji SKOK oraz obowiązków nakładanych na SKOK.

Pracownicy Funduszu lub osoby przez niego wskazane mają możliwość uczestniczenia w czynnościach kontrolnych podejmowanych przez pracowników Urzędu KNF w instytucji pomostowej, a więc instrumencie stosowanym w przypadku konieczności zapewnienia ochrony stabilności finansowej podmiotu w restrukturyzacji. Zakres czynności kontrolnych, do których są uprawnieni pracownicy Funduszu lub osoby przez niego wskazane, określa KNF w uchwale, na wniosek Funduszu. Zatem, pracownicy Funduszu nie mogą samodzielnie wykonywać czynności kontrolnych w instytucji pomostowej, lecz jedynie uczestniczyć w nich.

W art. 326 ust. 1 ustawy o BFG wskazano, że KNF przekazuje Funduszowi posiadane informacje o podmiotach, o których mowa w art. 64 pkt 1 i 2 ustawy o BFG, podmiotach objętych systemem gwarantowania, bankach hipotecznych i oddziałach banków zagranicznych, niezbędne do realizacji zadań Funduszu, a ich rodzaje zostały wyszczególnione w katalogu otwartym.

[360] M. Pyła, *Współpraca systemu gwarantowania depozytów z innymi ogniwami sieci bezpieczeństwa finansowego*, „Bezpieczny Bank" 2007, nr 2, s. 84.
[361] Z. Ofiarski, *Istota…, op. cit.*, s. 55.

Mając na względzie sposób regulacji, uznać należy, że to Komisja decyduje, czy określona informacja, niewskazana w katalogu, jest informacją niezbędną do realizacji zadań Funduszu. Takie rozwiązanie legislacyjne jest zasadne z uwagi na fakt, że zadania Funduszu zależą od określonego stanu faktycznego, a zatem nie sposób wyliczyć w sposób wyczerpujący wszystkich mogących pojawić się zadań, a w związku z tym określić rodzaj i zakres udostępnianych informacji.

Komisja została zobowiązana do przekazania Funduszowi informacji o ww. podmiotach z zakresu m.in.: ich sytuacji ekonomiczno – finansowej, zobowiązania ich do wdrożenia planu naprawy albo opracowania programu postępowania naprawczego, o powzięciu informacji o ich stracie, groźbie jej wystąpienia lub powstaniu niebezpieczeństwa ich niewypłacalności lub utraty płynności oraz podejmowanych w takim przypadku w stosunku do nich działaniach; o działaniach wczesnej interwencji lub ustanowieniu zarządcy lub zarządu komisarycznego w tych podmiotach; o wsparciu finansowym udzielonym na podstawie umowy dotyczącej wsparcia finansowego oraz innych formach udzielonego im wsparcia płynnościowego lub kapitałowego; o zaistnieniu okoliczności mogących skutkować powstaniem zobowiązań Funduszu, w szczególności wobec deponentów z tytułu środków gwarantowanych, lub zagrożeniem upadłością podmiotu także informacje o wynikach przeprowadzonych w podmiocie czynności kontrolnych, wydanych zaleceniach, środkach, jakie zostały podjęte w celu usunięcia nieprawidłowości, stwierdzonych w ramach nadzoru i o ich wykonaniu przez podmiot. Informacje te Komisja przekazuje także w przypadku, gdy czynności kontrolne przeprowadziła Kasa Krajowa, bank zrzeszający lub inne uprawnione instytucje. Nadto, obowiązkiem KNF jest także przekazywanie informacji o działaniach wczesnej interwencji lub ustanowieniu zarządcy w podmiotach grupy, której częścią jest podmiot, oraz o ich sytuacji finansowej.

W dalszej części art. 326 ustawy o BFG ustawodawca w sposób enumeratywny wskazał na informacje sprawozdawcze udostępniane przez KNF Funduszowi, do których należą: uzyskane od kas oraz od Kasy Krajowej na podstawie przepisów wydanych na podstawie art. 62c ust. 4 ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo – kredytowych; uzyskane od firm inwestycyjnych na podstawie przepisów wydanych na podstawie art. 94 ust.

1 pkt 4 i ust. 2 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi[362] oraz przepisów rozporządzenia nr 575/2013[363].

Dodatkowo, KNF została zobowiązana do przekazania Funduszowi rocznych sprawozdań finansowych banków i oddziałów banków zagranicznych, firm inwestycyjnych oraz podmiotów, o których mowa w art. 64 pkt 2 lit. a – d, wraz ze sprawozdaniem z badania, w terminie 30 dni od dnia ich otrzymania oraz analiz dotyczących funkcjonowania sektora bankowego, sektora firm inwestycyjnych i sektora kas.

Tak rozbudowany zakres obowiązków informacyjnych Komisji w stosunku do Funduszu uznać należy za zdecydowanie konieczny z uwagi na niezbędność wskazanych informacji dla sprawowanych przez BFG funkcji, a mianowicie funkcji stabilizacyjnej, która jest spoiwem funkcji gwarancyjnej i pomocowej. Dzięki udostępnionym informacjom Fundusz może skutecznie przyczyniać się do realizacji generalnych celów polityki finansowej państwa, a poprzez publikację prognoz może wpłynąć na zachowanie deponentów i dzięki temu osiągnąć założone cele. Dzięki uzyskanym informacjom, BFG może także w sposób aktywny uczestniczyć w procedurze poprawy sytuacji ekonomicznej poszczególnych banków, a tym samym przeciwdziałać ich upadłości i chronić powierzone im depozyty. W ten sposób uwypuklone zostały działania KNF i BFG o charakterze cząstkowym, które zmierzają do osiągnięcia wspólnego celu jakim jest stabilność finansowa.

Nie tylko Komisja ma określone zadania względem Funduszu, także na Fundusz zostały bowiem nałożone zadania o charakterze informacyjnym, polegające na zawiadomieniu KNF w przypadku niewykonywania lub nienależytego wykonywania przez podmiot objęty systemem gwarantowania depozytów obowiązków, o których mowa w art. 318 i art. 319 ustawy o BFG.

Na podstawie art. 328 ustawy o BFG, Fundusz może zawrzeć z KNF umowę o współpracy oraz wymianie informacji, która w szczególności zawierać będzie: szczegółowy zakres przekazywanych informacji oraz zasady ich ochrony, tryb i terminy przekazywania informacji, szczegółowe zasady udziału pracowników Funduszu w czynnościach kontrolnych w instytucji pomostowej podejmowanych przez pracowników Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, zasady koordynacji działań podejmowanych wobec podmiotu w celu przygotowania przymusowej restrukturyzacji.

[362] Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 646 ze zm.), dalej jako: „u.o.i.f.”.

[363] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz. U. UE. L. z 2013 r., Nr 176, str. 1 z późn. zm.), dalej jako: „rozporządzenie nr 575/2013” lub „rozporządzenie CRR”.

W dalszej kolejności, jeśli chodzi o relacje zachodzące pomiędzy KNF a BFG, podkreślić należy, że Komisja została zobowiązana do niezwłocznego informowania Funduszu o zagrożeniu podmiotu upadłością, braku przesłanek wskazujących, że możliwe do podjęcia działania nadzorcze lub działania tego podmiotu pozwolą we właściwym czasie usunąć to zagrożenie, zaprzestaniu spełniania przez oddział banku zagranicznego warunków prowadzenia działalności albo zagrożeniu zaprzestania spełniania przez oddział banku zagranicznego warunków prowadzenia działalności oraz o braku przesłanek wskazujących, że możliwe działania nadzorcze lub działania tego podmiotu pozwolą we właściwym czasie usunąć to zagrożenie lub spełnić te warunki; zaprzestaniu przez oddział banku zagranicznego regulowania zobowiązań lub takim zagrożeniu; wszczęciu przez właściwy organ przymusowej restrukturyzacji państwa trzeciego przymusowej restrukturyzacji lub podobnego postępowania, lub zamiarze wszczęcia takiego postępowania wobec banku zagranicznego.

Sytuacje, w których Komisja musi spełnić obowiązek informacyjny względem Funduszu zostały wskazane przez ustawodawcę w katalogu enumeratywnym. KNF przekazuje wskazane informacje nie tylko Funduszowi, ale także NBP, ministrowi właściwemu do spraw instytucji finansowych, organom nadzoru właściwym dla oddziałów podmiotu zagrożonego upadłością oraz podmiotu dominującego, organom nadzoru sprawującym nadzór skonsolidowany, w przypadku gdy podmiot zagrożony upadłością lub jego podmiot dominujący podlega nadzorowi skonsolidowanemu, właściwym organom przymusowej restrukturyzacji dla oddziałów podmiotu zagrożonego upadłością oraz właściwym organom przymusowej restrukturyzacji dla grupy, w przypadku gdy podmiot krajowy jest podmiotem zależnym, organowi zarządzającemu uznanym systemem gwarancji depozytów w państwie, na którego terytorium ma siedzibę podmiot dominujący, podmiotom zarządzającym funduszami przymusowej restrukturyzacji w państwie, na którego terytorium ma siedzibę podmiot dominujący, w przypadku gdy funduszem nie zarządza właściwy organ przymusowej restrukturyzacji dla grupy, Przewodniczącemu Komitetu Stabilności Finansowej, Europejskiej Radzie Ryzyka Systemowego.

Istnienie systemu gwarantowania depozytów niesie za sobą korzyści mając na względzie stabilność systemu bankowego, a także ochronę deponentów indywidualnych.

Dzięki wprowadzeniu systemu gwarantowania depozytu zwiększone zostało zaufanie deponentów do banków. Obecnie kwota limitu gwarancyjnego stanowi równowartość

100.000 euro[364]. W odpowiedzi na kryzys światowy w 2008 r. została ona zwiększona z poziomu 50.000 euro[365], jednak wysuwane są postulaty, że wciąż jest ona niewystarczająca[366].

Działalność BFG spełnia istotną funkcję dla gospodarki, systemu bankowego, a także klientów banków. Limit kwoty gwarancyjnej uznać należy za niski mając na uwadze wskaźnik inflacji, a także wzrost wynagrodzenia minimalnego. Postulować należy podwyższenie tejże kwoty, jednak jej podniesienie skutkowałoby koniecznością uiszczania wyższych składek przez banki, co z pewnością doprowadziłoby do ich sprzeciwu.

BFG co do zasady jest organem niezależnym, m.in. w obszarze podejmowanej działalności kontrolnej związanej z prawidłowością danych zawartych w systemach wyliczania podmiotów objętych systemem gwarantowania oraz prawidłowości wykorzystania pomocy i wsparcia w zakresie restrukturyzacji SKOK. Fundusz pozostaje niesamodzielny w przypadku kontroli instytucji pomostowej będącej instrumentem prowadzenia przymusowej restrukturyzacji podmiotów objętych systemem gwarantowania depozytów – w tym obszarze może wykonywać kontrolę wspólnie z Komisją i w zakresie przez nią określonym.

Pomiędzy Komisją a BFG 12 czerwca 2008 r. została zawarta umowa o współpracy i wymianie informacji[367]. Na mocy postanowień tej umowy, KNF przekazuje BFG m.in.: zestawienia ocen punktowych przyznawanych poszczególnym bankom, treść zaleceń poinspekcyjnych (po wyłączeniu informacji stanowiących tajemnicę bankową) skierowanych uprzednio do banków objętych postępowaniem naprawczym, korzystających z pomocy BFG lub wnioskujących o taką pomoc, informacje o decyzjach nadzoru dotyczących nałożenia na bank dodatkowego wymogu kapitałowego lub zobowiązania banku do zwiększenia funduszy własnych (w odniesieniu do banków realizujących programy postępowań naprawczych), przygotowywane w Urzędzie KNF analizy funkcjonowania sektora bankowego.

BFG przekazuje KNF informacje dotyczące m.in.: ratingów przyznawanych poszczególnym bankom w ramach działalności analitycznej BFG, wyniki kontroli i zalecenia skierowane uprzednio do banków korzystających z funduszu pomocowego, informacje o

[364] Kwota gwarancji została zwiększona przyjętą w marcu 2009 roku nowelizacją dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 94/19/WE z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (Dz. U. UE. L. z 1994 r., Nr 135, str. 5 ze zm.), zgodnie z którą poziom gwarancji we wszystkich państwach należących do Unii Europejskiej do 31 grudnia 2010 r. powinien wynosić 100.000 euro. Aktualnie obowiązującą wysokość gwarancji Bankowy Fundusz Gwarancyjny uzyskał na mocy ustawy z 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2010 r., nr 257, poz. 1724).

[365] Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2010 r., Nr 257, poz. 1724).

[366] E. Freitag – Mika, *Kryzys finansowy jako źródło zagrożeń,* „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze" 2015, nr 2, s. 44.

[367] *Komunikat BFG i KNF z dnia 12 czerwca 2008 r. w sprawie podpisania umowy o współpracy i wymianie informacji, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/KNF_BFG_12_06.pdf* [dostęp na dzień: 01.05.2023 r.].

decyzjach BFG w sprawie udzielenia bankowi pomocy z funduszu pomocowego oraz warunkach, na jakich pomoc ta zostaje udzielona, opracowywane w BFG analizy sytuacji w sektorze bankowym. Ponadto KNF i BFG zobowiązały się, że gdy uzyskają informacje, które w ich przekonaniu są niezbędne do wykonywania ustawowych zadań drugiej strony, przekażą te informacje z własnej inicjatywy. Dodatkowo BFG i KNF zadeklarowały podejmowanie wszelkich innych działań, jakie uznają za przyczyniające się do efektywniejszej współpracy w ramach sieci bezpieczeństwa finansowego, m.in. powoływanie grup roboczych.

W kontekście art. 108 ustawy o BFG, Komisja i Fundusz zostały potraktowane przez ustawodawcę jako podmioty równorzędne. Bowiem jeżeli w ocenie NBP i ministra właściwego do spraw instytucji finansowych sytuacja ekonomiczna podmiotu krajowego może negatywnie wpłynąć na: realizację funkcji krytycznych, stabilność finansową, w szczególności zaufanie do sektora finansowego i dyscyplinę rynkową, ochronę interesów deponentów, ochronę funduszy lub aktywów klientów powierzonych podmiotowi są oni zobowiązani do poinformowania Komisji i Funduszu o tej okoliczności.

W konsekwencji, wskazać należy, że Komisja ma istotny wpływ na działanie Funduszu, bowiem w ustawowo określonych sytuacjach musi on zważać na jej opinię. Fundusz ma wpływ na utrzymanie stabilności finansowej, gdy działania sieci bezpieczeństwa finansowego ograniczają pokusę nadużycia ze strony banków.

Rozważając o BFG nie sposób pominąć systemu rekompensat tworzonego i prowadzonego przez Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych. Obowiązek jego istnienia wynika z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z 1997 r.[368] Do jego głównych zadań należy prowadzenie depozytu papierów wartościowych, prowadzenie rozliczeń i rozrachunku transakcji w papierach wartościowych, prowadzenie systemu zabezpieczania płynności rozliczeń oraz wykonywanie czynności w zakresie prowadzenia systemu rejestracji, rozliczeń i rozrachunku instrumentów finansowych nie będących papierami wartościowymi. KDPW nie został wyposażony w instrumenty, za pomocą których miałby możliwość pozyskania informacji dotyczącej sytuacji ekonomiczno – finansowej uczestników systemu. W konsekwencji, nie może on prowadzić działalności analitycznej oraz nie posiada systemu wczesnego ostrzegania o ewentualnych zagrożeniach tego segmentu rynku finansowego. Sposób funkcjonowania systemu rekompensat określa regulamin uchwalany przez Radę Nadzorczą KDPW i zatwierdzany przez KNF. System rekompensat ma za zadanie przeciwdziałać skutkom upadłości instytucji finansowych poprzez rekompensowanie

[368] Dyrektywa 97/9/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 marca 1997 r. w sprawie systemów rekompensat dla inwestorów (Dz. U. UE. L. z 1997 r., Nr 84, str. 22).

inwestorowi utraty instrumentów finansowych, które znajdują się na jego rachunku w przypadku upadłości uczestnika systemu. W przeciwieństwie do deponentów, ryzykiem, na które narażeni są inwestorzy to ryzyko operacyjne.

Relacje zachodzące pomiędzy KNF a BFG są widoczne także na gruncie ustawy rekapitalizacji niektórych instytucji oraz rządowych instrumentach stabilizacji finansowej[369]. Zgodnie z art. 19a ustawy o rekapitalizacji, w razie wystąpienia kryzysu systemowego, w celu zapobieżenia likwidacji podmiotu objętego postępowaniem przymusowej restrukturyzacji, BFG, po uzyskaniu opinii Prezesa NBP i Przewodniczącego KNF oraz zgody ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, może zastosować rządowe instrumenty stabilizacji finansowej, jeżeli zastosowanie instrumentów przymusowej restrukturyzacji, o których mowa w ustawie o BFG, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, nie byłoby wystarczające do: uniknięcia znacznych negatywnych skutków dla stabilności finansowej lub ochrony interesu publicznego, w przypadku gdy podmiot, o którym mowa w art. 2a ust. 2, otrzymał wcześniej nadzwyczajne wsparcie płynności od NBP, lub ochrony interesu publicznego, jeżeli publiczne wsparcie kapitałowe z instrumentu wsparcia kapitałowego zostało wcześniej udzielone podmiotowi, o którym mowa w art. 2a ust. 2 – w odniesieniu do instrumentu tymczasowej własności publicznej. A zatem we wskazanym przypadku BFG został zobowiązany do uzyskania m.in. opinii Przewodniczącego KNF. Jest to wymóg formalny, aby BFG mógł zastosować rządowe instrumenty stabilizacji finansowej, z postanowień ustawowych nie wynika, by jej treść miała w jakikolwiek sposób wiązać BFG, wystarczające jest jej uzyskanie.

2.2. Komisja Nadzoru Finansowego a Minister właściwy do spraw instytucji finansowych[370]

Szczegółowy zakres działania Ministra Finansów został wskazany w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów[371], zgodnie z tą regulacją minister Finansów kieruje następującymi działami administracji rządowej: budżetem, finansami publicznymi, instytucjami finansowymi. Rozporządzenie określa także organy podległe ministrowi oraz przez niego nadzorowane, do których zalicza się Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektorów izb

[369] Ustawa z 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz rządowych instrumentach stabilizacji finansowej (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 396), dalej jako: „ustawa o rekapitalizacji".
[370] Pojęcie „Minister właściwy do spraw instytucji finansowych" jest stosowany zamiennie z pojęciem „Minister Finansów".
[371] Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2022 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów (Dz. U. z 2022 r., poz. 939).

administracji skarbowej, naczelników urzędów skarbowych, oraz naczelników urzędów celno – skarbowych.

W art. 5 ust. 7 ustawy o działach wskazany został dział „instytucji finansowych". Zgodnie z brzmieniem art. 12 tej ustawy, dział instytucje finansowe obejmuje sprawy funkcjonowania rynku finansowego, w tym sprawy banków, zakładów ubezpieczeń, funduszy inwestycyjnych i innych instytucji wykonujących działalność na tym rynku (ust. 1). Minister właściwy do spraw instytucji finansowych wykonuje określone w odrębnych przepisach zadania w zakresie obrotu papierami wartościowymi oraz inicjuje politykę Rządu dotyczącą rynku papierów wartościowych (ust. 2).

Z kolei zgodnie z art. 36 ustawy o działach, zadania i kompetencje ministra kierującego określonym działem w stosunku do organów, w tym terenowych organów administracji rządowej i jednostek organizacyjnych jemu podległych lub przez niego nadzorowanych, określają przepisy odrębne. Ustawodawca nie stworzył tzw. przepisów odrębnych, które dotyczyłyby zadań i kompetencji w stosunku do Komisji.

Minister Finansów winien zapewnić bezpieczeństwo finansowe państwa poprzez odpowiednie zarządzanie budżetem państwa, przeciwdziałać praniu brudnych pieniędzy, a także kształtować politykę podatkową.

Ministrowi Finansów zostało przyznane uprawnienie do wsparcia w imieniu Skarbu Państwa instytucji finansowych w sytuacji zagrożenia ich wypłacalności[372]. I tak, ma możliwość do udzielenia gwarancji spełnienia przez emitenta świadczeń pieniężnych wynikających z tytułu dłużnych papierów wartościowych wystawionych przez bank krajowy, spółdzielczą kasę oszczędnościowo – kredytową, lub Krajową Kasę Oszczędnościowo – Kredytową, wyłącznie dla papierów wartościowych wyemitowanych z terminem zapadalności nie krótszym niż 3 miesiące i nie dłuższym niż 5 lat.

Wsparcie udzielane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych udzielane jest na wniosek instytucji finansowej w drodze umowy. Wsparcie określonej instytucji finansowej jest udzielane przez ministra po zasięgnięciu opinii KNF oraz Prezesa NBP, a w przypadku, gdy jest ono udzielane bankowi, również BFG. Wydanie przez Komisję opinii w przedmiocie udzielenia wsparcia nie jest jedyną czynnością w tym procesie, bowiem to Komisja sprawuje kontrole nałożonych na instytucję finansową w umowie o udzielenie wsparcia warunków, w tym ograniczeń.

[372] Uprawnienie Ministra Finansów wynika z ustawy z 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym (Dz. U. z 2023 r., poz. 776) oraz ustawy o rekapitalizacji.

Na podstawie ustawy o rekapitalizacji minister właściwy do spraw instytucji finansowych został uprawniony do udzielenia w imieniu Skarbu Państwa gwarancji ostrożnościowej, na wniosek instytucji. Gwarancja ta jest udzielana po zasięgnięciu opinii Przewodniczącego KNF i Prezesa NBP, a w przypadku banków, po zasięgnięciu opinii Prezesa Zarządu BFG. Kolejny aspekt współdziałania Komisji i ministra przejawia się w jego uprawnieniu wystąpienia do Komisji, w przypadku nie wywiązywania się z gwarancji ostrożnościowej przez instytucję, z wnioskiem o podjęcie wobec tej instytucji środków określonych w art. 138 ustawy pr. bank. albo art. 110y u.o.i.f.

Jak zostało już wskazane, minister właściwy do spraw instytucji finansowych jest jednym z członków KNF. Przyznanie ministrowi możliwość uczestniczenia w składzie Komisji bezpośrednio lub za pośrednictwem swojego przedstawiciela oznacza możliwość wpływania na prace krajowego nadzorcy, a także reprezentowania interesów sektora, do którego przynależy. Przynależność do składu Komisji nie oznacza jednak, że może kreować, koordynować lub nadzorować kierunki jej działalności.

Zakres spraw, co do których właściwa pozostaje KNF, nie pokrywa się z zakresem spraw objętych działem „instytucje finansowe", zgodnie z rozumieniem przyjętym w ustawie o działach. Zatem minister właściwy do spraw instytucji finansowych i Komisja posiadają odrębne kompetencje względem instytucji finansowych.

Pomiędzy ministrem właściwym do spraw instytucji finansowych a Komisją brak jest elementu dowodzącego o zachodzącym podporządkowaniu między tymi podmiotami. Poszczególne ustawy wskazują jedynie na współdziałanie, w tym m.in. art. 132 pr. bank., zgodnie, z którym Minister właściwy do spraw instytucji finansowych może wystąpić do KNF o podjęcie czynności lub środków w ramach nadzoru, o których mowa w art. 133 i art. 138. Zasadą jest, że Komisja z urzędu wykonuje powierzone jej zadania, jednak cytowany przepis wskazuje na szczególną sytuację, gdzie Komisja zobligowana jest do podjęcia działania na wniosek uprawnionego, a więc ministra właściwego do spraw instytucji finansowych. Wniosek taki może zostać złożony wyłącznie w przypadku podjęcia w tym przedmiocie decyzji przez Ministra Finansów. Zakres przedmiotowy wniosku został ograniczony przez ustawodawcę do podjęcia czynności nadzoru wynikających z art. 133 pr. bank. oraz środków nadzorczych z art. 138 pr. bank. Jednak ostateczna decyzja w zakresie złożonego przez ministra wniosku należy do Komisji, która nie jest zobowiązana do zastosowania się do niego[373], co potwierdza brak podporządkowania Komisji Ministrowi.

[373] A. Wiktorzak, *Komisja Nadzoru Finansowego…, op. cit.,* s. 176 – 179.

Odnosząc się do relacji zachodzących pomiędzy analizowanymi podmiotami, a uregulowanych na gruncie u.n.r.f., nie sposób pominąć art. 17, zgodnie z którym Komisja i minister właściwy do spraw instytucji finansowych przekazują sobie dokumenty i informacje w zakresie niezbędnym do wykonywania ich ustawowych zadań. Udzielanie informacji z ograniczeniem do tych informacji, które związane są z realizacją ustawowych zadań uznać należy za zasadne, bowiem w ten sposób zablokowany został dowolny przepływ informacji.

W ten sposób stworzona została prawna możliwość przekazywania dokumentów i informacji, przy czym, co trzeba wyraźnie podkreślić, tylko w zakresie niezbędnym do wykonywania ustawowych zadań. Zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy o rekapitalizacji, Minister właściwy do spraw instytucji finansowych udziela gwarancji ostrożnościowej w drodze umowy, po zasięgnięciu opinii Przewodniczącego KNF i Prezesa NBP, określając jej warunki oraz wysokość. W przypadku banków minister właściwy do spraw instytucji finansowych zasięga również opinii Prezesa Zarządu BFG. Zgodnie z art. 9 ustawy o rekapitalizacji, w przypadku gdy instytucja nie wywiązuje się z umowy gwarancji ostrożnościowej, minister właściwy do spraw instytucji finansowych może, m.in. wystąpić do KNF z wnioskiem o podjęcie wobec tej instytucji środków określonych w art. 138 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe albo art. 110y ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowym.

Konkludując, wskazać należy, że Komisja i Minister Finansów odpowiada za zapewnienie bezpieczeństwa i stabilności rynku finansowego, zatem za zasadne uznać trzeba przyznanie ministrowi uprawnienia do działań wskazanych w art. 132 pr. bank. Podkreślenia wymaga fakt, że uprawnienie to nie wynika z ustawy o działach. Zaaprobować należy w tym kontekście także pogląd, że ten przepis pr. bank. stanowi konkretyzację uprawnień ministra właściwego do spraw instytucji finansowych.

Włączenie ministra w skład Komisji z jednej strony jest dobrym rozwiązaniem, bowiem posiada on doświadczenie i wiedzę z zakresu finansów, a która jest niezbędna podczas wydawania rozstrzygnięć. Z drugiej strony, zważyć należy na możliwe ryzyko upolitycznienia Komisji z uwagi na zakwalifikowanie jako członków Komisji nie tylko ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, ale także ministra właściwego do spraw gospodarki oraz ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego.

Zwrócić także należy uwagę na obowiązek Ministra Finansów wynikający z art. 23 ust. 2c ustawy o NBP, zgodnie z którym Minister właściwy do spraw instytucji finansowych po zasięgnięciu opinii Prezesa NBP i Przewodniczącego KNF, określi, w drodze rozporządzenia, sposób, szczegółowy zakres i terminy przekazywania przez naczelne organy

państwowe, organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego, inne osoby prawne aniżeli banki, jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi oraz innych przedsiębiorców inne niż banki, danych niezbędnych do ustalania polityki pieniężnej, okresowych ocen sytuacji pieniężnej państwa oraz analiz ryzyka systemowego, uwzględniając pozycję, udział w rynku finansowym oraz znaczenie dla analizy zjawisk monetarnych działalności tych podmiotów oraz kierując się potrzebą zapewnienia NBP dostępu do informacji niezbędnych do wykonywania jego obowiązków wynikających z ustawy oraz zadań wynikających z uczestnictwa w Europejskim Systemie Banków Centralnych i Europejskiej Radzie do spraw Ryzyka Systemowego.

Obowiązek zasięgnięcia opinii przez Ministra Finansów od KNF uregulowany został w art. 71 pr. bank. Po uzyskaniu takiej opinii, może od określić w drodze rozporządzenia rodzaje ekspozycji, wobec których nie stosuje się limitu dużych ekspozycji, kierując się potrzebą odzwierciedlenia faktycznego obciążenia funduszy własnych banku ryzykiem prowadzonej działalności, wynikającym z koncentracji ekspozycji.

Nie można mówić o pełnej samodzielności Ministra Finansów w zakresie wskazanych obowiązków, z uwagi na konieczność zasięgnięcia przez niego opinii od wskazanych podmiotów, a więc: Prezesa NBP, Przewodniczącego KNF oraz KNF.

Podkreślenia wymaga także zabieg legislacyjny dokonany przez ustawodawcę, w zakresie art. 128 ust. 6 pr. bank., który do 2015 r. zobowiązywał KNF do wydawania różnorodnych uchwał związanych z wymogami kapitałowymi. Obowiązek ten został przeniesiony na ministra właściwego ds. instytucji finansowych[374]. Takie rozwiązanie legislacyjne, pomimo zmniejszenia kompetencji regulacyjnych Komisji, uznać należy za słuszne z uwagi na nadanie rozporządzeniom Ministra Finansów niepodważalnej mocy obowiązującej[375].

Rozprawiając o Ministrze Finansów, wskazać należy o powołaniu zarządzeniem ministra z 14 września 2006 r. Rady Rozwoju Rynku Finansowego[376], obecnie Departament

[374] Zgodnie z art. 128 ust. 6 pr. bank. Minister właściwy do spraw instytucji finansowych określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy sposób szacowania kapitału wewnętrznego i dokonywania przez bank przeglądów strategii i procedur, o których mowa w ust. 1a, uwzględniając potrzebę zapewnienia należytego podejścia do podejmowanego ryzyka w zakresie prowadzonej działalności, adekwatności strategii i procedur szacowania kapitału wewnętrznego do charakteru, skali i złożoności działalności banku, w tym dostosowania do nowych rodzajów ryzyka, znaczących zmian w strategii i planach działania oraz środowisku zewnętrznym, w którym działa bank.

[375] Takiego charakteru prawnego nie mają uchwały KNF, co jest związane z ich nieokreślonym charakterem prawnym mającym swoje źródło w zamkniętym katalogu źródeł prawa, w którym uchwały KNF nie zostały wskazane.

[376] Zarządzenie nr 25 Ministra Finansów z dnia 14 września 2006 r. w sprawie utworzenia Rady Rozwoju Rynku Finansowego (t.j. Dz. Urz. MF z 2014 r., poz. 50).

Rozwoju Rynku Finansowego, który zajmuje się regulacją poszczególnych sektorów rynku finansowego oraz podejmowaniem działań na rzecz utrzymania stabilności finansowej. Współpracuje z NBP i Urzędem KNF w zakresie wspierania stabilności krajowego systemu finansowego. Wykonuje zadania związane z działalnością UFG, BFG oraz Banku Gospodarstwa Krajowego. Prowadzi negocjacje w zakresie regulacji w obszarze rynku finansowego w Unii Europejskiej.

Brak jest podstaw normatywnych wskazujących na podporządkowanie ministra względem Komisji oraz Komisji względem ministra.

Zgodnie z art. 16 ust. 3 u.n.r.f. Członkowie Komisji mogą udostępniać informacje uzyskane w związku z ich uczestnictwem w pracach Komisji, w tym chronione na podstawie odrębnych ustaw, pracownikom urzędów obsługujących ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw gospodarki, urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, NBP, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, BFG, UOKiK, a także funkcjonariuszom, żołnierzom i pracownikom odpowiednio Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Rady Rozwoju Rynku Finansowego oraz Centralnego Biura Antykorupcyjnego, w zakresie niezbędnym dla przygotowania opinii lub stanowisk pozostających w bezpośrednim związku z pracami Komisji.

Komisja współpracuje z Ministrem Finansów także w obszarze legislacji, gdzie pełni rolę opiniodawczą i doradczą[377]. Przykładem zaś tworzenia przez Ministra Finansów warunków prawnych bezpiecznego funkcjonowania banków jest m.in. rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków[378]. Regulacje te w sposób bezpośredni rzutują na zakres kompetencji Komisji.

Ostatnią płaszczyzną, na której zakres działania Ministra Finansów krzyżuje się kompetencjami działania Komisji , a właściwie kompetencjami jej Przewodniczącego jest art. 5 ust. 7 ustawy o BFG, zgodnie z którym Minister właściwy do spraw instytucji finansowych może określić, w drodze rozporządzenia, po zasięgnięciu opinii Prezesa NBP i Przewodniczącego KNF, dodatkowe działania Funduszu na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego oraz tryb i sposób ich wykonania, kierując się koniecznością zapewnienia stabilności krajowego systemu finansowego. A zatem w zakresie wskazanego

[377] *Sprawozdanie z działalności Komisji Nadzoru Finansowego w 2016 roku,* KNF, Warszawa 2017 r., s. 146.
[378] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1238).

zadania, Minister musi zasięgnąć opinii m.in. Przewodniczącego KNF, jednak nie jest ona wiążąca dla niego, jest ona w tym znaczeniu pewnego rodzaju radą i podstawą do swoich przemyśleń w kwestii jak najpełniejszego zapewnienia stabilności krajowego systemu finansowego.

2.3. Komisja Nadzoru Finansowego a Narodowy Bank Polski

Banki centralne zaczęto tworzyć na początku XIX w. Przesłanki tworzenia banków centralnych przez państwa były zróżnicowane, począwszy od pozyskiwania środków pieniężnych na finansowanie wojen, skończywszy na wprowadzaniu określonych form ładu pieniężnego[379]. Funkcje banku centralnego ulegały zmianom. Proces ewolucji polskiego banku centralnego był dynamiczny, bowiem obejmował on zmiany strukturalne. Jednocześnie ze zmianami zachodzącymi na gruncie bankowości, następowały zmiany w zakresie kształtu banku centralnego. Od czasu powołania do życia pierwszych banków centralnych do chwili obecnej funkcje banku centralnego ewoluowały i zostały ukształtowane w odmienny sposób. Dla rozwoju polskiego banku centralnego można wskazać kilka okresów, począwszy od 1828 r., jako powiązany z powstaniem Banku Polski, następnie okres od roku 1918 r. związany z Polską Krajową Kasą Pożyczkową, a później rok 1924, związany z powstaniem i działalnością Banku Polskiego S.A.[380] i lata 1945, 1982, 1989, 1997 – każdy z nich związany już z NBP[381] w ramach, którego następowały zmiany instytucjonalne. Pierwotnie bank centralny nie charakteryzował się niezależnością, bowiem pozostawał pod ścisłym nadzorem Ministra Skarbu, a następnie Ministra Finansów.

W literaturze, podnoszony jest problem miejsca oraz roli NBP w nadzorze bankowym[382], co zdaje się być uzasadnione tym, że bank centralny jest najmocniej związany z segmentem bankowym spośród innych sektorów rynku finansowego. Poruszane zagadnienia nie oznaczają jednak wskazania na powiązania zachodzące pomiędzy organem nadzoru a NBP. Banki centralne uznać należy za specyficzny rodzaj banków, bowiem ich główną rolą jest funkcja emisyjna, a pozostałe funkcje mają charakter jedynie uzupełniający[383]. Bank centralny w obecnej formie, ustanowiony został centralnym konstytucyjnym organem państwa na podstawie postanowień Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. O istocie bankowości centralnej decyduje przyznanie przywileju emisyjnego, z którym nieodzownie związana jest

[379] J. Węcławski, *System bankowy w Polsce,* Rzeszów 2000, s. 46.
[380] C. Leszczyńska, *Zarys…, op. cit.*, s. 19.
[381] Z. Dobosiewicz, *Podstawy bankowości,* Warszawa 2001, s. 18 –19.
[382] E. Fojcik – Mastalska, *Bank centralny,* [w:] *System prawa finansowego. Prawo walutowe. Prawo dewizowe. Prawo rynku finansowego,* red. J. Głuchowski, Warszawa 2010, t. IV, s. 129.
[383] *Ibidem*, s. 99.

odpowiedzialność w postaci dbałości o stabilność waluty[384]. Funkcja emisyjna banku centralnego może być rozumiana w znaczeniu wąskim oraz szerokim. Pierwsze rozumienie stanowi o uprawnieniu do emisji znaków pieniężnych, tj. ich wprowadzania oraz wycofywania z obiegu, zaś szerokie rozumienie oznacza wpływ banku centralnego na rozmiary emisji. Rola banku emisyjnego jest niepowtarzalna, a wynika to z faktu, że jest to jedyny bank właściwy i odpowiednio przygotowany do pełnienia funkcji emisyjnej. Działania prowadzone przez bank centralny, jego autorytet, wpływa na stabilność systemu finansowego w państwie[385].

Początkowo kompetencje polskiego banku centralnego sprowadzały się do prowadzenia działalności emisyjnej, pożyczkowej oraz czynności związanych z obsługą bankową państwa. Od 1982 r. NBP został wyposażony w funkcje koordynacyjno – kontrolne przysługujące względem banków. Funkcje te polegały na kierowaniu rekomendacji do banków, które musiały zostać przez nie wdrożone. Powierzono mu proces nadzorowania corocznego planu kredytowego, oraz założeń polityki kredytowo – pieniężnej państwa. Obecnie uprawnienia te zostały zmodyfikowane, bank centralny spełnia następujące funkcje: banku emisyjnego, banku państwa, oraz banku banków[386]. Wyłączność władzy emisyjnej oznacza, że centralna instytucja monetarna działa w charakterze władzy monetarnej wykorzystując powierzone jej instrumenty finansowe[387]. Funkcję banku banków pełni bank centralny poprzez oddziaływanie na system bankowy zgodnie z założeniami polityki pieniężnej, kształtowanie polityki stopy procentowej prowadzenia polityki refinansowania banków, prowadzenia polityki rezerw obowiązkowych banków komercyjnych lokowanych w banku centralnym, emisja znaków pieniężnych, regulowanie obiegu pieniężnego oraz organizowanie systemu informacyjnego dla systemu bankowego. Funkcję banku centralnego państwa pełni NBP i sprawuje ją od 1945 r. Sposób działania banku zależał najpierw od warunków stawianych przez system gospodarki planowej, a następnie od 1989 r., warunków polskiej gospodarki rynkowej. Skutkiem stworzenia dwupoziomowej organizacji bankowości było przekształcenie NBP w typowy bank centralny odpowiedzialny za wartość polskiego pieniądza, jednocześnie zaprzestając prowadzenia bezpośredniej działalności kredytowej. W każdym systemie bankowym, bank centralny stoi na jego czele, jednocześnie bank ten został obciążony obowiązkiem zapewnienia prawidłowego funkcjonowania systemu bankowego

[384] M. Grabowska, *Istota bankowości centralnej,* „Przegląd Prawa i Administracji*"* 2008, t. LXXVII, s. 77.
[385] M. Puławski, *Odpowiedzialność banków centralnych za stabilność finansową,* [w:] *Współczesna bankowość centralna,* red. W. L. Jaworski, A. Szelągowska, Warszawa 2012, s. 114.
[386] Wskazane funkcje są funkcjami modelowymi, wypracowanymi przez doktrynę.
[387] W.L. Jaworski, Z. Krzyżkiewicz, B. Kosiński, *Banki – rynek, operacje, polityka,* Warszawa 2002, s. 55.

poprzez zapobieganie ryzyku systemowemu[388]. Obecnie widoczny jest światowy trend wzmacniania pozycji banków centralnych w systemach gospodarczych, o czym świadczy uznanie przez Unię Europejską niezależności instytucji tworzących Europejski System Banków Centralnych[389].

Zaznaczenia wymaga, że w dziedzinie polityki pieniężnej banku centralnego szczególne znaczenie miało uchwalenie ustawy z 1997 r. o NBP[390], a także wcześniejsze wejście w życie nowej Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Wskazane akty prawne stanowią podstawę działalności polskiej bankowości centralnej[391]. Wyrażają one szczególną pozycję ustrojową NBP[392], polegającą na zyskaniu pełnej podmiotowości, wyposażeniu w autonomię, które to mają realny wpływ na politykę pieniężną. Bank ten nie mieści się w klasycznym schemacie podziału władzy[393]. Nie bez przyczyny bank centralny określany jest mianem „czwartej władzy", „władzy monetarnej" lub „centrum zarządzającym kraju". NBP określany jest także mianem „instytucji hybrydowej", bowiem łączy w sobie elementy władzy wykonawczej z funkcjami organu prawodawczego oraz stosującego prawo[394]. To banki centralne mają za zadanie stawienie czoła postępującej globalizacji oraz internacjonalizacji gospodarki, co wpływa na ponadnarodową rolę pełnioną przez bank emisyjny. Wyposażenie NBP we wskazane cechy, uznaje się za pewnego rodzaju oryginalną konstrukcję w zakresie rozwiązań ustrojowych na gruncie prawa polskiego. NBP oddzielony został od władzy wykonawczej, ustawodawczej oraz sądowniczej. Na mocy postanowień konstytucyjnych, NBP przyznano wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej, a dodatkowo powierzona została mu odpowiedzialność za wartość polskiego pieniądza. Nadto, bank ten nazywany jest pożyczkodawcą ostatniej szansy, bowiem wspomaga płynność poszczególnych banków w przypadku zagrożenia oraz niemożności uzyskania wsparcia w ramach rynku międzybankowego. W praktyce funkcja ta oznacza, że bank centralny może podjąć decyzję o dokapitalizowaniu zagrożonej upadłością instytucji w przypadku zaistnienia etapu zarządzania kryzysowego, a jej ostatecznym celem jest zapobieżenie powstaniu kryzysu, który w konsekwencji mógłby dotknąć cały system

[388] P. Smaga, *Rola banku centralnego w zapewnianiu stabilności finansowej,* Warszawa 2017, s. 12.
[389] I. Kraś, *Powstanie i status Narodowego Banku Polskiego,* „Seminare. Poszukiwania naukowe" 2006, t. 23, s. 216.
[390] A. Mikos, *Ustrojowa…, op. cit.*, s. 151.
[391] Z. Dobosiewicz, *Bankowość…, op. cit.*, s. 37 – 39.
[392] M. Capiga, *Finanse…, op. cit.*, s. 33 i n.
[393] M. Zubik, *Narodowy Bank Polski (Analiza konstytucyjno – ustrojowa)*, „Państwo i Prawo", 2001, z. 6, s. 46.
[394] P. Szczęśniak, *Status prawny Narodowego Banku Polskiego w świetle przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Wybrane zagadnienia, „*Studenckie Zeszyty Naukowe*",* 2013 vol. 16, no 23, s. 120.

finansowy lub też znaczną jego część. Bank centralny może spełnić funkcję pożyczkodawcy ostatniej instancji (awaryjnego wsparcia finansowego) wyłącznie w przypadku pojawienia się ryzyka systemowego.

NBP jest niezależny, a cecha ta rozpatrywana jest w sferze instytucjonalnej, organizacyjnej, funkcjonalnej oraz finansowej[395]. Wyraz szeroko rozumianej niezależności NBP stanowią konstytucyjne regulacje związane ze strukturą i zasadami funkcjonowania organów NBP, które dostosowane zostały do konstytucyjnej zasady współdziałania i równowagi władz publicznych[396].

Pozycja NBP uregulowana została na mocy przepisów konstytucyjnych oraz ustawowych, które odnoszą się do wszystkich aspektów niezależności banku centralnego wyróżnianych w doktrynie[397]. Z pojęciem niezależności i przejrzystości NBP powiązane jest zagadnienie odpowiedzialności. Polega ono na tym, że powierzenie prowadzenia polityki pieniężnej zawierzone zostaje osobom niewybieralnym w demokratyczny sposób, a zatem muszą one być odpowiedzialne przed społeczeństwem za kierunki swoich działań[398]. Zgodzić należy się z poglądem, zgodnie z którym głównym założeniem konstytucyjnego ustroju finansów publicznych jest niezależność czynnika ustalającego politykę pieniężną państwa od wszelkich innych władz politycznych[399]. Dodać należy, że bank ten powinien być niezależny nie tylko od czynnika politycznego, ale także pozostałych podmiotów funkcjonujących w sferze rynku finansowego.

Niezależność instytucjonalna NBP oznacza wyodrębnienie tego banku spośród innych organów państwowych oraz przyznanie szczególnej pozycji ustrojowej. Już na poziomie przepisów rangi konstytucyjnej, a mianowicie w rozbudowanym, mając na uwadze objętość innych przepisów konstytucyjnych, art. 227 Konstytucji RP, definiowany jest on jako bank centralny państwa. Zgodnie z art. 227 ust. 1 Konstytucji, NBP jest centralnym bankiem państwa, przysługuje mu wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej. NBP odpowiada za wartość polskiego pieniądza. Powtórzenie, a

[395] W. Oziębała, *Współczesne…, op. cit.*, s. 146.
[396] O ugruntowanej niezależnej pozycji NBP świadczy obszerne orzecznictwo: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r., K 25/99 LEX nr 41212, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 lipca 2009 r., Kp 4/08 LEX nr 506923, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 listopada 2015 r., K 1/14 LEX nr 1866595, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 września 2005 r., II FSK 39/05 LEX nr 849889, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 września 2005 r., FSK 2643/04 LEX nr 153881, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 maja 2017 r.,I OSK 2715/15 LEX nr 2303830.
[397] C. Kosikowski, *Pozycja Narodowego Banku Polskiego i jego organów w prawie polskim,* „Państwo i Prawo", 2002, nr 11, s. 20 – 21.
[398] J. Mackiewicz – Łyziak, *Wiarygodność banku centralnego,* Warszawa 2012, s. 59.
[399] E. Kosieradzka, *Kształt stosunków prawnych władzy wykonawczej z podmiotami spoza koncepcji trójpodziału władz na przykładzie relacji: Rada Ministrów – Narodowy Bank Polski,* „Acta Universitatis Lodziensis, Folia Oeconomica", 2012, nr 270, s. 46.

jednocześnie rozwinięcie[400] konstytucyjnego postanowienia stanowi art. 3 ust. 1 ustawy o NBP, zgodnie z którym podstawowym celem działalności NBP jest utrzymanie stabilnego poziomu cen, przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej Rządu, o ile nie ogranicza to podstawowego celu NBP. Jednocześnie sąd konstytucyjny w swoim orzeczeniu potwierdził, że niezależność NBP została zagwarantowana *implicite* w art. 227 Konstytucji[401]. Wskazania wymaga, że ustalanie oraz realizowanie polityki pieniężnej powinno następować we współdziałaniu z Radą Ministrów. W przypadku kształtowania polityki pieniężnej w sposób odmienny aniżeli wskazują na to kierunki polityki gospodarczej rządu, takie działanie doprowadziłoby do atrofii państwa[402].

Niezależność organizacyjna, inaczej zwana personalną[403], dotyczy regulacji z zakresu sposobu powoływania i odwoływania organów banku. Oznacza ona konieczność współdziałania organów władzy państwowej w procesie ustanawiania władz banku, ustalania kadencji poszczególnych członków organów banku, a także brak podstaw do ich odwołania przed upływem kadencji z uwagi na kierunki polityki pieniężnej[404]. Zagadnienie niezależności NBP rozpatrywał także Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie. W wydanym w pełnym składzie wyroku o sygn. akt K 25/99 z 28 czerwca 2000 r.[405] wskazał, że specyficzna pozycja ustrojowa NBP jako centralnego banku państwa polega z jednej strony na niezależności wobec organów państwowych, z drugiej zaś na apolityczności tego banku.

Do organów NBP zaliczony został Prezes NBP, Rada Polityki Pieniężnej oraz Zarząd NBP. Warto zwrócić uwagę na wyraźne rozdzielenie funkcji Prezesa NBP, wyrażane poprzez przewodniczenie z urzędu Radzie Polityki Pieniężnej oraz Zarządowi NBP[406]. Szczególną uwagę w tym zakresie zwrócić należy na sposób regulacji funkcji Prezesa NBP, bowiem stanowi ono specyficzne unormowanie, a wręcz hybrydalne[407]. Ustawodawca wprowadził konstrukcję polegającą na tym, że jeden organ banku centralnego (Prezes NBP) uczestniczy i przewodniczy dwóm pozostałym organom. W takim przypadku można mówić o pełnieniu

[400] B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017, s. 599 i n.
[401] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 listopada 2003 r., K. 26/03, OTK – A 2003, nr 9, poz. 95.
[402] R. Tupin, *Niezależność NBP a obowiązek dbałości o stan gospodarki narodowej (uwagi krytyczne i wnioski de lege ferenda),* „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2002, nr 6, s. 14.; R. Sura, *Niezależność Narodowego Banku Polskiego a relacje z Parlamentem RP*, „Przegląd Sejmowy" 2021, nr 4, s. 105 – 122.
[403] M. Fedorowicz, *Pozycja ustrojowa Prezesa Narodowego Banku Polskiego – wybrane zagadnienia,* „Studia Lubuskie*",*2010, t. VI, s. 111.
[404] R. Kokoszczyński, *Współczesna polityka pieniężna w Polsce,* Warszawa 2004, s. 163.
[405] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., K. 25/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 141.
[406] M. Fedorowicz, *Pozycja ustrojowa…, op. cit.*, s. 110.
[407] Z. Ofiarski, *Prawo bankowe*, Warszawa 2021, s. 790; I. Kraś, *Prezes Narodowego Banku Polskiego jako organ banku centralnego w Polsce,* [w:] *Pomiędzy światem polityki a życiem naukowym: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Saletrze,* t. III, *Ekonomia, zarządzanie i rozwój regionalny,* red. J. Jaskiernia, R. Kubicki, Kielce 2015, s. 66.

przez Prezesa NBP podwójnej roli, z jednej strony zalicza się go do zbioru obejmującego konstytucyjne organy państwa, zaś z drugiej strony stanowi on organ wewnętrzny w ramach NBP, zatem stał się swoistym *primus inter pares* organów wewnętrznych w NBP[408]. Sposób działania Prezesa NBP wyznaczany jest przez zasadę niezależności w aspekcie instytucjonalnym oraz personalnym. Jest on powoływany przez Sejm na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej na okres 6 lat[409]. Ta sama osoba nie może być dłużej Prezesem aniżeli przez dwie kolejne kadencje. Co istotne, kadencja Prezesa NBP nie pokrywa się z okresem pełnienia funkcji przez przedstawicieli władzy ustawodawczej oraz wykonawczej. Prezes NBP jest zatem organem monokratycznym. Jednak mając na uwadze priorytet zagwarantowania mu pełnej niezależności, kontrowersje wywołuje możliwość jego wyboru na okres dwóch kadencji. Negatywne skutki regulacji w takim brzmieniu, upatrywane są w tym, że kierunki działań podejmowane przez Prezesa NBP w czasie pierwszej kadencji mogą zmierzać do tego, by utrzymać stanowisko i zostać wybranym na kolejną kadencję. Już na poziomie przepisów Konstytucji wyeksponowana została jego niezależność, poprzez zakaz łączenia stanowiska Prezesa NBP z przynależnością do partii politycznej, związku zawodowego, prowadzenia działalności gospodarczej nie dającej się pogodzić z godnością jego urzędu. Jego kadencja wygasa na skutek enumeratywnie wskazanych w ustawie przesłanek, a mianowicie po upływie okresu sześcioletniego, w razie śmierci, w razie złożenia rezygnacji, w razie odwołania. Przesłanki umożliwiające odwołanie Prezesa NBP również uregulowane zostały w kompletnym katalogu i obejmują one następujące przypadki: gdy Prezes NBP nie wypełnia obowiązków na skutek długotrwałej choroby, został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za popełnione przestępstwo, złożył niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne, stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu, Trybunał Stanu orzekł wobec niego zakaz zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwowych[410]. Wskazane regulacje dowodzą o niezależności Prezesa NBP w aspekcie personalnym[411]. W art. 10 i 11 ustawy o NBP określone zostały wewnętrzne kompetencje Prezesa NBP, odnoszące skutek w sferze organizacyjnej NBP. Zgodnie z tymi artykułami, Prezesa NBP w czasie jego nieobecności zastępuje wiceprezes NBP – jego pierwszy zastępca. Do kompetencji

[408] A. Kozłowska, *Status Narodowego Banku Polskiego na tle unormowań Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,* [w:] *Konstytucja, ustrój polityczny, system organów państwowych: prace ofiarowane profesorowi Marianowi Grzybowskiemu,* red. S. Bożyk, A. Jamróz, Białystok 2010, s. 261.
[409] R. Zych, *Sposób kreacji Prezesa Narodowego Banku Polskiego w ujęciu historycznoprawnym,* „Roczniki Nauk Prawnych", 2019, t. XXIX, nr 2, 2019, s. 123.
[410] A. Mikos, *Ustrojowa…, op.cit.*, s. 92 i n.
[411] M. Fedorowicz, *Pozycja ustrojowa…, op. cit.*, s. 112 i n.

wewnętrznych Prezesa NBP ustawodawca zaliczył: po pierwsze, jest on zwierzchnikiem wszystkich pracowników NBP; po drugie, przewodniczy Radzie Polityki Pieniężnej NBP, Zarządowi NBP i reprezentuje NBP na zewnątrz; po trzecie, Prezes NBP reprezentuje również Rzeczpospolitą Polską na arenie międzynarodowej, w międzynarodowych instytucjach bankowych oraz w międzynarodowych instytucjach finansowych, o ile Rada Ministrów nie postanowi inaczej; po czwarte, ustala tryb działania i wykonywania funkcji przez organy NBP przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumienia się na odległość, w tym zwoływania i prowadzenia obrad Rady Polityki Pieniężnej i Zarządu NBP w szczególnie uzasadnionych przypadkach[412]. Po piąte, zgodnie z art. 8 ustawy o NBP, działalność jednostek organizacyjnych NBP podlega rewizji wewnętrznej, którą przeprowadza komórka Centrali NBP, podporządkowana Prezesowi NBP. Prezes został uprawniony do wydawania zarządzeń podlegających ogłoszeniu, będących źródłem prawa wewnętrznie obowiązującego, zatem kierować je może wyłącznie do podmiotów hierarchicznie mu podporządkowanych. Prezes NBP ma ponadto prawo wydawania decyzji administracyjnych. Wskazać wypada na mniej znaczącą rolę Prezesa NBP, unormowaną na gruncie ustawy prawo dewizowe[413], zgodnie z którą Prezes Narodowego Banku Polskiego ogłasza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski", w drodze obwieszczenia, wykaz walut wymienialnych.

W skład RPP zaliczono Prezesa NBP jako przewodniczącego oraz osoby wyróżniające się wiedzą z zakresu finansów, powoływane na 6 lat, w równej liczbie przez Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejm i Senat. Do zadań Rady Polityki Pieniężnej zaliczono: coroczne ustalanie założeń polityki pieniężnej i przedkładanie ich do wiadomości Sejmowi równocześnie z przedłożeniem przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej. Rada Polityki Pieniężnej zobowiązana została także w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego, do złożenia Sejmowi sprawozdania z wykonania założeń polityki pieniężnej[414].

Tryb działania RPP określa jej regulamin[415], zgodnie z jego brzmieniem, posiedzenia Rady odbywają się co najmniej raz w miesiącu, w dniu ustalonym przez Radę, mogą one być zwoływane także z inicjatywy Przewodniczącego Rady lub na pisemny wniosek trzech jej

[412] E. Myślak, *Narodowy Bank Polski w systemie ustrojowym Rzeczypospolitej Polskiej,* Kraków 2013, s. 93.
[413] Ustawa z 27 lipca 2002 r. Prawo dewizowe (Dz. U. z 2022 r., poz. 309).
[414] E. Knosala, R. Stasikowski, *Rada Polityki Pieniężnej jako szczególny organ państwa (studium z prawa administracyjnego i nauki administracji), „*Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka*"* 2008, nr 4, s. 55; D. Cyman, *Organy Narodowego Banku Polskiego,* [w:] *Podstawy finansów i prawa finansowego,* red. A. Drwiło, Warszawa 2018, s. 354 i n.; I. Kraś, *Rada Polityki Pieniężnej jako szczególny organ państwa,* „Przegląd Politologiczny" 2016, nr 3, s. 164.
[415] Uchwała Rady Polityki Pieniężnej z 15 lutego 2011 r. w sprawie regulaminu Rady Polityki Pieniężnej (M.P. z 2022 r., poz. 231).

członków. Posiedzenia są otwierane i prowadzone przez Przewodniczącego Rady, a w przypadku jego nieobecności, prowadzi je członek Rady wyznaczony wcześniej decyzją Przewodniczącego Rady. W posiedzeniach Rady uczestniczą wiceprezesi NBP jednak nie mają oni prawa udziału w głosowaniu. Ustalenia Rady podejmowane są w formie uchwał większością głosów przy obecności co najmniej pięciu członków, w tym Przewodniczącego Rady. W przypadku równej liczby głosów rozstrzyga głos Przewodniczącego Rady. W przypadku, gdy Przewodniczący Rady lub członkowie Rady nie zgadzają się z treścią podjętej ustawy, mają oni prawo do zgłaszania zdania odrębnego.

Kierownictwo działalnością NBP zostało powierzone Zarządowi NBP. W skład Zarządu wchodzi: Prezes NBP jako przewodniczący oraz 6 – 8 członków Zarządu, w tym 2 wiceprezesów NBP. Członków Zarządu NBP powołuje i odwołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Prezesa NBP, a jego członkowie powoływani są na 6 lat. Zarządowi powierzone zostało uprawnienie do realizowania uchwał Rady oraz podejmowania uchwał w sprawach niezastrzeżonych w ustawie do wyłącznej kompetencji innych organów NBP. Członkom Zarządu NBP zakazano zajmowania innych stanowisk i podejmowania działalności zarobkowej lub publicznej poza pracą naukową, dydaktyczną lub twórczością autorską. Uchwały Zarządu NBP zapadają większością bezwzględną głosów, a w przypadku równej liczby głosów rozstrzyga głos Prezesa NBP. Tryb działania Zarządu NBP określa regulamin uchwalony przez Zarząd.

Sposób zarządzania bankiem centralnym niewątpliwie ma wpływ na jego sytuację prawną. Kolegialność, skład, czas, na jaki powoływane są organy, kadencyjność, sposób ich powołania, zakaz zajmowania innych stanowisk państwowych przez członków organów NBP uznać należy za czynniki gwarantujące niezależność banku centralnego.

Dzięki kadencyjności poszczególnych organów NBP spełniona zostaje funkcja legitymizacyjna oraz autonomii działań. Dzięki kadencyjności, zapewniona została zmienność składu osobowego organów, co przekłada się na demokratyczny sposób wykonywania funkcji publicznych.

Mając na uwadze przedstawione procedury dotyczące wyboru i funkcjonowania poszczególnych organów NBP, stwierdzić należy, że organy te są odporne na ewentualne polityczne oddziaływania. Jedyna wątpliwość powstaje w zakresie możliwości wyboru Prezesa NBP na dwie kadencje.

Aspekt funkcjonalny niezależności NBP odnosi się do przyznania swobody w zakresie podejmowania decyzji związanych z polityką pieniężną, swobodnego wyboru instrumentów, bez obowiązku uzyskiwania zgody na ich zastosowanie od jakiegokolwiek podmiotu

konstytucyjnego lub pozakonstytucyjnego[416]. Swoboda w zakresie podejmowania decyzji związanych z polityką pieniężną została zapewniona wskazanymi już wymogami obowiązującymi Prezesa NBP oraz członków RPP oraz Zarządu NBP, dotyczącymi zachowania apolityczności poprzez brak związania w jakikolwiek sposób z frakcjami politycznymi oraz zajmowania stanowisk, które miałyby negatywny wpływ na zachowanie niezależności przez członków.

Istota niezależności finansowej NBP oznacza także brak uzależnienia banku centralnego od decyzji polityków dotyczących przyznania NBP środków finansowych. Gospodarka finansowa NBP uregulowana została w szczegółowy sposób w przepisach rangi ustawowej, oparta została na samodzielnym działaniu banku centralnego, z wyłączeniem udziału władzy wykonawczej i ustawodawczej. NBP jest co do zasady samodzielny w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej, sporządzania i zatwierdzania sprawozdań finansowych, podejmowania decyzji dotyczących osiągniętego zysku. Ograniczenie związane z samodzielnością finansową wynika z regulacji normatywnej wskazującej na konkretną wielkość kwoty z osiągniętego zysku, a która musi zostać przeznaczona na rzecz funduszu rezerwowego.

Przed dokonaniem zmian związanych z tworzeniem zintegrowanego modelu nadzoru finansowego, rola NBP w sprawowaniu nadzoru bankowego była znaczna, a nadzór nad segmentem bankowym był silnie powiązany z funkcjonowaniem banku centralnego, co wynikało ze struktury instytucjonalnej KNB, a mianowicie Prezes NBP był jednocześnie jej Przewodniczącym.

Wpływ NBP był widoczny nie tylko w zakresie nadzoru bankowego, ale także w innych segmentach. Świadczy o tym chociażby okoliczność, że NBP i KPWiG zawarły 1 października 2004 r. porozumienie w sprawie zasad i trybu przekazywania na zasadzie wzajemności informacji, w tym opinii, w zakresie nadzoru nad systemami rozrachunku papierów wartościowych[417]. Zgodnie z założeniami, prowadzona w ramach porozumienia współpraca miała opierać się przede wszystkim na wszechstronnej wymianie informacji i opinii. Jej celem było zapewnienie prawidłowego wykonywania przez NBP i KPWiG zadań z zakresu nadzoru nad systemami rozrachunku papierów wartościowych, a także prawidłowego toku postępowań administracyjnych lub karnych w sprawach związanych z wykonywaniem tego nadzoru.

[416] R. Sura, *Niezależność…, op. cit.,* s. 110.
[417] Porozumienie NBP i KPWiG w sprawie wymiany informacji z 1 października 2014 r., https://www.nbp.pl/aktualnosci/wiadomosci_2004/nbp_kpwig.pdf [dostęp na dzień: 01.05.2023 r.].

Gdy pojawiły się głosy dotyczące ulokowania nadzoru bankowego poza bankiem centralnym, NBP postulował, by to właśnie jemu powierzono dalsze wykonywanie nadzoru bankowego. Słusznie podkreśla w swoim artykule Tomasz Nieborak, że pomiędzy przedstawicielami NBP a KNF doszło do swoistej „wojny kompetencyjnej"[418]. Dodatkowo, wskazać wypada, że wyróżniane są trzy główne możliwości usytuowania nadzoru bankowego, po pierwsze, w baku centralnym, jako najbardziej znane rozwiązanie, w strukturze Ministerstwa Finansów, w wyspecjalizowanym urzędzie państwowym[419]. Dodać należy, iż nie obowiązują jednolite reguły międzynarodowe wskazujące na konieczność stosowania jednego modelu nadzoru, a zatem możliwe jest działanie nadzoru wieloinstytucjonalnego, ale także jednoinstytucjonalnego.

Ustawodawca podjął decyzję o stworzeniu nadzoru bankowego w taki sposób, by był on niezależny od banku centralnego. Na etapie tworzenia nowego modelu nadzoru dostrzeżono zarówno pozytywne jak i negatywne strony dotyczące ulokowania nadzoru bankowego w banku centralnym. Do argumentów przemawiających za ulokowaniem nadzoru w NBP jest posiadanie przez bank centralny specjalistycznej wiedzy dotyczącej funkcjonowania rynku finansowego, instrumentów finansowych, przewidywań makroekonomicznych, co wynika z istoty banku centralnego. Bank ten spełniając wskazane role musi ze swojej istoty dysponować wiedzą z zakresu bankowości. Związek NBP z segmentem bankowym, ale także całym rynkiem finansowym jest silnie akcentowany w literaturze, podkreślana jest znajomość NBP specyfiki działalności banków, a także szeroko rozumianych instytucji finansowych. Okoliczność ta wynika z faktu posiadania przez NBP stałego kontaktu z bankami, m.in. z uwagi na rozwinięty system sprawozdawczości finansowej oraz odpowiedzialność za rozliczenia międzybankowe. Informacje dotyczące ryzyka bankowego, ale także związane z pozostałymi czynnikami działalności bankowej, które posiada NBP są stale aktualizowane i przekazywane bankowi centralnemu w pierwszej kolejności, a to dlatego, że bank centralny stoi na czele systemu bankowego. Za istotną zaletę nadzoru bankowego ulokowanego w NBP zaliczyć należy także niższe koszty nadzoru, bowiem stworzenie odrębnej instytucji nadzorczej oraz czynności zmierzające do jej stworzenia wymagały nakładów finansowych[420].

[418] T. Nieborak, *Nadzór finansowy a bank centralny – konkurencja czy współpraca,* [w:] *Współczesne finanse. Stan i perspektywy rozwoju rynku finansowego,* red. D. Dziawgo, Toruń 2008, s. 74.
[419] *Ibidem,* s. 79.
[420] R. Huterski, *Wybrane zagadnienia instytucjonalnego umiejscowienia nadzoru bankowego,* „Bank i Kredyt" 1995, nr 3, s. 17.

Argumenty przemawiające za ulokowaniem nadzoru bankowego w wyspecjalizowanej instytucji nadzorczej innej niż NBP przeważyły, a zaliczyć do nich można, m.in. ryzyko stawiania przez bank centralny jako priorytet celów polityki pieniężnej, w konsekwencji mógłby wykorzystać przyznane mu instrumenty nadzorcze w niewłaściwy sposób, zmierzający do realizowania celów polityki pieniężnej przed celami nadzoru bankowego. W ten sposób może dojść do konfliktu interesów przez wskazane rozwiązania instytucjonalne, który miałby negatywne skutki dla prowadzenia efektywnego i skutecznego nadzoru bankowego. Obarczenie NBP obowiązkiem sprawowania nadzoru bankowego mogłoby powodować zagrożenie w postaci niemożności sprawowania nadzoru nad wszystkimi podmiotami sektora usług bankowych. W przypadku ulokowania nadzoru bankowego w NBP, niezależność nadzoru bankowego byłaby fikcją, gdyż nie sposób zagwarantować niezależności nadzorowi bankowemu, gdy w jego organach uczestniczyliby przedstawiciele banku centralnego.

Obecnie Prezes NBP (albo delegowany przez niego członek Zarządu Narodowego Banku Polskiego) jest elementem struktury nadzorcy wielosektorowego, w żaden sposób nie przewodniczy instytucji nadzorczej, nie ma bezpośredniego wpływu na jej działalność. Jego rola w widoczny sposób została ograniczona z momentem wprowadzenia zintegrowanego modelu nadzoru.

Niewątpliwie największe zagrożenie dla stabilności finansowej stanowią kryzysy bankowe, co wynika z istoty działalności banków, polegającej na podejmowaniu ryzyka na własny rachunek[421]. W tym kontekście, działanie banku centralnego można odnieść do zagadnienia równowagi finansowej na rynku finansowym, a która łączy się z zagadnieniem jego bezpieczeństwa. Współcześnie odpowiedzialność za bezpieczeństwo współczesnego rynku finansowego oraz stabilność finansową globalnej gospodarki światowej spoczywa na bankach centralnych[422]. NBP zobowiązany jest do tworzenia warunków zapewniających rozwój sektora bankowego oraz realizowania działań na rzecz stabilności systemu finansowego[423]. Bank centralny charakteryzuje się wiarygodnością w procesie stanowienia i realizacji polityki pieniężnej, co wynika ze wzrostu niezależności NBP oraz przejrzystości prowadzonej polityki pieniężnej. Nie budzi wątpliwości stwierdzenie, że bank centralny wraz z organem nadzoru spełniają rudymentarną rolę jeśli chodzi o zapewnianie stabilności rynku

[421] A. Sławiński, *Polityka pieniężna,* Warszawa 2011, s. 51.
[422] I. Pyka, *Bank centralny na współczesnym rynku pieniężnym,* Warszawa 2010, s. 7.
[423] D. Gwardiak, *System nadzoru i bezpieczeństwa na rynku finansowym w Polsce,* red. D. Ostrowska, Warszawa 2013, s. 188; A. Jurkowska – Zeidler, *Działania Narodowego Banku Polskiego na rzecz stabilności systemu finansowego w świetle Konstytucji RP i ustawy o NBP,* [w:] *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego,* red. P. J. Lewkowicz, J. Stankiewicz, Białystok 2010, s. 590.

finansowego[424]. Stabilność finansowa zapewniana przez bank centralny nie powinna być celem akcesoryjnym w stosunku do stabilności cen[425]. Wskazane zadania powierzone NBP są wzajemnie powiązane, tym samym nie można uznać za zrealizowanie jednego bez spełnienia drugiego.

W zakresie relacji zachodzących pomiędzy bankiem centralnym a Komisją zwrócić należy uwagę na powinność NBP w zakresie kształtowania warunków niezbędnych dla rozwoju systemu bankowego. Do najważniejszych z tych warunków zaliczyć trzeba stabilność całego systemu finansowego, polegająca na efektywnej alokacji kapitału oraz określony poziom odporności na mogące się pojawić szoki. Zachowanie stabilności finansowej wpływa pozytywnie na rozwój gospodarki.

W ustawie o NBP tematyce stosunku banku centralnego do organów państwowych ustawodawca poświęcił odrębny rozdział (rozdział 3 art. 21 – 24), w którym wyraźnie unormowano relacje zachodzące między NBP rozdziale resztą organów, opierając się jednocześnie na zasadach konstytucyjnych, przede wszystkim zasadzie współdziałania władz. Ustawodawca nakładając na NBP obowiązek współdziałania oraz określając jego formy, dokonuje tego z zachowaniem instytucjonalnej niezależności banku centralnego. NBP ma obowiązek współdziałania z właściwymi organami państwa w kształtowaniu i realizacji polityki gospodarczej państwa, dążąc przy tym do zapewnienia należytej realizacji założeń polityki pieniężnej, a w szczególności: przekazuje organom państwa założenia polityki pieniężnej oraz informacje dotyczące realizacji polityki pieniężnej i sytuacji w systemie bankowym; współdziała z Ministrem Finansów w opracowaniu planów finansowych państwa; opiniuje projekty aktów normatywnych z zakresu polityki gospodarczej; opiniuje projekty aktów normatywnych dotyczących działalności banków i mających znaczenie dla systemu bankowego. Formy współdziałania zostały wymienione w przykładowy sposób, nie został wskazany zamknięty katalog form działania[426].

W dalszej części rozdziału trzeciego ustawy o NBP, ustawodawca wskazał, że dane jednostkowe przekazane przez banki na żądanie NBP, które są niezbędne do oceny ich sytuacji finansowej oraz stabilności i ryzyka systemu bankowego, mogą być udostępniane Ministrowi Finansów i KNF w zakresie niezbędnym dla realizacji celu działalności i zadań KSF. Ustawodawca zatem dokonał pewnego rodzaju selekcji danych jednostkowych, które

[424] J. K. Solarz, *Bankowość…, op. cit.*, s. 252.
[425] A. Matysek – Jędrych, *Odpowiedzialność banków centralnych za stabilność systemu finansowego,* [w:] *Współczesna bankowość centralna,* red. W. L. Jaworski, A. Szelągowska, Warszawa 2012, s. 135 – 138.
[426] E. Myślak, *Narodowy Bank Polski w systemie ustrojowym Rzeczypospolitej Polskiej,* Kraków 2013, s. 160 – 162.

mogą zostać udostępnione Komisji przez NBP. Bank centralny wypełniając zadania ustawowe gromadzi duże ilości danych mikroekonomicznych dotyczących banków komercyjnych. W przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowej, niezwykle istotna staje się zdecydowana i szybka reakcja w krótkim czasie. Podjęcie decyzji adekwatnej do zaistniałych nieprawidłowości, a czego podstawę muszą stanowić precyzyjne informacje.

Z kolei w art. 43 ust. 3 ustawy o NBP, wskazano, że KNF przekazuje na wniosek NBP opinię o sytuacji sektora spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych oraz o zdolności Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo – Kredytowej do spłaty kredytu udzielonego w przypadku zagrożenia płynności spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych przez NBP. W tym przypadku widoczne jest zobowiązanie Komisji do udzielenia informacji, które mieszczą się we wskazanym przez ustawodawcę katalogu.

Mając na względzie czynności techniczne wypełniane przez NBP względem Urzędu KNF, wskazać należy, że bank centralny prowadzi rachunki UKNF.

Z kolei procedura wymiany informacji pomiędzy NBP a KNF została uregulowana we wskazanym już art. 17 u.n.r.f. zgodnie z którym Komisja i Narodowy Bank Polski przekazują sobie dokumenty i informacje, w tym chronione na podstawie odrębnych ustaw, w zakresie niezbędnym do wykonywania ich ustawowych zadań. W zakresie zasad współpracy oraz przekazywania dokumentów i informacji Komisja zawiera z NBP porozumienie. Na postawie umowy z 14 grudnia 2007 r. w sprawie określenia zasad współpracy oraz wymiany informacji, zawartej pomiędzy NBP a KNF[427], bank ma zapewniony dostęp do danych, jakie są niezbędne dla oceny sytuacji finansowej w systemie bankowym. W preambule do umowy z 14 grudnia 2007 r. podkreślono, że Prezes NBP i Przewodniczący KNF zawarli umowę, wyrażając tym samym wolę harmonijnej współpracy i wzajemnego przekazywania informacji w zakresie niezbędnym do wykonywania ustawowo określonych zadań obu instytucji. W § 1 ust. 2 omawianej umowy doprecyzowano, że NBP i KNF przekazują sobie posiadane informacje, w tym dane, opinie i analizy w zakresie niezbędnym do wykonywania powierzonych zadań ustawą. W § 8 umowy zdefiniowano zasady przekazywania informacji. Wyróżnia się cztery tryby przekazywania informacji, a mianowicie: cyklicznie (ich rodzaje wskazano w załącznikach do umowy), na wniosek, z własnej inicjatywy (w przypadku uznania, że określone informacje są niezbędne do wykonywania zadań ustawowych), na żądanie. 26 stycznia 2011 r. strony zawarły aneks do umowy z 2007 r., na mocy którego dostosowano zasady korzystania przez KNF z danych sprawozdawczości ostrożnościowej z

[427] Umowa zmieniona została aneksem nr 1 z 26 stycznia 2011 r., aneksem nr 2 z 16 listopada 2015 r., aneksem nr 3 z 7 kwietnia 2017 r., aneksem nr 4 z 31 lipca 2020 r.

sektora bankowego do nowych rozwiązań informatycznych (replikacji danych, pobierania danych z udostępnionego serwera NBP), zapewniono UKNF dostęp do portalu internetowego Systemu Informacji Sprawozdawczej, doprecyzowano rodzaj danych nadzorczych, jakie może żądać NBP w związku z udzielaniem bankom kredytu refinansowego i ustalenie trybu przekazywania takich informacji, uregulowano kwestię dostępu do danych z ewidencji banków, a nadto dostosowano zakres danych przekazywanych przez UKNF z sektora emerytalnego oraz rynku kapitałowego do zmian w przepisach prawa oraz wprowadzono wyższe standardy bezpiecznej komunikacji elektronicznej[428]. Możliwość przesyłania określonych informacji za pomocą poczty elektronicznej uznać należy za prawidłowe rozwiązanie, mające wpływ na szybkość wymiany informacji. Przy opracowywaniu rocznego „Raportu o sytuacji banków", KNF posiłkuje się spostrzeżeniami RPP. Przepływ informacji między KNF a NBP na temat prawidłowości naliczania i utrzymywania przez banki rezerwy obowiązkowej oraz sytuacji banków, a także funduszy inwestycyjnych umożliwia sporządzenie przez Departament Stabilności Finansowej NBP raportu o stabilności systemu finansowego. NBP jest dostarczycielem danych z zakresu sprawozdawczości ostrożnościowej sektora bankowego. Z kolei Urząd KNF przekazuje do NBP dane związane z funkcjonowaniem rynku kapitałowego oraz sektora ubezpieczeniowego i emerytalnego, wykorzystywanych przez NBP do prowadzenia analiz makroekonomicznych i sprawozdawczości do Europejskiego Banku Centralnego.

Działania nadzorcy, niezależnie od tego, czy został ulokowany w ramach struktury banku centralnego, czy poza nim, powinny zmierzać do jak najpełniejszego realizowania określonych celów. NBP jest jedyną w swoim rodzaju instytucją publiczną, ma do spełnienia funkcję istotną dla całego społeczeństwa[429]. Pomiędzy działaniami podmiotów mających za zadanie zapewnić stabilność rynku finansowego nie może istnieć konkurencja. Osiągnięcie kompromisu pomiędzy bankiem centralnym a organem nadzoru nie było łatwym zadaniem, jednak pomimo sprzeciwów banku centralnego ustawodawca skutecznie powierzył nadzór nad segmentem bankowym KNF.

Nadto, bank centralny uznawany jest za współodpowiedzialny wraz z organem nadzoru za utrzymanie stabilności systemu finansowego całego kraju. Podmioty segmentu bankowego zdają się podejmować najpoważniejsze ryzyko, w ich przypadku związane z

[428] *Sprawozdanie z działalności Komisji Nadzoru Finansowego w 2011 roku,* KNF, Warszawa 2012, s. 205.
[429] E. Fojcik – Mastalska, *Prawo bankowe w zarysie*, Wrocław 2006, s. 35.

działalnością finansową. Zatem nadzór nad tym segmentem powinien być traktowany szczególnie[430].

Jak wskazano w niniejszej pracy, nadzór nad segmentem bankowym przez długi czas był sprawowany lub był zależny od banku centralnego. Nie budzi wątpliwości, że w strukturze banku centralnego funkcjonuje wykwalifikowany zespół analityczny posiadający wiedzę z zakresu działalności segmentu bankowego, a nadto posiadający informacje, które mogą być wykorzystywane w procesie nadzorczym. Po wydzieleniu ze struktur NBP nadzoru bankowego, w przeważającej części dysponentem informacji stał się właśnie sam organ nadzoru. Przesłanką do wyodrębnienia nadzoru nad sektorem bankowym ze struktury banku centralnego było zagwarantowanie nadzorcy pełnej niezależności, wolnej od politycznych wpływów oraz ewentualnego wykorzystania instrumentów nadzorczych do realizowania celów polityki pieniężnej[431].

Przepisy dotyczące NBP nie wskazują na nietypową rolę banku centralnego w stosunku do KNF. Ich współpraca jest szczególna, co wynika z gromadzenia przez NBP danych dotyczących sektora bankowego, a które następnie są przekazywane Komisji.

Współpraca wskazanych banku centralnego a KNF ma charakter ciągły w zakresie ważnych spraw, okresowy oraz *ad hoc.*

2.4. Komisja Nadzoru Finansowego a Rzecznik Finansowy

Stosowana ochrona konsumentów na rynku finansowym jest impulsem przyczyniającym się do zapewnienia stabilności rynku finansowego. Solidny system ochrony konsumentów ma fundamentalne znaczenie dla budowania zaufania konsumentów do podmiotów rynku finansowego[432]. Ochrona konsumentów na rynku finansowym polega na podziale zadań pomiędzy KNF, Prezesa UOKiK oraz Rzecznika Finansowego. Taka klasyfikacja wynika wprost z obowiązujących aktów normatywnych regulujących działalność wskazanych instytucji. Zdecydowanie instytucję Rzecznika Finansowego uznać należy za najważniejsze ogniowo względem podmiotów odpowiedzialnych z ochronę klienta na rynku

[430] W rozdziale trzecim niniejszej pracy, przedstawione zostaną argumenty na poparcie hipotezy, że KNF jest organem nadzoru przejawiającym na przestrzeni ostatnich lat największą aktywność w obszarze sektora bankowego.

[431] Zasadnym wydaje się twierdzenie, że bank centralny w większym stopniu dążyłby do realizacji interesu banków, zwłaszcza w zakresie dogodnej dla nich polityki pieniężnej aniżeli np. zapewnienia ochrony interesów konsumentów. Szerzej: P. Łasak, *Nadzór…, op. cit.*, s. 228.

[432] A. Jurkowska – Zeidler, *Rzecznik Finansowy: Nowa instytucja ochrony klienta na rynku usług finansowych,* „Gdańskie Studia Prawnicze" 2017, t. 38, s. 351; A. Jurkowska – Zeidler, *Aktualne problemy ochrony klienta na rynku bankowym z perspektywy działalności Rzecznika Finansowego,* „Gdańskie Studia Prawnicze" 2019, t.39, s. 29.

finansowym[433], bowiem przyczynia się on do wzmocnienia pozycji konsumenta z silniejszą stroną umowy, w ten sposób wyrównując szanse obu stron stosunku umowy rynku finansowego.

Powołanie Rzecznika Finansowego w 2015 r.[434] stanowiło odpowiedź na konieczność wzmocnienia systemu ochrony konsumentów poprzez rozbudowanie ram instytucjonalnych ochrony konsumentów na rynku finansowym. Nadto, polegało ono na rozszerzeniu zadań i kompetencji Rzecznika Ubezpieczonych. Rzecznik Finansowy przejął kompetencje Rzecznika Ubezpieczonych, który swoje działanie rozpoczął w 1995 r.[435], stanowiąc tym samym kompleksowe rozwiązanie dla ochrony klientów podmiotów rynku finansowego, bowiem jego zakres ingerencji obejmuje, oprócz segmentu ubezpieczeniowego, także segment bankowy i kapitałowy. Zważyć należy, że pierwszym obszarem pomocy instytucjonalnej państwa dla klientów usług finansowych był obszar ubezpieczeń. Rzecznik Finansowy jest podmiotem niezależnym, jest gwarantem udzielenia pomocy każdemu obywatelowi, który poniósł szkodę na skutek działań podmiotów rynku finansowego lub co do którego zachodzi realna groźba poniesienia takowej szkody[436].

Zakres przedmiotowy działalności Rzecznika Finansowego został określony szeroko, bowiem objął on wszystkie podmioty rynku finansowego i ich klientów. Zgodnie z art. 17 ustawy o Rzeczniku Finansowym, Do zadań Rzecznika należy podejmowanie działań w zakresie ochrony klientów podmiotów rynku finansowego, których interesy reprezentuje, a w szczególności: rozpatrywanie wniosków w indywidualnych sprawach, wniesionych na skutek nieuwzględnienia roszczeń klienta przez podmiot rynku finansowego w trybie rozpatrywania reklamacji, rozpatrywanie wniosków dotyczących niewykonania czynności wynikających z reklamacji rozpatrzonej zgodnie z wolą klienta w terminie, o którym mowa w art. 9 pkt 4; opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących organizacji i funkcjonowania podmiotów rynku finansowego, występowanie do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej albo wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w

[433] A. Piotrowska, *Ochrona klienta na rynku ubezpieczeniowym. Studium publicznoprawne,* Warszawa 2019, s. 191.
[434] Na mocy ustawy z 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym (Dz. U. z 2022 r., poz. 187), dalej jako: „ustawa o Rzeczniku Finansowym".
[435] 8 czerwca 1995 r. uchwalono ustawę o zmianie ustawy o działalności ubezpieczeniowej, o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej – Kodeks handlowy oraz zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 1995 r., Nr 96, poz. 478). Wówczas powołano do życia instytucję Rzecznika Ubezpieczonych.
[436] Ł. Mroczyński – Szmaj, *Rzecznik Finansowy jako instytucja ADR w sektorze usług finansowych a koordynator do spraw negocjacji w sektorze energetycznym. Porównanie instytucji,* [w:] *Rynek usług finansowych: inwestycyjnych, bankowych i ubezpieczeniowych – między teorią a praktyką,* red. J. Olszewski, Warszawa 2020, s. 148 – 154.

sprawach dotyczących organizacji i funkcjonowania rynku finansowego, informowanie właściwych organów nadzoru i kontroli o dostrzeżonych nieprawidłowościach w funkcjonowaniu podmiotów rynku finansowego, inicjowanie i organizowanie działalności edukacyjnej i informacyjnej w dziedzinie ochrony interesów klientów podmiotów rynku finansowego, przekazywanie do KNF informacji o liczbie i charakterze skarg wskazujących na naruszenia ustawy o usługach płatniczych, według stanu na koniec każdego półrocza, w terminie 2 miesięcy po upływie danego półrocza. Przy Rzeczniku prowadzone są ponadto pozasądowe postępowania w sprawie rozwiązywania sporów między klientami podmiotów rynku finansowego a tymi podmiotami.

Współpraca Rzecznika Finansowego z KNF w zakresie segmentu ubezpieczeniowego polega na zawiadamianiu organu nadzoru o stwierdzonych nieprawidłowościach w działaniach podejmowanych przez podmioty rynku finansowego. Kierowane przez Rzecznika zawiadomienia mają na celu rozpoczęcie działań nadzorczych.

Zarówno KNF jak i Rzecznik Finansowy działają na rzecz utrzymania stabilności rynku finansowego, przy czym KNF działa w imieniu wszystkich uczestników rynku finansowego, również konsumentów usług finansowych, zaś Rzecznik Finansowy działa wyłącznie na rzecz konsumentów. Podejmowane przez te instytucje działania różnią się od siebie, gdyż KNF jest arbitrem, który bada interesy wszystkich uczestników rynku, a przy tym nie może być pewnego rodzaju obrońcą interesów konsumenta, jak ma to miejsce w przypadku Rzecznika Finansowego. Ochrona udzielana przez KNF indywidualnym interesom konsumentów jest realizowana poprzez podejmowanie działań polegających na zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania rynku finansowego. Ochrona klienta rynku finansowego jest udzielana przy uwzględnieniu interesów innych jego uczestników, a także najważniejszych zasad – bezpieczeństwa i stabilności rynku finansowego. Z przepisów dotyczących działalności Komisji względem ochrony konsumentów wynika, że ogranicza się ona do weryfikacji działalności banków, pod kątem zgodności ich działania z normami prawa zapewniającymi ochronę konsumentów usług bankowych, co wynika z treści art. 133 ust. 1 pr. bank.

W szerszym zakresie na aspekt ochrony konsumenckiej realizowanej przez Komisję zaakcentowany został w art. 329 ust. 2 ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej[437], zgodnie z którym nadzór nad zakładem ubezpieczeń i zakładem reasekuracji polega na ochronie interesów ubezpieczających, ubezpieczonych i uprawnionych

[437] Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz. U. z 2023 r., poz. 656), dalej jako: „u.d.u.r.”.

z umów ubezpieczenia, ochronie interesów cedentów oraz ubezpieczających, ubezpieczonych i uprawnionych z umów ubezpieczenia podlegających reasekuracji, zapewnieniu przestrzegania przez zakład ubezpieczeń i zakład reasekuracji przepisów prawa, w szczególności dotyczących gospodarki finansowej w zakresie: wymogów dotyczących wypłacalności, zasad tworzenia i wartości rezerw techniczno – ubezpieczeniowych dla celów wypłacalności, zasad tworzenia i wysokości rezerw techniczno – ubezpieczeniowych dla celów rachunkowości, aktywów, wysokości dopuszczonych środków własnych; wydawaniu zezwoleń na wykonywanie działalności ubezpieczeniowej lub działalności reasekuracyjnej, ocenie zdolności zakładu ubezpieczeń i zakładu reasekuracji do sprawnego i efektywnego zarządzania ryzykiem w ramach systemu zarządzania zakładu, podejmowaniu innych działań określonych w ustawie. A zatem, stwierdzić należy, że w zakresie segmentu ubezpieczeniowego działalność Komisji jest zdecydowanie bardziej nakierowana na ochronę klientów aniżeli w pozostałych sektorach rynku finansowego[438]. Zważyć należy, iż intencją ustawodawcy było powierzenie Komisji działania na rzecz ogółu klientów korzystających z usług ubezpieczycieli, poprzez podejmowanie działań mających na celu prawidłowe działanie rynku ubezpieczeniowego, co ma swoje uzasadnienie w wyposażeniu Komisji w instrumenty o charakterze systemowym celem redukowania negatywnych zjawisk, m.in. poprzez możliwość wydawania przez organ nadzoru zaleceń w stosunku do zakładu ubezpieczeń i zakładu reasekuracji w celu: zapewnienia zgodności działalności zakładu z przepisami prawa, statutu lub planem działalności, zapewnienia trwałej zdolności zakładu do wykonywania zobowiązań, zapobieżenia naruszaniu interesów ubezpieczających, ubezpieczonych i uprawnionych z umów ubezpieczenia, zapobieżenia naruszaniu interesów cedentów oraz ubezpieczających, ubezpieczonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia podlegających reasekuracji, usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych w procesie nadzoru; poprawy i wzmocnienia systemu zarządzania zakładu, ograniczenia ryzyka występującego w działalności zakładu.

Środki nadzoru przyznane Komisji zostały ukształtowane odmiennie w porównaniu do instrumentów przyznanych Rzecznikowi Finansowemu. Działania podejmowane przez Rzecznika Ubezpieczonych stanowiły uzupełnienie dla działalności Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych, a obecnie stanowią owo uzupełnienie dla KNF oraz Prezesa UOKiK.

[438] E. Rutkowska – Tomaszewska, *Ewolucja zadań Komisji Nadzoru Finansowego w zakresie ochrony klienta usług finansowych w świetle ostatnich zmian legislacyjnych,* [w:] *XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym – ocena dokonań i wnioski na przyszłość,* red. Z. Ofiarski, Szczecin 2014, s. 835.

Kompetencje Komisji i Rzecznika Finansowego są komplementarne, a tym samym nie można stwierdzić, by się one krzyżowały, czy też wzajemnie wykluczały, co z kolei sprawia, iż nie zachodzą spory kompetencyjne pomiędzy tymi organami. W obecnym kształcie zarówno KNF, jak i Rzecznik Finansowy są wespół niezbędne dla prawidłowej i kompleksowej ochrony interesów konsumentów szeroko rozumianego rynku finansowego. Podkreślenia wymaga, iż odrębność Rzecznika Finansowego od Komisji jest rozwiązaniem zdecydowanie prawidłowym. Fakt, iż ich kompetencje się wzajemnie uzupełniają, przynosi zamierzony cel w postaci skutecznej ochrony indywidualnych i zbiorowych interesów konsumentów, przy czym warunkiem takiego stanu rzeczy jest ścisła kooperacja tychże organów.

2.5. Komisja Nadzoru Finansowego a Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny

Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny jest zaliczany do instytucji ochrony ubezpieczeniowej. Od 1995 r. zastąpił on poprzednio działający Fundusz Ochrony Ubezpieczonych, którego funkcja sprowadzała się do ochrony klientów niewypłacalnych. Podstawę działania Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego stanowi ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych[439], a także ustawa o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej oraz Statut Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego[440].

Główne zadanie Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego stanowi zaspokajanie roszczeń wynikających z ubezpieczeń obowiązkowych w przypadku, gdy strona uznana za winną dokonania szkody nie posiadała takiego ubezpieczenia albo organy ścigania nie ustaliły jej tożsamości, a także w przypadku ogłoszenia upadłości zakładu ubezpieczeń, w którym ubezpieczony był podmiot odpowiedzialny za spowodowanie szkody. Fundusz Ubezpieczeniowy został stworzony w celu ochrony interesów klientów oraz stabilizacji sytuacji finansowej zakładów ubezpieczeń.

UFG pełni funkcję kompensacyjną (zabezpieczającą) polegającą na wypłacaniu świadczeń za szkody na osobie i mieniu z tytułu ubezpieczenia obowiązkowego podmiotom ubezpieczonym i poszkodowanym w sytuacji ogłoszenia upadłości zakładu ubezpieczeń, gdy

[439] Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. z 2022 r., poz. 2277), dalej jako: „ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych".

[440] Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 28 marca 2014 r. w sprawie ogłoszenia statutu Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego (Dz. Urz. MF z 2014 r., poz. 14).

jego majątek nie wystarcza na pokrycie należności podmiotom uprawnionym[441]. W takich okolicznościach UFG wypłaca odszkodowanie zastępując faktycznie zobowiązany zakład ubezpieczeń, a który stał się niewypłacalny[442].

Rola prewencyjna (pomocowa) Funduszu polega na możliwości udzielenia przez Fundusz zwrotnej pomocy finansowej zakładowi ubezpieczeń przejmującemu portfel ubezpieczeń, jeśli posiadane środki własne nie gwarantują w pełni wypłacalności tego zakładu ubezpieczeń. A zatem Fundusz zapewnia pomoc zarówno ubezpieczonym jak i pokrzywdzonym w przypadku upadłości bądź niewypłacalności zakładu ubezpieczeń. Funkcję pomocową wypełnianą przez UFG można zestawić z tą samą rolą wypełnianą przez BFG.

Funkcja informacyjna UFG polega na pełnieniu roli Ośrodka Informacji, który zawiera dane dotyczące przedmiotu ubezpieczenia. Do jego prowadzenia Fundusz został zobowiązany na mocy Czwartej Dyrektywy Komunikacyjnej[443] oraz postanowień ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych. W myśl postanowień dyrektywy, każde państwo członkowskie ma obowiązek utworzyć lub wyznaczyć ośrodek informacji odpowiedzialny za zbieranie i udostępnianie określonych danych w celu ułatwienia osobie poszkodowanej dochodzenia roszczeń[444]. W art. 2 pkt 8 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych ośrodek informacji został zdefiniowany jako ośrodek gromadzący informacje o umowach obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych oraz informacje o reprezentantach do spraw roszczeń ustanowionych przez zakłady ubezpieczeń. Do zadań Ośrodka Informacji zaliczane jest gromadzenie i udostępnianie informacji dotyczących umów ubezpieczenia[445]. Ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych zobowiązuje zakłady ubezpieczeń do dostarczania ośrodkowi informacji drogą elektroniczną wiadomości z zakresu umów ubezpieczenia OC oraz zdarzeń skutkujących odpowiedzialnością zakładu ubezpieczeń z tytułu tej umowy niezwłocznie, lecz

[441] M. Szaraniec, *Potrzeba zmian w zakresie funkcji kompensacyjnej UFG w razie niemożności wypłaty świadczenia pieniężnego w przypadku upadłości zakładu ubezpieczeń,* „Acta Universitatis Lodziensis Folia Iuridica", 2013, nr 72, s. 141.
[442] M. Orlicki, *Ubezpieczenia obowiązkowe,* Warszawa 2011, s. 500.
[443] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/26/WE z dnia 16 maja 2000 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do ubezpieczenia w zakresie odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych, zmieniająca dyrektywy Rady 73/239/EWG i 88/357/EWG (czwarta dyrektywa w sprawie ubezpieczeń komunikacyjnych).
[444] D. Maśniak, *Prawo ubezpieczeń,* [w:] *Finanse,* red. Z. Brodecki, Warszawa 2004, s. 379.
[445] K. Ludwichowska, *Dostosowanie polskiego prawa do europejskich standardów w zakresie ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych,* „Zeszyty Prawnicze Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie", 2004, nr 4, s. 132.

nie później niż w terminie siedmiu dni od zawarcia umowy oraz aktualizowania tych danych w przypadku ich zmiany.

Z kolei funkcja kontrolno – represyjna UFG polega na kontrolowaniu i nakładaniu opłat na osoby, które nie wykonały obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej pojazdów mechanicznych i rolników.

Na podstawie pełnionych przez Fundusz ról, uznać należy, że jest on gwarantem skutecznego efektywnego funkcjonowania systemu ubezpieczeń obowiązkowych[446].

UFG współpracuje z organizacjami ubezpieczeniowymi, stowarzyszeniami prowadzącymi działalność pozostającą w związku z tematyką ubezpieczeń, centralnymi organami administracji państwowej, Polskim Biurem Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, Rzecznikiem Ubezpieczonych, Polską Izbą Ubezpieczeń oraz zakładami ubezpieczeń[447].

W dniu 12 czerwca 2012 r. Przewodniczący KNF i Prezes Zarządu UFG zawarli umowę o współpracy i wymianie informacji. Na mocy postanowień umownych, zacieśniono współpracę w zakresie nadzoru nad zakładami ubezpieczeń oferującymi ubezpieczenia obowiązkowe[448]. Na mocy porozumienia, instytucje zobowiązały się sporządzać raporty dotyczące sytuacji na rynku ubezpieczeń komunikacyjnych. Dzięki temu, ubezpieczeni będą mogli w szybszy sposób weryfikować polisy sprawców wypadku, a ubezpieczyciele będą mogli dokonywać oceny ryzyka.

2.6. Komisja Nadzoru Finansowego a Komitet Stabilności Finansowej

Współdziałanie nadzoru w skali krajowej oraz ponadnarodowej jest niezbędne, bowiem pozwala w najszybszy sposób dostrzec niestabilność oraz różnorakie zakłócenia w funkcjonowaniu rynku finansowego, co ma przełożenie na proces zapewniania stałego bezpieczeństwa na rynku finansowym. Oparcie działań państwa na nadzorze mikroostrożnościowym nie jest wystarczające do przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym z uwagi na to, że jego działalność w tym wymiarze nakierowana jest na zapewnienie bezpieczeństwa konkretnych jednostek. Minimalizowanie bądź zapobieganie ryzyku jednostkowemu jest nieprawidłowe z uwagi na rozmiar, a następnie ewentualne skutki, jakie powoduje ryzyko systemowe. Zasadne zdaje się określenie nadzoru mikroostrożnościowego jako krótkowzrocznym, bowiem nie ma możliwości perspektywicznego spojrzenia na ogół

[446] M. Lament, *Instytucja nadzoru ubezpieczeniowego w Polsce,* [w:] *Instytucje rynku finansowego w Polsce,* red. A. Szelągowska, Warszawa 2007, s. 64 – 65.
[447] D. Ostrowska, *System nadzoru…, op. cit.*, s. 161.
[448] *Komunikat w sprawie umowy o współpracy i wymianie informacji pomiędzy KNF a UFG https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/KNF_UFG_12_06_2012.pdf* [dostęp na dzień: 01.05.2023 r.].

zdarzeń zagrażających stabilności finansowej. Aby przeciwdziałać czynnościom polegającym na skupianiu się jedynie na zapewnieniu stabilności wybiórczych jednostek, ustawodawca stworzył nadzór makroostrożnościowy, który wraz z nadzorem wykonywanym przez KNF ma stanowić kompleksowe rozwiązanie nakierowane na utrzymanie szeroko rozumianej stabilności finansowej[449]. Nadzór makroostrożnościowy przyczynia się do zachowania równowagi nie tylko sektora bankowego, ale całego systemu finansowego. Nie umniejszając roli nadzorowi sprawowanemu przez Komisję, wskazać należy, iż skupienie się na prawidłowej działalności poszczególnych jednostek jest istotne, ale niezbędne staje się uwzględnienie jednostek z potrzebami całości. Połączenie nadzoru mikroostrożnościowego z nadzorem makroostrożnościowym stanowi kompleksowe rozwiązanie w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i stabilności rynku finansowego. Nie sposób nadać nadzorowi mikro bądź makro wiodącej roli i w konsekwencji stwierdzić, by którykolwiek rodzaj nadzoru pełnił funkcję służebną wobec drugiego. Raz jeszcze podkreślić należy, że wyłącznie wspólne działania tych typów nadzoru pozwolą przypisać im cechy skuteczności i efektywności.

Utworzenie KSF stanowiło odpowiedź na wymagania stawiane przez Unię Europejską. Z jednej strony jego utworzenie związane było z implementacją zalecenia ERRS w sprawie mandatu makroostrożnościowego organów krajowych[450], z drugiej strony wdrożenia makroostrożnościowych treści dyrektywy CRD IV i wykonania rozporządzenia CRR. Unijne akty prawne przyczyniły się do obecnego kształtu nadzoru makroostrożnościowego obowiązującego w Polsce. Krajowy nadzór makroostrożnościowy ma cechy wspólne z unijnym nadzorem makro, jednak nie jest on identyczny. Zgodzić należy się z Magdaleną Fedorowicz, iż nadzorcza konwergencja sieciowa jest charakterystyczna dla nadzoru mikroostrożnościowego, a zwłaszcza dla nadzoru makroostrożnościowego[451].

Pierwotnie podstawę prawną Komitetu stanowiła ustawa z 7 listopada 2008 r. o Komitecie Stabilności Finansowej[452]. Uchwalenie tej ustawy było wynikiem podpisania w kwietniu 2008 r. przez Polskę wraz z innymi państwa członkowskimi Unii memorandum na temat współpracy nadzoru finansowego, centralnych banków i ministerstw finansów w

[449] A. Dobrzańska, *Wzmacnianie stabilności finansowej poprzez wykorzystanie polityki makroostrożnościowej – cel, organizacja, instrumenty,* [w:] *Stabilność systemu finansowego. Instytucje, instrumenty, uwarunkowania,* red. A. Alińska, B. Pietrzak, Warszawa 2012, s. 37 i n.
[450] Zalecenie ERRS z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie mandatu makroostrożnościowego organów krajowych (Dz. U. UE C z 14 lutego 2012 r.); A. Dobrzańska, *Kolegialne organy makroostrożnościowe w UE – analiza rozwiązań instytucjonalnych,* „Bezpieczny Bank", 2018, nr 1, s. 54 – 55.
[451] M. Fedorowicz, *Nadzór makroostrożnościowy w Polsce,* Warszawa 2019, s. 12.
[452] Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o Komitecie Stabilności Finansowej (Dz. U. z 2008 r., nr 209, poz. 1317).

kwestii transgranicznej stabilności finansowej[453]. Ustawodawca z powodu zmian zachodzących na rynku finansowym oraz wymogów stawianych na poziomie unijnym, nie stworzył nowego organu, a jedynie dokonał zmian wprowadzonych w zakresie przysługujących mu instrumentów, a także regulacji sieci bezpieczeństwa finansowego, co przeprowadzone zostało na mocy ustawy, obecnie stanowiącej podstawę działania KSF. Aktualnie podstawę tę stanowi ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym[454]. Na podstawie wskazanych aktów prawnych dokonano instytucjonalizacji tego rodzaju nadzoru.

KSF jest organem nadzoru makroostrożnościowego oraz zarządzania kryzysowego w systemie finansowym w Polsce. W celu realizacji zadań, Komitet podejmuje uchwały w głosowaniu jawnym, większością głosów, w obecności co najmniej trzech członków Komitetu, w tym Przewodniczącego. W przypadku równej liczby głosów, decydującym głosem jest głos Przewodniczącego. Odmiennie kształtuje się procedura podejmowania uchwał związanych z zarządzaniem kryzysowym, bowiem te są podejmowane w głosowaniu jawnym, jednomyślnie, w obecności wszystkich członków Komitetu.

Zadania dotyczące nadzoru makroostrożnościowego oraz zarządzania kryzysowego zostały rozdzielone i uszeregowane w katalogu zamkniętym. Taki sposób regulacji zmierzał do ułatwienia bieżącego funkcjonowania Komitetu. Zadania z zakresu nadzoru makro zakwalifikować można jako działania o charakterze prewencyjnym, koordynacyjnym oraz naprawczym. Skupiając się w szczególności na działaniach koordynacyjnych, wskazać należy, iż polegają one na wzmacnianiu wymiany informacji pomiędzy członkami Komitetu. Zadania o tym charakterze są możliwe do zrealizowania z uwagi na to, że ustawodawca w skład Komitetu zakwalifikował podmioty o odmiennym zakresie kompetencji, posiadające inny zakres informacji, co ma wpływ na zastosowanie odpowiedniego instrumentu makroostrożnościowego w określonej sytuacji.

Do bezpośrednich zadań Komitetu należy stosowanie przyznanych mu instrumentów makroostrożnościowych, przedstawianie stanowisk oraz rekomendacji, współpraca z Europejską Radą ds. Ryzyka Systemowego, identyfikacja instytucji finansowych istotnych dla

[453] Zawieranie przez zainteresowane podmioty porozumień o statusie *Memorandum of understanding* nie wpływa na modyfikację dotychczasowych rozwiązań instytucjonalnych, lecz stanowi podstawę do efektywniejszego pozyskiwania i przekazywania informacji i ocen w okresie stabilności oraz stosowanie odpowiednich procedur w sytuacjach kryzysowych. Porozumienia pozwalają na wypracowanie zasad współpracy w przypadku konieczności działań interwencyjnych na niestabilnym rynku finansowym.

[454] Ustawa z 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (Dz. U. 2022, poz. 2536), dalej jako: „ustawa o nadzorze makroostrożnościowym" lub „ustawa makroostrożnościowa".

systemu finansowego, zapewnienie poprawnego obiegu informacji, służących do realizowania zadań przez Komitet.

Nadzór makroostrożnościowy ma charakter wielopłaszczyznowy, bowiem prowadzony jest na poziomie unijnym oraz krajowym. W szczególności działania koordynacyjne mają polegać na wzmacnianiu współpracy międzynarodowej. Zasadne zdaje się być stworzenie jego ogólnej definicji, bowiem zarówno ustawodawca unijny oraz krajowy nie stworzył definicji legalnej pojęcia nadzoru makroostrożnościowego. Tworząc uniwersalną definicję tego pojęcia wskazać w pierwszej kolejności należy na cel nadzoru makroostrożnościowego, a więc przeciwdziałanie ryzyku systemowemu. Głównym celem nadzorcy makroostrożnościowego jest zapewnienie stabilności finansowej, przeciwdziałanie zakłóceniom, jakie mogą powstać na rynku z uwagi na prowadzoną działalność kilku instytucji finansowych, a która może przyczynić się do powstania ryzyka systemowego.

Struktura wewnętrzna każdego organu administracji publicznej ma wpływ na jego skuteczność i efektywność. Reguła ta ma zastosowanie także w stosunku do składu Komitetu. Prezes NBP, Minister Finansów, Przewodniczący KNF a także Prezes Zarządu BFG to członkowie KSF, sprawujący nadzór makroostrożnościowy nad systemem finansowym. Ustawodawca powołał zatem w skład Komitetu przedstawicieli podmiotów, które zaliczane są do sieci bezpieczeństwa finansowego. Jednakże pod rozwagę należałoby poddać zasadność zaliczenia w skład tego organu także Rzecznika Finansowego jako podmiotu, do którego kompetencji należy podejmowanie czynności mających na celu ochronę interesów konsumentów na rynku finansowym[455]. Przeważająca część powierzonych im kompetencji pokrywa się z zadaniami, do których pełnienia powołany został Komitet. Pamiętać należy, że podmioty te odpowiedzialne są za czuwanie nad bezpieczeństwem rynku finansowego, ale z różnych perspektyw, co ma dodatkowe przełożenie na efektywne i skuteczne działanie Komitetu. Członkowie Komitetu uczestniczą w jego posiedzeniach osobiście. Dodatkowo, w posiedzeniach mogą uczestniczyć z głosem doradczym osoby posiadające wiedzę lub doświadczenie związane z przedmiotem działalności Komitetu. Żaden z podmiotów będących członkami Komitetu nie ma umocowania do samodzielnego przeciwdziałania ryzyku

[455] Rzecznik Finansowy poprzez realizację swoich zadań niewątpliwie jest kwalifikowany jako podmiot, do którego kompetencji należy zapewnienie i utrzymanie stabilności oraz bezpieczeństwa rynku finansowego, co zostało także przedstawione w niniejszej pracy za pomocą dokonanego podziału. W piśmiennictwie panuje zgoda, że wadliwie konstruowane umowy cywilnoprawne klientów z bankami mogą stanowić potencjalne źródło ryzyka systemowego. A zatem, rola Rzecznika Finansowego w zakresie dbałości o interesy klientów rynku finansowego jest znaczna. Szerzej: P. Frątczak, *Umowy bankowe a stabilność finansowa,* „Bezpieczny Bank", 2015, nr 4, s. 67 i n.; A. Jurkowska – Zeidler, *Rzecznik Finansowy: nowa instytucja ochrony klienta na rynku usług finansowych,* „Gdańskie Studia Prawnicze", 2017, t. 38, s. 351 – 366.

systemowemu. Jednak każdy z nich może inicjować działania mające na celu ograniczenie ryzyka systemowego.

Analizie poddać należy zasadność zaliczenia w skład Komitetu poszczególnych członków, a więc w pierwszej kolejności Ministra Finansów. Minister Finansów jest przedstawicielem Rady Ministrów, a więc doskonale znane są mu kierunki działania rządu oraz aktualne informacje dotyczące unijnej legislacji. W konsekwencji Minister Finansów jest członkiem Komitetu, który jest łącznikiem pomiędzy KSF, a władzą wykonawczą, tym samym może mieć wpływ na uchwalanie aktów prawnych, które będą miały pozytywne znaczenie dla sprawowania nadzoru makroostrożnościowego. Umieszczenie Ministra Finansów w strukturze Komitetu ma również słabe strony, jak chociażby to, że za pomocą Komitetu Minister Finansów może dążyć do realizowania polityki rządowej poprzez prowadzenie kierunków nadzoru makroostrożnościowego zgodnego z polityką partii rządzącej.

Z uwagi na ścisłe powiązania KNF z KSF nie budzi wątpliwości ulokowanie Przewodniczącego KNF w składzie Komitetu i przyznanie mu prawa głosu. W ramach Komitetu Przewodniczący KNF w sposób bezpośredni współpracuje z Prezesem NBP, Ministrem Finansów oraz Prezesem Zarządu BFG. Przewodniczący KNF posiada doświadczenie zdobyte podczas prac w organie nadzoru mikroostrożnościowego, zatem jego uwagi są niezwykle cenne dla efektywnej strategii nadzoru makroostrożnościowego. Jego udział pozwala także na swobodny przepływ informacji w zakresie współpracy międzynarodowej, a także pomiędzy podmiotami nadzorowanymi przez KNF. Przewodniczący KNF został zobowiązany do przedstawienia KSF opinii, przedmiotem której jest wypłacalność instytucji finansowej, której obecna lub prognozowana sytuacja finansowa może stanowić zagrożenie dla dalszego jej funkcjonowania. Komitetowi przyznano uprawnienie do tworzenia tzw. grup roboczych, w których skład wchodzą pracownicy NBP, urzędu obsługującego Ministra Finansów, UKNF oraz BFG. Ich zadania są określane przez Komitet, a wyniki prac grup roboczych są przedstawiane Komitetowi.

Prezes Zarządu BFG został ulokowany w składzie Komitetu na mocy ustawy makroostrożnościowej, pomimo tego, że pierwotnie, nie wchodził w jego skład. Wejście Prezesa Zarządu BFG do składu Komitetu uznać należy za zasadne z uwagi na partycypację BFG w przepływie informacji oraz pełnienie przezeń niezwykle doniosłej roli tj. gwarancji bezpieczeństwa depozytów finansowych.

Nie budzi także wątpliwości włączenie w skład Komitetu Prezesa NBP. Wynika to z faktu, iż NBP pełni kluczową rolę w zapewnieniu nadzoru makroostrożnościowego. Nie

sprowadza się wyłącznie do aspektu formalnego, ale ma znaczenie praktyczne. NBP został wyznaczony do zapewnienia obsługi zadań wskazanych w art. 5 ustawy makroostrożnościowej, a więc do wsparcia analityczno – badawczego. Fundamentalna rola NBP ma swoją podstawę także w art. 12 ust. 2 ustawy makroostrożnościowej poprzez przyznanie rozstrzygającego głosu Prezesowi NBP w przypadku równej liczby głosów. Okoliczność ta ma wpływ na predestynację kształtu nadzoru makroostrożnościowego w sposób przyjęty przez NBP. Zaangażowanie banku centralnego w ramach nadzoru makroostrożnościowego ma pozytywne znaczenie dla przeciwdziałania zjawisku pokusy nadużycia przez banki w przypadku zwrócenia się do pożyczkodawcy ostatniej instancji o wsparcie finansowe i uzyskania w tym zakresie pozytywnej decyzji. Minimalizowanie takiej sytuacji jest możliwe, gdy w odpowiednim czasie zastosowane zostaną instrumenty makroostrożnościowe, a zatem w tym zakresie pełnienie funkcji przez NBP w nadzorze makroostrożnościowym jest zasadne. Wskazać należy, że rola NBP w zakresie prowadzenia polityki makroostrożnościowej na gruncie ustawy o nadzorze makroostrożnościowym została ograniczona i w tym zakresie zgodzić należy się z I. Krasiem[456]. Takie pogląd jest słuszny z uwagi na zagwarantowanie w składzie KSF przewagi podmiotów związanych z rządem aniżeli podmiotów niezależnych oraz z powodu nieutworzenia pierwotnie postulowanego podmiotu – Rady Ryzyka Systemowego jako samodzielnej instytucji, której powierzony zostałby obowiązek prowadzenia polityki makroostrożnościowej.

Składu Komitetu w porównaniu chociażby do składu Komisji nie można uznać za rozbudowany, co ma przełożenie na aspekt praktyczny działalności Komitetu, bowiem dzięki niewielkiej ilość jego członków możliwe jest przyspieszenie procesów decyzyjnych, a tym samym efektywna współpraca członków Komitetu. Podkreślić należy, że Prezes NBP, Minister Finansów, Przewodniczący KNF są jednocześnie elementami składu osobowego KNF. Prezes Zarządu BFG nie ma natomiast prawa do aktywnego udziału w procesie podejmowania decyzji organu nadzoru mikroostrożnościowego, a zatem dostrzec należy zagrożenie przejawiające się w tym, iż ustalenia związane z nadzorem makroostrożnościowym mogą zostać podjęte w ramach dyskusji pomiędzy podmiotami wąskiego składu KNF, a więc Ministra Finansów, Prezesa NBP oraz Przewodniczącego KNF.

W zależności od kwalifikacji zakresu zadań wykonywanych przez Komitet, zmienia się podmiot, który przewodniczy jego pracom. W przypadku zarządzania kryzysowego będzie to Minister Finansów, a w przypadku nadzoru makroostrożnościowego Prezes NBP.

[456] I. Kraś, *Ewolucja pozycji Narodowego Banku Polskiego w polityce makroostrożnościowej,* „Seminare. Poszukiwania naukowe", 2017, t. 38, nr 2, s. 128.

Wskazany podział uznać należy za słuszny i w zakresie przewodniczenia działaniom makroostrożnościowym przez Prezesa NBP, podkreślić trzeba zgodność takiej regulacji z rekomendacjami ERRS. Jak wskazano, brak jest definicji legalnej pojęcia zarządzania kryzysowego oraz nadzoru makroostrożnościowego, zatem z powodu braku rozgraniczenia tych zagadnień, dochodzi do sporów w zakresie właściwości oraz przewodniczenia pracom Komitetu.

Komitet może wydać właściwym podmiotom rekomendacje, w których wskaże na konieczność podjęcia przez te podmioty działań służących ograniczeniu ryzyka systemowego.

KSF nie został wyposażony we władcze kompetencje o charakterze represyjnym oraz sanacyjnym, uprawniające do rozstrzygania w zakresie nadzoru makroostrożnościowego. Tym samym Komitet został niejako zmuszony do korzystania z uprawnień Komisji dotyczących korzystania z buforów kapitałowych. Nadzór Komitetu ma charakter prewencyjny, powiązany został z działaniami *ex ante*, polega na ograniczeniu i eliminacji ryzyka systemowego.

Pomiędzy KSF a Komisją nie zachodzą stosunki nadrzędności. Zważyć należy, iż Komisja nie wchodzi w skład Komitetu. Z aprobatą trzeba przyjąć ideę ustawodawcy, by do składu Komitetu zaliczyć Przewodniczącego KNF z uwagi na stawiane mu wysokie wymogi merytoryczne oraz doświadczenie.

Mając na uwadze relacje, które łączą Komitet i Komisję wskazać w pierwszej kolejności należy na wzajemnie uzupełniającą się działalność tych podmiotów. Komisja sprawuje nadzór mikroostrożnościowy, a Komitet nadzór makroostrożnościowy, przy czym oba są tak samo istotne dla bezpieczeństwa całego rynku finansowego. Sprzeczne z obowiązującymi regulacjami normatywnymi byłoby stwierdzenie jakoby którykolwiek z tych nadzorów uznać można było za ważniejszy. Z powodzeniem wysnuć można wniosek, że nadzór makroostrożnościowy jest silnie powiązany z nadzorem mikroostrożnościowym, a także podmiotami sieci bezpieczeństwa.

Szczególne zainteresowanie nadzoru makroostrożnościowego skupia się na segmencie bankowym, tak jak i Komisji, która w obrębie rzeczonego sektora rynku finansowego przejawia największą aktywność. W ustawie pr. bank. uregulowane zostały obowiązki informacyjne KNF względem m.in. KSF.

W art. 133a ust. 6 pr. bank., nałożony został na KNF obowiązek każdorazowego informowania m.in. KSF o przypadkach, gdy badanie i ocena nadzorcza wykaże, że bank może stwarzać ryzyko systemowe. Na podstawie art. 141f ust. 11b pr. bank., KNF został zobowiązany do informowania EUNB, ERRS, KSF i NBP o każdym przypadku wystąpienia

sytuacji nadzwyczajnej lub wystąpienia niekorzystnych zmian na rynkach, potencjalnie zagrażających płynności i stabilności systemu finansowego oraz przekazuje im informacje niezbędne do realizacji ich zadań[457].

W ramach KSF, Minister Finansów, Przewodniczący KNF, Prezes Zarządu BFG, dokonują wzajemnej wymiany informacji, w tym informacji prawnie chronionych, niezbędnych do prawidłowej realizacji zadań Komitetu. Nadto, są one obowiązane do nieujawniania osobom nieupoważnionym informacji, z którymi zapoznały się w trakcie wykonywania zadań Komitetu.

Informacje, w tym informacje prawnie chronione mogą być udostępniane Prezesowi Rady Ministrów, członkom KNF oraz członkom RPP. Dostęp do tego rodzaju informacji posiadają wyłącznie pracownicy NBP, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędu obsługującego Ministra Finansów, Urzędu KNF oraz BFG, a którzy dodatkowo legitymują się stosownym upoważnieniem. Osoby te są zobowiązane do ich nieujawniania podmiotom nieupoważnionym, odpowiednio po ustaniu ich członkostwa w organach oraz ustaniu ich zatrudnienia. W tym zakresie ustawodawca w sposób drobiazgowy wskazuje na rodzaj takich informacji oraz podmioty, które mogą je otrzymać pomijając jednak kwestie związane z regulacją procedury udostępnienia informacji. Nie wskazane zostały przesłanki ani przeszkody w dostępie do tych informacji. To samo pominięcie przez ustawodawcę miało miejsce na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy[458]. Konsekwencją braku takiej regulacji może być udostępnianie informacji prawnie chronionej podmiotom nieuprawnionym, a w dalszej kolejności informacja taka stanie się powszechnie znana.

Zgodnie z art. 30a ustawy o NBP bank centralny jest obowiązany udostępniać KSF m.in. informacje o działaniach podejmowanych przez BFG, KNF, Ministra Finansów, NBP zakresie działań służących wyeliminowaniu lub ograniczeniu ryzyka systemowego, związanych z realizacją rekomendacji KSF.

Analizując relacje KNF i KSF, nie sposób pominąć wskazanego w art. 35 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym obowiązku Komisji do identyfikacji globalnych instytucji o znaczeniu systemowym oraz przyporządkowania ich do odpowiednich kategorii. Zadanie to nie składa się wyłącznie z czynności podjętych przez samą KNF, bowiem ta zobowiązana jest do zasięgnięcia opinii Komitetu w tym zakresie. Taka sama procedura obowiązuje KNF w przypadku identyfikowania innej instytucji o znaczeniu systemowym i nałożeniu na nią

[457] Art. 133a ust. 6 – 8 i art. 141f ust. 11b pr. bank. są przepisami krajowymi transponującymi postanowienia art. 114 dyrektywy CRD IV.
[458] P. Stanisławiszyn, *Komitet Stabilności Finansowej,* [w:] *Bezpieczeństwo rynku finansowego,* red. E. Fojcik – Mastalska, E. Rutkowska – Tomaszewska, Wrocław 2010, s. 98 – 100.

bufora. Ocena znaczenia innych instytucji o znaczeniu systemowym odbywa się na podstawie wielkości znaczenia dla gospodarki Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej, znaczenia działalności transgranicznej, czy też wzajemnego powiązania danej instytucji lub danej grupy z systemem finansowym.

Dokonując tej oceny, KNF została zobowiązana do uwzględnienia wytycznych Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego wydanych w porozumieniu z Europejską Radą do spraw Ryzyka Systemowego zgodnie z art. 16 rozporządzenia 1093/2010, ale także rekomendacji Komitetu dotyczącą metodyki, kryteriów identyfikacji i kalibracji buforów innych instytucji o znaczeniu systemowym.

Pod względem relacji KNF z Komitetem istotne są rekomendacje i stanowiska wydawane przez KSF. W przypadku identyfikacji źródła ryzyka systemowego w systemie finansowym lub jego otoczeniu Komitet może przedstawić stanowisko zawierające informację o rodzaju tego źródła, zasięgu jego oddziaływania oraz przewidywanych skutkach dla systemu finansowego. Komitet może skierować swoje stanowisko do właściwych podmiotów[459] lub do podmiotów tworzących system finansowy lub jego część, w tym zarządzających produktami lub wykorzystujących infrastruktury rynkowe.

Komitet może także wydać właściwym podmiotom rekomendację, w której wskaże konieczność podjęcia przez te podmioty działań służących ograniczeniu ryzyka systemowego. Wydając rekomendację, Komitet może wskazać termin, w którym jest niezbędne, w ocenie Komitetu, podjęcie działań służących ograniczeniu ryzyka systemowego przez właściwe podmioty. Właściwe podmioty odnoszą się do rekomendacji Komitetu, w tym informują Komitet o działaniach służących ograniczeniu ryzyka systemowego lub przekazują wyjaśnienia dotyczące przyczyn niepodjęcia takich działań.

Reasumując stwierdzić należy, że KNF nie ma obowiązku uwzględniania w podejmowanych działaniach oceny sytuacji dokonanej przez KSF. Organ nadzoru mikroostrożnościowego obligatoryjnie występuje do Komitetu o wydanie opinii. Ustawodawca nie wskazał, by Komisja była związana stanowiskiem wyrażonym przez Komitet w opinii[460]. A zatem, współdziałanie Komisji i KSF przejawia się jako pewna forma doradztwa, pewnego rodzaju wskazówki, która w żaden sposób nie wiąże Komisji. Pomimo tego, że KNF i KSF są formalnie odrębnymi instytucjami, to na podstawie powierzonych im

[459] Zgodnie z art. 4 pkt 22 ustawy makroostrożnościowej, przez pojęcie „właściwych podmiotów" rozumie się Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Komisję Nadzoru Finansowego, Ministra Finansów oraz Narodowy Bank Polski, w zakresie działań służących wyeliminowaniu lub ograniczeniu ryzyka systemowego. KNF zatem stanowi jeden z właściwych podmiotów, w stosunku do których KSF może kierować określone stanowiska.
[460] M. Torończak, *Komitet Stabilności Finansowej po zmianach*, „Monitor Prawa Bankowego", 2017, nr 5, s. 80 – 87.

zadań oraz instrumentów łączą się, wzajemnie się uzupełniając. Są one bowiem nastawione na osiągnięcie tego samego celu, jednak ich aktywność różni się perspektywą. Niewątpliwie sama struktura Komitetu przyczyniała się do zacieśnienia współpracy pomiędzy podmiotami wchodzącymi w jej skład.

3. Wpływ Komisji Nadzoru Finansowego na funkcjonowanie organów banków

Zgodnie z powszechnym poglądem, banki należą do podmiotów zaufania publicznego. Do cech wyróżniających instytucje zaufania publicznego należy: podporządkowanie ich działalności interesowi publicznemu, wysokie kwalifikacje osób w nich zatrudnionych, wyłączność na wykonywanie określonego rodzaju działalności, regulacje prawne zapewniające ochronę działalności takich podmiotów, szczególna relacja istniejąca pomiędzy podmiotem zaufania publicznego, a odbiorcą jego świadczenia. Cechą charakterystyczną podmiotu zaufania publicznego jest to, że z jego działalnością wiążą się nie tylko uprawnienia, ale przede wszystkim obowiązki[461]. Trybunał Konstytucyjny w jednym z orzeczeń[462] wskazał, że przymiot instytucji zaufania publicznego posiada walor pozanormatywny, który w przypadku banków związany jest z istotą ich działalności, jako podmiotów organizujących obrót finansowy i mających szczególne znaczenie dla funkcjonowania systemu gospodarczego państwa. Postrzeganie banków jako instytucji zaufania publicznego wynika z tego, iż pozostają pod specjalnym nadzorem państwa. Nadto, są one kwalifikowane jako szczególne podmioty systemu finansowego, co wynika z przyjętego sposobu finansowania ich działalności, a mianowicie poprzez dysponowanie środkami pieniężnymi złożonymi przez ich klientów, stanowiących zarówno osoby fizyczne jak i inne podmioty.

Banki są elementem prawidłowo rozwijającej się gospodarki, dlatego nadzór sprawowany nad nimi pełni tak istotną funkcję. Nawet w przypadku liberalizacji świadczenia usług bankowych, w państwach wysoko rozwiniętych nie zdecydowano się na likwidację instytucji nadzoru bankowego. Poddając analizie relacje zachodzące między Komisją a bankami, rozważania rozpocząć należy od środków nadzorczych przysługujących KNF względem banków, a konkretnie względem ich organu, jakim jest zarząd. W ten sposób udzielona zostanie odpowiedź na pytanie, czy możliwa jest ingerencja KNF w wewnętrzną strukturę tegoż organu oraz, czy przepis regulujący tę kwestię uznać należy za regulację

[461] A. Janiak, *Bank jako instytucja zaufania publicznego,* „Glosa" 2003, nr 2, s. 17; A. Janiak, *Przywileje bankowe w prawie polskim,* Kraków 2003, s. 39.
[462] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 marca 2011 r., P 7/09 (Dz. U. 2011, nr 72, poz. 388).

„martwą", istniejącą wyłącznie na gruncie teoretyczno – prawnym? Pod pojęciem banki rozumiane są banki wszelkiego rodzaju, a więc bank państwowy, bank spółdzielczy, bank w formie spółki akcyjnej[463].

Definicja legalna pojęcia banku zawarta została w art. 2 pr. bank. stanowiącego, że bank jest osobą prawną utworzoną zgodnie z przepisami ustaw, działającą na podstawie zezwoleń uprawniających do wykonywania czynności bankowych obciążających ryzykiem środki powierzone pod jakimkolwiek tytułem zwrotnym. Podkreślenia wymaga, że bank, częstokroć nie jest zaliczany do instytucji finansowych[464], nie jest jednostką sektora finansów publicznych, co wynika z art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych[465]. Jest to osoba prawna[466]. Definicja legalna banku jest oparta zatem na kilku przesłankach tj. wymogu reglamentacji działalności bankowej, przedmiotowym zakresie działalności bankowej, prowadzeniu działalności bankowej wyłącznie przez osoby prawne oraz nierozłączny związek tej działalności z ryzykiem[467].

Prawo bankowe wyróżnia zamknięty katalog form prawno – organizacyjnych dostępnych dla banków, a mianowicie: bank państwowy, spółdzielczy oraz banki w formie

[463] J. Węcławski, *System bankowy w Polsce,* Rzeszów 2000, s. 22 i n.

[464] W rodzimym ustawodawstwie brak jest definicji legalnej instytucji finansowej. Stwierdzić należy, że panuje nieład pojęciowy związany z tym zagadnieniem. Rozróżniane są definicje instytucji finansowej w znaczeniu szerokim (*sensu largo)* oraz wąskim *(sensu stricte)*. Definicję instytucji finansowej sensu largo prezentuje ustawa o działach administracji rządowej, zgodnie z którą Dział instytucje finansowe obejmuje sprawy funkcjonowania rynku finansowego, w tym sprawy banków, zakładów ubezpieczeń, funduszy inwestycyjnych i innych instytucji wykonujących działalność na tym rynku (art. 12 ust. 1). W art. 1 ustawy pr. bank. wskazano na wyraźny podział banku i instytucji kredytowej. Z kolei a art. 299 § 2 kodeksu karnego różnicuje instytucje na banki, instytucje finansowe i instytucje kredytowe. Z kolei zgodnie z art. 4 § 1 pkt 7 k.s.h. do pojęcia instytucji finansowej zalicza się: bank, fundusz inwestycyjny, towarzystwo funduszy inwestycyjnych, alternatywną spółkę inwestycyjną zarządzaną przez zarządzającego ASI w rozumieniu przepisów o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi, prowadzącego działalność na podstawie zezwolenia oraz takiego zarządzającego, zakład ubezpieczeń, zakład reasekuracji, towarzystwo emerytalne, fundusz emerytalny lub dom maklerski, mające siedzibę w Rzeczypospolitej Polskiej albo w państwie należącym do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Z kolei zgodnie z definicją instytucji finansowej zawartą w art. 4 pkt 4 ustawy makroostrożnościowej przez instytucję finansową rozumie się instytucję oraz inny podmiot objęty nadzorem Komisji Nadzoru Finansowego, o którym mowa w *ustawie* z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym. Podstawowa działalność instytucji finansowej polega na wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie nabywania i zbywania udziałów lub akcji, udzielania pożyczek ze środków własnych, udostępniania składników majątkowych na podstawie umowy leasingu, świadczenia usług związanych z transferem środków pieniężnych, emitowania instrumentów płatniczych i administrowania nimi, udzielania gwarancji, poręczeń, świadczenie usług w zakresie doradztwa finansowego. Zatem pojęcie instytucji finansowej rozumiane jest zarówno w szeroki (z uwzględnieniem banku) jak i w wąski (z pominięciem banku) sposób. Szerzej na temat ewolucji pojęcia instytucji finansowej: E. Fojcik – Mastalska, *Instytucja finansowa i kredytowa w projekcie nowelizacji Prawa bankowego,* „Prawo Bankowe", 2001, nr 5, s. 19 – 23; E. Fojcik – Mastalska, *Nowe definicje legalne w prawie rynku finansowego,* „Gdańskie Studia Prawnicze" 2007, t. XIV, s. 534.

[465] Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634), dalej jako: „u.f.p.".

[466] W. Srokosz, *Pojęcie usług finansowych w regulacjach prawnych Unii Europejskiej,* „Prawo Bankowe", 2000, nr 9, s. 81.

[467] Srokosz W., *Banki i parabanki a zasada równej konkurencji*, [w:] *Sanacja finansów publicznych w Polsce. Ogólnopolska Konferencja Naukowa. Aspekty prawne i ekonomiczne*, red. K. Święch, A. Zalcewicz, Szczecin 2005, s. 581 – 583.

spółek akcyjnych. Zasadnicza różnica między tymi bankami polega na odmiennym sposobie tworzenia oraz zróżnicowanym statusie tych osób prawnych. Wskazać należy, że ustawa pr. bank. dokonuje podziału przepisów dotyczących wyłącznie banków państwowych (art. 14 – 19), banków spółdzielczych (art. 20 – 20a), banków w formie spółek akcyjnych (art. 21 – 28)[468].

Każdy bank, jako że jest osobą prawną[469], działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i w opartym na niej statucie (art. 38 k.c.)[470]. Osoby wchodzące w skład organów banku winny posiadać takie przymioty jak: wiedzę, umiejętności, doświadczenie odpowiednie do pełnionych przez nie funkcji i powierzonych im obowiązków oraz powinny dawać rękojmię należytego wykonywania powierzonych im obowiązków. Przymioty charakteryzujące Członków Zarządu banku i Rady Nadzorczej stanowią klauzule generalne, a w konsekwencji, brak jest definicji legalnej wymienionych pojęć. Jeśli KNF uzna, iż kandydat nie zasługuje na aprobatę, wówczas zostaje wykluczony z możliwości ubiegania się o stanowisko. Sytuacje, w których KNF może odrzucić kandydaturę określonej osoby zostały przez ustawodawcę w wyczerpujący sposób uregulowane w art. 22b ust. 3 pr. bank. W pierwszej kolejności kandydat może nie otrzymać zgody na pełnienie określonej funkcji, gdy nie spełnia wymogów uregulowanych w art. 22aa pr. bank. (nie posiada wymaganych kompetencji w postaci wiedzy, umiejętności na stanowisko). Kolejną przesłanką odmowy jest ukaranie za przestępstwo umyślne, lub przestępstwo skarbowe, z wyłączeniem przestępstw ściganych z oskarżenia prywatnego, a także nieposiadanie udowodnionej znajomości języka polskiego (nie jest to konieczny wymóg, jeśli nie jest to niezbędne ze względów nadzoru ostrożnościowego, w szczególności pod względem ryzyka). Ostatnią przesłanką warunkującą możliwość niewyrażenia zgody przez KNF jest niepoinformowanie przez osobę ubiegającą się o stanowisko Członka Zarządu KNF o postawieniu mu zarzutów w postępowaniu karnym, z wyłączeniem zarzutów dotyczących przestępstwa ściganego z oskarżenia prywatnego lub w postępowaniu w sprawie o przestępstwo skarbowe w terminie 30 dni od dnia postawienia zarzutów.

Można stwierdzić, że przesłanki odmowy zostały w sposób zamknięty wskazane w ustawie. Jednak należy zważyć na pewien luz decyzyjny, przysługujący organowi nadzoru, wskazany w analizowanych klauzulach generalnych, wyrażający się w pojęciu wiedzy,

[468] B. Bajor, *Spółka akcyjna jako forma prawonoorganizacyjna banku*, „Studia Prawnicze", 2001, z. 3 – 4 , s. 19.
[469] A. Stangret – Smoczyńska, *Bank jako osoba prawna szczególnego rodzaju,* „Acta Universitatis Wratislaviensis", 2008, nr 304, s. 150 i n.; A. Janc, *Bank i jego miejsce w pośrednictwie finansowym okresu transformacji,* Warszawa 2004, s. 45.
[470] Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360), dalej jako: „k.c.".

umiejętności, doświadczenia. Z racji, że są to pojęcia ocenne, to należy je interpretować w sposób indywidualny w stosunku do konkretnie wskazanej osoby. Zgoda KNF nie jest potrzebna w przypadku reelekcji, przy utrzymaniu, że nie zachodzą przesłanki negatywne.

Zaakcentowany powyżej luz decyzyjny przysługujący KNF, wynikający z poszczególnych postanowień ustawowych, w tym w szczególności z art. 22b ust. 3 oraz art. 22d pr. bank. jest dowodem na posiadanie przez Komisję swoistego rodzaju władzy dyskrecjonalnej ujmowanej jako pewnego rodzaju swoboda, bądź uznaniowość przydana temu organowi nadzoru przez obowiązujące regulacje prawne. Zakres tejże władzy każdorazowo determinowany jest za pośrednictwem konkretnych postanowień prawa powszechnie obowiązującego[471]. Przejawem władzy dyskrecjonalnej w przypadku elementów poddawanych analizie w ramach niniejszego podrozdziału jest przede wszystkim powierzone KNF uprawienie do interpretacji wskazanych klauzul generalnych, takich jak chociażby pojęcie rękojmi należytego wykonywania obowiązków przez członków zarządu lub rady nadzorczej banku, finansowej spółki holdingowej i finansowej spółki holdingowej o działalności mieszanej. Owa władza dyskrecjonalna, mając na względzie brzmienie art. 22b ust. 3 oraz art. 22d pr. bank. wyraża się w możliwości autonomicznego podjęcia przez KNF decyzji w przedmiocie spełnienia lub nie przez podmiot ubiegający się o sprawowanie danej funkcji w organie decyzyjnym lub nadzorczym wymaganych przez prawo przesłanek, wynikających z art. 22aa pr. bank.

W tym kontekście uznać należy za w pełni uzasadniony wyrażany w doktrynie prawa administracyjnego pogląd, iż w obecnych realiach, cechujących się przede wszystkim znaczną dynamiką różnorakich przeobrażeń dokonujących się m.in. na płaszczyźnie prawno – gospodarczej, przyznanie organom administracji publicznej, a zatem także i KNF pewnego zakresu władzy dyskrecjonalnej jest de facto warunkiem *sine qua non* prawidłowego, a nade wszystko efektywnego działania tych organów[472], które zapewniać będzie stabilizację zachowań podmiotów oraz realizację szeroko rozumianego postulatu bezpieczeństwa obrotu prawnego. Podkreślić ponadto należy, iż owa władza dyskrecjonalna będąca w posiadaniu KNF oraz innych organów administracji publicznej w żadnej mierze nie oznacza dowolności oraz nieskrępowanej swobody organu w zakresie podejmowanych przezeń decyzji. Zgodnie z zasadą legalizmu, każdy przejaw aktywności organu musi posiadać stosowną podbudowę

[471] K. Ziemski, M. Jędrzejczak, *Pojęcie dyskrecjalności a pojęcie luzów decyzyjnych,* [w:] *Dyskrecjonalność w prawie administracyjnym,* red. K. Ziemski, M. Jędrzejczak, Poznań 2015, s. 13 – 16.
[472] Z. Duniewska, *Władza dyskrecjonalna administracji publicznej a sytuacja prawna jednostki – kilka refleksji,* [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70 – lecia urodzin prof. zw. dra Adama Błasia,* red. J. Korczak, Wrocław 2016, s. 99; W. Jakimowicz, *Zewnętrzne granice uznania administracyjnego,* „Państwo i Prawo" 2010, nr 5, s. 44 i n.

normatywną. Fakt ten sprawia, iż Komisja realizując m.in. swoje uprawnienia w zakresie wpływu na funkcjonowanie organów banków musi respektować zasady rzetelności i proporcjonalności, a ponadto zachowywać pewien standard wymogów formułowanych wobec poszczególnych podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji prawnej[473].

Przy opisie relacji zachodzących pomiędzy Komisją a bankami zasadne jest wskazanie na sposób kreacji banków. Bank państwowy może być utworzony przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia. W ten sam sposób następuje jego likwidacja. Zarówno utworzenie tego banku, jak i jego likwidacja musi zostać uprzednio zaopiniowana przez KNF. Organami banku państwowego jest Zarząd oraz Rada Nadzorcza. Ich członkowie nie mogą prowadzić działalności konkurencyjnej, m.in. być członkami organów innych banków, za wyjątkiem, gdy bank państwowy jest akcjonariuszem tego banku. Kadencja Rady Nadzorczej wynosi 3 lata. Jej przewodniczącego powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów. Z kolei członków Rady Nadzorczej powołuje Prezes Rady Ministrów z osób, które nie są Członkami Zarządu tego banku. Prezes Zarządu jest powoływany i odwoływany przez Radę Nadzorczą. Natomiast pozostali członkowie są powoływani i odwoływani na wniosek prezesa Zarządu przez Radę Nadzorczą. Powołanie Prezesa Zarządu i jednego Członka Zarządu następuje za zgodą KNF. Rada Nadzorcza banku państwowego sprawuje ogólny nadzór, udziela Zarządowi banku zaleceń oraz zawiesza w wykonywaniu czynności Członków Zarządu. Wpływ Rady Nadzorczej na Zarząd banku jest widoczny albowiem może ona uchylać jego uchwały w przypadku stwierdzenia ich niezgodności z przepisami prawa lub statutem banku. Prezes Zarządu banku państwowego jest jego reprezentantem, organizatorem jego działalności oraz przewodniczy Zarządowi[474].

Bankiem spółdzielczym, zgodnie z ustawową regulacją jest bank będący spółdzielnią[475], do której w zakresie nieuregulowanym ustawą pr. bank, stosuje się ustawę prawo spółdzielcze[476] (art. 2 pkt 1 ustawy[477]). Statut tego banku jest sporządzany w formie aktu notarialnego. Założycielami banku spółdzielczego mogą być osoby fizyczne w liczbie co najmniej 10. Funkcja organu nadzoru jest pełniona przez radę nadzorczą, składającą się z co

[473] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 kwietnia 2002 r., K. 23/01, (Dz. U. 2002, Nr 60, poz. 549).
[474] R. Szczęsny, *Zarząd w spółkach kapitałowych,* Zakamycze 2004, s. 15 – 17.
[475] Zatem bank spółdzielczy jest w pierwszej kolejności bankiem, a następnie spółdzielnią. Zob. szerzej: Zalcewicz A., *Polskie i unijne tendencje regulacyjne po transformacji ustrojowej w Polsce a rola banków spółdzielczych na współczesnym rynku finansowym – przyczynek do dyskusji*, [w:] *Prawo finansowe po transformacji ustrojowej. Międzynarodowe i europejskie prawo podatkowe. Zjazd Katedr Prawa Finansowego i Podatkowego, Łódź 5 – 6 czerwca 2012 r.*, red. I. Mirek, T. Nowak, Łódź 2013, s. 139.
[476] Ustawa z dnia 16 września 1983 r. Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2021 poz. 648), dalej jako: „pr. sp.".
[477] Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1595), dalej jako „ustawa o funkcjonowaniu banków spółdzielczych".

najmniej 5 osób. Jej członków powołuje i odwołuje walne zgromadzenie przy uwzględnieniu, m.in. ich wiedzy, umiejętności. Zarząd banku spółdzielczego składa się z co najmniej trzech osób, które powołuje Rada Nadzorcza. O powołaniu lub zmianie Zarządu, Rada Nadzorcza przekazuje informację KNF. Pracą Zarządu kieruje jego Prezes. Różnica pomiędzy bankiem państwowym a bankiem spółdzielczym polega na tym, że w Zarządzie omawianego banku wyodrębnia się stanowisko członka lub Członków Zarządu, którzy zajmują się zarządzaniem ryzykiem istotnym w działalności banku. Zarząd banku ustala swój wewnętrzny podział kompetencji, który następnie jest zatwierdzany przez Radę Nadzorczą. Celem podziału kompetencji w Zarządzie banku jest przejrzystość i uporządkowanie struktury wewnętrznej. Powołanie Prezesa Zarządu banku spółdzielczego następuje za zgodą KNF, o którą występuje Rada Nadzorcza. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na fakt, że KNF ma wpływ na organy banku spółdzielczego już na etapie ich powoływania albowiem to KNF wyraża zgodę na powoływanie Członków Zarządu. Jest to uprawnienie o charakterze personalnym. Wskazać należy, że między Członkami Zarządu zachodzi dychotomiczny podział. Przejawia się on w tym, że Członkowie Zarządu dzielą się na tych, na których powołanie KNF musiała wyrazić zgodę oraz na tych, którzy takiej zgody nie musieli uzyskać. W przepisie art. 22b pr. bank. zostały wskazane konkretne osoby, które muszą uzyskać zgodę KNF. Pozostali członkowie nie muszą posiadać aprobaty KNF. Ustawodawca nie wskazuje również na konkretną liczbę członków, którzy muszą posiadać taką zgodę. Zgodnie z art. 17 ustawy pr. bank. powołanie Prezesa Zarządu oraz jednego Członka Zarządu następuje za zgodą KNF. Przepisy art. 22b stosuje się odpowiednio[478]. Ponadto, każda spółdzielnia obowiązana jest przynajmniej raz na trzy lata, a w okresie pozostawania w stanie likwidacji corocznie, poddać się lustracyjnemu badaniu legalności, gospodarności i rzetelności całości jej działania. Lustracja obejmuje okres od poprzedniej lustracji (art. 91 § 1 pr. sp.).

Regulacja organów banku w formie spółki akcyjnej jest analogiczna do banku spółdzielczego[479]. Odmiennością jest to, że założycielami banku w formie spółki akcyjnej mogą być osoby prawne i fizyczne, z tym, że nie może ich być mniej aniżeli 3. Istotną kwestią jest fakt, że do banku w formie spółki akcyjnej stosowane są przepisy kodeksu spółek handlowych, o ile przepisy pr. bank. nie stanowią inaczej[480]. Zgodnie z art. 370 kodeksu spółek handlowych[481], Członek Zarządu może być w każdym czasie odwołany, jednak statut

[478] W. Gonet, *Nadzór i kontrola w bankach spółdzielczych*, „Przegląd Prawa Publicznego", 2010, nr 6, s. 31 – 41.
[479] *Ibidem.*
[480] B. Bajor, *Spółka akcyjna jako forma prawonoorganizacyjna banku*, „Studia Prawnicze", 2001, z. 3 – 4 , s. 19.
[481] Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2022, poz. 1467), dalej jako: „k.s.h.".

spółki może zawierać inne postanowienia, w szczególności ograniczać prawo odwołania do ważnych powodów.

Jak zostało wskazane, KNF ma wpływ na organy banku już na etapie ich powoływania. Środki nadzoru przyznane KNF zostały uszeregowane od najmniej inwazyjnego do najbardziej ingerującego w działalność banku, gradacja ta wynika wprost z ustawowej regulacji. Środki te dzielone są na środki nadzoru ad personam oraz ad rem. Z punktu widzenia założeń badawczych niniejszego opracowania walor relewantności posiadają wyłącznie sankcje nadzorcze ad personam, bowiem dotyczą one wprost Członków Zarządu banku, a tym samym stanowią urzeczywistnienie kompetencji nadzorczych KNF wobec tego organu banku. Do środków ad personam należy wystąpienie do właściwego organu banku z wnioskiem o odwołanie Prezesa, Wiceprezesa lub innego Członka Zarządu banku bezpośrednio odpowiedzialnego za stwierdzone nieprawidłowości, zawieszenie w czynnościach Członków Zarządu do czasu podjęcia uchwały w sprawie wniosku o ich odwołanie przez Radę Nadzorczą na najbliższym posiedzeniu, odwołanie Członka Zarządu banku w wypadku prawomocnego skazania go za przestępstwo umyślne lub przestępstwo skarbowe, możliwość nałożenia kary pieniężnej na Członka Zarządu banku[482].

Każdy środek nadzoru jest formą ingerencji organu administracji publicznej w sferę wewnętrzną banku będącą osobą prawną. Brak jest jakichkolwiek zakazów wynikających z pr. bank. oraz innych ustaw regulujących działalność KNF dotyczących kumulatywnego stosowania środków nadzoru i sankcji nadzorczych. Uprawnienie w zakresie odwołania Członka Zarządu wynika z art. 138 ust. 3 pkt 1 pr. bank. stanowiącego, że KNF może wystąpić do właściwego organu banku z wnioskiem o odwołanie Prezesa, Wiceprezesa lub innego Członka Zarządu banku bezpośrednio odpowiedzialnego za stwierdzone nieprawidłowości. Art. 22d pr. bank. stosowany jest przy tym odpowiednio. We wskazanej podstawie prawnej zostały wyszczególnione konkretne osoby mogące zostać odwołane przez KNF, a mianowicie: Prezes, Wiceprezes, Członek Zarządu bezpośrednio odpowiedzialny za stwierdzone naruszenie. Nie ma wątpliwości co do znaczenia tych funkcji.

Niejasność występuje w zakresie rozumienia pojęcia Członka Zarządu bezpośrednio odpowiedzialnego za naruszenie. Z analizy literatury oraz dorobku judykatury wynika, iż członek bezpośrednio odpowiedzialny musi dokonać naruszenia samodzielnie, żeby można było mu zarzucić naganne działanie. Zatem ustawodawca dokonał podziału Członków Zarządu na: bezpośrednio odpowiedzialnych, pośrednio odpowiedzialnych oraz

[482] Z. Ofiarski, *Prawo bankowe. Komentarz do art. 138 pr. bank.,* Warszawa 2013.

nieponoszących takiej odpowiedzialności za naruszenie. Negatywne działanie powinno zostać co do zasady wykazane przez KNF w formalnym wystąpieniu do banku poprzez przywołanie naruszenia, jego charakterystyki oraz wskazanie osoby, która go dokonała.

Wystąpienie, o którym mowa powyżej oznacza sporządzenie pisma zawierającego dwa wymogi formalne, a więc oznaczenie podmiotu, który dokonał naruszenia oraz wskazanie naruszenia. Od wystąpienia KNF członek organu banku, którego ono dotyczy nie ma możliwości zgłoszenia sprzeciwu bądź wniesienia innych środków odwoławczych. Jest to konstrukcja o charakterze niezaskarżalnym. Wystąpienie KNF do właściwego organu banku nie ma mocy wiążącej, gdyż wyłącznie Rada Nadzorcza banku podejmuje decyzję w przedmiocie odwołania Członka Zarządu. Wystąpienie KNF jest swoistym etapem wstępnym polegającym na zapoczątkowaniu postępowania w sprawie odwołania wskazanego Członka Zarządu. Obowiązkiem Rady Nadzorczej jest podjęcie czynności sprawdzających. Obowiązek ten nie wynika wprost z konkretnego przepisu ustawy pr. bank., ale z ogółu przepisów regulujących obowiązki Rady Nadzorczej (np. art. 16, 22aa pr. bank, 219 k.s.h.). Zatem nie jest możliwe pozostawienie wniosku Komisji bez rozpatrzenia. Po dokonaniu przez Radę Nadzorczą analizy wskazanego naruszenia, może ona wniosku o odwołanie nie uwzględnić, wówczas nie rodzi ono negatywnych konsekwencji dla Członka Zarządu. W przypadku, gdy Rada Nadzorcza zauważy uchybienia, które zostały popełnione przez Członka Zarządu, podejmuje decyzję o jego odwołaniu. W korelacji z omawianą regulacją pozostaje art. 138 ust. 3 pkt 2 pr. bank.

Z art. 138 ust. 5 pr. bank. wynika obowiązek KNF odwołania Członka Zarządu w przypadku prawomocnego skazania go za przestępstwo umyślne lub za przestępstwo skarbowe, z wyłączeniem przestępstw ściganych z oskarżenia prywatnego, a także w przypadku niepoinformowania KNF o przedstawieniu mu zarzutów w postępowaniu karnym w terminie 30 dni od dnia postawienia zarzutów. Praktykę w tym zakresie stanowi to, że KNF na zasadzie względnej swobody decyduje o rodzaju sankcji nadzorczej, którą zamierza zastosować. Jednak we wskazanym artykule pojawia się wyjątek w postaci obligatoryjnego zobowiązania KNF przez ustawodawcę do wykorzystania sankcji nadzoru. Zatem w tym przypadku, w razie prawomocnego skazania oraz niedopełnienia przez Członka Zarządu obowiązku informacyjnego wobec KNF, organ ten jest zobowiązany do odwołania Członka Zarządu. Jest to obowiązek wynikający wprost z przywołanego przepisu.

Kolejna możliwość odwołania Członka Zarządu została zawarta w art. 22d pr. bank. Stanowi ona, że w przypadku, gdy członek Rady Nadzorczej lub Zarządu banku nie spełnia wymogów określonych w art. 22aa, Komisja Nadzoru Finansowego może wystąpić do

właściwego organu banku z wnioskiem o jego odwołanie albo, w drodze decyzji, odwołać członka Rady Nadzorczej lub Zarządu danego podmiotu. W ten sposób uregulowano tryb pośredni odwołania, rozumiany jako możliwość wystąpienia Komisji do właściwego organu banku, gdy członek nie posiada w ocenie KNF, dostatecznej wiedzy bądź umiejętności. Takie uregulowanie wskazuje na pewną niekonsekwencję ustawodawcy. Z jednej strony osoba powoływana na stanowisko Członka Zarządu musi już posiadać te przymioty, zatem trudno sobie wyobrazić, aby członek w trakcie wykonywania funkcji utracił wiedzę. Jednak na wypadek, gdyby tak się stało, Komisja może zainicjować postępowanie dotyczące odwołania członka. Pamiętać należy, że zainicjowanie takiego postępowania ma charakter fakultatywny[483]. Sposób bezpośredni polegający na wydaniu decyzji w przedmiocie odwołania Członka Zarządu banku przez KNF został unormowany w 2021 r.[484] Wprowadzenie tego trybu ma na celu zapewnienie Komisji samodzielnego wygaszania mandatu, jednocześnie ma on na celu przeciwdziałaniu sytuacji, w której organy banku postąpią niezgodnie z oczekiwaniami KNF. Mając na względzie wprowadzony tryb bezpośredni, pod rozwagę poddać należy pozostawienie i możliwość skorzystania z procedury pośredniej przez Komisję, w szczególności że skorzystanie z trybu bezpośredniego nie jest obwarowane uprzednim wyczerpaniem trybu pośredniego.

Kolejny środek nadzorczy o charakterze ad personam w postaci zawieszenia Członka Zarządu został uregulowany w art. 138 ust. 3 pkt 2 pr. bank. Jest to uprawnienie KNF, z którego może ona skorzystać na zasadzie uznania. Jak zostało wskazane, regulacja ta pozostaje w ścisłym związku z art. 138 ust. 3 pkt 1 pr. bank. Zawieszenie w czynnościach polega na wyłączeniu z podejmowania decyzji za bank w zakresie jego praw i obowiązków majątkowych. Daje ono możliwość dwutorowego działania KNF tj. z jednej strony inicjuje postępowanie w sprawie odwołania, a z drugiej także zawiesza w działaniu danego Członka Zarządu. Zwrócić należy uwagę na to, że zawieszenie dotyczy zakresu praw i obowiązków majątkowych. Zatem na podstawie wnioskowania *a contrario* zawieszony członek może decydować w zakresie niemajątkowych spraw banku.

Art. 138 ust. 4 pr. bank. wprowadza kolejną możliwość KNF w zakresie zawieszenia Członka Zarządu w przypadku, gdy przedstawione mu zostaną zarzuty w postępowaniu karnym lub w postępowaniu w sprawie o przestępstwo skarbowe bądź w przypadku spowodowania znacznych strat majątkowych banku. Wskazane przesłanki nie muszą jednak

[483] R. Czerniawski, *Środki nadzoru bankowego stosowane ad personam,* Warszawa 2013.
[484] Ustawa z dnia 25 lutego 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r., poz. 680 z późn. zm.).

występować kumulatywnie. Brak jest z kolei definicji legalnej pojęcia znacznej straty majątkowej. Zgodnie z art. 115 § 5 Kodeksu karnego[485], mieniem znacznej wartości jest mienie, którego wartość w czasie popełnienia czynu zabronionego przekracza 200.000 złotych. Wskazany artykuł k.k. nie może mieć jednak zastosowania w tym przypadku, albowiem definiuje on mienie znacznej wartości, a nie wskazaną w pr. bank. znaczną stratę majątkową. To pojęcie KNF winna definiować samodzielnie bacząc jednocześnie na okoliczności poniesionej straty oraz jej wielkość w stosunku do konkretnego naruszenia.

Do środków ad personam zalicza się również nakładanie przez KNF kar pieniężnych na Członków Zarządu w przypadku niewykonywania zaleceń KNF, które skutkuje prowadzeniem działalności z naruszeniem przepisów, o których mowa w art. 138 ust. 3 pr. bank., statutu, odmowy udzielenia wyjaśnień, informacji, o których mowa w art. 139, lub w przypadku niewykonania obowiązków określonych w rozdziale 11b (stanowiący o obowiązku doręczania pism w postępowaniu naprawczym). Komisja Nadzoru Finansowego może nakładać na Członków Zarządu banku kary pieniężne do wysokości 21 312 000 zł[486]. Kara ta jest ograniczona czasowo, gdyż nie może zostać nałożona, jeżeli od uzyskania przez nadzór bankowy informacji o czynie upłynęło więcej niż 6 miesięcy, albo od dnia dokonania czynu więcej niż 2 lata. Nałożenie przez KNF na Członka Zarządu kary finansowej następuje w drodze decyzji administracyjnej, co wynika z art. 11 ust. 2 pkt 17 pr. bank. Jest ona ostateczna i natychmiast wykonalna. Członek Zarządu, którego ona dotyczy może zwrócić się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, a następnie wnieść skargę do sądu administracyjnego. Zatem przyjmuje się, że wskazana kara ma charakter administracyjny[487]. Wysokość kary pieniężnej winna być zależna m.in. od wagi naruszenia, sposobu, przyczyny jego dokonania, a także KNF winna wziąć pod uwagę wcześniejsze zachowanie dokonującego naruszenia.

Uprawnienia w jakie wyposażona została KNF względem Zarządu banków wskazują, że organ ten działa w celu ochrony interesów zbiorowości. Możliwość korzystania ze środków o charakterze władczym jest elementem wchodzącym w skład pojęcia organu administracji publicznej. Fakt ten wyróżnia ten organ nadzoru od innych instytucji. Celem nadzoru bankowego jest ingerencja przez organ nadzoru w sferę działalności banków na

[485] Ustawa z dnia 06 czerwca 1997 r., Kodeks karny (Dz. U. z 2022, poz. 1138), dalej jako: „k.k.".
[486] A. Kawulski, *Prawo bankowe. Komentarz do art. 141 pr. bank*. Warszawa 2013.
[487] P. Skoczylas, *Sankcje nakładane na członków zarządu banku na podstawie art. 141 prawa bankowego jako przykład kary administracyjnej*, „Prawo Bankowe", 2000, nr 12, s. 49.

mocy przepisów prawnych mających na celu zapewnienie ich legalnego i bezpiecznego funkcjonowania[488].

Zawieszenie i odwołanie Członka Zarządu w literaturze klasyfikuje się jako sankcje *ad personam*, w które została wyposażona KNF. Aby mogła skorzystać z tych środków niezbędne jest zaistnienie określonych ustawowo przesłanek. Co do zasady, to od uznania KNF zależy skorzystanie z poszczególnego środka prawnego.

Pomiędzy zawieszeniem a odwołaniem Członka Zarządu nie może być stawiany znak równości. Są to dwa odmienne pojęcia. Zawieszenie jest rozumiane w judykaturze i doktrynie jako stan o charakterze przejściowym, tymczasowe zaprzestanie wykonywania określonych czynności. Zawieszony Członek Zarządu nadal posiada status Członka Zarządu, jednak jest wyłączony od podejmowania decyzji z zakresu działalności majątkowej banku.

Z kolei odwołanie oznacza definitywne zaprzestanie wykonywania dotychczasowej funkcji. Odwołanie w porównaniu z zawieszeniem jest również sposobem bardziej inwazyjnym, jeśli chodzi o skutki dla Członka Zarządu, którego ono dotyczy. Jak wynika z powyższych rozważań, przesłanki omówionych instytucji nie są tożsame, co w konsekwencji prowadzi do wniosku, iż brak jest konkurencyjności pomiędzy tymi instytucjami.

Poprzez uregulowanie zawieszenia i odwołania Członka Zarządu można dostrzec swoistą ingerencję organu administracji publicznej (KNF) w strukturę osoby prawnej (banku). Czy jest to ingerencja skuteczna? W przypadku odwołania, to właściwy organ banku, jakim jest Rada Nadzorcza, podejmuje decyzję o odwołaniu. KNF jedynie zapoczątkowuje proces ewentualnego odwołania, lecz nie ma możliwości zaskarżenia negatywnej decyzji organu banku, co związane jest ze stosunkowo nowym uregulowaniem dotyczącym wyposażenia KNF w kompetencję do podjęcia decyzji w przedmiocie odwołania Członka Zarządu banku. Za trafny uznać należy pogląd, iż oddziaływania podejmowane przez KNF na Zarząd banku są znaczące, zaś najistotniejszym postanowieniem w tym zakresie jest art. 138 ust. 5 pr. bank., zgodnie z którym KNF ma obowiązek odwołania Członka Zarządu w przypadku jego prawomocnego skazania za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe oraz w sytuacji, gdy Członek Zarządu niedopełnia obowiązku informacyjnego względem KNF. Wówczas KNF ma obowiązek podjęcia decyzji o wskazanej ustawowo treści. Odwołanie Członka Zarządu w tym przypadku nie zależy od woli właściwego organu banku, a jedynie od decyzji KNF. Są zatem dwie możliwości odwołania Członka Zarządu – jedna fakultatywna, druga obligatoryjna.

[488] J. Głuchowski, *System prawa finansowego. Prawo walutowe. Prawo dewizowe. Prawo rynku finansowego,* Warszawa 2010, s. 141.

W konsekwencji, w stosunku do organów banku można mówić o ingerencji KNF. Błędem byłoby zaliczanie przepisów regulujących tę ingerencję do tzw. przepisów martwych. Mają one zastosowanie przy zaistnieniu określonych przesłanek. Kompetencje nadzorcze przysługujące KNF nie zawsze wywołują bezpośredni skutek, albowiem, pomijając instytucję zawieszenia lub obligatoryjnego odwołania, to nie tylko od Komisji zależy to, czy Członek Zarządu zostanie odwołany bądź zawieszony. Skuteczność poszczególnych sankcji nadzoru zależy również od właściwego organu banku, jakim jest Rada Nadzorcza. Ponadto, każdorazowo muszą zaistnieć określone przesłanki, aby organ nadzoru mógł skorzystać z wskazanych sankcji.

4. Komisja Nadzoru Finansowego jako element sieci bezpieczeństwa rynku finansowego

Efektywne wykonywanie zadań przez sieć bezpieczeństwa rynku finansowego jest możliwe wówczas, gdy będzie ona zbudowana ze wzajemnie uzupełniających się elementów. Jej prawidłowo funkcjonująca struktura pozwala na zapewnienie bezpieczeństwa finansowego, którego elementami są: dobra kondycja finansowa instytucji finansowych, ich wypłacalność, prawidłowość transakcji finansowych, należyty poziom zaznajomienia klientów, w szczególności klientów indywidualnych rynku finansowego o możliwych niebezpieczeństwach. Do przyczyn powstania sieci bezpieczeństwa finansowego zalicza się fakt, iż stabilność finansowa traktowana jest jako dobro publiczne, a także stale pojawiające się niedoskonałości rynku finansowego, nierówny poziom informacji występujący u poszczególnych uczestników transakcji finansowych oraz ryzyko systemowe[489].

Sieć bezpieczeństwa rynku finansowego rozumiana jest jako całokształt instytucji oraz regulacji mających na celu zapewnienie ochrony stabilności systemu finansowego przed skutkami niewypłacalności instytucji finansowych, zapewnienie ochrony ich klientów oraz utrzymanie zaufania do całego systemu finansowego[490]. Definiowana jest ona także jako współpracujące podmioty, mechanizmy ich działania oraz regulacje, których celem jest zapewnienie stabilności systemu finansowego[491]. Standardowe rozumienie pojęcia sieci bezpieczeństwa finansowego to struktura trzyelementowa obejmująca komplementarne podmioty w postaci instytucji odpowiedzialnej za sprawowanie nadzoru ostrożnościowego,

[489] A. Alińska, *Sieć bezpieczeństwa finansowego jako element stabilności funkcjonowania sektora bankowego,* „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno – Społecznego Studia i Prace", Warszawa 2011, nr 4, s. 88 – 89.
[490] A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej,* Warszawa 2008, s. 41 – 42.
[491] I. Czechowska, *Bankowy Fundusz Gwarancyjny i Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny jako ogniwa sieci bezpieczeństwa finansowego,* „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica", 2017, nr 274, s. 18.

instytucji pożyczkodawcy ostatniej instancji oraz podmiotu gwarantującego depozyty[492]. W wąskim znaczeniu sieć bezpieczeństwa finansowego rozumiana jest jako współpraca podejmowana pomiędzy instytucjami nadzorczymi, funduszem gwarantowania depozytów i bankiem centralnym w celu przeciwdziałania destabilizacji systemu bankowego[493]. Uzasadnieniem działania sieci bezpieczeństwa są niedoskonałości rynku oraz chęć utrzymania stabilności finansowej[494]. Małgorzata Iwanicz – Drozdowska stworzyła szeroką definicję sieci bezpieczeństwa finansowego, a mianowicie została ona określona jako regulacje i samoregulacje, których celem jest zapewnienie stabilności finansowej a także ochrony interesów uczestników rynku, korzystających z usług pośredników finansowych. Do sieci tej zdaniem wskazanej powyżej autorki należy także ogół instytucji odpowiedzialnych za kontrolę ich przestrzegania, a dodatkowo włączyć należy w jej skład podmioty prywatne[495]. Sieć ta stanowi bezpośrednie i pośrednie gwarancje rządowe na rzecz prywatnych zobowiązań[496]. Jest ona także definiowana jako instytucje i regulacje prawne działające na rzecz ochrony systemu finansowego przed destabilizacją[497]. Z. Staniek wskazuje, że sieć bezpieczeństwa finansowego stanowi ogół regulacji i samoregulacji, zapewniających ochronę interesów podmiotów rynku finansowego, a zatem obejmuje ona swoim zakresem bank centralny, instytucje nadzoru, Ministerstwo Finansów, ale także system gwarantowania depozytów, biura informacji kredytowej oraz izby gospodarcze[498]. Minister Finansów winien zawsze być kwalifikowany jako element sieci bezpieczeństwa finansowego bowiem jego działania przyjmują postać sformalizowaną i nie ograniczają się do funkcji pomocowej rządu związanej z udzielaniem pomocy publicznej, bądź udzielania gwarancji. Przykładem ilustrującym błędny pogląd, zakładający, iż Minister Finansów nie powinien być zaliczany do *safety net* stanowi rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banku[499]. A. Nadolska zalicza do elementów polskiej sieci

[492] M. Gospodarowicz, *System…, op. cit.*, s. 29.
[493] L. Pawłowicz, *Dlaczego potrzebujemy nowej architektury sieci bezpieczeństwa finansowego w Unii Europejskiej,* [w:] *Wybrane zagadnienia teorii oraz praktyki finansów,* red. J. Nowakowski, J. Ostaszewski, Warszawa 2005, s. 33.
[494] M. Gospodarowicz, *System…, op. cit.*, s. 28.
[495] I. Kraś, *Polityka banku centralnego a bezpieczeństwo finansowe państwa*, „Przegląd Strategiczny", 2013, nr 1, s. 187.
[496] M. Iwanicz – Drozdowska, *Bezpieczeństwo rynku usług finansowych. Perspektywa Unii Europejskiej,* Warszawa 2008, s. 23.
[497] O. Szczepańska, *Podstawowe przesłanki założenia i struktura sieci bezpieczeństwa finansowego w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych,* „Bezpieczny Bank", 2005, nr 1, s, 19.
[498] Z. Staniek, *Instytucje: rynki finansowe a kapitał społeczny w dobie globalizacji,* [w:] *Gospodarka Polski: system funkcjonowania w dobie globalizacji i internacjonalizacji procesów ekonomicznych,* red. R. Bartkowiak, J. Ostaszewski, Warszawa 2009, s. 48.
[499] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków (Dz. U. z 2021 r., poz. 1238); R. Sura, *Zaufanie do podmiotów administracji*

bezpieczeństwa finansowego także UFG oraz system rekompensat dla inwestorów, podkreślając jednocześnie, iż podmioty te są zaliczane do *safety net* nieformalnie[500].

Na potrzeby niniejszej pracy, przyjęto pojęcie sieci bezpieczeństwa finansowego obejmujące organy nadzoru, system gwarantowania depozytów, Radę Ministrów oraz bank centralny.

Zgodzić należy się z R. Wierzbą, że uzasadnieniem do stworzenia sieci bezpieczeństwa finansowego była chęć zapobieżenia irracjonalnej panice na rynku, a ponadto zapewnienie poczucia zaufania społeczeństwu oraz ochrona nieprofesjonalnych uczestników rynku[501].

Do jej zadań zaliczyć należy monitorowanie i kontrolowanie kondycji instytucji finansowych, a także redukcję ryzyka w systemie finansowym do akceptowalnego poziomu.

Głównym celem sieci bezpieczeństwa jest ochrona systemu finansowego przed destabilizacją spowodowaną głównie kryzysami finansowymi, ale także zarządzanie sytuacją kryzysową[502]. Kolejnym zadaniem jest ochrona i utrzymanie zaufania do całego systemu finansowego. Konstrukcja sieci bezpieczeństwa będzie prawidłowa wówczas, gdy zapewniona pozostanie ochrona klientów instytucji finansowych oraz zaufanie do całego systemu finansowego. Samo jej istnienie nie gwarantuje realizacji wyznaczonych celów, gdyż najistotniejsza jest sprawność funkcjonowania instytucji ją stanowiących[503].

Bank centralny[504], organ nadzoru, system gwarantowania depozytów i rząd zaliczane są do głównych ogniw sieci bezpieczeństwa finansowego[505]. Wskazane podmioty nie stanowią katalogu zamkniętego instytucji zaangażowanych w proces stabilności finansowej.

Zaangażowanie banku centralnego w przedmiocie jego uczestnictwa w sieci bezpieczeństwa finansowego może przybierać różną postać, a mianowicie może ograniczać się do wsparcia płynnościowego w sytuacji kryzysowej, uczestniczenia w zarządzaniu sytuacją kryzysową wraz z możliwością ingerencji w sytuację banków, a oprócz tego może

---

finansowej w dobie kryzysu, [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlaźlak, Warszawa 2015, s. 617.

[500] A. Nadolska, *Komisja Nadzoru Finansowego jako element nowej instytucjonalnej architektury nadzoru nad rynkiem finansowym w Unii Europejskiej,* Warszawa 2014, s. 349 i n.

[501] R. Wierzba, *Pożyczkodawca ostatniej instancji jako element sieci bezpieczeństwa finansowego w Unii Europejskiej,* [w:] *Współczesne finanse. Stan i perspektywy rozwoju bankowości,* red. T. Dziawgo, Toruń 2008, s. 63 – 64.

[502] J. Koleśnik, *Bezpieczeństwo systemu bankowego. Teoria i praktyka,* Warszawa 2011, s. 110.

[503] A. Jurkowska – Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego. Ujęcie prawne,* [w:] *Współczesne finanse. Stan i perspektywy rozwoju rynku finansowego,* red. D. Dziawgo, Toruń 2008, s. 88 – 89.

[504] G. Szustak, *Bank centralny jako ogniwo sieci bezpieczeństwa finansowego,* [w:] *Sieć bezpieczeństwa finansowego,* red. M. Capiga, W. Gradoń, G. Szustak, Warszawa 2018, s. 54 i n.

[505] P. Zawadzka, *Modele nadzoru…, op. cit.*, s. 41.

dodatkowo pełnić funkcję nadzorczą – nadzoru makroostrożnościowego, zapobiegając ryzyku systemowemu.

W konstrukcji sieci bezpieczeństwa finansowego rola Rady Ministrów przejawia się m.in. w gwarantowaniu wiarygodności tejże sieci. Reprezentowana jest ona przez Ministra Finansów, który ma podejmować działania prewencyjne. Tym samym rola rządu sprowadza się w znacznej mierze do przygotowania rozwiązań normatywnych dotyczących systemu finansowego, które zapewnią bezpieczeństwo transakcji dokonywane przez podmioty finansowe. W przypadku sytuacji kryzysowej, to właśnie rząd odpowiedzialny jest za podjęcie działań zmierzających do ograniczenia zagrożenia oraz jego rozpowszechniania się przez zastosowanie instrumentu gwarancji Skarbu Państwa za zobowiązania banków. Nie można zapominać, że rząd jest dysponentem środków publicznych[506]. W sposób pośredni zatem to on decyduje o kształcie, a tym samym efektywności sieci bezpieczeństwa finansowego.

Bank centralny zawsze jest kwalifikowany jako element sieci bezpieczeństwa finansowego, gdyż ze swej istoty ukierunkowany jest on na ochronę stabilności finansowej. Bodźcem do włączenia banku centralnego w działalność sieci bezpieczeństwa finansowego jest to, że prawidłowo rozwijający się system finansowy ma pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy. Główną funkcję banku centralnego w sieci bezpieczeństwa stanowi rola pożyczkodawcy ostatniej instancji. Jest ona wykorzystywana w przypadku zarządzania kryzysowego w sytuacji popytu na pieniądz rezerwowy, który nie może zostać zaspokojony z innych źródeł. Bankowi w sytuacji zagrożenia upadłością trudno jest uzyskać środki finansowe na rynku międzybankowym z uwagi na to, że transakcje dokonywane pomiędzy bankami nie są zabezpieczane, a nadto inne banki nie chcą być powiązane z podmiotem mającym trudności finansowe. Działalność banku centralnego polegająca na awaryjnym wsparciu płynnościowym polega na zasilaniu w płynność pojedynczego banku lub całego systemu bankowego w przypadku, gdy tradycyjne źródła finansowania są niedostępne lub niewystarczające[507]. Bank centralny z uwagi na funkcję pożyczkodawcy ostatniej instancji, którą pełni, wyposażony został w instrumenty pozwalające równoważyć labilność systemu bankowego, m.in. poprzez: system rezerw obowiązkowych, operacje otwartego rynku, kredyty refinansowe. Zarządzając kryzysem bank centralny może: zmodyfikować kryteria licencjonowania banków poprzez obwarowanie ich dodatkowymi wymogami, zmienić kwotę

[506] P. Smaga, *Rola…, op. cit.*, s. 55.
[507] A. Jurkowska – Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku…, op. cit.,* s. 305.

kapitału właścicielskiego, wspierać procesy naprawcze zagrożonych banków[508]. Taką regulację uznać należy za zasadną, z uwagi na pełnioną funkcję emisyjną i jej wpływ na politykę pieniężną. Bank centralny zaangażowany jest także na etapie zapobiegania kryzysom poprzez sporządzanie analiz makroostrożnościowych polegających na diagnozowaniu przypuszczalnych zagrożeń. NBP jest bankiem nadrzędnym względem pozostałych banków, do którego obowiązków należy dbałość o prawidłowość działania systemu bankowego.

Organ nadzoru tj. KNF, w sieci bezpieczeństwa podejmuje czynności analityczne i kontrolne względem adekwatności kapitałowej, płynności, koncentracji ryzyka oraz zarządzania instytucją. Aktywność organu nadzoru widoczna jest na etapie zapobiegania kryzysom. W stadium zarządzania kryzysowego organ nadzoru stanowi źródło informacji o kondycji finansowej instytucji, nie dysponuje jednak instrumentami przeciwdziałającymi destabilizacji systemu finansowego, dlatego wówczas musi współdziałać z bankiem centralnym, rządem oraz systemem gwarantowania depozytów, co też właśnie czyni za pośrednictwem sieci bezpieczeństwa finansowego.

Instytucja odpowiedzialna za gwarantowanie depozytów podejmuje działanie w stadium rozwiązywania kryzysu, a dokładnie w sytuacji obowiązku wypłaty deponentom środków zgromadzonych w instytucji finansowej, która upadła. A zatem, jego rola jest zdecydowanie bardziej ograniczona mając na względzie kompetencje pozostałych uczestników sieci bezpieczeństwa finansowego[509].

Mając na uwadze skład oraz kompetencje podmiotów przynależnych do sieci bezpieczeństwa finansowego, uznać należy, że wykonują one zadania zróżnicowane w zależności od etapu, na którym są one podejmowane, lecz zawsze nakierowane na zachowanie i zwiększenie stabilności finansowej systemu, a tym samym komplementarne względem siebie. Zarządzanie sytuacją kryzysową jest procedurą sformalizowaną, co wynika ze ścisłego podziału kompetencji, możliwości zastosowania instrumentów, w które wyposażone zostały poszczególne podmioty wchodzące w skład sieci bezpieczeństwa wyłącznie w przypadku sytuacji zagrożenia[510]. Żaden z poddanych powyżej analizie podmiotów będących uczestnikami sieci nie ma wystarczających narzędzi do samodzielnego, skutecznego przeciwdziałania ryzyku systemowemu, dlatego też niezbędne jest ich ciągłe współdziałanie w celu osiągnięcia efektu synergii.

[508] G. Szustak, *Bank centralny…, op. cit.*, s. 53.
[509] M. Iwanicz – Drozdowska, *Sieć bezpieczeństwa finansowego,* [w:] *Bankowość, instytucje, operacje, zarządzanie,* red. M. Iwanicz – Drozdowska, Warszawa 2017, s. 29.
[510] A. Matysek – Jędrych, *Instrumenty stabilizowania systemu finansowego przez bank centralny,* [w:] *Globalny kryzys finansowy i jego konsekwencje w opiniach ekonomistów polskich,* red. J. Szambelańczyk, Warszawa 2009, s. 41 – 42.

Mając na uwadze powyższe, każda z instytucji tworzących sieć bezpieczeństwa finansowego została zbudowana w taki sposób, by jak najlepiej wykonywać powierzone zadania w toku całego procesu wspierania stabilności finansowej. Z całą stanowczością stwierdzić należy, iż KNF scala sieć bezpieczeństwa finansowego, co wynika także ze składu samej Komisji, która została zaprojektowana w taki sposób, aby w równym stopniu zapewniać ochronę poszczególnym segmentom rynku finansowego.

Współdziałanie w ramach sieci bezpieczeństwa finansowego nie może być rozumiane jako działanie konkurencyjne pomiędzy elementami sieci, lecz jako działanie zmierzające do jak najpełniejszego wyeliminowania pojawiających się sytuacji kryzysowych. Zaangażowanie poszczególnych instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego jest zależne od rodzaju i nasilenia zaburzeń pojawiających się na rynku finansowym. W przypadku zaistnienia konfliktu związanego z zadaniami instytucji sieci, łatwiejszym zadaniem jest ich wyeliminowanie w obszarze jednej instytucji aniżeli w kilku niezależnych od siebie. Stworzenie jednej instytucji przeciwdziała także powielaniu zadań.

5. Uwagi końcowe

Zapewnienie i ochrona bezpieczeństwa finansowego wymaga zaangażowania państwa poprzez wprowadzenie stosownych regulacji normatywnych. Państwo może to uczynić za pomocą uprawnionych podmiotów, w szczególności organu nadzoru. Pamiętać przy tym należy, iż nadmierna ingerencja ze strony państwa i jego organów, może prowadzić do zmniejszenia efektywności rynku finansowego, a zatem winna być prowadzona w sposób wyważony.

Organ nadzoru mikroostrożnościowego pozostaje niezależny wraz z instytucjami państwowymi, w szczególności tymi, do których kompetencji należy działanie na rzecz zapewnienia i utrzymania stabilności oraz bezpieczeństwa rynku finansowego. Kwestia ta jest jak najbardziej zjawiskiem zwyczajnym, bowiem wynika z samej istoty funkcjonowania Komisji. KNF jako organ administracji publicznej winien przedsiębrać kroki, aby kształt tych stosunków był poprawny.

Zasadą jest, że poszczególne instytucje państwowe tworzą swoisty system naczyń połączonych, stąd nieprawidłowe funkcjonowanie jednych, przekłada się na ocenę funkcjonowania pozostałych. KNF nie funkcjonuje w oderwaniu od innych instytucji powołanych przez polskiego ustawodawcę. Ich powiązania uznać należy za zjawisko wielowymiarowe i złożone.

Omówienie relacji łączących KNF z pozostałymi podmiotami odpowiedzialnymi za utrzymanie stabilności finansowej stanowi problematykę skomplikowaną, wymagającą całościowego podejścia, a mianowicie uwzględnienia podstaw prawnych funkcjonowania tych instytucji oraz otoczenia, w jakim one działają. Kwestia ta wynika ze specyfiki rynku finansowego i zadań podmiotów polegających na dążeniu do utrzymania stabilności i bezpieczeństwa finansowego.

Zaaprobować należy działania ustawodawcy polegające na normatywnym uregulowaniu rodzaju form i zakresu współpracy pomiędzy scharakteryzowanymi podmiotami. Stwierdzić należy, że im więcej form współpracy, tym łatwiejsza i skuteczniejsza staje się analiza i przeciwdziałanie niekorzystnym tendencjom na rynku finansowym.

Podmioty odpowiedzialne za utrzymanie bezpieczeństwa i stabilności finansowej powinny spełniać wymogi efektywności, prostoty, dokładności, obiektywizmu oraz uczciwości, wówczas cel ich działania zostanie w pełni zrealizowany. Rozwiązanie nie zawierające powyższych cech powoduje zagrożenie dla stabilności systemu finansowego, zwłaszcza w obszarze segmentu bankowego oraz zagrożenie dla poprawności realizacji dyscypliny finansowej.

Wybrane podmioty, a zatem BFG, Minister Finansów, NBP, Rzecznik Finansowy, UFG, oraz KSF są odpowiedzialne za utrzymanie stabilności i bezpieczeństwa finansowego. Każdy z nich posiada dostęp do odmiennego, lecz równie istotnego zakresu informacji, co wynika z powierzonych im zadań i spełnianych funkcji. A zatem, każdy z nich ma wkład w zachowanie stabilności oraz bezpieczeństwa rynku finansowego, jednakże w różnym stopniu.

Wzajemne powiązania i zależności pomiędzy tymi podmiotami tworzą zinstytucjonalizowane działania na rzecz bezpieczeństwa finansowego. Podmioty te łączy element działania na rzecz interesu publicznego, przejawiający się w czynnościach polegających na zapewnieniu postulowanego przez ustawodawcę prawidłowego funkcjonowania rynku finansowego, zapewnieniu jego stabilności, przejrzystości, a także ochrony jego uczestników.

Stabilność finansowa i bezpieczeństwo finansowe to zjawiska pożądane i pożyteczne dla wszystkich uczestników rynku finansowego, dlatego postrzegane są jako dobro publiczne. Stanowią one cel, do którego podmioty odpowiadające za ich utrzymanie winny stale dążyć. Kwestią szczególnie istotną dla osiągnięcia celów powierzonych organom odpowiedzialnym za utrzymanie stabilności finansowej jest istnienie stałej wymiany informacji między nimi.

Silna pozycja instytucji odpowiedzialnych za utrzymanie stabilności finansowej pozwala na minimalizowanie występowania sprzecznych z prawem zachowań podległych podmiotów. Ich pozycja zależna jest od ram prawnych funkcjonowania poszczególnych instytucji opartych na zasadzie praworządności i legalizmu.

Z punktu widzenia dbałości o stabilność finansową funkcjonowanie instytucji mających na celu ochronę tejże stabilności poprzez podejmowanie działań bieżących oraz dalekosiężnych uznać należy za w pełni uzasadnione. Współcześnie stabilność finansowa jest rozumiana inaczej aniżeli kilkanaście lat temu, z uwagi na zmiany zachodzące na rynku finansowym, w szczególności związane z jego integracją.

Relacje zachodzące pomiędzy BFG, Ministrem Finansów, NBP, Rzecznikiem Finansowym, UFG, KSF a KNF polegają na działalności komplementarnej względem działalności nadzorczej prowadzonej przez KNF.

Podkreślić należy, że istnienie instytucji, celem których jest zapewnienie stabilności finansowej nie jest samo w sobie gwarantem jej utrzymania. Mając na uwadze wskazane relacje zachodzące pomiędzy Komisją a wybranymi organami administracji finansowej państwa, uznać należy że organ nadzoru charakteryzuje się wysokim stopniem niezależności, także w praktyce. Taki sposób usytuowania Komisji wzmacnia demokratyczny charakter państwa, przeciwdziałając koncentracji decyzji w rękach jednego organu władzy państwowej, jakim jest Rada Ministrów.

Jedynym sposobem zrealizowania ustawowych celów nadzoru nad polskim rynkiem finansowym było ukształtowanie takich zasad współpracy pomiędzy KNF a pozostałymi podmiotami funkcjonującymi na rynku finansowym, które nie będą opierać się na wzajemnej rywalizacji i konkurencji, co też ustawodawca uczynił. Niewątpliwie, mając na uwadze powyższe rozważania wskazać trzeba, iż Komisja została ulokowana w strukturze administracji publicznej w sposób specyficzny.

Pod względem teoretycznym jak i praktycznym stwierdzić należy, że powierzenie wskazanym podmiotom zadań zmierzających do utrzymania i zapewnienia stabilności i bezpieczeństwa finansowego nie budzi wątpliwości. Ustawodawca ukształtował pomiędzy nimi relacje w taki sposób, aby jak najlepiej współdziałały, realizując postulat dobra publicznego w postaci stabilności finansowej. Działania tych podmiotów nie są względem siebie konkurencyjne gdyż oparte są one na tożsamości celów. Cechą wspólną wybranych podmiotów jest to, że działają one w celu jak najpełniejszego realizowania interesu publicznego, tym samym wypełniając powierzoną im przez ustawodawcę misję oraz zapewniając realizację wartości określonych w art. 2 u.n.r.f. Każdy ze scharakteryzowanych

podmiotów posiada właściwe jemu kompetencje przydzielone na podstawie określonych podstaw prawnych, za pomocą których realizuje zadania publiczne nakierowane na utrzymanie stabilności finansowej państwa.

Ryzyko wystąpienia kryzysu finansowego powoduje konieczność stałej weryfikacji podstaw normatywnych przez ustawodawcę w celu utrzymania odpowiednich relacji pomiędzy poziomem rozwoju rynku finansowego, a poziomem regulacji odnoszących się do niego. Obecnie tym organom powierzone zostały rozbudowane zadania, co wynika z procesu globalizacji. Zawierane między KNF a podmiotami administracji finansowej państwa kontrakty oraz porozumienia przyczyniają się do zwiększenia skuteczności nadzoru nad rynkiem finansowym w Polsce. Podkreślić należy, że zbyt obszerna regulacja normatywna nie gwarantuje zachowania stabilności finansowej.

Relacje które zachodzą pomiędzy Komisją a pozostałymi instytucjami funkcjonującymi w obszarze rynku finansowego polegają na współpracy w zakresie przekazywania informacji oraz wyrażaniu opinii w zaprezentowanych przypadkach. Żaden z tych podmiotów nie ma jednak prawa do bezpośredniej ingerencji w działalność KNF, tym samym należy jednoznacznie stwierdzić, że takie ukształtowanie pozycji Komisji względem innych podmiotów działających na rynku finansowym gwarantuje skuteczne jej funkcjonowanie.

Pomiędzy Komisją a organami banków, a dokładnie ich Zarządem zachodzą określone ustawowo relacje. Polegają one na możliwości oddziaływania KNF na Członków Zarządu banków poprzez przyznane jej przez ustawodawcę środków nadzorczych. Wpływ Komisji na Zarząd banków uznać należy za znaczny, jednak możliwość zastosowania przysługujących instrumentów bądź wszczęcia procedury odwołania lub zawieszenia Członka Zarządu banku jest obwarowana zaistnieniem szczególnych przesłanek. Wpływ KNF na organy banku widoczny jest na etapie ich powołania oraz w procesie zainicjowania procedur związanych z odwołaniem i zawieszeniem Członka Zarządu banku. KNF posługuje się przyznanymi jej środkami, w taki sposób, by jak najpełniej działać na rzecz interesu publicznego.

Charakter i zakres posiadanej przez KNF władzy dyskrecjonalnej, wykorzystywanej przezeń w ramach realizowanego oddziaływania Komisji na organy banku uznać należy za w pełni prawidłowy. Rolą Komisji w tym kontekście jest zapewnienie stabilności funkcjonowania banków działających poprzez swoje organy, a tym samym szeroko rozumianego bezpieczeństwa całego rynku finansowego. Stabilność ta zagwarantowana zostać może wyłącznie w przypadku prawidłowej obsady personalnej poszczególnych organów banków i temu też służyć mają scharakteryzowane w ramach niniejszego

podrozdziału uprawnienia Komisji. Jednoczesnego podkreślenia wymaga fakt, iż władza dyskrecjonalna KNF nie jest równoznaczna z jakąkolwiek formą dowolności, czy też nieskrępowaności jej działania, albowiem determinantą wszelkich działań Komisji jest konstytucyjna zasada legalizmu.

Działalność przedstawionych podmiotów na czele z Komisją przyczynia się do zachowania stabilności finansowej, stanowiącej fundamentalną zasadę rynku finansowego.

6. Postulaty *de lege ferenda*

W ocenie autora, konieczne wydaje się podniesienie standardu współpracy pomiędzy podmiotami rynku finansowego a Komisją. KNF jako organ nadzoru, stale monitorujący każdy obszar rynku finansowego, powinien w jak najszybszym czasie otrzymywać informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach.

Mając na uwadze obecny kształt współpracy pomiędzy Komisją a podmiotami, do których obowiązków należy m.in. utrzymanie i zapewnienie stabilności oraz bezpieczeństwa finansowego, wymaga podkreślenia, iż w zakresie przekazywania pomiędzy nimi informacji niezbędnych do wykonywania ustawowych zadań konieczna zdaje się być natychmiastowa interwencja ustawodawcy.

Wskazać należy na treść kilkukrotnie powoływanego art. 17 u.n.r.f. stanowiącego o obowiązku przekazywania dokumentów i informacji między KNF a NBP, BFG, UFG, Rzecznikiem Finansowym oraz ministrem właściwym do spraw instytucji finansowych. Ustawodawca wskazał, że w celu określenia zasad współpracy i przekazywania dokumentów i informacji Komisja uprawiona jest do zawarcia stosownych porozumień oraz umów ze wskazanymi podmiotami.

W ocenie autora, jako postulat adresowany do prawodawcy zakwalifikować należy precyzyjne uregulowanie procedury informacyjnej w odniesieniu do kwestii zaakcentowanych powyżej. W tym zakresie ustawodawca winien uregulować ją w sposób jak najbardziej drobiazgowy. Konsekwencją pozostawienia obecnej regulacji bez zmian, może być istnienie nieuzasadnionej swobody wskazanych podmiotów w zakresie udostępniania informacji, co może prowadzić do udostępnienia informacji o treści szerszej aniżeli dopuszczalna i celowa z punktu widzenia okoliczności konkretnego przypadku.

Autor formułując przedstawiony postulat *de lege ferenda* ma na względzie, że podmioty uprawnione do wzajemnego przekazywania informacji, są podmiotami, wobec których ustawodawca zastosował wysokie wymogi merytoryczne i wyposażył we właściwe im kompetencje, jednak pomimo tego, w ocenie autora, zawsze istnieje możliwość zaistnienia

nadużyć polegających na nieuprawnionym uzyskaniu informacji, a następnie dalszym jej udostępnieniu podmiotom nieuprawnionym.

Za normatywnym uregulowaniem procedury dotyczącej wzajemnego przekazywania informacji przemawia fakt, że zawieranie porozumień bądź umów jest czasochłonne, a w przypadku zaistnienia zagrożenia na rynku finansowym najważniejsza jest szybkość identyfikacji zagrożenia i przejrzystość procedur, która umożliwi precyzyjne zastosowanie odpowiednich instrumentów eliminujących zaistniałe nieprawidłowości. Ustawodawca pod rozwagę poddać winien zaprojektowanie i wdrożenie narzędzia służącego do wymiany informacji, danych, opinii pomiędzy instytucjami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo państwa. Szczególnego rodzaju platforma stanowiłaby narzędzie służące do przekazywania istotnych wiadomości bez zbędnej zwłoki, przyczyniając się jednocześnie do identyfikacji określonego rodzaju ryzyka na jego wczesnym etapie.

Zdaniem autora, głębokiego rozważenia wymaga zasadność formułowanego w literaturze przedmiotu poglądu wskazującego, jakoby sieć bezpieczeństwa finansowego przyczyniała się do powstawania pokusy nadużycia polegającej na unikaniu odpowiedzialności przez określony podmiot za swoje niewłaściwe zachowania kosztem innych podmiotów, w szczególności nieprofesjonalnych.

Mając na względzie, że nieprofesjonalni uczestnicy rynku finansowego ze swojej istoty są słabszą stroną wszelkich transakcji z profesjonalistami – przedsiębiorcami, a zjawisko asymetrii informacji[511] jest częste, pod rozwagę poddać należy ideę zintegrowania systemu ochrony nieprofesjonalnych klientów rynku finansowego w Polsce. Pojęcie asymetrii informacji oznacza sytuację, w której określone podmioty posiadają większą wiedzę dotyczącą segmentu bankowego aniżeli pozostałe. Posiadanie takowej wiedzy ma przełożenie na podejmowanie trafnych, nie obarczonych ryzykiem, generujących zysk decyzji. Sytuacja nierównowagi informacyjnej przejawia się w stosunku bank – klient. Taki stan asymetrii informacji może prowadzić do przedsiębrania przez podmiot profesjonalny czynności prowadzających do pokusy nadużycia. Nadmierne ryzyko banków w takiej sytuacji wynika z faktu, iż deponent nie posiada pełnej świadomości oceny ryzyka bankowego. Sytuacja nierównowagi informacyjnej ma miejsce m.in. w przypadku, gdy klient jest potencjalnym kredytobiorcą i w takiej sytuacji to on posiada pełen zakres danych. Taki stan rzeczy niewątpliwie stanowi ryzyko dla banku w postaci zagrożenia braku zwrotu udostępnionych przez bank środków pieniężnych. Aby wyeliminować sytuacje niekorzystne dla klienta, ale

[511] M. Olszak, *Procykliczność działalności bankowej,* Warszawa 2015, s. 98 i n.

także banków, podmioty monitorujące rynek finansowy, powinny przekazywać zebrane dane bezpośrednio do podmiotów zainteresowanych. Minimalizowanie ryzyka jeśli chodzi o przywołaną sytuację bank – ewentualny kredytobiorca następuje poprzez instytucję informacji kredytowej, z których informacje są udostępniane wyłącznie uprawnionym podmiotom. Problem nierównowagi informacji występującej po stronie deponentów może zostać rozwiązany za pomocą nałożenia na podmiot sektora bankowego obowiązków informacyjnych związanych z ryzykiem powierzonych przez klientów środków pieniężnych. W ten sposób ograniczona zostanie skłonność banków do maksymalizacji zysku i podejmowania zwiększonego ryzyka wobec powierzonych depozytów. Aby ograniczyć zjawisko asymetrii informacji, niezbędna jest edukacja społeczeństwa w zakresie funkcjonowania rynku finansowego, pojawiających się zagrożeń i ich konsekwencji.

ROZDZIAŁ III
CHARAKTERYSTYKA DZIAŁALNOŚCI NADZORCZEJ KOMISJI NADZORU FINANSOWEGO

1. Uwagi ogólne

Działalność organów administracji publicznej musi być realizowana w elastyczny sposób, a więc przy wykorzystaniu zróżnicowanych prawnych form działania, z jednoczesnym zaangażowaniem różnych podmiotów i instytucji. Tylko taki sposób organizacji będzie zapewniał prawidłową realizację powierzonych im zadań. Struktura aparatu administracji publicznej musi podlegać modyfikacjom, które będą adekwatne do przemian, jakim podlegają zadania i cele realizowane przez państwo[512]. Proces ewolucji jaki objął administrację publiczną ukierunkowany jest na uczynienie jej w jak największym stopniu efektywną, a zatem taką, by działania podejmowane przez podmioty administracji publicznej należały do kategorii działań dających oczekiwane rezultaty, przy jednoczesnej minimalizacji ponoszonych kosztów.

Dokonując analizy polskiego systemu finansowego w aspekcie instytucjonalnym, z całą stanowczością stwierdzić należy, iż wiodącą rolę w jego ramach odgrywa sektor bankowy. Wynika to z fundamentalnej roli pełnionej przez banki, w szczególności w zakresie pośrednictwa finansowego, kluczowego pod kątem finansowania gospodarki, a także z uwagi na dokonywane rozliczenia płatnicze[513].

Konsekwencję powyższego stanowi zainteresowanie krajowego organu nadzorczego segmentem bankowym, co wynika m.in. z tego, iż jest on niewątpliwie największą i najbardziej rozwiniętą częścią polskiego rynku finansowego. Bankowość spełnia istotną rolę w jego rozwoju, co wynika z dominującego udziału jej aktywów w aktywach całego systemu

---

[512] J. Borkowski, *Podmioty administracji publicznej a przemiany ustrojowe,* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80 – tych urodzin profesora Eugeniusza Ochendowskiego. Toruń, 15 – 16 listopada 2005,* Toruń 2005, s. 59.

[513] Podkreślenia wymaga fakt, że przyjęcie podziału systemu finansowego na system, którego podstawę stanowi system bankowy (tzw. system kontynentalny) oraz system, w którym rynki finansowe są konkurencyjne w stosunku do sektora bankowego i pełnią ważną rolę w redystrybucji środków finansowych w gospodarce (tzw. system zorientowany rynkowo) jest podziałem ogólnym, mając na względzie coraz to nowsze rozwiązania w związku z załamaniami koniunktury na rynku finansowym, podział ten staje się nieco archaiczny. Tak również: A. Matysek – Jędrych, *Struktura i modele systemu finansowego,* „Bank i Kredyt" 2007, nr 11 – 12, s. 92; E. Fojcik – Mastalska, *System bankowy,* [w:] *Prawo bankowe w zarysie,* red. E. Fojcik – Mastalska, Wrocław 2006, s. 24 – 25; M. Skopowski, *Sektor bankowy w Polsce,* [w:] *Pośrednictwo finansowe w Polsce,* red. W. Przybylska – Kapuścińska, Warszawa 2009, s. 18 – 19; A. Jurkowska – Zeidler, *Działania Narodowego Banku Polskiego na rzecz stabilności systemu finansowego w świetle Konstytucji RP i ustawy o NBP,* [w:] *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego,* red. P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz, Białystok 2010, s. 592.

[513] J. K. Solarz, *Bankowość…, op. cit.*, s. 252.

finansowego[514]. Rola banków stale rośnie wraz z tworzeniem i rozwojem konglomeratów finansowych, w których to strukturach coraz częściej pojawiają się instytucje finansowe. Priorytetowy cel działania nadzoru nad segmentem bankowym określony jest jako zapewnienie stabilności jego działania przejawiający się w weryfikacji przestrzegania przez banki obowiązującego prawa oraz zasad dobrych praktyk bankowych. Bezpieczeństwo systemu bankowego ma bezpośrednie przełożenie na bezpieczeństwo całej gospodarki, a także poszczególne jej części. Zaufanie klientów do działalności bankowej traktowane jest jako najważniejsze aktywo, którym dysponuje bank[515]. Jest ono niezbędnym komponentem utrzymania stabilności systemu finansowego. Zważyć należy na nieustannie zachodzący konflikt w działalności banku, polegający na dążeniu przez banki do wypracowania jak największego zysku, przy jednoczesnej konieczności zapewnienia bezpieczeństwa powierzonym środkom finansowym[516]. Bankowość (a więc system bankowy, sektor bankowy, przemysł bankowy) wypełnia niezwykle ważną rolę w gospodarce. Banki są podmiotami o charakterze dualnym, gdyż nie są wyłącznie klasycznymi przedsiębiorstwami, ale także instytucjami zaufania publicznego. W konsekwencji, bankowość uznawana jest za dobro publiczne.

Komisja sprawuje nadzór zarówno nad dobrami publicznymi oraz prywatnymi. Pierwsze oznaczają zachowanie stabilności rynku finansowego, a rozumienie drugich sprowadza się do ochrony środków finansowych powierzonych przez deponentów. Z całą pewnością stwierdzić należy, że regulacje nadzorcze są niezbędne w zakresie każdego segmentu rynku finansowego, jednakże segment bankowy z uwagi na swoją specyfikę generuje taką potrzebę w największym stopniu[517].

Charakterystyka działalności nadzorczej Komisji jest rozumiana przez autorkę jako proces wieloaspektowy, zawierający w sobie zobrazowanie otoczenia instytucjonalnego jak i regulacyjnego poszczególnych segmentów rynku finansowego.

---

[514] Udział sektora bankowego w aktywach rynku finansowego od zawsze kształtował się na najwyższym poziomie porównując udział innych segmentów rynku finansowego. Szerzej: M. Iwanicz – Drozdowska, *Definicje i determinanty stabilności finansowej. Stabilność finansowa od A do Z,* „Bank i Kredyt" 2011, nr 1, s. 3; U. Banaszczak – Soroka, *Nadzór nad rynkami finansowymi,* [w:] *Rynki finansowe. Organizacja, instytucje, uczestnicy,* red. U. Banaszczak – Soroka, Warszawa 2012, s. 118 i n.

[515] Szerzej na temat roli zaufania do systemu finansowego: S. Flejterski, *Zaufanie do instytucji bankowo – finansowych jako fundament stabilnego systemu finansowego,* [w:] *Stabilność i bezpieczeństwo systemu bankowego,* red. J. Nowakowski, T. Famulska, Warszawa 2008, s. 22 – 23.

[516] J. Koleśnik, *Bezpieczeństwo…, op. cit.*, s. 53. i n.

[517] A. Jurkowska – Zeidler, *Rozważania o prawie rynku finansowego w wymiarze europejskim,* [w:] *Nauka prawa finansowego po I dekadzie XXI wieku. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Apoloniuszowi Kosteckiemu,* red. I. Czaja – Hliniak, Kraków 2012, s. 187 i n.

Zgodzić należy się z poglądem, że banki odgrywają dominującą rolę na rynku finansowym, a dodatkowo są one szczególnymi uczestnikami gospodarki rynkowej[518]. Dlatego też z całą stanowczością należy stwierdzić, iż nadzór nad segmentem bankowym jest zdecydowanie bardziej potrzebny aniżeli nad innymi segmentami rynku, zważając na sposób ich funkcjonowania oraz szybkość rozwoju.

Za dominujący uznać należy pogląd, zgodnie z którym nadzór nad rynkiem finansowym, w szczególności segmentem bankowym jest niezbędny. Jednak nie sposób pominąć przeciwnych stanowisk, a więc takich, które postulują wolną bankowość[519] oraz wskazują, że regulacje nadzorcze przyczyniają się do ograniczenia konkurencji[520].

Wspomniany na wstępie dysertacji efekt zarażania w sposób szczególny wpływa na system finansowy, a przede wszystkim segment bankowy. Okoliczność ta wynika z faktu, iż w nim rozprzestrzenia się on najszybciej, dotyka największej liczby podmiotów, a w przypadku upadłości, powoduje straty dla wierzycieli[521]. Efekt zarażania w systemie finansowym może rozprzestrzeniać się dwojako, a mianowicie: poprzez bezpośrednie ekspozycje finansowe pomiędzy instytucjami oraz pośrednio poprzez ogólny spadek zaufania do systemu finansowego. Rozwiązaniem mającym na celu złagodzenie zjawiska efektu zarażania jest niewątpliwie szybka reakcja władzy publicznej, a do jednego ze sposobów, którego celem jest zapobieżenie temu zjawisku zaliczyć należy publikację danych związanych z sytuacją finansową instytucji finansowych. Ryzyko systemowe przejawiające się w postaci paniki bankowej i efektu zarażania stanowi dla władz przyczynę interesowania się kondycją poszczególnych instytucji finansowych.

Po ostatniej transformacji nadzoru krajowego, nie został wyodrębniony jeden podmiot, który sprawowałby nadzór nad segmentem bankowym. Okoliczność ta wynika z istoty modelu nadzoru zintegrowanego. Podział rynku finansowego na sektory harmonizuje się z konstrukcją prawną nadzoru krajowego, a także jego strukturą organizacyjną. W konstrukcji KNF zostały wyodrębnione poszczególne piony, te zaś zostały podzielone na departamenty, odpowiedzialne za określone sektory rynku finansowego[522].

---

[518] A. Hryckiewicz, M. Pawłowska, *Czy nowy…, op. cit.*, s. 6.
[519] K. Matthews, J. Thompson, *Ekonomika Bankowości,* Warszawa 2007, s. 11 – 13.
[520] X. Vieves, *Competition and stability in banking,* "Centre for Economic Policy Research", August 2010, No 50, s. 3 i n.
[521] C. Kosikowski, *Współczesny interwencjonizm,* Warszawa 2018, s. 417; W. Springer, *Bezpieczeństwo systemu bankowego, konkurencja czy współpraca?* Warszawa 2001, s. 27.
[522] A. Lewkowicz, Ł. Szumkowski*, Komisja Nadzoru Finansowego jako organ administracji publicznej nadzorujący sektor finansowy,* [w:] *Przeciwdziałanie patologiom na rynkach finansowych: od edukacji ekonomicznej po prawnokarne środki oddziaływania,* red. E. W. Pływaczewski, Warszawa 2015, s. 21.

Z dotychczas podejmowanych przez Komisję czynności jednoznacznie wynika, że w sposób szczególny sprawuje ona nadzór nad segmentem bankowym.

O powyższym, świadczy choćby sposób organizacji Komisji, który podkreśla priorytetowe traktowanie segmentu bankowego[523].

Można skonstatować, że zachowania podmiotów rynku finansowego zależą od działań podejmowanych przez Komisję, która jest odpowiedzialna za ogół procesów tam zachodzących. W rzeczywistości, od działania organu nadzoru zależy, czy na rynku finansowym zaistnieją zjawiska niepożądane, a ich minimalizacja zachodzi wówczas, gdy KNF w odpowiednim czasie zastosuje przysługujące jej środki nadzorcze.

W niniejszej części dysertacji przeprowadzona zostanie analiza aktywności KNF podejmowanej względem rynku finansowego w latach 2006 r. – 2023 r. uwzględniając najistotniejsze czynności podejmowane przez Komisję w stosunku do poszczególnych segmentów rynku finansowego. Wielowymiarowość zjawisk o charakterze społecznym, ekonomicznym, prawnym, powoduje, że rynek finansowy cechuje się dużym stopniem interdyscyplinarności. Złożoność działania mechanizmów rynku finansowego powoduje, że szczególnego znaczenia nabiera konieczność zapewnienia stabilności finansowej oraz bezpieczeństwo uczestników rynku.

KNF sprawuje nadzór nad całym rynkiem finansowym, sposób jego realizacji został sprecyzowany przez ustawodawcę w aktach prawa powszechnie obowiązującego, a więc przede wszystkim w ustawach. Są one zgodne z rozwiązaniami przyjętymi na szczeblu europejskim – w dyrektywach i innych aktach prawnych o podobnym charakterze tj. mających postać swoistych wytycznych dopuszczających jednocześnie samodzielność kształtowania i dookreślania prawa wewnętrznego przez państwa członkowskie. Jednakże szczegółowe rozwiązania związane z nadzorem normowane są w uchwałach KNF, niebędących aktami prawa powszechnie obowiązującego, a stanowiących przykład niesamoistnego źródła prawa[524]. W tym kontekście zasadne zdaje się także dokonanie choć syntetycznej oceny obowiązującego modelu w zakresie realizacji wymogów tworzenia i stosowania norm ostrożnościowych, co zaakcentowane zostanie w ramach dalszych rozważań podjętych w niniejszym rozdziale.

[523] Wykaz pionów i komórek organizacyjnych określa Regulamin UKNF. Poszczególne Piony są zarządzane przez dyrektorów, powoływanych przez Przewodniczącego KNF. Taki sposób regulacji związany jest z tym, że kwestia organizacji wewnętrznej Komisji nie została szczegółowo uregulowana na szczeblu ustawowym, zatem konieczne stało się unormowanie wewnętrzne.

[524] L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian,* Warszawa 2005, s. 245 i n.

Sposób organizacji nadzoru stanowi jeden z warunków zapewnienia efektywnego nadzoru rynku finansowego. W ścisłej relacji z organizacją nadzoru pozostaje konieczność zapewnienia organowi nadzoru skutecznych środków oddziaływania na podmioty nadzorowane oraz spójnej regulacji podstaw działania[525]. We wszystkich obszarach, na gruncie których mechanizm rynkowy jest zawodny, niezbędna staje się ingerencja władzy publicznej oparta na instrumentach mających źródło w prawie administracyjnym oraz uzupełniająco także w innych gałęziach prawa [526].

Podjęte w tej części dysertacji badania związane z przejawianą aktywnością Komisji względem poszczególnych segmentów rynku finansowego dotyczą aktualnych problemów zintegrowanego organu nadzoru w jego działalności. Prezentacja wspomnianej aktywności Komisji będzie uwzględniała zmieniające się uwarunkowania funkcjonowania rynku finansowego, co spowodowane jest dynamiką prawa rynku finansowego. Kwestia ta ma zasadnicze znaczenie dla nauki prawa, ale również dla praktyki jego stosowania.

2. Główne zasady działania Komisji Nadzoru Finansowego

Przypomnienia wymaga, że zasady nadzoru pierwotnie związane z segmentem bankowym oraz uszczegółowienie dotychczasowych regulacji ostrożnościowych zakwalifikować należy jako skutek Wielkiego Kryzysu Gospodarczego[527]. Zasady nadzoru i regulacje nadzorcze ulegały modyfikacjom i nadal podlegają zmianom, stosownie do przemian rynku finansowego.

Zasady będące podstawą działania Komisji wykształciły się z przepisów normujących zarówno w sposób pośredni jak i bezpośredni jej funkcjonowanie[528]. Są one jednocześnie standardami działania Komisji, nadając tym samym prawidłowy kształt funkcjonowania nadzorcy krajowego[529]. Nie sposób wymienić w sposób wyczerpujący wszystkich zasad działania KNF, jednakże możliwe jest wyodrębnienie głównych zasad, do których należy:

---

[525] M. Čihák, R. Podpiera, *Integrated financial supervision: Wchich model?,* North American Journal of Economics and Finance 2008, Vol. 19, Issue 2, s. 138.

[526] R. Romano, *The Need for Competition in International Securities Regulation,* Theoretical Inquiries in Law 2001, nr 2, s. 543 – 545.

[527] J. Czekaj, *Wpływ światowego kryzysu gospodarczego na polską gospodarkę,* [w:] *Globalizacja, kryzys i co dalej?* red. G.W. Kołodko Warszawa 2010, s. 257 i n.

[528] Pojęcie zasad rozumiane jest jako normy wypowiedziane w przepisach wprost oraz normy będące ich logicznymi konsekwencjami. Szerzej: W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym,* Zakamycze 2006, s. 40.

[529] E. Komierzyńska – Orlińska, *Charakter i rola (znaczenie) zasad prawa administracyjnego,* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo,* red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakała, Warszawa 2018, s. 45 i n.; A. Lichosik, *Zasada administracyjnego nadzoru nad rynkiem kapitałowym,* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo,* red. Z. Duniewska, M. Stahl, A, Krakała, Warszawa 2018, s. 605.

zasada legalizmu, zasada niezależności oraz zasada adekwatności. Niektóre z nich wyrażone są wprost w przepisach prawnych, inne zaś charakteryzuje swoista niedookreśloność treści. A zatem przyjmują one postać norm ujętych wprost w obowiązujących przepisach prawa lub ich logicznych konsekwencji. Zasady prawa są nieodłącznym elementem systemu prawa, stanowią jednocześnie więź treściową systemu norm prawnych[530]. Zagadnienie zasad prawa powiązane jest z normami prawnymi o szczególnym charakterze – wyrażającymi ogólne założenie aksjologiczne, nakazującymi urzeczywistnienie prawnie określonych wartości, czy też z normami, które znamionuje szczególne uzasadnienie aksjologiczne[531].

Wybrane zasady zostały uszeregowane w sposób nieprzypadkowy, wszystkie z nich są niezbędne dla funkcjonowania Komisji, jednakże w ocenie autora należało uszeregować je w taki sposób, by zachować gradację ich relewantności.

2.1. Zasada legalizmu

Zasada legalizmu została wyartykułowana zarówno w sposób bezpośredni, jak też pośredni tj. w postanowieniach konstytucyjnych. Rozważania na temat zasady praworządności rozpocząć należy od analizy art. 2 Konstytucji RP, stanowiącego zbiorcze ujęcie zasad i reguł, które nie zostały bezpośrednio ujęte w Konstytucji RP, jednakże wynikają z aksjologii i istoty demokratycznego państwa prawnego[532]. Zgodnie z tym postanowieniem, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej[533]. W ten sposób ukonstytuowana została zasada prawna państwa sprawiedliwości społecznej, której istotność związana jest z

[530] S. Wronkowska, *Więź treściowa systemu norm prawnych – "zasady prawa",* [w:] *Zarys teorii państwa i prawa,* red. A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziembiński, Warszawa 1992, s. 224; J. Jędrośka, *Zasady postępowania administracyjnego,* [w:] *Księga Pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego,* Toruń 1999, s. 148.

[531] Z. Duniewska, *Z refleksji nad pojęciem i charakterem zasad prawa,* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo,* red. Z. Duniewska, M. Stahl, A, Krakała, Warszawa 2018, s. 32 i n.; Z. Kmieciak, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego,* Warszawa 2000, s. 35 i n.

[532] L. Garlicki, *Materialna interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego,* [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP,* red. S. Wronkowska, Warszawa 2006, s. 134; A. Błaś, *Państwo prawa w praktyce organów administracji publicznej,* [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Cisna 2 – 4 czerwca 2002 r.,* red. J. Łukaszewicz, Rzeszów 2002, s. 13; M. Safjan, *Wprowadzenie,* [w:] *Konstytucja RP, Komentarz do art. 1 – 86,* red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 89 i n.; R. Dowgier, *Zasada demokratycznego państwa prawnego jako fundament stanowienia prawa podatkowego,* [w:] *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego,* red. P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz, Białystok 2010, s. 97; M. Wyrzykowski, *Zasada demokratycznego państwa prawnego,* [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji,* red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 84.

[533] I. Bogucka, *Państwo prawne a problem uznania administracyjnego,* „Państwo i Prawo" 1992, nr 10, s. 34 – 35; W. Sokolewicz, *Rzeczpospolita Polska – demokratyczne państwo prawne (uwagi na tle ustawy 29 XII 1989 o zmianie Konstytucji),* „Państwo i Prawo" 1990, z. 4, s. 27.

nadrzędnością aksjologiczną w odniesieniu do pozostałych norm systemu prawnego[534]. Zasada sprawiedliwości społecznej ma wpływ na kształt każdej dziedziny prawa, w konsekwencji należy ją odnosić także do reguł funkcjonowania rynku finansowego. Wskazany nakaz przestrzegania reguł sprawiedliwości społecznej stanowi o obowiązku władzy publicznej do podejmowania działań mających na celu osiągnięcie stanu sprawiedliwości społecznej. W ramach zasady demokratycznego państwa prawnego, podkreślona została konieczność urzeczywistnienia zasady sprawiedliwości społecznej. Osiągnięcie celu sprawiedliwości społecznej jest zależne od możliwości faktycznych i prawnych, w które wyposażone zostały organy władzy publicznej[535]. Zasada demokratycznego państwa prawnego zakłada, że określone obszary życia gospodarczego muszą zostać poddane oddziaływaniu władczemu, które oparte jest na instrumentach prawa administracyjnego. Z koncepcji demokratycznego państwa prawnego wynika przede wszystkim wymóg określoności celów KNF. Wszystkie bowiem regulacje normatywne będące podstawą do ingerencji władzy publicznej w przebieg procesów gospodarczych muszą w sposób niezwykle precyzyjny, kompleksowy określać, m.in. obowiązki, uprawnienia i relacje zachodzące pomiędzy podmiotami znajdującymi się w ramach układu sytuacyjnego, w którego funkcjonowanie angażuje się organ władzy publicznej[536]. Za S. Wronkowską z aprobatą powtórzyć należy, że analiza koncepcji państwa prawa wskazuje, że założona przez ustawodawcę koncepcja państwa prawnego ma charakter materialny[537]. Mając na względzie powyższe, jednoznacznie uznać należy, że konstytucyjna zasada demokratycznego państwa prawnego pod względem gospodarczym i ogólnospołecznym wywiera decydujący wpływ na aspekty związane z funkcjonowaniem instytucji finansowych[538]. Tym samym, KNF jest zobowiązana do podejmowania działań nakierowanych na tworzenie warunków do efektywnej realizacji praw i wolności dla instytucji finansowych jak i dla korzystających z ich usług obywateli[539].

---

[534] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe,* Warszawa 1974, s. 28; M. Zieliński *Konstytucyjne zasady prawa,* [w:] *Charakter i struktura norm Konstytucji,* red. J. Trzciński, Warszawa 1997, s. 63.

[535] T. Gilbert – Stadnicki, *Zasady i reguły prawne,* „Państwo i Prawo" 1988, nr 3, s. 16 – 18.

[536] M. Wierzbowski, *Charakter prawny stosunków w organizacjach społecznych,* Warszawa 1976, s. 24; W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym,* Zakamycze 2006, s. 40.

[537] S. Wronkowska, *Charakter prawny demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej),* [w:] *Państwo prawa. Demokratyczne państwo prawne. Antologia,* red. J. Kowalski, Warszawa 2008, s. 291 – 292; D. Gregorczyk, *Dyskrecjonalność administracji jako gwarancja realizacji zasad demokratycznego państwa prawnego,* [w:] *Dyskrecjonalność w prawie administracyjnym,* red. K. Ziemski, M. Jędrzejczak, Poznań 2015, s. 83 – 85.

[538] K. Ziemski, *Zasady ogólne prawa administracyjnego,* Poznań 1989, s. 21 – 22.

[539] P. Wajda, *Rola decyzji…, op. cit.*, s. 243.

W art. 8 Konstytucji RP wyartykułowano doniosłość Konstytucji jako samego aktu prawnego, wskazując, iż nie stanowi ona jedynie formalnoprawnej podstawy całego systemu prawa obowiązującego, ale wyraża podstawowe wartości, które stanowią rdzeń systemu prawa[540]. Jednocześnie normuje legitymizację władzy, sposób jej działania i określa pozycję jednostki w stosunku do państwa. Prawa i wolności stanowią integralne elementy konstytucji, co ma swoją podstawę w tym, iż jest ona drogowskazem dla działania państwa i wszystkich jego organów[541]. Działania administracji muszą być każdorazowo legitymizowane przepisami prawa, a brak podstaw prawnych jest równoznaczny z zakazem podejmowania jakichkolwiek czynności[542]. Tym samym tezę sformułowaną przez Pawła Wajdę stanowiącą, że nadzór sprawowany przez organ administracji publicznej nad systemem finansowym istnieje w takim zakresie, w jakim został określony przez prawo, uznać należy za w pełni zasadną.

Zasada legalizmu, jak sama nazwa wskazuje, związana jest z prawnymi podstawami działania państwa. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Kompetencje, zadania, obszar aktywności organów władzy publicznej określają normy prawne. A zatem, odmiennie niż jednostka, organy administracyjne mogą podejmować jedynie te czynności, które są przez prawo dozwolone. Oznacza to, że organy władzy publicznej są „związane prawem". Taki sposób regulacji jest połączony z gwarancjami swobód obywatelskich, dzięki niemu jednostka jest chroniona przed omnipotencją państwa[543].

Bezspornie uznać należy, że KNF jako organ administracji publicznej jest zobligowana do podejmowania działań w granicach i na podstawie prawa[544]. Zasada legalizmu ma charakter zasady ogólnej, a to oznacza, że stanowi niejako bazę funkcjonowania rynku finansowego oraz konstruowania cech szczególnych nadzoru sprawowanego nad tymże rynkiem. Z zasady legalizmu wyprowadzana jest zasada kompetencyjności, zgodnie z którą rozstrzygnięcie określonej sprawy może nastąpić jedynie przez organ administracji

[540] H. Suchocka, *Aktualność wartości chronionych przez Konstytucję z 1997 r.*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2018, nr 2, s. 52; P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003, s. 64 – 65.
[541] L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu,* wyd. 9, Warszawa 2022, s. 41; T. Dębowska – Romanowska, *Znaczenie art. 8 ust. 1 i 2 Konstytucji RP dla ustroju finansowego państwa – bezpośrednie stosowanie Konstytucji, autonomiczność definicji i pojęć zawartych w Konstytucji,* [w:] *Regulacje prawa finansów publicznych i prawa podatkowego: podsumowanie stanu obecnego i dynamika zmian: księga jubileuszowa dedykowana Profesor Wiesławie Miemiec,* red. P. Borszowski, Wrocław 2020, s. 142 – 143.
[542] P. Wajda, *Rola decyzji administracyjnej w nadzorze nad polskim systemem finansowym,* Warszawa 2009, s. 187; J. Borkowski, *Określenie administracji i prawa administracyjnego,* [w:] *System prawa administracyjnego,* Wrocław 1977, s. 55.
[543] W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz art. 7,* wyd. VII, Warszawa 2013, s. 21.
[544] Twierdzenie to stanowi tezę rozprawy doktorskiej A. Wiktorzak, *Komisja Nadzoru Finansowego…, op. cit.*, s. 11.

publicznej, którego uprawnienie do podejmowania czynności oraz stosowania środków władczych wynika z ustawy. W przypadku braku podstawy działania, byłoby ono nielegalne. W konsekwencji, naruszenie zasady kompetencyjności stanowiłoby naruszenie zasady legalizmu. W pierwszej kolejności należy wskazać, iż stosunek pomiędzy nadzorcą a podmiotem nadzorowanym musi być określony przez przepisy prawa[545]. W ramach nadzoru finansowego, stosowanie środków nadzorczych jest sformalizowane, a więc możliwe jest wówczas, gdy przepis prawa tak stanowi. Zatem organ nadzoru zobligowany jest do analizy informacji o podmiocie nadzorowanym i stosowaniu przyznanych mu instrumentów w adekwatny sposób. Regulacja normatywna trybu wykonywania czynności nadzorczych musi być regulowana aktem prawnym takiej rangi i w taki sposób, by organ nadzoru nie miał możliwości wpływu na obowiązujące go unormowania prawne[546]. Taki sposób regulacji prowadzi do swoistej pewności prawa i niemożności ingerowania w jego treści przez podmiot nadzorujący, w zależności od określonych jego potrzeb. Regulacja celów nadzoru zawarta w u.n.r.f., a także w poszczególnych ustawach sektorowych sprowadza się *de lege lata* do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania nadzoru nad rynkiem finansowym. Organ nadzoru jest zobowiązany do weryfikowania zachowań podmiotów nadzorowanych, a czynności tych podmiotów stanowiące naruszenia norm prawa materialnego, równoznaczne są z obowiązkiem zastosowania przyznanych mu instrumentów nadzoru.

Na realizację zasady legalizmu składają się następujące elementy: działania podejmowane przez uprawniony organ muszą mieć swoją podstawę w wyrażonej *explicite* normie prawnej. Nadto, działanie musi zawierać się w zakreślonych jego granicach, zawartych przez prawodawcę w treści odpowiednich norm, a także działanie organu administracji publicznej musi charakteryzować rzetelność rozumiana jako podejmowanie działań wolnych od przejawów arbitralności, a zatem podejmowanie takich rozwiązań, które mogą zostać racjonalnie wytłumaczone okolicznościami danego przypadku[547]. Działanie na podstawie prawa oznacza obowiązek ustalenia obowiązujących przepisów prawa, następnie wybór i rozważenie w drodze wykładni znaczenia przepisu mającego zastosowanie w danej sprawie, a następnie zaklasyfikowanie danego przypadku do określonego przez przepis wzorca i ustalenie dla niego konsekwencji prawnych[548]. W odniesieniu do działalności nadzorcy krajowego, wskazać należy, że zasada legalizmu stanowi swoistego rodzaju

[545] L. Góral, *Nadzór…, op. cit.*, s. 18 i n.; E. Knosala, *Zarys nauki administracji,* Kraków 2005, s. 254.
[546] T. Nieborak, *Ustawa o nadzorze nad rynkiem kapitałowym. Komentarz,* red. T. Nieborak, T. Sójka, Warszawa 2011, s. 18 – 19.
[547] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 sierpnia 1992 r., I PA 5/92, LEX nr 10801.
[548] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 marca 2007 r., IV SA/Wr 834/06, LEX nr 918924.

ograniczenie nadzoru do jego administracyjnej ingerencji. Nadzór może działać jedynie w obszarze zakreślonym przez normy prawne, a decyzje podlegają kontroli sądowej. Zasada legalizmu w działalności Komisji przejawia się w tym, że uchwały wydawane przez nią muszą być zgodne z aktami prawa powszechnie obowiązującego.

Dokonując analizy zasady legalizmu, jak również elementów składających się na jej realizację, szczególną uwagę zwrócić należy na zaakcentowaną powyżej powinność KNF zakładającą, iż wszelkie działania Komisji mieścić się muszą w granicach wyznaczonych przez przepisy powszechnie obowiązującego prawa. Element ten jest kluczowy nie tylko z punktu widzenia interesów poszczególnych podmiotów poddanych nadzorowi Komisji, lecz także z punktu widzenia interesów i pozycji ustrojowej samej KNF. W tym kontekście zwrócić bowiem należy uwagę na postanowienia art. 133 ust. 4 pr. bank., które stanowią o wyłączeniu odpowiedzialności KNF oraz osób realizujących czynności z zakresu nadzoru bankowego za ewentualne szkody mogące wyniknąć z wykonywanych przezeń czynności nadzorczych[549]. Warunkiem takowego wyłączenia jest jednak spełnienie przesłanki zgodności działań lub zaniechań tychże podmiotów z regulacjami ustawowymi. W literaturze prawa administracyjnego podkreśla się, iż owo wyłączenie odpowiedzialności zapewnia organowi nadzorującemu swoistą ochronę prawną[550], a ponadto stanowi ono także uznanie prymatu stabilności i bezpieczeństwa rynku finansowego nad innymi wartościami[551]. Dodatkowo, zważyć należy, że wyłączenie wskazanego rodzaju odpowiedzialności za szkody została wyłączona wobec dwóch kategorii podmiotów, a mianowicie wobec KNF oraz osób wykonujących czynności nadzoru.

Postanowienia wskazanego przepisu w sposób wyraźny nawiązują do omawianej w ramach niniejszego rozdziału zasady legalizmu, stanowiąc jednocześnie dodatkowy element ograniczający swobodę działań KNF. Krajowy organ nadzoru mikroostrożnościowego realizując bowiem cele nadzoru oraz prowadząc konkretne działania nadzorcze musi mieć na względzie, iż przekroczenie granic przyznanych mu przez prawo kompetencji wiązać się może z poniesieniem przezeń odpowiedzialności, w tym w szczególności odpowiedzialności o charakterze majątkowym. W tym względzie należy zaaprobować także wyrażany w literaturze pogląd, iż zakres ewentualnej odpowiedzialności odszkodowawczej KNF nie

[549] Formuła ta została przez ustawodawcę zduplikowana odpowiednio w art. 64 ust. 2 ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo – kredytowych oraz art. 101 ustawy o usługach płatniczych.
[550] T. Nieborak*, Stabilność polskiego systemu finansowego a odpowiedzialność organów go nadzorujących w aspekcie sprawy Peter Paul i inni przeciwko Republika Federalna Niemiec (C-222/02)*, [w:] *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, red. P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz, Białystok 2010, s. 652 – 666.
[551] L. Mazur, *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 697 – 698.

obejmuje jedynie tych podmiotów, które poddane są w sposób bezpośredni nadzorowi Komisji na mocy stosownych postanowień ustawowych, lecz obejmuje też odpowiedzialność wobec podmiotów pośrednich, które wskutek niezgodnego z prawem działania lub zaniechania Komisji poniosły określoną szkodę, zaś podmiotami tymi mogą być chociażby klienci korzystający z usług podmiotów nadzorowanych, w tym banków[552]. Podkreślenia wymaga także fakt, iż postanowienia art. 133 ust. 4 pr. bank. nie stoją w sprzeczności z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP[553].

Mając na względzie powyższe rozważania, stwierdzić należy, że konstytucyjna zasada legalizmu wyznacza kierunek i granice działalności nadzorczej KNF, stanowiąc tym samym gwarancję poszanowania praw podmiotów nadzorowanych i innych uczestników rynku finansowego oraz zakres ewentualnej odpowiedzialności Komisji za jej bezprawne działania lub zaniechania.

2.2. Zasada niezależności

W literaturze, w szczególności z zakresu nauk ekonomicznych, pojęcia „niezależność" i „autonomia" są niekiedy używane zamiennie[554]. Synonimiczne rozumienie tych pojęć nie jest jednak poprawne. Autonomia odnosi się do sfery wewnętrznej, ściśle oraz bezpośrednio wiąże się z samookreśleniem i samostanowieniem, ale podmiotowi autonomicznemu nie można przypisać cechy niepodporządkowania i bycia niezależnym od kogoś lub czegoś. To odróżnia go od podmiotu niezależnego, który może mieć cechy podmiotu autonomicznego, lecz jednocześnie nie jest nikomu podporządkowany i nie pozostaje w stosunku zależności. Z powyższego wynika więc, że zakresy znaczeniowe tych terminów nie są tożsame, a co za tym idzie zamienne. Zatem z punktu widzenia logiki, pojęć tych nie należy uznawać za synonimy. Pojęcie „autonomia" odnosi się do sfery wewnętrznej i oznacza prawo do samodzielnego rozstrzygania o sprawach danego podmiotu, natomiast niezależność dotyczy relacji zewnętrznych i rozumiane jest jako niepodporządkowanie się innym podmiotom.

Żaden z aktów będących podstawą działania KNF w sposób bezpośredni nie wskazuje na jej niezależność, jednakże cecha ta wynika z istoty pełnionej funkcji nadzorczej względem rynku finansowego. Niezależność Komisji jest warunkiem sprawowania nadzoru w sposób prawidłowy. Przypomnieć należy scharakteryzowane uprzednio aspekty niezależności, a

[552] A. Nadolska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza Komisji Nadzoru Finansowego – wstępna analiza na gruncie art. 417 k.c.*, „Monitor Prawa Bankowego" 2021, nr 4, s. 68 – 82.
[553] A. Kawulski, *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 300 i n.
[554] B. Dziemidok – Olszewska, W. Sokół, *Instytucje i systemy polityczne,* [w:] *Encyklopedia politologii,* red. M. Żmigrodzki, t. 2, Warszawa 2012, s. 59.

mianowicie: finansowy, funkcjonalny, personalny oraz instytucjonalny. Zasada niezależności oznacza więc jak najszersze zminimalizowanie wpływu polityki na działanie Komisji. Przykładem wskazującym na niepożądany wpływ Prezesa Rady Ministrów na kierunki działania Komisji jest regulacja zawarta w art. 8 ust. 3 u.n.r.f. zgodnie z którym w razie wygaśnięcia kadencji Przewodniczącego Komisji, do czasu powołania nowego Przewodniczącego Komisji, jego obowiązki pełni Zastępca Przewodniczącego wskazany przez Prezesa Rady Ministrów. Zapis ten stanowi oznakę hierarchicznego podporządkowania Komisji Prezesowi Rady Ministrów. Druga sytuacja ograniczenia niezależności Komisji ma miejsce wtedy, gdy Przewodniczący KNF nie może przejściowo pełnić swoich obowiązków, a żaden z zastępców Przewodniczącego nie został upoważniony do wykonywania jego kompetencji. W takich nieprzewidzianych sytuacjach obowiązki Przewodniczącego pełni zastępca Przewodniczącego wskazany przez Prezesa Rady Ministrów. Pełni je jednak do czasu przejęcia obowiązków przez Przewodniczącego KNF. Konieczność pełnienia przez któryś z podmiotów obowiązków Przewodniczącego Komisji pojawia się z uwagi na przyznane mu kompetencje organu jednoosobowego[555]. Z samej istoty pełnionej funkcji przez Przewodniczącego KNF, jego funkcjonowanie dla tego podmiotu jest niezbędne. Jednakże upoważnienie Prezesa Rady Ministrów do podejmowania decyzji w zakresie wyboru pełnienia funkcji Przewodniczącego spośród Zastępców wydaje się być niejako ograniczeniem postulowanej zasady niezależności Komisji jako organu administracji publicznej. Zasadnym byłoby przyjęcie rozwiązania polegającego na powierzeniu rozstrzygania tej kwestii członkom Komisji, zamiast Premierowi.

Niezależność KNF oznacza stan, w którym organ nadzoru posiada możliwość własnej, swobodnej oceny zachowania podmiotu nadzorowanego, a także stosowania wszelkich przysługujących mu instrumentów nadzorczych w stosunku do określonych podmiotów. Z pełnym przekonaniem należy stwierdzić, że sytuacja, w której organ nadzoru byłby całkowicie niezależny od jakichkolwiek wpływów nie jest możliwa, jednakże ustawodawca winien w taki sposób kształtować strukturę i sposób organizacji Komisji, by w jak największym stopniu minimalizować ewentualne naciski. Z niezależnością Komisji stale związane są takie cechy jak: transparentność, jedność i rzetelność. Cechy te mają swój wydźwięk w działaniach Komisji, m.in. prezentowaniu w corocznych sprawozdaniach kierunków swoich działań, prawidłowej ocenie działań podmiotów nadzorowanych, a także

[555] Przykład przyznanych uprawnień stanowi art. 13 u.n.r.k. zgodnie z którym Przewodniczący Komisji wydaje postanowienia o wszczęciu postępowania administracyjnego oraz, w przypadkach określonych w ustawie lub odrębnych przepisach, inne postanowienia, zarządzenia i zalecenia. W tym zakresie Przewodniczący Komisji wykonuje uprawnienia Komisji.

dążenie do jak najpełniejszej realizacji postawionych jej celów. KNF jest instytucją niezależną – w aspekcie organizacyjnym, finansowym, metodologicznym i programowym.

2.3. Zasada adekwatności

Organ nadzoru wypełnia nałożone nań zadania w sposób unormowany przez ustawodawcę, stosując przyznane mu instrumenty nadzorcze. W uproszczeniu można przyjąć, że na proces nadzoru składa się stadium kontroli oraz etap stosowania w związku z otrzymanym wynikiem kontroli odpowiednich środków nadzorczych, rozumianych jako podjęcie rozstrzygnięcia nadzorczego adekwatnego do zaistniałej sytuacji faktycznej. Zasada adekwatności jest bezpośrednio związana ze stosowaniem przez Komisję środków nadzorczych normatywnie określonych w katalogu zamkniętym. Stanowią one instrumenty ingerencji organu nadzoru w działalność podmiotów nadzorowanych podejmowane w celu zapobieżenia nieprawidłowościom lub przywrócenia stanu faktycznego zgodnego ze stanem postulowanym.

Przyznane Komisji środki nadzorcze różnią się między sobą stopniem intensyfikacji. Co do zasady ich wybór został pozostawiony uznaniu Komisji, jednakże ta została zobowiązana do uwzględniania zasady odpowiedniego stosowania środków. W aktach normatywnych będących podstawą stosowania środków nadzorczych brak jest wskazania, które środki winny być stosowane przez Komisję w pierwszej kolejności, a które w ostatniej. Przy stosowaniu środków nadzorczych KNF winna zważyć, czy cele nadzoru zostaną zrealizowane, a także na zasadę interesu publicznego oraz słusznych interesów podmiotów nadzorowanych. W przypadku, gdy do wyeliminowania nieprawidłowości wystarczający będzie mniej inwazyjny środek, wówczas winna go zastosować. Ograniczeniem posiadanego przez Komisję w pewnych przypadkach uznania administracyjnego w zakresie stosowania środków nadzorczych jest niewątpliwie zasada równości, zgodnie z którą podobne naruszenia dokonane przez nadzorowane instytucje, powinny być traktowane w taki sam sposób. Tym samym istotną rolę w tym zakresie spełnia jawność rozstrzygnięć KNF.

Zastosowane środki nadzorcze winny być adekwatne do rodzaju i rozmiaru naruszeń, jednocześnie postulowane jest, by nie miały one wpływu na sytuację innych podmiotów, aniżeli tych, w stosunku do których są stosowane. Z treści art. 138 ust. 3 pr. bank. jednoznacznie wynika, że dopuszczalna jest kumulacja przedmiotowa i podmiotowa środków nadzorczych. Istotą kumulacji przedmiotowej jest możliwość zastosowania wobec banku kilku środków nadzorczych wobec jednokrotnie popełnionego naruszenia prawa. Z kolei

kumulacja podmiotowa oznacza możliwość stosowania środków nadzorczych zarówno do banku jak i Członka Zarządu banku.

Środki nadzorcze będące w posiadaniu organu nadzorczego muszą być skorelowane z zadaniami, funkcjami i celami nadzoru, gdyż jedynie wówczas sprawowany nadzór będzie efektywny, a tym samym możliwa będzie realizacja postawionych przez ustawodawcę celów tegoż nadzoru.

Zasada adekwatności jest związana nie tylko z stosowaniem przez Komisję środków nadzorczych, ale także badaniami banku i dokonywaniem oceny nadzorczej. W uchwale KNF nr 9/2019[556] wprost wskazano, że Komisja obligatoryjnie uwzględnia wówczas zasadę proporcjonalności, w tym m.in.: wielkość, znaczenie systemowe, charakter, skalę i złożoność prowadzonej przez bank działalności oraz przynależność do systemów ochrony, o których mowa w ustawie o funkcjonowaniu banków spółdzielczych; wyniki poprzedniego badania i oceny nadzorczej; wyniki analiz sytuacji ekonomiczno – finansowej, w tym testów warunków skrajnych.

Należy uznać za słuszny pogląd wedle którego, Komisja korzystając ze środków nadzorczych winna zaraz po zasadzie legalności środków nadzorczych mieć na uwadze zasadę proporcjonalności, której znaczenie pod kątem sprawowanego nadzoru jest niemalże równie istotne[557].

3. Regulacje normatywne kształtujące kompetencje Komisji Nadzoru Finansowego nad rynkiem finansowym

3.1. Zadania i funkcje Komisji Nadzoru Finansowego

W pierwszym rozdziale dysertacji w ramach zagadnienia sposobu działania i organizacji krajowego organu nadzoru wskazane zostały zadania powierzone Komisji. W tym miejscu zasadne wydaje się dokonanie szczegółowej analizy każdego z nich. Prawodawca, tworząc katalog zadań Komisji odwołał się do norm o charakterze ogólnokompetencyjnym, które stanowią podstawę do podejmowania działań o niewładczym charakterze[558]. Zadania, funkcje i cele KNF są ze sobą wzajemnie powiązane z uwagi na to, że dotyczą tego samego podmiotu. A zatem KNF podejmuje działania, aby wypełnić ściśle określone cele. Zadania nie zostały ograniczone jedynie do sprawowania nadzoru nad rynkiem finansowym. Przypomnieć

[556] Uchwała nr 9/2019 Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie trybu wykonywania nadzoru nad działalnością bankową (Dz. Urz. KNF z 2019 r., poz. 2).
[557] M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania,* Warszawa 2008, s. 236 i n.; K. Kohutek, [w:] *Prawo bankowe. Komentarz,* red. F. Zoll, t. II, Warszawa 2005, s. 511.
[558] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Polskie prawo administracyjne,* Warszawa 2008, s. 206.

wypada, że przekształcenie nadzoru sektorowego w nadzór zintegrowany nie miało wpływu na zmianę roli, zadań i obowiązków nowego organu nadzoru.

Wymienione zadania zostały określone w sposób ogólny, nie tworzą one katalogu zamkniętego, bowiem zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 7 u.n.r.f. Komisja wykonuje także inne zadania określone ustawami[559]. Ilość zadań Komisji stale się zwiększa, co ma swoją podstawę w przemianach zachodzących na rynku finansowym. Nadanie przez ustawodawcę katalogowi zadań KNF charakteru otwartego uznać należy za słuszne, mając na względzie aspekt praktyczny procesu ich realizacji przez Komisję. Taki sposób unormowania zwiększa sprawność nadzoru i umożliwia jego stałe dopasowywanie do specyfiki funkcjonowania rynku finansowego. Z drugiej zaś strony, mając na względzie treść zasady praworządności, organ administracji publicznej, a zatem KNF może ingerować w przebieg procesów społecznych i gospodarczych jedynie w zakresie oraz w sposób wynikający z wyraźnego upoważnienia ustawowego do podjęcia określonych czynności.

Zasadny wydaje się podział zadań KNF określonych w art. 4 ust. 1 u.n.r.f. na dwie grupy, tj. zadania wykonywane w ramach nadzoru nad podmiotami określonymi w art. 1 ust. 2 u.n.r.f. oraz zadania odnoszące się do całości zagadnień rynku finansowego zarówno w ujęciu podmiotowym, jak i przedmiotowym[560].

Zadania opisane w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.n.r.f. są urzeczywistniane za pomocą uprawnień nadzorczych, których zastosowanie jest wiążące dla podmiotów nadzorowanych. Dla realizacji pozostałych zadań wskazanych w art. 4 ust. 1 pkt 2 i następne u.n.r.f. Komisji, nie zostały przyznane wiążące uprawnienia nadzorcze.

Zadania Komisji polegające na sprawowaniu nadzoru w nad rynkiem finansowym określonym w art. 1 ust. 2 u.n.r.f. szczegółowo regulowane są w ustawach sektorowych związanych z funkcjonowaniem poszczególnych segmentów rynku finansowego[561]. W skład tych zadań wchodzi m.in. udzielanie zezwoleń, a polega ono na tym, że Komisja sprawdza pod względem formalnym, czy podmioty dopuszczone do działania na rynku finansowym spełniają wymagania ustawowe. Zadania realizowane w ramach nadzoru analitycznego nad rynkiem finansowym cechują się stałym monitorowaniem i oceną sytuacji występującej na rynku finansowym oraz sytuacji poszczególnych podmiotów, identyfikowaniu rzeczywistych lub potencjalnych zagrożeń, a także w razie konieczności, podejmowaniu działań

[559] 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. Wlaźlak, Warszawa 2015, s. 629 i n.
[560] L. Góral, *Ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym. Komentarz do art. 4*, Warszawa 2013, s. 18.
[561] Taki sposób regulacji zastosowany przez ustawodawcę wpływa na jej przejrzystość. Uregulowanie wszystkich kompetencji nadzorczych KNF w jednej ustawie czyniłoby ją nieczytelną.

interwencyjnych. Komisja dokonuje analizy na podstawie zarówno dokumentacji przedstawionej przez podmioty nadzorowane, ale także dokumentacji sporządzonej przez podmioty zewnętrzne. Przedmiot oceny stanowią zmiany dokonywane w jednostce nadzorowanej, przestrzeganie obowiązujących regulacji normatywnych, w szczególności dotyczących adekwatności kapitałowej. Kolejną grupę stanowią zadania regulacyjno – ostrożnościowe w postaci wydawania uchwał i rekomendacji ostrożnościowych przez KNF, których celem jest zapobieganie i zwalczanie nadużyć na rynku finansowym[562].

Zadania Komisji określone w art. 4 ust. 1 pkt 2 – 3 u.n.r.f. przybierają różnorodną formę i nie można ich zdefiniować w sposób jednoznaczny. Można do nich zaliczyć oficjalne stanowiska UKNF publikowane na stronie internetowej, np. w sprawie polityki dywidendowej, stanowisko UKNF dotyczące identyfikacji klienta i weryfikacji jego tożsamości w bankach oraz oddziałach instytucji kredytowych w oparciu o metodę wideoweryfikacji, stanowisko w sprawie dobrych praktyk dotyczących funkcji compliance w zakładach ubezpieczeń i zakładach reasekuracji.

Podejmowanie przez Komisję działań mających na celu wspieranie rozwoju innowacyjności rynku finansowego powiązane jest z wydaniem przez KNF interpretacji indywidualnej, uregulowanej w art. 11b u.n.r.f. Wydanie interpretacji tego rodzaju stanowi swoistą gwarancję braku odpowiedzialności podmiotów nadzorowanych, w przypadku gdy ich działalność zgodna będzie z wytycznymi wskazanymi w interpretacji wydanej przez organ nadzorczy[563]. Spełnienie wymogu innowacyjności nastąpi natomiast, gdy dany produkt lub usługa nie jest oferowany jeszcze w obrębie krajowego rynku finansowego[564].

Kolejne zadanie polegające na podejmowaniu działań mających na celu przeciwdziałanie zagrożeniom w zakresie bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych zostało wprowadzone stosunkowo niedawno[565]. Okoliczność ta miała związek z koniecznością wzmożonej ochrony systemów teleinformatycznych, co spowodowane zostało agresją Rosji w stosunku do państw europejskich.

Działania edukacyjne i informacyjne dotyczące funkcjonowania rynku finansowego, jego zagrożeń oraz podmiotów na nim funkcjonujących dokonywane są w celu ochrony uzasadnionych interesów uczestników rynku finansowego. Ustawodawca wskazał na

[562] M. Olszak, *Bankowe normy ostrożnościowe,* Białystok 2011, s. 320 i n.
[563] I. Sroka, P. Wajda, *Indywidualna interpretacja Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie produktów i usług mających na celu rozwój innowacyjności rynku finansowego*, „Monitor Prawa Bankowego" 2021, nr 3, s. 54.
[564] M. Śliwa – Wajda, *Interpretacja indywidualna Komisji Nadzoru Finansowego jako prawna forma działania administracji publicznej – charakterystyka instytucji*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2020, nr 9, s. 37.
[565] pkt 3b w art. 4 ust. 1 u.n.r.f. został dodany na mocy art. 59 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o finansowaniu społecznościowym dla przedsięwzięć gospodarczych i pomocy kredytobiorcom (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 414).

przykładowy sposób wykonywania tych zadań – poprzez publikowanie ostrzeżeń i komunikatów w publicznym radiu i telewizji. Zadania edukacyjne KNF prowadzi w sposób pośredni (w ramach projektu edukacyjnego Centrum Edukacji dla Uczestników Rynku – CEDUR prowadzona jest działalność szkoleniowa, wydawnicza oraz programy edukacyjne, takie jak podcast UKNF „Finanse pod nadzorem" oraz konkurs o Nagrodę Przewodniczącego KNF za najlepszą pracę doktorską z zakresu rynku finansowego) oraz bezpośredni (poprzez organizację wykładów). W ten sposób zostaje upowszechniona wiedza dotycząca zasad funkcjonowania rynku finansowego. Działania informacyjne Komisja w przeważającej części prowadzi za pomocą specjalnej strony internetowej poświęconej jej działalności. Głównym narzędziem prowadzenia przez KNF działań informacyjnych jest serwis internetowy. Zawiera on informacje dotyczące m.in. Komisji jako organu nadzoru nad rynkiem finansowym, Dziennik Urzędowy KNF, informacje związane z nałożonymi karami przez Komisję, wiadomości dotyczące współpracy podejmowanej przez KNF na arenie międzynarodowej. Na prowadzonej przez organ nadzoru stronie internetowej, stale uaktualniane są dane na temat nadzorowanych podmiotów poszczególnych segmentów rynku finansowego oraz informacje związane z procesami zachodzącymi na rynku finansowym, m.in. zestawienia tych podmiotów, dane statystyczne, publikacje, sprawozdania roczne UKNF i KNF, komunikaty, stanowiska Urzędu.

Udział w przygotowywaniu projektów aktów prawnych z zakresu nadzoru nad rynkiem finansowym jest zarówno zadaniem KNF jak i realizacją funkcji regulacyjnej Komisji[566]. KNF ma możliwość jedynie uczestniczenia w pracach legislacyjnych, nie przysługuje jej prawo inicjatywy ustawodawczej, która zgodnie z art. 118 ust. 1 i 2 Konstytucji RP przysługuje jedynie posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej, Radzie Ministrów oraz grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Komisja pełni rolę doradczą i opiniodawczą wobec podmiotów, którym inicjatywa ustawodawcza przysługuje. Na podstawie art. 7 ust. 3 u.n.r.k. Komisja może występować do właściwych organów z wnioskami o wydanie lub zmianę przepisów wykonawczych przewidzianych przepisami ustaw. W przypadku uznania przez Komisję, iż zachodzi potrzeba zmian w zakresie regulacji normatywnych na rynku kapitałowym, a tym samym konieczna jest interwencja prawodawcy, może zainicjować proces legislacyjny wskazując konieczny zakres regulacji. Mając na względzie przedstawione kompetencje Komisji, uznać należy, że

[566] W. Hoff, *Recepcja pojęcia regulacji i organu regulacyjnego na przykładzie polskiego prawa,* „Państwo i Prawo" 2005, z. 8, s. 38 i n.; D. Cyman, *System ochrony klienta ma rynku finansowym w Polsce,* [w:] *Ochrona konsumenta na polskim i międzynarodowym rynku finansowym,* red. J. Monkiewicz, E. Rutkowska – Tomaszewska, Warszawa 2019, s. 113.

ustawodawca przyjął stosunkowo aktywny udział Komisji w kreowaniu powszechnie obowiązujących aktów normatywnych[567].

W roku 2011 KNF była zaangażowana w przygotowywanie i opiniowanie kilkudziesięciu projektów ustaw, założeń do projektów ustaw oraz rozporządzeń, m.in. projekt założeń do projektu ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej mającej na celu implementację prawa unijnego. Innym przykładem wypełniania zadań określonych w art. 4 ust. 1 pkt 5 u.n.r.f. jest udział KNF w pracach nad projektem ustawy o zmianie funduszy inwestycyjnych[568].

Istota stwarzania przez KNF możliwości polubownego i pojednawczego rozstrzygania sporów między uczestnikami rynku finansowego polega na powołaniu sądu polubownego, przed którym możliwe są dwie drogi polubownego rozwiązywania sporów na rynku finansowym, tj. alternatywne do postępowania sądowego, postępowanie mediacyjne oraz postępowanie sądowe[569]. Powinności KNF w tym zakresie stanowią istotne uzupełnienie katalogu zadań tegoż organu o szczególnym charakterze i wysokim poziomie istotności dla praktyki obrotu na rynku finansowym.

Następnym zadaniem, związanym ze współpracą z Polską Agencją Nadzoru Audytowego, polegającym na udzielaniu informacji, wyjaśnień i przekazywaniu dokumentów, w zakresie niezbędnym do realizacji zadań związanych z monitorowaniem rynku w zakresie monitorowania jakości i konkurencji na rynku uznać należy za przejaw współpracy istniejącej pomiędzy podmiotami spełniającymi rolę nadzorczą. Polska Agencja Nadzoru Audytowego sprawuje nadzór m.in. nad: wykonywaniem zawodu biegłego rewidenta, działalnością firm audytorskich, czy też działalnością Polskiej Izby Biegłych Rewidentów. W konsekwencji, Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego przy wykonywaniu zadań niezbędne są informacje, które posiada KNF, zaś Komisja w ramach informacyjnych

[567] M. Dyl, *Środki nadzoru na rynku kapitałowym*, Warszawa 2012, s. 91.

[568] Projekt nowelizacji ustawy miał na celu implementację dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/65/WE z 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (UCITS) (Dz. Urz. UE 2009 L 302/32) oraz aktów wykonawczych do niej: dyrektywy Komisji 2010/44/UE w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/65/WE z 1 lipca 2010 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/65/WE w zakresie niektórych przepisów dotyczących łączenia funduszy, modeli funduszy podstawowych i powiązanych oraz procedury powiadamiania (Dz. Urz. UE 2010 L 176/28) oraz dyrektywy Komisji 2010/43/UE z 1 lipca 2010 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/65/WE w zakresie wymogów organizacyjnych, konfliktów interesów, prowadzenia działalności, zarządzania ryzykiem i treści umowy pomiędzy depozytariuszem a spółką zarządzającą (Dz. Urz. UE 2010 L 176/42).

[569] E. Rutkowska, D. Wojtczak, *Alternatywne sposoby rozwiązywania sporów między bankiem a konsumentem usług bankowych,* „Prawo Bankowe" 2008, nr 7 – 8, s. 72 i n.; E. Rutkowska, *Sąd Polubowny Komisji Nadzoru Finansowego nowym rozwiązaniem w zakresie alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów między uczestnikami rynku finansowego,* „ADR Arbitraż i Mediacja" 2008, nr 4, s. 77 – 89.

środków nadzorczych może jednocześnie występować o pożądane przez nią informacje, mogące zostać wykorzystane na potrzeby sprawowanego przez nią nadzoru. Omówienie innych zadań Komisji nastąpi w dalszej części niniejszego rozdziału.

Rodzaje zadań nakładanych przez ustawodawcę na organ nadzorczy determinują funkcje tego organu[570]. Funkcje Komisji są klasyfikowane w pluralistyczny sposób. I. Kraś wskazuje na następujące funkcje organu nadzoru: funkcję kontrolno – nadzorczą, funkcję policyjną, funkcję organizatorsko – inspirującą, funkcję informacyjną oraz funkcję legislacyjną[571]. Z kolei A. Nadolska wskazuje, że Komisja pełni funkcję licencyjną (reglamentacyjną), funkcję regulacyjną, funkcję kontrolno – nadzorczą, funkcję informacyjną oraz funkcję policyjną[572]. Przytoczone podziały uznać należy za zbyt szczegółowe i rozdrobnione, w konsekwencji na potrzeby niniejszej pracy przyjęto podział funkcji na licencyjną, regulacyjną oraz nadzorczą. Funkcje te są spełniane przez Komisję w stosunku do całego rynku finansowego, nie tylko wobec poszczególnych jego segmentów, jednakże w stosunku do segmentu bankowego i kapitałowego funkcje te realizowane są w największym stopniu.

Pierwsza funkcja KNF łączy się z nadzorem uprzednim, polegającym na tym, iż krajowy organ nadzoru dokonuje analizy wstępnej, mającej miejsce jeszcze przed rozpoczęciem działalności przez dany organ nadzorowany. Weryfikacji na tym etapie podlega kwestia spełnienia przez dany podmiot wszystkich wymogów formalnych,. Funkcja licencyjna sprawowana jest także podczas wykonywania już przez organ nadzorowany działalności. W ramach funkcji licencyjnej Komisji, wykonywanej w stosunku do sektora bankowego mieszczą się następujące czynności: wydawanie zezwolenia na utworzenie banku oraz na wykonywanie działalności bankowej. Rygorystyczne przesłanki dotyczące wykonywania działalności bankowej mają wpływ na postrzeganie banku jako instytucji zaufania publicznego, zapewnienie stabilności systemu finansowego i jego bezpieczeństwa[573].

Przykład funkcji licencyjnej został zawarty w art. 60 u.n.u., zgodnie z którym krajowy organ nadzoru może wystąpić do zagranicznych organów nadzoru państwa, na którego terytorium ma siedzibę podmiot wchodzący w skład konglomeratu finansowego, z wnioskiem

[570] A. Nadolska, *Komisja Nadzoru Finansowego w nowej instytucjonalnej architekturze europejskiego nadzoru finansowego,* Warszawa 2014, s. 326.
[571] I. Kraś, *Komisja Nadzoru Finansowego w systemie finansowym polski w latach 2006 – 2016,* Warszawa 2018, s. 161.
[572] A. Nadolska, *Komisja…, op. cit.*, s. 326.
[573] J. Głuchowski, *Komisja Nadzoru Finansowego…, op. cit.*, s. 145 i n.; E.W. Pływaczewski, E. M. Guzik – Makaruk, *Ochrona rynków finansowych – przeciwdziałanie patologiom. Wprowadzenie do problematyki prania pieniędzy,* [w:] *Przeciwdziałanie patologiom na rynkach finansowych: od edukacji ekonomicznej po prawnokarne środki oddziaływania,* red. E.W. Pływaczewski, Warszawa 2015, s. 21.

o: przeprowadzenie weryfikacji informacji dotyczących tego podmiotu przez zagraniczny organ nadzoru; umożliwienie mu wzięcia udziału w weryfikacji dokonywanej przez inny organ nadzoru. Z takiego sposobu uregulowania kompetencji Komisji wynika jej funkcja licencyjno – sprawozdawcza.

KNF jest nazywany organem regulacyjnym, a zatem posiada zdolność do oddziaływania na uczestników rynku finansowego w strategicznych dla państwa obszarach[574]. Funkcję regulacyjną Komisji rozumieć należy jako określanie pewnych standardów przez organ nadzoru w celu zachowania bezpieczeństwa i stabilności rynku finansowego. Działania Komisji o charakterze regulacyjnym są niezbędne z uwagi na wadliwości mechanizmu rynkowego, w szczególności w obszarze sektora bankowego. Funkcja regulacyjna jest spełniona, gdy akty prawne są źródłem regulacji prawnych zapewniających bezpieczeństwo działalności bankowej, m.in. poprzez zobowiązanie banków do spełniania określonych obowiązków pod rygorem zastosowania sankcji. Sprawowanie tej funkcji jest uzasadnione interesem publicznym. Banki zobowiązane są do bezwzględnego przestrzegania norm ostrożnościowych w zakresie prowadzonej przez siebie działalności. Z kolei normy strukturalne mają na celu zachowanie stabilności struktury sektora bankowego w ten sposób, by ograniczyć pojawianie się kryzysów bankowych i związanych z nimi skutkom.

Uprawnienia regulacyjne w sferze nadzoru finansowego KNF realizuje w szczególności poprzez uchwały, wydawane na podstawie upoważnień wskazanych w ustawach sektorowych oraz u.n.r.f. Delegacje dla KNF do wydawania takich regulacji zawiera m.in. art. 11 ust. 1 u.n.r.f., art. 24 ust. 6 ustawy o listach zastawnych, art. 137 ust. 1 pkt 5 pr. bank., art. 365 ust. 1 ustawy o działalności ubezpieczeniowej.

Wypełnianie przez KNF funkcji regulacyjnej należy postrzegać także jako obowiązek ustanawiania przezeń tzw. przyjętych praktyk rynkowych. Ustawą o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym[575] została wprowadzona definicja „Kodeksu Dobrych Praktyk", zgodnie z którą rozumie się przez to zbiór zasad postępowania, a w szczególności norm etycznych i zawodowych, przedsiębiorców, którzy zobowiązali się do ich przestrzegania w odniesieniu do jednej lub większej liczby praktyk rynkowych. Podstawą zrównoważonego rozwoju i bezpieczeństwa rynku jest etyczny wymiar działań instytucji finansowych świadczących usługi finansowe na rzecz klientów. Komisja w toku swej

[574] M. Wierzbowski, J. Jagielski, *Organy regulacyjne – wybrane problemy,* [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr hab. Jackowi M. Langowi,* red. J. Jagielski, E. Stefańska, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2009, s. 352.
[575] Ustawa z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz. U. z 2017 r., poz. 2070), dalej jako: „ustawa o przeciwdziałaniu".

działalności podjęła uchwałę w sprawie wsparcia inicjatywy przyjęcia Kanonu Dobrych Praktyk[576]. W uchwale Komisja stwierdziła między innymi, że ograniczenia nakładane dobrowolnie przez uczestników rynku finansowego na siebie mają ogromne znaczenie dla jego funkcjonowania. Kanon Dobrych Praktyk Rynku Finansowego ma charakter ogólny, niemniej jednak *de lege ferenda* winno dążyć się do ich uszczegółowienia w stosunku do poszczególnych segmentów rynku finansowego[577].

Kanon Dobrych Praktyk Rynku Finansowego artykułuje podstawowe wartości i ideały etyczne przyświecające instytucjom finansowym, a wszystkie zasady Kanonu stanowią integralną, wzajemnie uzupełniającą się całość. Równocześnie Kanon pozostawia instytucjom finansowym oraz ich organizacjom samorządowym swobodę kształtowania i ocenę stosowania standardów etycznych w zgodzie ze specyfiką poszczególnych sektorów rynku i różnych rozwiązań organizacyjnych, a także z ich dorobkiem w tworzeniu i doskonaleniu zasad dobrych praktyk. Samodzielność i dobrowolność nie może bowiem oznaczać przyjęcia i stosowania reguł postępowania pozostających w sprzeczności z prawem. Jeśli postanowienia kodeksów dobrych praktyk, które zostały samodzielnie ustalone i dobrowolnie przyjęte, stoją w sprzeczności z przepisami prawa, ich stosowanie należy uznać za nieuczciwą praktykę rynkową.

Ustawodawca w uzasadnieniu ustawy o przeciwdziałaniu uznał, że dobrowolność tworzenia i przestrzegania pewnych norm postępowania wskazuje, że kodeksy dobrych praktyk są instrumentami o charakterze samoregulacyjnym. Samoregulacja (soft – *regulatory system*) jest często określana jako „miękkie prawo" (*soft law*) – zarówno bowiem źródło powstania kodeksów postępowania, jak również ich stosowanie i kontrola przestrzegania oparta jest na dobrowolnym uznaniu przez przedsiębiorców. Kodeksy dobrych praktyk są normami postępowania o charakterze pozaprawnym (ich źródłem nie są przepisy prawne), którym jednak przyznano prawny charakter w ustawie o przeciwdziałaniu. Istota samodyscypliny polega, z jednej strony, na dobrowolnym przyjęciu określonych zasad postępowania (samoregulacja), z drugiej zaś – na zbudowaniu odpowiedniego systemu zapewniającego ich przestrzeganie (samokontrola). Funkcja regulacyjna realizowana przez Komisję jest niezbędna z uwagi na fakt, że klient korzystający między innymi z usług sektora bankowego, co do zasady jest słabszą stroną danego stosunku prawnego.

[576] Uchwała KNF nr 99/08 z dnia 18 marca 2008 r. w sprawie rekomendacji stosowania Kanonu Dobrych Praktyk Rynku Finansowego (Dz. Urz. KNF z 2008 r., Nr 3, poz. 9).
[577] M. Aluchna, *Dobre praktyki corporate governance. Światowe tendencje a polskie doświadczenia,* „E – Mentor" 2008, nr 2/24, s.18.

Funkcja nadzorcza KNF obejmuje postępowanie naprawcze w bankach, nadzór inspekcyjny oraz analityczny. Realizowana jest przez trzy rodzaje czynności, a więc: czynności wstępne (uprzednie), bieżące (operacyjne) oraz następcze. Do działań nadzorczych należą działania faktyczne polegające na analizie zachowania podmiotów nadzorowanych oraz działania prawne oznaczające możliwość zastosowania adekwatnych w określonej sytuacji środków nadzorczych.

Każda z przypisanych Komisji funkcji jest wykonywana na trzech płaszczyznach, a więc: zewnętrznej (analiza działalności nadzorowanej instytucji na podstawie dokumentacji sprawozdawczej dostarczonej przez jednostkę lub inny podmiot), wewnętrznej (przeprowadzanie inspekcji na miejscu) oraz na podstawie normatywnej poprzez wydawanie regulacji ostrożnościowych.

Nadzór bankowy ma możliwość przeprowadzenia inspekcji w bankach, która może odbyć się w dwojaki sposób – w siedzibie banku oraz w siedzibie nadzorcy. Pierwszy rodzaj inspekcji jest przeprowadzany w sposób nieregularny, w zależności od sytuacji finansowej określonego banku. Z kolei inspekcja zza biurka polega na analizowaniu wyników ekonomiczno – finansowych banku wynikających z dostarczonych przez bank informacji. W przeciwieństwie do inspekcji na miejscu, inspekcja zza biurka ma charakter ciągły. Komisja dzięki uprawnieniom, w które została wyposażona, ma możliwość zarówno pośredniego jak i bezpośredniego oddziaływania na działalność wszystkich uczestników rynku finansowego. Może wywierać wpływ na zdarzenia zachodzące na nadzorowanych przez nią segmentach rynku finansowego.

3.2. Nadzór sprawowany nad rynkiem finansowym z wyłączeniem nadzoru nad sektorem bankowym

3.2.1. Nadzór nad rynkiem kapitałowym

Realizacja kompetencji nadzorczych przez Komisję w stosunku do rynku kapitałowego następuje zgodnie z zasadą zgodności z prawem, zasadą bezpieczeństwa obrotu, zasadą ochrony interesów uczestników, zasadą uczciwego obrotu.

Zadania nadzorcze Komisji w zakresie funkcjonowania rynku kapitałowego zostały określone na trzech poziomach regulacji. Pierwszym poziomem jest regulacja wspólna dla całego rynku finansowego zawarta w u.n.r.f., odnosząca się poza rynkiem kapitałowym również do rynku bankowego, emerytalnego i ubezpieczeniowego, a także innych sektorów rynku finansowego. Do zadań Komisji unormowanych na gruncie u.n.r.k. należy: podejmowanie działań służących prawidłowemu funkcjonowaniu rynku kapitałowego,

sprawowanie nadzoru nad działalnością podmiotów nadzorowanych oraz wykonywaniem przez te podmioty obowiązków związanych z ich uczestnictwem w obrocie na rynku kapitałowym, w zakresie określonym przepisami prawa, podejmowanie działań edukacyjnych i informacyjnych w zakresie funkcjonowania rynku kapitałowego, wykonywanie innych zadań określonych przepisami prawa, a także przygotowywanie projektów aktów prawnych związanych z funkcjonowaniem rynku kapitałowego. Komisja została uprawniona do występowania do właściwych organów z wnioskami o wydanie lub zmianę przepisów wykonawczych przewidzianych przepisami ustaw. W przedstawionej regulacji katalog zadań KNF jest jedynie pozornie zamknięty. W rzeczywistości ma on charakter otwarty z uwagi na zawarte w tych regulacjach odesłanie do innych norm kreujących kompetencje KNF[578]. Regulacje ustawowe stanowiące o uprawnieniach KNF zostały umiejscowione między innymi w u.o.i.f., ustawie o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi[579], czy też ustawie o giełdach towarowych[580].

W celu scharakteryzowania nadzoru sprawowanego przez KNF nad rynkiem finansowym z wyłączeniem nadzoru nad sektorem bankowym, poddano analizie segment kapitałowy rynku finansowego, będący obok bankowego jednym z najbardziej rozbudowanych i istotnych. Podkreślenia wymaga fakt, że podział rynku finansowego ma charakter konwencjonalny. Uprawnienia nadzorcze KNF zostały wyselekcjonowane w taki sposób, by w jak najpełniejszy sposób przedstawić ich rzeczywisty wpływ na te segmenty rynku finansowego.

Pojęcie rynku kapitałowego zdefiniowane zostało w art. 2 pkt 6 u.n.r.k. zgodnie z którym zagadnienie to należy rozumieć jako: rynek papierów wartościowych i innych instrumentów finansowych – w zakresie, w jakim do tych papierów wartościowych i instrumentów finansowych stosuje się przepisy ustaw – u.o.i.f. oraz u.o.p., oraz rozporządzenia 236/2012[581] i rozporządzenia 648/2012[582], oraz rynek usług świadczonych przez fundusze inwestycyjne i inne instytucje wspólnego inwestowania – w zakresie, w jakim

[578] A. Chłopecki, M. Dyl, *Prawo rynku kapitałowego,* Warszawa 2017, s. 24 – 24.
[579] Ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (Dz. U. z 2023 r., poz. 681), dalej jako: „u.f.i.".
[580] Ustawa z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych (Dz. U. z 2023 r., poz. 380), dalej jako: „u.g.t.".
[581] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 236/2012 z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie krótkiej sprzedaży i wybranych aspektów dotyczących swapów ryzyka kredytowego (Dz. U. UE. L. z 2012 r. Nr 86, str. 1 z późn. zm.).
[582] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie instrumentów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym, kontrahentów centralnych i repozytoriów transakcji (Dz. U. UE. L. z 2012 r. Nr 201, str. 1 z późn. zm.).

do tych usług i podmiotów stosuje się przepisy u.f.i., i przepisy rozporządzeń 345/2013[583] oraz 346/2013[584], oraz rynek towarów giełdowych w rozumieniu u.g.t. oraz rynek dwudniowych kontraktów na rynku kasowym, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia 1031/2010[585] – w zakresie, w jakim do obrotu tymi uprawnieniami do emisji stosuje się przepisy tego rozporządzenia, rynek usług finansowania społecznościowego, o których mowa w art. 2 ust. 1 lit. a rozporządzenia 2020/1503[586]. Zdefiniowanie rynku kapitałowego nastąpiło poprzez wskazanie rodzajów rynków, których funkcjonowanie jest regulowane. Rynek kapitałowy jest rynkiem, na którym podmioty gospodarcze pozyskują środki na realizację przedsięwzięć wymagających długiego okresu finansowania. Rynek kapitałowy dzieli się na pierwotny, obejmujący transakcje między emitentem papierów wartościowych a ich nabywcami i rynek wtórny, który jest rynkiem transakcji, w których emitent nie występuje[587]. Rynek kapitałowy jest traktowany jako część rynku finansowego, ale także jako odrębny segment rynku, oparty na zasadzie swobody przepływu kapitału i płatności[588].

U.o.i.f. stanowi normatywną podstawę w zakresie bieżącej kontroli spółki prowadzącej rynek regulowany, przez którą obejmuje przede wszystkim prawo wstępu do siedziby i do lokalu spółki prowadzącej rynek regulowany przez upoważnionego przedstawiciela Przewodniczącego KNF celem wglądu do ksiąg, dokumentów i innych nośników informacji, a także prawo jego uczestnictwa w posiedzeniach rady nadzorczej spółki prowadzącej rynek regulowany oraz w walnych zgromadzeniach tej spółki. Na żądanie Przewodniczącego KNF lub osoby przez niego upoważnionej, osoby uprawnione do reprezentowania spółki prowadzącej rynek regulowany lub wchodzące w skład jej organów zarządzających i nadzorczych albo pozostające z tą spółką w stosunku pracy są obowiązane

[583] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 345/2013 z dnia 17 kwietnia 2013 r. w sprawie europejskich funduszy venture capital (Dz. U. UE. L. z 2013 r. Nr 115, str. 1 z późn. zm.).
[584] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 346/2013 z dnia 17 kwietnia 2013 r. w sprawie europejskich funduszy na rzecz przedsiębiorczości społecznej (Dz. U. UE. L. z 2013 r. Nr 115, str. 18 z późn. zm.).
[585] Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1031/2010 z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie harmonogramu, kwestii administracyjnych oraz pozostałych aspektów sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych na mocy dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii (Dz. U. UE. L. z 2010 r. Nr 302, str. 1 z późn. zm.).
[586] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1503 z dnia 7 października 2020 r. w sprawie europejskich dostawców usług finansowania społecznościowego dla przedsięwzięć gospodarczych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) 2017/1129 i dyrektywę (UE) 2019/1937 (Dz. U. UE. L. z 2020 r. Nr 347, str. 1 z późn. zm.).
[587] T. Siudek, *Wybrane zagadnienia z finansów,* Warszawa 2006, s. 65.
[588] P. Wajda, *Efektywność informacyjna rynku giełdowego,* Warszawa 2011, s. 34; M. Dyl, *Kształt i kontrola nadzoru nad rynkiem kapitałowym (wybrane zagadnienia),* [w:] *Granice wolności gospodarczej w systemie społecznej gospodarki rynkowej: księga jubileuszowa z okazji 40 – lecia pracy naukowej prof. dr hab. Jana Grabowskiego*, Katowice 2004, s. 53.

do niezwłocznego sporządzenia i przekazania, na koszt spółki, kopii dokumentów i innych nośników informacji oraz do udzielenia pisemnych lub ustnych wyjaśnień. Tożsame instrumenty przysługują wyżej wymienionym podmiotom także w stosunku do Krajowego Depozytu. Przeprowadzenie przez Komisję czynności kontrolnych ma na celu weryfikację stanu faktycznego występującego w podmiotach kontrolowanych w stosunku do założeń prowadzenia działalności zgodnie z wymogami określonymi w przepisach prawa[589]. Wyniki czynności kontrolnych stanowią podstawę do zastosowania określonych sankcji administracyjnoprawnych przez organ nadzorczy[590].

Możliwości nadzorcze przyznane KNF w stosunku do rynku kapitałowego, a konkretniej w stosunku do spółki prowadzącej rynek regulowany, można określić jako ingerujące w znacznym stopniu w jej strukturę, bowiem jej zarząd na pisemne żądanie Komisji jest obowiązany do zwołania nadzwyczajnego walnego zgromadzenia lub umieszczenia spraw wskazanych przez Komisję w porządku obrad walnego zgromadzenia. W przypadku niewykonania obowiązków, odpowiednio stosowany jest art. 401 § 1 i 3 k.s.h. Nadto, Komisja może nakazać radzie nadzorczej spółki podjęcie niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie 10 dni roboczych, uchwały w określonej sprawie. Rzeczywisty wpływ KNF na przedmiot uchwał wydawanych przez spółkę prowadzącą rynek regulowany, a więc podmiotów fundamentalnych dla funkcjonowania rynku kapitałowego, przejawia się także w uprawnieniu Komisji do zaskarżenia do sądu uchwały walnego zgromadzenia lub rady nadzorczej spółki prowadzącej rynek regulowany, w terminie 30 dni od dnia powzięcia wiadomości o uchwale, w drodze powództwa o jej uchylenie, jeżeli uchwała narusza przepisy prawa, postanowienia statutu, regulaminu lub zasady bezpieczeństwa obrotu albo jeżeli została podjęta z naruszeniem przepisów prawa, postanowień statutu lub regulaminu (art. 30 ust. 7 u.o.i.f.).

Uprawnienie Komisji dotyczące możliwości zaskarżenia uchwał zostało także przyznane w art. 64 ust. 7 u.o.i.f. w stosunku do Krajowego Depozytu, a także w art. 23 u.g.t.[591] w stosunku do spółki prowadzącej giełdę.

---

[589] S. Jędrzejewski, H. Nowicki, *Kontrola administracji publicznej. Kontrola a nadzór. Struktura systemu. Instytucje,* Toruń 1995, s. 8 – 14.

[590] M. Dyl, *Kształt i kontrola nadzoru nad rynkiem kapitałowym (wybrane zagadnienia),* [w:] *Granice wolności gospodarczej w systemie społecznej gospodarki rynkowej. Księga jubileuszowa z okazji 40 – lecia pracy naukowej prof. dr. hab. Jana Grabowskiego,* Katowice 2004, s. 55 – 60.

[591] Uprawnienie KNF w zakresie zaskarżania uchwał przyznane na gruncie u.g.t. jest szersze aniżeli kompetencje uregulowane w art. 64 ust. 7 u.o.i.f. oraz art. 30 ust. 7 u.o.i.f. KNF na gruncie u.g.t. może domagać się stwierdzenia nieważności uchwały walnego zgromadzenia lub rady nadzorczej giełdy – sprzecznej z ustawą lub podjętej z naruszeniem przepisów ustawy.

Możliwość zaskarżenia uchwały przez organ nadzoru została uwarunkowana określonymi przesłankami, z których część należy uznać za zdefiniowane precyzyjne (np. naruszenie przez uchwałę postanowień statutu), a inne jako przesłanki o charakterze nieostrym (np. uchwała naruszająca zasady bezpieczeństwa obrotu). Niewątpliwie, wskazane uprawnienia Komisji oddziałują na aktywność wewnętrzną wskazanych podmiotów, ingerując w konsekwencji także tym samym w uprawnienia właścicielskie przysługujące w stosunku do tych podmiotów.

Wskazać należy na odmienności w regulacji z zakresu zaskarżania uchwał na gruncie u.o.i.f. oraz u.t.g., a k.s.h. W pierwszej kolejności wskazać należy na różnice dotyczące terminu do wniesienia powództwa. W art. 424 k.s.h. uregulowane zostały dwa terminy, a mianowicie: termin miesiąca od dnia otrzymania wiadomości o uchwale, nie później jednak niż w terminie sześciu miesięcy od dnia powzięcia uchwały, a w odniesieniu do spółki publicznej – termin miesiąca od dnia otrzymania wiadomości o uchwale, nie później jednak niż w terminie trzech miesięcy od dnia powzięcia uchwały. Na gruncie regulacji ogólnej wyróżnić można kryterium podmiotowe (wyróżniające rodzaj spółki – zwykła spółka akcyjna, spółka publiczna) oraz kryterium mające funkcjonalny charakter, zgodnie z którym początek biegu terminu do wniesienia powództwa został określony jako moment powzięcia wiadomości o treści uchwały bądź moment powzięcia uchwały przez zgromadzenie. Regulacje normatywne na gruncie u.o.i.f. dotyczące spółek kluczowych dla funkcjonowania infrastruktury rynku kapitałowego przewidują termin 30 dni liczony od dnia powzięcia informacji o uchwale.

Regulacja z u.o.i.f. dotycząca składania powództwa o uchylenie uchwały walnego zgromadzenia oraz możliwości wnoszenia powództwa w stosunku do uchwał podejmowanych przez radę nadzorczą nie została zawarta w przepisach k.s.h. Nadto, na gruncie k.s.h. nie zostały wskazane środki prawne mające na celu wzruszenie uchwały rady nadzorczej, jednakże uregulowane zostało uprawnienie do wytoczenia przeciwko spółce powództwa o stwierdzenie nieważności uchwały walnego zgromadzenia sprzecznej z ustawą. Zastosowanie tego środka daje możliwość do stwierdzenia wywoływania skutków prawnych rozstrzygnięcia sądu z mocą *ex tunc*. Taki mechanizm nie został zastosowany w zakresie uprawnień Komisji w stosunku do rynku kapitałowego. Regulacja ta została jedynie uregulowana w u.g.t. W tym zakresie można wskazać na niekonsekwencję ustawodawcy przejawiającą się w braku możliwości żądania przez Komisję stwierdzenia nieważności uchwały, podczas gdy jest ona uprawniona do żądania jej uchylenia. W konsekwencji postulat dotyczący uregulowania uprawnienia Komisji do żądania stwierdzenia nieważności uchwały na gruncie u.o.i.f. uznać

należy za uzasadniony. W ten sposób efektywność oddziaływania Komisji na rynek kapitałowy zostałaby zwiększona, w szczególności mając na względzie, że uchylenie uchwały jest mniej inwazyjne aniżeli stwierdzenie jej nieważności.

KNF została wyposażona w uprawnienie stwarzające możliwość cofnięcia zezwolenia na prowadzenie rynku regulowanego, w przypadku gdy spółka prowadząca rynek regulowany: nie rozpoczęła prowadzenia działalności objętej zezwoleniem w terminie 12 miesięcy od dnia, w którym decyzja o udzieleniu zezwolenia stała się ostateczna, jak również gdy przez okres co najmniej 6 miesięcy nie prowadziła działalności objętej zezwoleniem, otrzymała zezwolenie na podstawie fałszywych oświadczeń lub dokumentów zaświadczających nieprawdę, przestała spełniać warunki, które były podstawą udzielenia zezwolenia, prowadzi działalność z istotnym naruszeniem przepisów prawa regulujących prowadzenie rynku regulowanego, nie przestrzega zasad uczciwego obrotu lub narusza interesy uczestników obrotu (art. 165 ust 1 u.o.i.f.)[592].

Zgodnie z art. 165 ust. 1a u.o.i.f., gdy spółka prowadząca rynek regulowany: otrzymała zezwolenie na podstawie fałszywych oświadczeń lub dokumentów zaświadczających nieprawdę, prowadzi działalność z istotnym naruszeniem przepisów prawa regulujących prowadzenie rynku regulowanego, nie przestrzega zasad uczciwego obrotu, narusza interesy uczestników obrotu, KNF może, w przypadku gdy uzasadnia to charakter naruszeń, których dopuściła się spółka, zastosować sankcję niepieniężną cofnięcia zezwolenia na prowadzenie rynku regulowanego, a także może odstąpić od zastosowania sankcji cofnięcia zezwolenia i poprzestać na nałożeniu kary pieniężnej. KNF może także zastosować sankcję cofnięcia zezwolenia i jednocześnie nałożyć karę pieniężną. Tym samym, przesłanki dotyczące cofnięcia zezwolenia i nałożenia przez ten organ kary pieniężnej powinny być rozpatrywane łącznie[593]. Dla sankcji pieniężnych w art. 165 ust. 2a u.o.i.f. precyzyjnie zostały określone przesłanki ustalania ich wymiaru, poprzez wskazanie, że ustalając wysokość kary – KNF uwzględnia w szczególności: wagę naruszenia i czas jego trwania, stopień przyczynienia się spółki prowadzącej rynek regulowany do powstania naruszenia, sytuację finansową spółki prowadzącej rynek regulowany, na którą jest nakładana kara, w szczególności wysokość jej całkowitych obrotów, skalę korzyści uzyskanych lub strat unikniętych przez spółkę prowadzącą rynek regulowany, jeżeli można te korzyści lub straty ustalić[594], straty poniesione

[592] K. Frączak, *Cofnięcie bądź ograniczenie uprawnienia jako sankcja administracyjna,* [w:] *Sankcje administracyjne,* red. R. Lewicka, M. Lewicki, M. Stahl, Warszawa 2011, s. 109 i n.
[593] A. Skoczylas [w:] *Obrót instrumentami finansowymi. Komentarz*, red. T. Sójka, Warszawa 2022, art. 165.
[594] W orzecznictwie przyjmuje się, iż w wielu przypadkach sam charakter stwierdzonych naruszeń może nie pozwalać na ustalenie skali korzyści uzyskanych lub strat unikniętych przez spółkę, jak również straty

przez podmioty trzecie w związku z naruszeniem, jeżeli można je ustalić, stopień naprawienia szkody wyrządzonej inwestorom wskutek działań spółki prowadzącej rynek regulowany, gotowość spółki prowadzącej rynek regulowany do współpracy z KNF podczas wyjaśniania okoliczności naruszenia, uprzednie naruszenia przepisów prawa regulujących prowadzenie działalności przez podmiot prowadzący rynek regulowany na który jest nakładana kara. Pomimo wskazania przesłanek wymiaru kary w ustawie, podkreślić należy, że nie zostały one wyczerpująco uregulowane. W konsekwencji, konieczne jest niekiedy odwołanie się przez organ wymierzający sankcję, także do innych niż wskazane dyrektyw wymiaru kary administracyjnej.

Stwierdzić należy, mając na względzie sposób regulacji w zakresie uprawnienia Komisji dotyczący cofnięcia zezwolenia na prowadzenie rynku regulowanego, że organowi nadzoru w tej kwestii została przyznana nieskrępowana samodzielność. Wniosek ten uznać należy za prawidłowy, w szczególności mając na względzie, iż w poprzednim stanie prawnym, uprawnienie do cofnięcia zezwolenia na prowadzenie giełdy było bardziej sformalizowane, bowiem przysługiwało ono Ministrowi właściwemu do spraw instytucji finansowych na wniosek złożony przez KNF. Przesłanki cofnięcia zezwolenia były tożsame, co w obecnym stanie prawnym. Komisja o swojej decyzji w przedmiocie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie rynku regulowanego musi poinformować Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych. Komisja została także uprawniona do cofnięcia zezwolenia na prowadzenie platformy aukcyjnej przez spółkę prowadzącą rynek regulowany (art. 165a u.o.i.f.), zakazania prowadzenia rynku regulowanego (art. 165b u.o.i.f.), cofnięcia spółce prowadzącej rynek regulowany, posiadającej zezwolenie na prowadzenie ASO (art. 165c u.o.i.f.), zakazania prowadzenia ASO przez spółkę prowadzącą rynek regulowany (art. 165d u.o.i.f.), cofnięcia spółce prowadzącej rynek regulowany, posiadającej zezwolenie na prowadzenie OTF (art. 165e u.o.i.f.) w przypadku zaistnienia podstaw prawnych do podjęcia decyzji we wskazanym przedmiocie. Cofnięcie zezwolenia wiąże się z zakończeniem wykonywania nadzoru przez organ administracji nad podmiotem, w stosunku do którego został zastosowany ten środek.

KNF sprawuje także nadzór nad działalnością maklerską. Dokonuje ona wpisu oraz skreślenia na listę maklerów i doradców. Skreślenie z listy maklerów lub doradców skutkujące utratą uprawnień do wykonywania zawodu następuje: z inicjatywy osoby wpisanej

---

poniesionej przez osoby trzecie w związku z tymi naruszeniami. W takiej sytuacji będzie to uzasadnioną przyczyną odstąpienia od wzięcia pod uwagę przy wymierzaniu kary pieniężnej tych przesłanek, szerzej: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lutego 2022 r., II GSK 1581/18, LEX nr 3325514.

na listę, a także z urzędu w następujących przypadkach: w razie całkowitego albo częściowego ubezwłasnowolnienia, na skutek uznania prawomocnym orzeczeniem za winnego popełnienia przestępstwa stanowiącego negatywną przesłankę dokonania wpisu na listę, na skutek śmierci osoby wpisanej na listę, w przypadku sankcyjnego pozbawienia prawa do wykonywania zawodu przez KNF (art. 131 u.o.i.f.). Skreślenie z listy ma charakter konstytutywny, z wyłączeniem skreślenia na skutek śmierci osoby wpisanej na listę. Czynność KNF ma postać decyzji administracyjnej, od której przysługuje środek odwoławczy w postaci wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, a następnie decyzja taka podlega kontroli sądowoadministracyjnej. W zakresie skreślenia z listy maklerów lub doradców Komisja nie ma wpływu na tę czynność z uwagi na fakt, że została do niej zobowiązana w przypadku zaistnienia enumeratywnie wskazanych przesłanek, za wyjątkiem przesłanki wskazanej w art. 131 pkt 5 u.o.i.f., mającej fakultatywny charakter z uwagi na rozwiązania wskazane w art. 130 ust. 1 u.o.i.f., do którego przepis ten się odwołuje.

Nienależyte wykonywanie zawodu przez maklera albo doradcę lub naruszenia prawa w związku z wykonywaniem zawodu, zasad uczciwego obrotu lub interesów klientów, stanowią podstawę do zastosowania przez KNF sankcji w postaci zawieszenia uprawnień do wykonywania zawodu na okres od 3 miesięcy do 2 lat albo skreślenia z listy maklerów albo doradców. Badanie przesłanek do zastosowania sankcji następuje w prowadzonym przez KNF postępowaniu administracyjnym. W przypadku konieczności zabezpieczenia interesu publicznego KNF może zawiesić uprawnienia maklera lub doradcy do czasu wydania decyzji w sprawie na okres nie dłuższy aniżeli 6 miesięcy. Informacje o skreśleniu z listy oraz zawieszeniu uprawnień wykonywania zawodu maklera i doradcy podlegają ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym KNF[595]. W art. 130 u.o.i.f. określone zostały sankcje administracyjne mające charakter instrumentu nadzoru administracyjnego[596]. Regulacja stanowi podstawę dla KNF do uruchomienia z urzędu w stosunku do oznaczonego podmiotu środków prawnych o określonej dolegliwości w przypadku niedopełnienia obowiązku lub przekroczenia zakazu, który wiąże się z negatywną kwalifikacją prawną[597]. Wybór w zakresie sankcji oraz okres trwania zawieszenia uprawnień zależą od uznania KNF[598]. W art. 130 ust. 5 u.o.i.f.

[595] R. Blicharz, *Nadzór…, op. cit.,* s. 59.
[596] I. Jackowska, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna uczestników rynku kapitałowego*, Warszawa 2021, s. 17.
[597] Szerzej: I. Jackowska, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna uczestników rynku kapitałowego*, Warszawa 2021, s. 81. I. Jackowska wskazuje, by odpowiedzialność na rynku kapitałowym nie rozumieć szeroko, a więc jako każdy stan niezgodności z prawem, a wąsko, jako niedopełnienie obowiązku lub przekroczenie zakazu, z którym związane są negatywne skutki.
[598] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 października 2015 r., VI SA/Wa 1361/15, LEX nr 1967605.

ustawodawca ustanowił administracyjnoprawny środek karny powstający z mocy prawa. Zgodnie bowiem z tym przepisem osoba skreślona z listy maklerów lub listy doradców z przyczyn, o których mowa w art. 130 ust. 1 lub w art. 131 pkt 3 u.o.i.f., nie może być ponownie wpisana na listę maklerów ani na listę doradców przed upływem 10 lat od dnia wydania decyzji. W przypadku gdy skreślenie nastąpiło na skutek uznania prawomocnym orzeczeniem za winnego określonych w art. 131 pkt 3 u.o.i.f. przestępstw, ponowne wpisanie nie może także nastąpić wcześniej niż zatarcie skazania za przestępstwo, którego popełnienie stanowiło podstawę wydania decyzji o skreśleniu z listy. W konsekwencji w tym okresie makler nie może zostać wpisany ani na listę maklerów, ani na listę doradców, jak również doradca nie może być wpisany ani na listę doradców, ani na listę maklerów. Jednocześnie przyznano Komisji prawo do tego, aby – wydając decyzję o skreśleniu z listy maklerów lub doradców – skróciła termin, o którym mowa w ust. 5 (art. 130 ust. 6 u.o.i.f.).

W zakresie uprawnień kontrolnych KNF nad działalnością maklerską, wskazać należy, że upoważniony przedstawiciel KNF ma prawo zarówno wstępu do siedziby i lokalu firmy inwestycyjnej, a także do wglądu ksiąg, dokumentów i innych nośników informacji (art. 90 ust. 2 u.o.i.f.). W ramach czynności kontrolnych może żądać sporządzenia i przekazania kopii dokumentów, udzielenia pisemnych lub ustnych wyjaśnień. Przedmiotem kontroli jest zgodność działalności lub sytuacji finansowej kontrolowanego, w zakresie objętym nadzorem KNF, z przepisami prawa, regulaminami, warunkami określonymi w zezwoleniu, zasadami uczciwego obrotu lub interesem zleceniodawcy. KNF została wyposażona w możliwość stosowania sankcji względem firmy inwestycyjnej. W związku z tym, KNF może cofnąć zezwolenie na prowadzenie działalności maklerskiej albo ograniczyć zakres wykonywanej działalności maklerskiej, w przypadkach analogicznych jak w stosunku do rynku regulowanego.

W ramach wykonywania nadzoru nad działalnością podmiotów związanych z funkcjonowaniem funduszu, możliwe jest przeprowadzanie kontroli. W celu dokonywania czynności kontrolnych, niezbędne jest upoważnienie przez Przewodniczącego KNF określające jej zakres. Osoba upoważniona ma prawo wstępu do pomieszczeń m.in. towarzystwa, depozytariusza, podmiotu (niebędącego firmą inwestycyjną) pośredniczącego w zbywaniu i odkupywaniu jednostek uczestnictwa lub tytułów uczestnictwa, podmiotu, któremu towarzystwo powierzyło wykonywanie swoich obowiązków, podmiotu prowadzącego rejestr uczestników (art. 226 u.f.i.). Prowadzenie działalności zgodnie z prawem stanowi przedmiot kontroli.

W przypadku, gdy towarzystwo narusza przepisy prawa odnoszące się do zasad wykonywania działalności towarzystwa, narusza przepisy prawa regulujące działalność towarzystwa w zakresie dotyczącym funduszy inwestycyjnych otwartych, funduszy zagranicznych lub zbiorczych portfeli papierów wartościowych, nie wypełnia warunków określonych w zezwoleniu na wykonywanie działalności przez towarzystwo lub zgodzie udzielonej przez Komisję, przekracza zakres tego zezwolenia lub narusza interes uczestników funduszu inwestycyjnego otwartego, uczestników funduszu zagranicznego lub uczestników zbiorczego portfela papierów wartościowych, Komisja może: cofnąć zezwolenie albo nałożyć karę pieniężną albo zastosować jednocześnie obie sankcje (art. 228 ust. 1 u.f.i.). Przed wydaniem decyzji w przedmiocie nałożenia sankcji, KNF jest zobowiązana do przeprowadzenia rozprawy. Wymóg ten obowiązuje także na etapie rozpatrywania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Decyzji administracyjnej, Komisja może nadawać rygor natychmiastowej wykonalności w oparciu o własne uznanie. Informacje o funduszu inwestycyjnym publikowane przez towarzystwo, w tym informacje reklamowe, powinny rzetelnie przedstawiać sytuację finansową funduszu oraz ryzyko związane z uczestnictwem w funduszu. Gdy KNF stwierdzi, że publikacje wprowadzają lub mogą wprowadzać w błąd, może zakazać ich ogłaszania i nakazać ogłoszenie odpowiednich sprostowań w wyznaczonym terminie. W przypadku, gdy nakaz lub zakaz nie zostanie wykonany, KNF nakłada na towarzystwo karę pieniężną w wysokości do 500.000 zł. W takim przypadku KNF dokona odpowiednich sprostowań na koszt towarzystwa.

W uzasadnionych przypadkach, KNF może nakazać towarzystwu zastąpienie lub odwołanie: członków zarządu i rady nadzorczej towarzystwa, osób zatrudnionych w towarzystwie lub w podmiotach, którym zlecono zarządzanie portfelem inwestycyjnym funduszu, mających istotny wpływ na działalność funduszu, wyznaczając termin na dokonanie zmiany nie krótszy aniżeli 14 dni. W zakresie tego uprawnienia nadzorczego, można mówić o ingerencji w skład osób związanych z obsługą działalności towarzystwa. Pod rozwagę należy poddać, czy nie jest ona zbyt daleko idąca, z uwagi na fakt, iż przygotowanie zawodowe wskazanych osób jest badane na etapie udzielania zezwolenia dla towarzystwa i funduszu. Gdy zmiana nakazana przez Komisję nie zostanie wykonana w wyznaczonym terminie, KNF może nałożyć na towarzystwo karę pieniężną w wysokości do 500.000 zł. W przypadku wniesienia skargi do WSA na decyzję KNF nakazującą zmianę określonych osób, nie wstrzymuje ona wykonania decyzji. WSA może na wniosek strony wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania decyzji, jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia skarżącemu znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. W

przypadku, gdy pomimo nałożenia kary pieniężnej, zmiana nie zostanie wykonana, KNF może cofnąć zezwolenie na wykonywanie działalności przez towarzystwo.

KNF została wyposażona także w uprawnienie do nakazania funduszowi zmiany depozytariusza lub nałożenia na niego kary pieniężnej, w przypadku naruszania przez niego przepisów ustawy lub niewypełniania obowiązków określonych w umowie o wykonywanie funkcji depozytariusza. W przypadku niewypełniania przez depozytariusza określonych w ustawie obowiązków przekazywania informacji, KNF może zastosować jedynie karę pieniężną w wysokości do 500.000 zł (art. 232 ust. 2 u.f.i.).

W celu zapewnienia sprawnego i efektywnego wykonywania nadzoru nad towarzystwami i funduszami, nałożone zostały na te podmioty obowiązki sprawozdawcze. Określają one wymogi dotyczące sporządzania i doręczania do KNF informacji bieżących i okresowych. Szczegółowe wymogi sprawozdawcze zostały określone w rozporządzeniu Ministra Finansów[599]. Towarzystwo jest zobowiązane do przygotowywania sprawozdań rocznych i okresowych. Celem sprawozdań rocznych jest przedstawianie sytuacji finansowej towarzystwa w szczegółowym ujęciu. Z kolei sprawozdania okresowe mają na celu przedstawienie sytuacji finansowej oraz wyniku finansowego towarzystwa, umożliwiają efektywny nadzór bieżący. Raporty bieżące towarzystwa odnoszą się do incydentalnych zdarzeń dotyczących działalności towarzystwa. Są one dostarczane KNF w terminie 4 dni roboczych od dnia zajścia zdarzenia podlegającego raportowaniu albo pozyskaniu wiedzy przez towarzystwo o tym zdarzeniu.

W art. 16 ustawy o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych[600], wskazano na kompetencje KNF w zakresie naruszenia przepisów prawa[601] w związku z ofertą publiczną, subskrypcją lub sprzedażą, dokonywanymi na podstawie tej oferty na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przez emitenta, oferującego lub inne podmioty uczestniczące w tej

[599] Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 28 czerwca 2017 r. w sprawie okresowych sprawozdań oraz bieżących informacji dotyczących działalności i sytuacji finansowej towarzystw funduszy inwestycyjnych i funduszy inwestycyjnych dostarczanych przez te podmioty Komisji Nadzoru Finansowego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1285). Rozporządzenia mają na celu doprecyzowanie regulacji ustawowych, przykład stanowi, m.in. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie trybu i warunków postępowania firm inwestycyjnych, banków, o których mowa w art. 70 ust. 2 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, oraz banków powierniczych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1922) oraz Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 lutego 2019 r. w sprawie zakresu, trybu i formy oraz terminów przekazywania Komisji Nadzoru Finansowego informacji przez firmy inwestycyjne, banki, o których mowa w art. 70 ust. 2 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, i banki powiernicze (Dz. U. z 2019 r., poz. 531).

[600] Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz. U. 2022, poz. 2554), dalej jako: „u.o.p.”.

[601] Zagadnienie naruszenia przepisów prawa rozumiane winno być jako naruszenie postanowień u.o.p., ale także jakiejkolwiek innej ustawy.

ofercie, subskrypcji lub sprzedaży w imieniu lub na zlecenie emitenta lub oferującego lub uzasadnionego podejrzenia takiego naruszenia albo uzasadnionego podejrzenia, że takie naruszenie może nastąpić, albo w przypadku niewykonania zaleceń, Komisja została uprawniona do nakazania wstrzymania rozpoczęcia oferty publicznej, subskrypcji lub sprzedaży albo przerwanie jej przebiegu, na okres nie dłuższy niż 10 dni roboczych, lub zakazania rozpoczęcia oferty publicznej, subskrypcji lub sprzedaży albo dalszego jej prowadzenia, lub opublikowania, na koszt emitenta lub oferującego informację o niezgodnym z prawem działaniu w związku z ofertą publiczną, subskrypcją lub sprzedażą. Ustawodawca w omawianej regulacji nie ograniczył się jedynie do naruszenia prawa, ale rozszerzył je o „uzasadnione podejrzenie naruszenia przepisów" oraz „uzasadnionego podejrzenia, że takie naruszenie może nastąpić". Naruszenie musi być zatem uzasadnione, aby wskazane kompetencje Komisji mogły zostać zastosowane. Zastosowanie wskazanych środków może nastąpić jedynie w stosunku do emitenta, oferującego lub inne podmioty uczestniczące w tej ofercie, jednakże muszą one działać w imieniu lub na zlecenie emitenta lub oferującego.

Rozważyć należy zasadność wprowadzonych uprawnień Komisji. Komisja w pierwszej kolejności może nakazać wstrzymanie rozpoczęcia oferty publicznej, inną opcję stanowi przerwanie jej przebiegu, jednakże na czas nie dłuższy aniżeli 10 dni roboczych. W przypadku, gdy nie została ona rozpoczęta, może zakazać jej rozpoczęcia albo opublikować informację o niezgodnym z prawem działaniu w związku z ofertą publiczną. Wówczas kosztami zostaje obciążony emitent lub oferujący informację o niezgodnym z prawem działaniu.

Zalecenie zaprzestania naruszania przepisów Komisja może wydać w przypadku gdy waga ich naruszenia w związku z ofertą publiczną, subskrypcją lub sprzedażą, dokonywanymi na podstawie tej oferty na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez emitenta, oferującego lub inne podmioty uczestniczące w tej ofercie, subskrypcji lub sprzedaży w imieniu lub na zlecenie emitenta lub oferującego jest niewielka. Po wydaniu zalecenia emitent lub oferujący powstrzymuje się od rozpoczęcia oferty publicznej, subskrypcji lub sprzedaży albo przerywa jej przebieg, do czasu usunięcia wskazanych w zaleceniu naruszeń, jeżeli jest to konieczne do usunięcia tych naruszeń. W przepisie wyrażony został obowiązek emitenta i oferującego do zastosowania się do zalecenia Komisji. Decyzja w przedmiocie zastosowania środków nadzorczych podlega natychmiastowemu wykonaniu.

Komisja została uprawniona do wielokrotnego stosowania wskazanych środków, ale tylko w związku z daną ofertą publiczną, subskrypcją lub sprzedażą. Tożsame uprawnienia przysługują Komisji w przypadku naruszenia przepisów prawa w związku z ubieganiem się o

dopuszczenie lub wprowadzenie papierów wartościowych do obrotu na rynku regulowanym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez emitenta, podmiot z art. 11a ust. 2 u.o.p., lub podmioty występujące w ich imieniu lub na ich zlecenie, lub uzasadnionego podejrzenia takiego naruszenia albo uzasadnionego podejrzenia, że takie naruszenie może nastąpić, albo w przypadku niewykonania zaleceń.

KNF została uprawniona do żądania od podmiotu prowadzącego system obrotu instrumentami finansowymi zawieszenia obrotu papierami wartościowymi danego emitenta na okres umożliwiający emitentowi, oferującemu lub podmiotowi, o którym mowa w art. 11a ust. 2 u.o.p., przedstawienie stanowiska co do takiego podejrzenia, nie dłuższy jednak niż 10 dni roboczych. Takie żądanie może zostać wystosowane, jedynie w przypadku uzasadnionego naruszenia przepisów rozdziału 1, 2 u.o.p. lub przepisów rozporządzenia 2017/1129[602] w związku z ubieganiem się o dopuszczenie lub wprowadzenie papierów wartościowych do obrotu na rynku regulowanym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez emitenta, podmiot, o którym mowa w art. 11a ust. 2, lub podmioty występujące w ich imieniu lub na ich zlecenie, ofertą publiczną, subskrypcją lub sprzedażą, dokonywanymi na podstawie tej oferty na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez emitenta, oferującego lub inne podmioty uczestniczące w tej ofercie, subskrypcji lub sprzedaży w imieniu lub na zlecenie emitenta lub oferującego. Analogiczne uprawnienie zostało przyznane Komisji w przypadku naruszenia przepisów, a zatem zaistnienia takiej sytuacji, w której naruszenie przepisów zostało dokonane (art. 17 b u.o.p.).

KNF może zatem przeciwdziałać naruszeniom prawa na każdym etapie oferty. Środki nadzorcze, w które wyposażona została Komisja stanowią niewątpliwe zabezpieczenie biegu oferty publicznej oraz zapewniają stabilność na rynku kapitałowym. Organ nadzoru aby je zastosować musi stwierdzić wskazane naruszenia poprzez dokładne zbadanie stanu faktycznego sprawy. Działanie Komisji jest limitowane zasadami k.p.a. oraz konstytucyjną zasadą proporcjonalności.

W przypadku stwierdzenia przez KNF naruszenia prawa w obszarze realizacji obowiązków informacyjnych związanych z ofertą publiczną, jest ona uprawniona na podstawie art. 96 u.o.p. do zastosowania pojedynczo lub równolegle kilku określonych w artykule środków nadzoru. W pierwszej kolejności, Komisja może wydać decyzję o wykluczeniu, na czas określony lub bezterminowo papierów wartościowych z obrotu na

[602] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1129 z dnia 14 czerwca 2017 r. w sprawie prospektu, który ma być publikowany w związku z ofertą publiczną papierów wartościowych lub dopuszczeniem ich do obrotu na rynku regulowanym oraz uchylenia dyrektywy 2003/71/WE (Dz. U. UE. L. z 2017 r. Nr 168, str. 12 z późn. zm.).

rynku giełdowym. Organ nadzoru jest uprawniony do nałożenia kary pieniężnej w wysokości do 1000.000,000 zł, uwzględniając sytuację podmiotu, na który nakładana jest kara. W przypadku naruszenia obowiązków informacyjnych związanych z przebiegiem oferty publicznej, organ nadzoru uzyskał uprawnienie do zobowiązania emitenta do niezwłocznego opublikowania wymaganych informacji w dwóch dziennikach ogólnopolskich lub przekazania ich do publicznej wiadomości w inny sposób. W ten sposób zapewniona zostaje transparentność i wiarygodność informacji. W sytuacji stwierdzenia, że naruszenie norm określających przebieg oferty publicznej miało rażący charakter lub po prostu zostały naruszone, KNF jest uprawniona do nałożenia na podmioty wskazane w art. 96 ust. 6 i 6a u.o.p. określonych kar pieniężnych. Delikt stanowi zatem naruszenie obowiązków informacyjnych związanych z przebiegiem oferty publicznej. Przesłanką odpowiedzialności *ad personam* jest zawinienie, a ciężar jej udowodnienia spoczywa na organie nadzoru. Konstrukcja ta wpływa na zachowanie szczególnej staranności w zakresie obowiązków związanych z realizacją obowiązków informacyjnych oferty publicznej.

Sankcja w postaci wykluczenia jest szczególnie dotkliwa z uwagi na to, że oddziałuje zarówno na emitentów oraz akcjonariuszy. Wykluczenie powoduje problemy z pozyskaniem kapitału finansowego oraz trudności dla akcjonariuszy związane ze zbyciem papierów. Uznać należy, że sankcje oddziałują na szeroki krąg podmiotów. Z kolei nakładając karę pieniężną do wysokości 1 000.000,00 zł, zobowiązana jest uwzględnić w szczególności sytuację finansową podmiotu, na który jest ona nakładana, a zatem musi uwzględnić zasady proporcjonalności stosowania środków, nakazującą uwzględnić, by sankcja nie oddziaływała na podmioty, które nie miały związku z dokonanym naruszeniem. Organ nadzoru nakłada sankcje administracyjne w ramach uznania administracyjnego, uwzględniając rodzaj, charakter sankcji oraz jej dolegliwość i skutki[603].

3.3. Nadzór sprawowany nad sektorem bankowym

KNF została przekazana odpowiedzialność do sprawowania w imieniu państwa nadzoru nad sektorem bankowym. Ustawa pr. bank. wskazuje na dozwolone granice ingerencji organu nadzoru, zapewniając tym samym ochronę instytucjom nadzorowanym od nadmiernej ingerencji. Mając na względzie nieustanny konflikt działalności bankowej polegający na dążeniu do maksymalizacji zysków, a zapewnieniem bezpieczeństwa środków finansowych, a także istotność funkcjonowania tego segmentu rynku finansowego dla całej

[603] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 stycznia 2007 r., II GSK 256/06, LEX nr 927326.

gospodarki, ustawodawca zdecydował o zastosowaniu różnych form reglamentacji dotyczących działalności bankowej[604]. Polegają one m.in. na określeniu restrykcyjnych wymogów dotyczących utworzenia banku oraz utrzymaniu ich w czasie wykonywania działalności bankowej.

Kwestie normatywne nadzoru nad działalnością bankową w Polsce zawarte zostały przede wszystkim w u.n.r.f. oraz ustawie pr. bank. Pierwszy akt normatywny reguluje główną strukturę organizacyjną nadzoru oraz jego cele. Zaś drugi akt prawny wskazuje na uprawnienia i obowiązki organu nadzorczego, a także na środki nadzorcze, jakie mogą być zastosowane wobec podmiotów nadzorowanych[605].

Nadzór bankowy ma podejmować działania mające na celu minimalizację ryzyka bankowego. Jedynie skutecznie działający nadzorca, a zatem w sposób fachowy i kompetentny może zapobiegać, a także zwalczać pojawiające się zagrożenia w obszarze bankowym. A zatem Komisja w ramach sprawowanego nadzoru bankowego stale bada i obserwuje zachowania podmiotów nadzorowanych, tak aby nie powodowały one negatywnych skutków zarówno dla uczestników rynku finansowego oraz podmiotów powierzających środki finansowe. Ryzyko kredytowe stanowi nieodłączny element działalności bankowej. Udostępnianie środków finansowych przez banki w ramach umów kredytu i pożyczek stanowi główny trzon działalności każdego banku. Decyzje związane z oceną zdolności kredytowej nie zawsze są trafne. Możliwa jest także taka sytuacja, że decyzja związana z przyznaniem kredytu jest początkowo prawidłowa, a w trakcie trwania umowy kredytowej ulega ona obniżeniu, co spowodowane może być rozmaitymi czynnikami. Kolejnym rodzajem ryzyka, na które narażone są banki to ryzyko prawne polegające na tym, że przez nieprawidłowo sporządzoną dokumentację okaże się, że pasywa są zdecydowanie wyższe aniżeli aktywa.

Cel nadzoru został określony przez ustawodawcę w art. 133 ust. 1 pr. bank. jako zapewnienie: bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych, zgodności działalności banków z przepisami ustawy, rozporządzenia nr 575/2013, ustawy o NBP, statutem oraz decyzją o wydaniu zezwolenia na utworzenie banku, zgodności działalności prowadzonej przez banki zgodnie z art. 70 ust. 2 u.o.i.f. z przepisami

[604] T. Kocowski, *Prewencyjny nadzór reglamentacyjny,* [w:] *Księga jubileuszowa prof. dr. hab. Stanisława Jędrzejewskiego,* red. W. Szwajdler, H. Nowicki, Toruń 2009, s. 274 – 275.
[605] A. Niezgoda, *Podstawy publicznego prawa bankowego,* [w:] *Zarys finansów publicznych,* red. W. Wójtowicz, Warszawa 2008, s. 358.

tej ustawy, niniejszej ustawy, rozporządzenia 596/2014[606], aktami delegowanymi wydanymi na podstawie tego rozporządzenia oraz ze statutem.

Można uznać, że zakres przedmiotowy nadzoru bankowego jest równoznaczny z działalnością bankową, która nie została przez ustawodawcę zdefiniowana.

Stosownie do art. 1 ust. 1 pkt 1 u. n. r. f. nadzór nad rynkiem finansowym obejmuje: nadzór bankowy, sprawowany zgodnie z przepisami ustawy pr. bank., ustawy o NBP, ustawy o listach zastawnych, ustawy funkcjonowaniu banków spółdzielczych, rozporządzenia nr 575/2013.

Ustawodawca uregulował nadzór bankowy w rozdziale 11 ustawy pr. bank. Zgodnie z brzmieniem art. 131 ust. 1 pr. bank. Działalność banków, oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych, oddziałów i przedstawicielstw instytucji kredytowych podlega nadzorowi bankowemu sprawowanemu przez KNF w zakresie i na zasadach określonych w ustawie pr. bank i u.n.r.f. Z kolei nadzór nad oddziałami instytucji kredytowych uregulowano w rozdziale 11a pr. bank., a nadzór skonsolidowany w rozdziale 11b pr. bank.

KNF w dniu 15 stycznia 2019 r., na podstawie u.n.r.f., podjęła uchwałę nr 9/2019 w sprawie trybu wykonywania nadzoru nad działalnością bankową[607]. We wskazanej uchwale KNF uregulowała tryb wykonywania nadzoru nad działalnością bankową zakresie określonym ustawą pr. bank, ustawą o usługach płatniczych, ustawą o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, u.n.u., ustawą z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu[608] oraz innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa regulującymi działalność banków.

Nadzór nad działalnością bankową obejmuje: rozpatrywanie wniosków, zawiadomień lub innych wystąpień w sprawie wydania zezwolenia, zgody lub innej decyzji administracyjnej albo innego aktu KNF dotyczących uprawnień lub obowiązków związanych z działalnością bankową; działania o charakterze regulacyjnym; nadzór o charakterze analitycznym; wykonywanie czynności kontrolnych.

Wydana uchwała ma na celu uszczegółowienie i usystematyzowanie czynności kontrolnych podejmowanych przez Komisję w zakresie zezwolenia na rozpoczęcie przez bank lub oddział banku zagranicznego działalności. Czynności te obejmują sprawdzenie

[606] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku (rozporządzenie 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. z 2014 r. Nr 173, str. 1 z późn. zm.), dalej jako: „rozporządzenie nr 596/2014".

[607] Uchwała nr 9/2019 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 15 stycznia 2019 r. w sprawie trybu wykonywania nadzoru nad działalnością bankową (Dz. Urz. KNF z 2019 r., poz. 2).

[608] Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 593 z późn. zm.), dalej jako: „ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy".

kwestii technicznych związanych z organizacją banku oraz spełnienia wymogów formalnych związanych ze składem zarządu banku, jego akcjonariuszami oraz kapitałem założycielskim. Wskazania wymaga fakt, że sformułowane czynności kontrolne nie mają charakteru wyczerpującego, a zatem mogą być przez Komisję modyfikowane poprzez ich rozszerzanie w zależności od stanu faktycznego przeprowadzanej kontroli.

Stosownie do § 7 analizowanej uchwały w ramach działań o charakterze regulacyjnym, KNF współpracuje z ministrem właściwym do spraw instytucji finansowych w zakresie wydawania aktów wykonawczych dotyczących działania banków, w zakresie mającym wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych.

Komisja fakultatywnie może prowadzić konsultacje z bankami oraz izbami gospodarczymi zrzeszającymi banki, a także innymi podmiotami, w zakresie w jakim ich stanowisko może mieć znaczenie dla treści rekomendacji dotyczących dobrych praktyk ostrożnego i stabilnego zarządzania bankami.

Komisja w sposób stały prowadzi proces badania i oceny nadzorczej banków (§ 10 ust. 1 uchwały). Jako że uchwała jest wydana m.in. na postawie ustawy pr. bank, odnieść należy się do przepisów tejże ustawy, w szczególności z art. 133a – 133d. W art. 133a ust. 2 pr. bank. wskazano na elementy badania i oceny nadzorczej takie jak: identyfikację wielkości i charakteru ryzyka, na jakie jest narażony bank, ocenę jakości procesu zarządzania ryzykiem, ocenę poziomu kapitału pokrywającego ryzyko wynikające z działalności banku oraz zarządzania bankiem, w tym zgodności działalności banku z przepisami ustawy, rozporządzenia nr 575/2013, ustawy o nadzorze makroostrożnościowym, ustawy o NBP, ze statutem i z decyzjami o wydaniu zezwolenia na utworzenie banku i rozpoczęcie przez niego działalności, oraz ocenę działań podjętych przez bank w następstwie zastosowania środków, o których mowa w art. 138, art. 138c i art. 141. W badaniu i ocenie nadzorczej KNF bierze pod uwagę wyniki testów warunków skrajnych, w tym testów, o których mowa w art. 133b, oraz testów warunków skrajnych przeprowadzonych zgodnie z art. 177 rozporządzenia nr 575/2013 przez bank stosujący metodę wewnętrznych ratingów lub metodę modeli wewnętrznych, o których mowa odpowiednio w art. 143 ust. 1 i art. 363 rozporządzenia nr 575/2013. O wynikach badania i ocenie nadzorczej Komisja informuje bank, a w razie potrzeby podejmuje przyznane jej ustawą środki.

Podkreślenia wymaga fakt, że metodyka badania i oceny nadzorczej banków komercyjnych, spółdzielczych i zrzeszających ujawniana jest bankom.

Proces badania i oceny nadzorczej zgodnie z § 11 uchwały może być realizowany w szczególności poprzez: nadzór analityczny oraz czynności kontrolne.

W ramach nadzoru analitycznego w myśl § 13 analizowanej uchwały Urząd KNF analizuje powiązania banków z podmiotami zależnymi, monitoruje przestrzeganie przez banki podlegające nadzorowi skonsolidowanemu regulacji ostrożnościowych na bazie skonsolidowanej, monitoruje przestrzeganie przez banki podlegające nadzorowi uzupełniającemu regulacji ostrożnościowych w tym zakresie, monitoruje przestrzeganie przez banki przepisów dotyczących między innymi: koncentracji wierzytelności banku, o których mowa w art. 71 ustawy pr. bank., kredytów, pożyczek pieniężnych, gwarancji bankowych lub poręczeń udzielonych członkom organów banku lub osobom zajmującym kierownicze stanowiska w banku, o których mowa w art. 79a ustawy pr. bank., tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków (rezerw celowych) i odpisów z tytułu utraty wartości, znajdujących się w obrocie hipotecznych listów zastawnych. Ponadto, UKNF analizuje zmiany zachodzące w strukturze własnościowej banków oraz procesy konsolidacji w sektorze bankowym, sporządza okresowe analizy sytuacji ekonomicznej nadzorowanych oddziałów instytucji kredytowych i oddziałów banków zagranicznych w zakresie kompetencji państwa goszczącego, gromadzi informacje, o których mowa w art. 9ca ust. 4 ustawy pr. bank. w celu monitorowania tendencji i praktyk w zakresie polityki wynagrodzeń stosowanej przez banki, gromadzi dane o liczbie osób w banku, których roczne zarobki przekraczają równowartość w złotych 1 000 000 euro przeliczonej według kursu średniego ogłaszanego przez NBP, obowiązującego w ostatnim dniu roboczym roku obrotowego banku, w tym informacje dotyczące rodzaju i charakteru wykonywanej pracy w banku oraz składników wynagrodzenia. Nadzór analityczny Komisji obejmuje także rozpatrywanie zawiadomień powierników o stwierdzeniu nieprzestrzegania przez bank hipoteczny wymogów z art. 18 ustawy o listach zastawnych lub gdy wynik testu równowagi pokrycia lub testu płynności nie jest pozytywny, zgłaszanie uwag do przekazanych przez syndyka upadłego banku hipotecznego wyników testu równowagi pokrycia albo testu równowagi pokrycia i testu płynności, analizę sprawozdania z realizacji programów postępowania naprawczego składane przez zobowiązane do tego banki, ocenę realizacji zaleceń wydanych po inspekcji, w wyniku BION lub w wyniku działań analitycznych, podejmuje działania związane z procesem oceny i zatwierdzania planów naprawy oraz grupowych planów naprawy w zakresie, np. analizy planów naprawy banków (indywidualnych i grupowych), udziału w pracach kolegiów nadzorczych dotyczących grupowych planów naprawy sporządzanych na poziomie jednostki dominującej z siedzibą w państwie członkowskim innym niż RP. UKNF co najmniej raz w

roku przeprowadza w nadzorowanych bankach testy warunków skrajnych. Działania analityczne służą UKNF do opracowania propozycji zaleceń Komisji stosownie do przepisów art. 138 ustawy pr. bank. oraz art. 22n ust. 4 ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych.

UKNF została zobowiązana do przygotowania w szczególności: cyklicznych analiz i oceny sytuacji sektora bankowego z nadzorczego punktu widzenia oraz bieżących informacji i opracowań o charakterze przekrojowym lub indywidualnym związanych z działalnością banków.

Do obowiązków Komisji należy także gromadzenie informacji o osobach, które posiadają niezbędne kwalifikacje i dokonały zgłoszenia swojej gotowości do niezwłocznego podjęcia obowiązków kuratora lub członka zarządu komisarycznego, a także dokonuje wstępnej oceny kwalifikacji tych osób.

W myśl § 27 uchwały, w bankach UKNF przeprowadza czynności kontrolne, na które składają się, w szczególności: kontrole przygotowania do rozpoczęcia działalności operacyjnej, inspekcje, postępowania wyjaśniające oraz postępowanie walidacyjne. UKNF może także przeprowadzać czynności kontrolne w oddziałach banku krajowego za granicą. Podmiot kontrolowany jest zawiadamiany o zamiarze wszczęcia czynności kontrolnych. Celami inspekcji w podmiocie kontrolowanym jest m.in. ocena procesu zarządzania ryzykiem i systemu kontroli wewnętrznej, ocena zgodności działalności podmiotów kontrolowanych z obowiązującymi banki przepisami prawa krajowego i europejskiego, w tym ustawy – pr. bank,, ustawy o NBP, ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy, statutem oraz decyzją o wydaniu zezwolenia na utworzenie podmiotu kontrolowanego, ocena realizacji zaleceń Komisji, a także weryfikacja danych przekazywanych przez podmioty kontrolowane do NBP. Dodania wymaga to, że inspekcje mają charakter problemowy lub kompleksowy. Inspekcje problemowe dotyczą wybranych obszarów działalności podmiotu kontrolowanego. Inspekcje kompleksowe dotyczą całokształtu sytuacji ekonomiczno – finansowej podmiotu kontrolowanego. Z przeprowadzonej inspekcji sporządzany jest protokół zawierający ustalenia oraz wnioski z przeprowadzonych czynności kontrolnych. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w podmiocie kontrolowanym, z przeprowadzonej inspekcji sporządza się projekt zaleceń poinspekcyjnych, który dyrektor właściwej merytorycznie komórki organizacyjnej UKNF przedkłada do podpisania Przewodniczącemu Komisji lub Zastępcy Przewodniczącego Komisji nadzorującemu tę komórkę organizacyjną UKNF.

Zgodnie z § 46 uchwały, UKNF przeprowadza postępowanie wyjaśniające, którego celem jest zbadanie indywidualnej sprawy pojawiającej się w toku działania banku, oddziału i

przedstawicielstwa banku zagranicznego lub oddziału i przedstawicielstwa instytucji kredytowej. Postępowanie wyjaśniające może mieć na celu zweryfikowanie informacji przekazanej na potrzeby procesu badania i oceny nadzorczej. Ponadto, zgodnie z § 47 uchwały, UKNF przeprowadza postępowanie walidacyjne, które stanowi element procesu walidacji nadzorczej metod wewnętrznych, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 33a ustawy pr. bank. i ma na celu zweryfikowanie zgodności rozwiązań banku z informacjami dołączonymi do wniosku pod kątem spełnienia odpowiednich wymogów regulacyjnych.

3.3.1. Licencjonowanie działalności bankowej

Ustawodawca wprowadził ograniczenia materialne i formalne, których spełnienie daje możliwość prowadzenia działalności na rynku finansowym[609]. Zezwolenie na wykonywanie działalności bankowej wydawane przez Komisję można rozumieć w dwojaki sposób – jako akt administracyjny stanowiący o możliwości podjęcia i prowadzenia działalności gospodarczej w sposób wskazany w przepisach prawa materialnego. Istota rozumienia drugiego znaczenia tego zagadnienia stanowi, że jest to akt administracyjny, który dopuszcza określonego przedsiębiorcę do podjęcia i prowadzenia działalności gospodarczej, nadając jej cechę legalności. Konieczność uzyskania decyzji administracyjnej KNF na prowadzenie działalności gospodarczej na rynku finansowym stanowi ograniczenie swobody działalności gospodarczej, co związane jest z potrzebą o charakterze społecznym oraz gospodarczym.

Licencjonowanie działalności bankowej oznacza rozpoczęcie bytu prawnego banku[610]. Kwestię tę regulują początkowe przepisu ustawy pr. bank., a konkretnie zawarte w rozdziale 2 pt. *Tworzenie i organizacja banków, oddziałów i przedstawicielstw banków oraz organizacja finansowych spółek holdingowych i finansowych spółek holdingowych o działalności mieszanej.* Bank państwowy tworzony jest na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów zaopiniowanego przez KNF[611]. Dyskusyjną kwestię stanowi to, że pomimo negatywnej opinii Komisji, możliwe jest utworzenie tego rodzaju banku. Mając na względzie, że opinia organu nadzoru nie ma wiążącego charakteru dla podjęcia decyzji w przedmiocie utworzenia banku państwowego, stwierdzić należy, że organ nadzoru na utworzenie banku tego rodzaju jest pozbawiony wpływu, nie posiada żadnych środków, by przeciwdziałać jego powstaniu.

Mając na względzie powyższe, podkreślenia wymaga występujące zagrożenie w tym zakresie, a przejawiające się w możliwym wykorzystaniu pozycji politycznej partii rządzącej.

[609] M. Zaleska, *Nadzór nad rynkiem finansowym, ze szczególnym uwzględnieniem nadzoru bankowego,* [w:] *Współczesna bankowość,* red. M. Zaleska, Warszawa 2007, s. 61.
[610] A. Zalcewicz, *Bank lokalny: studium prawne,* Warszawa 2013, s. 191 i n.
[611] D. Daniluk [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, red. A. Mikos – Sitek, P. Zapadka, Warszawa 2022, art. 14.

De lege ferenda postulować należy zwiększenie wpływu KNF na utworzenie banku państwowego poprzez uregulowanie porozumienia z Radą Ministrów w tym zakresie lub uznania, że negatywna opinia KNF uniemożliwia utworzenie tegoż banku.

Ten rodzaj banku jest tworzony w trybie systemu aktu organów państwa. W odmiennym trybie, tzw. koncesyjnym tworzone są banki spółdzielcze i banki w formie spółek akcyjnych, a ich utworzenie sprowadza się do następujących czynności: uzyskania zezwolenia na utworzenie banku, zorganizowania banku pod względem formalnym, uzyskanie zezwolenia na rozpoczęcie działalności przez bank.

Do warunków koniecznych utworzenia banku zalicza się: wysokość kapitału zakładowego i źródeł jego pochodzenia, formy organizacyjnej, przygotowanie organizacyjne, kadrowe. Kwestie te mające charakter formalnych są weryfikowane zarówno przed rozpoczęciem działalności bankowej, jak i na etapie jej prowadzenia. Celem ciągłej weryfikacji jest eliminacja wprowadzania do obrotu kapitału z nieznanych źródeł pochodzenia, pieniędzy pochodzących z przestępstwa tzw. prania brudnych pieniędzy, a także niekompetentnej kadry zarządzającej[612]. Zezwolenie na rozpoczęcie przez bank działalności KNF wydaje po stwierdzeniu, że bank: jest należycie przygotowany organizacyjnie do rozpoczęcia działalności, zgromadził w całości wymagany kapitał założycielski, dysponuje odpowiednimi warunkami do przechowywania środków pieniężnych i innych wartości, z uwzględnieniem zakresu i rodzaju prowadzonej działalności bankowej, a także spełnia inne warunki określone w decyzji o wydaniu zezwolenia utworzenie banku. Zezwolenia wydawane przez Komisję tracą moc, jeżeli w terminie jednego roku od wydania zezwolenia na utworzenie banku nie rozpocznie on działalności. Do kompetencji Komisji należy także wydawanie innych zezwoleń, np. na zmianę statutu banku.

Niecelowym jest powtarzanie opisanych już wymagań podmiotowych poszczególnych rodzajów banków oraz ich organów.

3.3.2. Sprawowanie nadzoru skonsolidowanego oraz uzupełniającego przez organ nadzoru

Nadzór skonsolidowany oznacza nadzór na bazie skonsolidowanego sprawozdania finansowego, konsolidacja oznacza łączenie sprawozdań finansowych przez sumowanie pozycji sprawozdania finansowego jednostki dominującej i jednostki zależnej oraz współzależnych, z uwzględnieniem wyłączeń i korekt. Konsolidacja oznacza traktowanie

[612] U. Banaszczak – Soroka, *Rynki finansowe…, op. cit.*, s. 129.

różnych podmiotów jako jeden podmiot ekonomiczny[613]. Postępująca globalizacja oraz zacieranie się granic pomiędzy poszczególnymi sektorami rynku finansowego prowadzi do powstawania licznych grup kapitałowych, w których uczestniczą banki. W konsekwencji, konieczna staje się analiza sytuacji banków funkcjonujących w ramach grupy kapitałowej[614]. Funkcjonowanie banku w strukturze spółki kapitałowej powoduje dla niego ryzyko, które nie pojawia się, gdy bank funkcjonuje samodzielnie. Zła sytuacja finansowa podmiotu dominującego negatywnie wpływa na bank działający w ramach spółki kapitałowej. Nadzór skonsolidowany obejmuje możliwość przeglądu bankowej oraz niebankowej działalności prowadzonej przez bank, a więc nadzorowanie skonsolidowanej działalności banków. W ramach sprawowania nadzoru skonsolidowanego, nadzorca krajowy ustala kontakty oraz dokonuje wymiany informacji z nadzorcami władz nadzorczych państwa przyjmującego, przy przyjęciu obowiązywania zasady wzajemności oraz ochrony poufności informacji. Zgodnie z art. 141f u. pr. bank., nadzorowi skonsolidowanemu podlega bank krajowy działający w holdingu bankowym krajowym, bankowym zagranicznym, finansowym, mieszanym oraz hybrydowym. Holding bankowy zagraniczny tworzy grupę podmiotów, w której pierwotnym podmiotem dominującym jest bank zagraniczny albo instytucja kredytowa, zaś przynajmniej jednym podmiotem zależnym jest bank krajowy, bank zagraniczny, instytucja kredytowa lub instytucja finansowa (art. 4 ust. 1 pkt 11a u. pr. bank.). Z kolei holding bankowy krajowy tworzy grupę podmiotów: w której pierwotnym podmiotem dominującym jest bank krajowy, lub w skład której wchodzą: bank krajowy i podmioty blisko z nim powiązane (art. 4 ust. 1 pkt 11b u. pr. bank.). KNF sprawująca nadzór skonsolidowany poprzez weryfikowanie reguł zarządzania ryzykiem jest zobowiązana do dokonywania oceny zachowań tych reguł na podstawie skonsolidowanych sprawozdań, które powinny być przekazywane organowi nadzoru przez banki funkcjonujące w holdingu. KNF została uprawniona do określenia na podstawie uchwały sposobu obliczania funduszy własnych, wymogów kapitałowych, współczynnika wypłacalności, limitów koncentracji zaangażowanych w stosunku do banków funkcjonujących w ramach holdingu. Sprawowanie nadzoru skonsolidowanego nie wyklucza sprawowania nadzoru indywidualnego w stosunku do banku działającego w holdingu. Takie rozwiązanie uznać należy za zasadne z uwagi na to, że w ten sposób sprawowany nadzór względem banku jest niejako podwójnie. Jednakże przy wykonywaniu nadzoru skonsolidowanego organ nadzoru skupia się na podmiotach wchodzących w skład holdingu jako całości, zaś podczas sprawowania nadzoru indywidualnego, Komisja skupia się

[613] E. Rutkowska, *Nadzór bankowy…, op. cit.*, s. 267.
[614] A. Kawulski, *Nowa regulacja nadzoru skonsolidowanego,* „Prawo bankowe" 2004, nr 6, s. 80.

wyłącznie na określonej działalności nadzorowanego. Za A. Stopyrą powtórzyć należy, że efektywne sprawowanie nadzoru skonsolidowanego zależy od przejrzystego przepływu informacji między uczestnikami holdingu[615]. KNF w ramach nadzoru skonsolidowanego została uprawniona do stosowania środków nadzorczych w stosunku do banków. W celu zapewnienia skuteczności nadzoru skonsolidowanego, Komisja Nadzoru Finansowego może na mocy porozumień, o których mowa w ust. 3, oraz z uwzględnieniem art. 28 rozporządzenia nr 1093/2010, delegować swoje zadania właściwej władzy nadzorczej innego państwa albo przyjmować zadania właściwej władzy nadzorczej innego państwa, tak aby władza nadzorcza sprawująca nadzór nad podmiotem dominującym mogła skutecznie wykonywać zadania z zakresu nadzoru skonsolidowanego nad podmiotem zależnym. Zakres delegowanych zadań, zakres ich stosowania powinien być wskazany w porozumieniu. Odwołanie zadań powierzonych innej właściwej władzy nadzorczej może nastąpić na mocy porozumienia. Zgodnie z art. 141g ustawy pr. bank., Banki krajowe działające w holdingach, o których mowa w art. 141f ust. 1 pkt 1, finansowe spółki holdingowe i finansowe spółki holdingowe o działalności mieszanej przekazują KNF niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 30 dni od dnia zatwierdzenia: przez walne zgromadzenie, własne skonsolidowane sprawozdanie finansowe wraz ze sprawozdaniem z badania; sprawozdania finansowe podmiotów zależnych od banku, finansowej spółki holdingowej i finansowej spółki holdingowej o działalności mieszanej oraz sprawozdania finansowe podmiotów, z którymi bank, finansowa spółka holdingowa lub finansowa spółka holdingowa o działalności mieszanej posiada bliskie powiązania, które nie zostały ujęte w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym, wraz ze sprawozdaniem z badania. Stosownie do art. 141h u. pr. bank., w celu sprawdzenia uzyskanych informacji inspektorzy nadzoru bankowego oraz osoby upoważnione przez KNF mogą dokonywać czynności kontrolnych w podmiotach działających w holdingach, o których mowa w art. 141f ust. 1 pkt 1, finansowych spółkach holdingowych, finansowych spółkach holdingowych o działalności mieszanej oraz przedsiębiorstwach pomocniczych usług bankowych świadczących usługi na rzecz przedsiębiorstw działających w tych holdingach, finansowych spółek holdingowych lub finansowych spółek holdingowych o działalności mieszanej. KNF została zobowiązana do prowadzenia wykazów holdingów bankowych krajowych, bankowych zagranicznych, w których działa bank krajowy, finansowych, w których działa bank krajowy oraz hybrydowych.

[615] A. Stopyra, *Komentarz do art. 141f,* [w:] *Prawo bankowe. Komentarz,* red. H. Gronkiewicz – Waltz, Warszawa 2013, s. 498.

Nadzór uzupełniający regulowany jest przepisami u.n.u. Ten rodzaj nadzoru wykonywany jest przez KNF jednakże za pośrednictwem podmiotów regulowanych, wchodzących w skład konglomeratu finansowego, a zatem takich które są podmiotem dominującym w konglomeracie finansowym oraz których podmiotem dominującym jest dominujący podmiot nieregulowany posiadający siedzibę na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej, jak również powiązanych z innym podmiotem sektora finansowego umową o zarządzanie lub inną umową o podobnym charakterze. Nadzór uzupełniający sprawowany jest nad „instytucjami kredytowymi", „zakładami ubezpieczeń" i „firmami inwestycyjnymi", a więc nad podmiotami regulowanymi, wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego[616]. Nadzór uzupełniający jest sprawowany przez badanie adekwatności kapitałowej konglomeratu finansowego i strategii postępowania w tym zakresie. Nadzór uzupełniający jest wykonywany także za pośrednictwem badania znaczących transakcji wewnątrzgrupowych oraz poziomu koncentracji ryzyka. Nadzór uzupełniający pełniony jest poprzez sprawdzanie ryzyka konfliktu interesów pomiędzy podmiotami w konglomeracie finansowym oraz prawidłowości zarządzania ryzykiem czy też rzetelności i poprawności kontroli wewnętrznej. Komisja została zobligowana do współpracy z zagranicznymi organami nadzoru, w tym do przekazywania informacji niezbędnych do wykonywania zadań związanych z nadzorem uzupełniającym, z zachowaniem przepisów o tajemnicy zawodowej zawartych w regulacjach sektorowych. KNF została wyposażona w kompetencje do przekazywania zagranicznym organom nadzoru wszelkich informacji niezbędnych do wykonywania zadań, które wynikają z ustawy, jak również z zakresu nadzoru uzupełniającego (art. 56 u.n.u.). Działania nadzorcze Komisji nad podmiotami wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego są podejmowane na podstawie współpracy pomiędzy organem nadzoru krajowego oraz ponadpaństwowego. Krajowy podmiot nadzoru może wystąpić do zagranicznych organów nadzoru państwa, na którego terytorium ma siedzibę podmiot wchodzący w skład konglomeratu finansowego, z wnioskiem o przeprowadzenie weryfikacji informacji dotyczących tego podmiotu przez zagraniczny organ nadzoru, jak również o umożliwienie mu wzięcia udziału w weryfikacji dokonywanej przez inny organ nadzoru. Poza tym, KNF na wniosek zagranicznego organu nadzoru jest zobowiązana do przeprowadzenia weryfikacji informacji dotyczących podmiotu regulowanego mającego siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, który wchodzi w skład konglomeratu finansowego. Za zgodą Komisji, w czynnościach tych mogą uczestniczyć upoważnieni

[616] J. Wierzbicki, B. Wojno, *Wprowadzenie do zagadnień nadzoru uzupełniającego nad instytucjami finansowymi w konglomeracie finansowym,* „Prawo Bankowe" 2006, nr 1, s. 102.

przedstawiciele organu, który wystąpił z wnioskiem o weryfikację (art. 60 u.n.u). Przedstawicielom przysługują takie same prawa i obowiązki, jak pracownikom tego krajowego organu nadzoru.

3.3.3. Regulacje wydawane przez organ nadzoru o niewiążącym charakterze

Akty administracyjne, a więc postanowienia i decyzje administracyjne, to podstawowe formy działania KNF. W zakresie ich wydawania, Komisja korzysta z procedury administracyjnej, zgodnie z art. 11 ust. 5 u.n.r.f. W odniesieniu do zastosowania przepisów k.p.a. ustawodawca wskazał, że przepisy te stosuje się z uwzględnieniem art. 127 § 3 k.p.a. Przepis ten, reguluje kwestie związane z odwołaniem od decyzji wydanej przez organ w pierwszej instancji i w tym przypadku, w kontekście działalności nadzorczej KNF przyjęto regułę jego odpowiedniego stosowania. W konsekwencji, Komisja w zakresie procedury wydawania aktów administracyjnych jest związana wymogami wynikającymi z k.p.a. Podkreślić należy, iż uchwała Komisji jest jednocześnie decyzją administracyjną[617]. Podstawa do wydania określonego rodzaju rozstrzygnięć indywidualnych każdorazowo musi znajdować jednoznaczną podstawę w przepisach prawa powszechnie obowiązującego.

Obok instrumentów prawnych, KNF wyposażona została także w instrumenty tzw. miękkiego prawa. O miękkim prawie mówi się m.in. w stosunku do: rezolucji, deklaracji, kodeksu dobrych praktyk, rekomendacji, standardów, raportów, opinii, programów, wytycznych[618]. Polski ustawodawca nie stosuje pojęcia *soft law,* jednakże w piśmiennictwie przyjęto, że niektóre akty mogą być zakwalifikowane do tej kategorii. Stwierdzić należy, że pojęcie *soft law* przybrało istotnego znaczenia od momentu dołączenia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej[619]. Miękkie prawo obecnie występuje w wielu gałęziach prawa, jednakże jego widoczny rozwój nastąpił w określonych obszarach, m.in. prawie międzynarodowym publicznym[620]. Cechę *soft law* stanowi niewiążący charakter[621]. Celem

[617] Z. Ofiarski, *Prawo bankowe,* Warszawa 2017, s. 686.
[618] F. Synder, *Soft Law and Institutional Practice in the European Community,* [w] *The Construction of Europe,* red. S. Martin, London 1994, s. 198; K.C. Welland, G.M. Borchart, *Soft Law in European Community Law,* „European Law Review" 1989, nr 14, s. 167 i n.; J. Supernat, *Miejsce i znaczenie soft law w prawie publicznym Unii Europejskiej,* [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego,* red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 439; H. Izdebski, *Granice prawa jako instrument kształtowania standardów zachowań w służbie publicznej,* [w:] *Profesjonalizm w administracji publicznej,* red. A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka, Białystok 2004, s. 79 – 85. Wyliczenie jest przykładowe, w ocenie autora wymienione przykłady są najbardziej znane, katalog miękkiego prawa jest otwarty, a dotychczasowe klasyfikacje ulegają ciągłym zmianom.
[619] J. A. Krzyżewski, *Rekomendacje nadzorcze – charakter prawny i zakres mocy obowiązującej,* „Prawo Bankowe" 2000, nr 7, s. 113 – 114.
[620] P. Skuczyński, *Soft law w perspektywie teorii prawa,* [w:] *System prawny a porządek prawy,* red. O. Bogucki, S. Czepita, Szczecin 2008, s. 326; A. Jurewicz, *Rola „miękkiego prawa" w praktyce instytucjonalnej Wspólnoty*

miękkiego prawa jest wypełnienie ewentualnych luk prawnych poprzez dopełnienie obszarów działania rynku finansowego, które dotychczas nie zostały uregulowane wyczerpująco.

W prawie rynku finansowego wyodrębnia się z jednej strony regulacje wprowadzane do praktyki obrotu na skutek działań samych podmiotów rynku finansowego i są to przyjęte kanony zachowań (tzw. samoregulacje). Z drugiej zaś strony wyróżnia się regulacje wydawane przez organ nadzorczy w stosunku do podmiotów działających na rynku finansowym. Pierwsze ze wskazanych regulacji można słusznie postrzegać jako dobrowolne ograniczenia nakładane na siebie przez uczestników rynku finansowego[622], które następnie są upowszechniane przez organ nadzoru przybierając postać uchwał KNF. Z kolei regulacje wydawane przez organ nadzorczy, o których mowa powyżej, należy rozumieć jako normy miękkiego prawa tworzone bez jakiegokolwiek bezpośredniego udziału ich adresatów. Wyróżnia się także koregulację, która polega na współpracy władzy publicznej i adresatów w tworzeniu miękkiego prawa. W konsekwencji, uznać należy, że prawo zwyczajowe jest tworzone w sposób długotrwały, zaś miękkie prawo w sposób intencjonalny oraz celowy.

Rekomendacje i wytyczne wydawane przez organ nadzoru i skierowane do podmiotów funkcjonujących na rynku finansowym nie mają charakteru wiążącego oraz zaliczane są do nienormatywnych form działania administracji[623]. Zarówno rekomendacje jak i uchwały KNF nie są kwalifikowane przez doktrynę prawa jako źródła prawa powszechnie obowiązującego ani źródła prawa wewnętrznego, co wynika z faktu, iż adresaci rekomendacji i uchwał nie są jednostkami organizacyjnie podległymi KNF, stosownie do art. 93 ust. 1 Konstytucji RP[624]. Za uznaniem uchwał organów nadzoru jako elementu systemu aktów

---

Europejskiej, [w:] *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych,* red. C. Mik, Toruń 1998, s. 111 .

[621] Z. Ofiarski, *Rola Soft Law w regulacji rynku finansowego na przykładzie rekomendacji i wytycznych Komisji Nadzoru Finansowego,* [w:] *Prawo rynku finansowego. Doktryna, instytucje, praktyka.* red. A. Jurkowska – Zeidler, M. Olszak, Warszawa 2016, s. 138 – 139; A. Peters, *Soft law as a new mode of governance,* [w:] *The Dynamics of Change in EU Governance,* red. U. Diedrichs, W. Reiners, W. Wessels, Cheltenham – Northampton 2011, s. 4 i n.

[622] M. Kopyściański, *Granice ingerencji prawnej w funkcjonowanie alternatywnych systemów obrotu instrumentami finansowymi (MTF),* Wrocław 2013, s. 210.

[623] A. Kozaczewska, *Charakter prawny uchwał Komisji Papierów Wartościowych,* „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1997, nr 4, s. 6 i n.; M. Ochnio, *Rekomendacje organu nadzoru bankowego w świetle polskiego systemu źródeł prawa,* [w:] *Źródła prawa z perspektywy piętnastu lat obowiązywania Konstytucji,* red. M. Zubik, R. Puchta, Warszawa 2013, s. 165; T. Nieborak, *Rekomendacja Komisji Nadzoru Finansowego jako element nadzoru ostrożnościowego – synteza dyskusji,* [w:] *Nauka prawa finansowego po I dekadzie XXI wieku. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Apoloniuszowi Kosteckiemu,* red. I. Czaja – Hliniak, Kraków 2012, s. 301 – 312.

[624] Posiadanie przez akt prawny „mocy prawnie obowiązującej" oznacza, że: po pierwsze – obowiązuje on w jakimś systemie, po drugie – jest elementem tego systemu, gdy został do niego wprowadzony zgodnie z obowiązującymi w nim zasadami, po trzecie – nie został z tego systemu wyeliminowany z uwagi na jego nieprawidłowość i sprzeczność z obowiązującymi w tym systemie regułami, tak również: S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa,* cz. I, Poznań 2002, s. 58 – 59.

prawa wewnętrznego w swoim orzeczeniu wskazał Sąd Najwyższy[625], który odniósł się do KNB, poprzednika KNF. Argumentacja Sądu Najwyższego została przywołana także w uzasadnieniu do projektu ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej[626] jako podstawa do wskazania w regulacjach normatywnych, prawa KNF do wydawania rekomendacji mających „na celu zapewnienie zgodności działalności zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji z przepisami prawa", wprowadzenia gwarancji, że rekomendacje „nie mogą nakładać na zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji dodatkowych, niewynikających z przepisów prawa obowiązków".

W aktach prawnych ustawodawca stosuje pojęcie rekomendacji, jednak brak jest ich definicji legalnej[627]. Zgodnie ze znaczeniem słownikowym, rekomendacja oznacza pozytywną opinię ustną lub pisemną. Rekomendacja nie posiada elementu władczego wobec adresata – nie wymaga podporządkowania jego działania[628].

Pomimo tego, że *soft law* nie stanowią źródła prawa powszechnie obowiązującego, to muszą one być zgodne z obowiązującymi przepisami prawnymi. *Soft law* kwalifikowane są jako niesamoistne źródło prawa[629].

W ustawach regulujących działalność uczestników rynku finansowego oraz nadzór nad ich funkcjonowaniem ustawodawca nie stosuje pojęcia „wytycznych". Są one wydawane przez KNF w postaci załącznika do uchwały, stanowiącego jej integralną część, co ma swoją podstawę w art. 11 ust. 1 u.n.r.f., zgodnie z którym KNF, w zakresie swojej właściwości, podejmuje uchwały.

Wytyczne mają zróżnicowany zakres przedmiotowy i dotyczyć mogą m.in. zasad rozpatrywania reklamacji przez instytucje finansowe. Podkreślenia wymaga fakt, iż wytyczne co do zasady związane są z sektorem ubezpieczeniowym[630], zaś rekomendacje z sektorem bankowym.

---

[625] Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 1999 r., I CKN 796/99, LEX nr 38875. Orzeczenie pełni istotną rolę w przypadku ewentualnego sporu sądowego pomiędzy KNF a nadzorowanym podmiotem.
[626] Wersja z 16 lutego 2015 r.
[627] P. Wajda, *Rekomendacje Komisji Nadzoru Finansowego dla rynku ubezpieczeń i reasekuracji – soft law w wersji hard?* [w:] *Źródła prawa. Teoria i praktyka,* red. T. Giaro, Warszawa 2016, s. 165 – 168.
[628] Przyjmuje się, że rekomendacje KNF mają swoją genezę w generalnych zaleceniach NBP, w których to wyrażał swoje oficjalne stanowisko w sprawach mających szczególnie istotne znaczenie dla segmentu bankowego
[629] L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 2005, s. 245 i n.
[630] E. Kowalewski, M. Ziemiak, *W sprawie legalności wytycznych Komisji Nadzoru Finansowego,* „Wiadomości Ubezpieczeniowe" 2014, nr 3, s. 17; P. Pisarewicz, *Analiza regulacji nadzorczych oraz ocena działalności Komisji Nadzoru Finansowego w kontekście ochrony klientów sektora ubezpieczeniowego,* [w:] *Ochrona konsumenta na polskim i międzynarodowym rynku finansowym,* red. J. Monkiewicz, E. Rutkowska – Tomaszewska, Warszawa 2019, s. 183 i n.

Zgodnie z normą konstytucyjną zawartą w art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego. Niedopuszczalne byłoby przyjmowanie w tym kontekście istnienia pozakonstytucyjnych źródeł prawa mających moc powszechnie obowiązującą. KNF nie została konstytucyjnie uprawniona do stanowienia przepisów mających walor powszechnie obowiązujących. Należy wskazać, iż konstytucyjne zamknięcie katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego ma obok charakteru przedmiotowego także charakter podmiotowy. Taki sposób regulacji oznacza, że tylko podmioty wprost wskazane w postanowieniach konstytucyjnych są wyposażone w kompetencje do stanowienia przepisów prawa o walorze powszechnie obowiązującym.

Ustawodawca w przeciwieństwie do aktów prawa powszechnie obowiązującego, nie dokonał wyczerpującego wyliczenia aktów prawa wewnętrznego. Uzupełnienie katalogu aktów wewnętrznych może następować zarówno na podstawie przepisów konstytucyjnych, jak również w ramach regulacji ustawowych, które upoważniają określone podmioty do wydawania takich aktów, gdy respektują ogólną zasadę podległości organizacyjnej adresata aktu w systemie organów państwowych[631].

Z uwagi na specyfikę rynku finansowego, w szczególności ciągłe zmiany na nim zachodzące, jego wyczerpujące unormowanie nie jest możliwe, nie stanowi ono także celu ustawodawcy, który zdaje sobie sprawę z braku swej omnipotencji. Kształt rynku finansowego nie ma charakteru stałego, a na pewno nigdy nie będzie on ostateczny z uwagi na jego stałą ewolucję. Dlatego też niesłychanie istotną rolę obok regulacji prawnych o charakterze powszechnie obowiązującym, odgrywają regulacje niebędące normami prawa powszechnie obowiązującego. *Soft law* w strukturze nadzoru nad rynkiem finansowym odgrywają fundamentalną rolę, bowiem stanowią realne uzupełnienie dla norm prawa tradycyjnego[632].

Rekomendacje i wytyczne Komisji stanowią niewątpliwie istotny instrument sprawowanego przez nią nadzoru. Za ich pomocą następuje przeciwdziałanie zagrożeniom zidentyfikowanym przez KNF na rynku finansowym. Ich wydawanie stanowi przejaw zintegrowanego podejścia i jeden ze sposobów ograniczania ryzyka w działalności

[631] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 1998 r., K 21/98, OTK 1998, nr 7, poz. 116; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2002 r., K 36/00, OTK-A 2002, nr 5, poz. 63.
[632] P. Izdebski, *Akty prawa miękkiego jako współczesny instrument nadzoru nad rynkiem finansowym – rola oraz charakter prawny,* „Przegląd Prawa Publicznego" 2021, nr 3, s. 79.

podmiotów nadzorowanych działających w poszczególnych segmentach rynku finansowego[633].

W dniu 1 maja 2004 r. u. pr. bank została znowelizowana w ten sposób, że ówcześnie funkcjonująca KNB została upoważniona do wydawania rekomendacji dotyczących dobrych praktyk ostrożnego i stabilnego zarządzania bankami[634]. W projekcie ustawy nowelizującej posłużono się określeniem „rekomendacje" i zostało ono ostatecznie przyjęte, natomiast w uzasadnieniu tegoż projektu zastosowano pojęcie nieco odmienne a mianowicie „wytyczne", wskazując, że „nowy pkt 5 ma usankcjonować wydawanie przez KNB wytycznych prawidłowego postępowania dla banków"[635]. Odmiennie zostały wyznaczone cele wydawania rekomendacji oraz wytycznych, których celem miało być osiąganie efektu w postaci prawidłowego postępowania przez banki. Uznać należy, że celem ustawodawcy było zatem takie usytuowanie wytycznych, aby stanowiły one środek oddziaływania o charakterze quasi – nadzorczym, w szczególności, iż nowe uprawnienie organu nadzoru zostało umieszczone w rozdziale zatytułowanym „Nadzór bankowy". W wyniku zmian organizacyjnych dotyczących nadzoru nad działalnością podmiotów instytucjonalnych na rynku finansowych kompetencja ta od 1 stycznia 2008 r. przysługuje KNF.

Stosownie do art. 102 ust. 2 u.u.p. KNF w ramach sprawowanego nadzoru może wydawać rekomendacje dotyczące dobrych praktyk ostrożnego i stabilnego zarządzania krajowymi instytucjami płatniczymi, mając na uwadze ochronę interesów użytkowników lub posiadaczy pieniądza elektronicznego[636]. Cytowany przepis został umieszczony w dziale VI tej ustawy zatytułowanym „Nadzór nad krajowymi instytucjami płatniczymi oraz działalnością unijnych instytucji płatniczych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej". Uprawnienie Komisji do wydania rekomendacji z zakresu dobrych praktyk ostrożnego i

[633] M. Olszak, *Wydawanie przez Komisję Nadzoru Finansowego wytycznych dotyczących sektora ubezpieczeniowego jako przykład zintegrowanego podejścia do wykonywania nadzoru nad rynkiem finansowym,* [w:] *Prawo rynku finansowego: doktryna, instytucje, praktyka,* red. A. Jurkowska – Zeidler, M. Olszak, Warszawa 2016, s. 162.

[634] Art. 1 pkt 81 lit. c ustawy z dnia 1 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. z 2004 r., nr 91, poz. 870).

[635] pkt 83 uzasadnienia projektu ustawy z dnia 1 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz o zmianie innych ustaw – druk nr 2116 Sejmu RP IV kadencji.

[636] Sformułowanie „posiadaczy pieniądza elektronicznego" zostało dodane 7 października 2013 r., wówczas gdy u.u.p. została znowelizowana – art. 1 pkt 50 lit. b ustawy z dnia 12 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o usługach płatniczych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r., poz. 1036), uwzględniając tym samym obowiązujące od dnia 31 marca 2012 r. przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 260/2012 z dnia 14 marca 2012 r. ustanawiającego wymogi techniczne i handlowe w odniesieniu do poleceń przelewu i poleceń zapłaty w euro oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 924/2009 (Dz. Urz. UE L94 z 30 marca 2012, s. 22); pkt 49 uzasadnienia projektu ustawy z dnia 12 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o usługach płatniczych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1290 Sejmu RP VII kadencji).

stabilnego zarządzania krajowymi instytucjami pieniądza elektronicznego zostało analogicznie sformułowanie w art. 132z ust. 5 u.u.p.

Rekomendacje mogą być wydawane także na podstawie art. 62 ust. 2 ustawy o SKOK, zgodne z którym KNF może wydawać, po zasięgnięciu opinii Kasy Krajowej, rekomendacje dotyczące dobrych praktyk ostrożnego i stabilnego zarządzania kasami. Przepis ten został zamieszczony w rozdziale 6 ustawy zatytułowanym „Nadzór nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo – kredytowymi i Krajową Spółdzielczą Kasą Oszczędnościowo – Kredytową". Kompetencja wskazana w tym artykule w istotny sposób różni się od wskazanych wcześniej, bowiem nie może być ona realizowana samodzielnie przez KNF, lecz przy dochowaniu wymogów pewnej kooperacji z Kasą Krajową. Pominięcie przez KNF wymogu zasięgnięcia opinii Kasy Krajowej stanowiłoby rażące naruszenie postanowień art. 62 ust. 2 ustawy o SKOK. Za zasadną uznać należy wprowadzoną powinność współdziałania Komisji z Kasą Krajową, z uwagi na pełnienie przez Kasę tę doniosłej funkcji przejawiającej się w zapewnieniu stabilności finansowej kas, a w szczególności udzielanie kasom wsparcia finansowego ze środków funduszu stabilizacyjnego, oraz sprawowanie kontroli nad kasami dla zapewnienia bezpieczeństwa zgromadzonych w nich środków finansowych oraz zgodności działalności kas z przepisami prawa.

Zgodnie z art. 365 ust. 1 ustawy o działalności ubezpieczeniowej, organ nadzoru może wydawać rekomendacje skierowane do zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji w zakresie niezbędnym do realizacji wytycznych i zaleceń EIOPA wydawanych na podstawie art. 16 rozporządzenia 1094/2010[637]. Natomiast cel wydawania rekomendacji stanowi: zapewnienie zgodności działalności zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji z przepisami prawa, zapobieżenie naruszaniu interesów ubezpieczających, ubezpieczonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia, ograniczenie ryzyka występującego w działalności zakładu ubezpieczeń lub zakładu reasekuracji, zapewnienie trwałej zdolności zakładu ubezpieczeń do wykonywania zobowiązań. Z kolei w ust. 2 cyt. artykułu, organ nadzoru został zobowiązany do przeprowadzenia konsultacji projektu rekomendacji z zainteresowanymi podmiotami i instytucjami. Wymóg ten ma wpływ na zapewnienie w największym stopniu dopasowania rekomendacji do praktyki obrotu, w konsekwencji wpływa na poziom bezpieczeństwa rynku ubezpieczeniowego. Zagadnienie związane z wydawaniem

[637] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1094/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylenia decyzji Komisji 2009/79/WE (Dz. U. UE. L. z 2010 r. Nr 331, str. 48 z późn. zm.).

rekomendacji przez organ nadzoru zostało usytuowane w rozdziale 14 ustawy zatytułowanym „Zasady sprawowania nadzoru ubezpieczeniowego".

W każdym przypadku, gdy ustawodawca przyznaje Komisji upoważnienie do wydawania rekomendacji, określa jednocześnie ich zakres przedmiotowy. Dodatkowo, wskazać należy, iż w przypadku rekomendacji, które mają być adresowane do krajowych instytucji płatniczych oraz krajowych instytucji pieniądza elektronicznego, podkreślono konieczność uwzględnienia ochrony interesów posiadaczy pieniądza elektronicznego i jego użytkowników.

Pod rozwagę poddać należy sposób usytuowania delegacji do wydawania rekomendacji pośród przepisów regulujących problematykę nadzoru. Taki sposób ich umiejscowienia nie oznacza, że należy je zakwalifikować jako środki nadzoru lub uznawać, że są one wydawane w trybie nadzoru. Jednakże takie zakwalifikowanie rekomendacji byłoby zgodne z wykładnią systemową prawa. Takie rozwiązanie należy określić jako nietrafne i niespójne mając na względzie koncepcję racjonalności prawodawcy. Pomimo takiego umieszczenia, rekomendacje nadal należy traktować jako instrumenty o charakterze sugestywnym[638].

Rekomendacje są wydawane na podstawie przepisów określonych ustaw oraz podlegają kontroli w zakresie ich zgodności z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, co ma podstawę w analizowanym już bezwzględnym obowiązku Komisji do działania w granicach i na podstawie prawa.

Pierwowzór wytycznych stanowiły rekomendacje organu nadzoru bankowego wydawane od 1996 r.[639] Zatwierdzenie ich następuje w drodze uchwały, do wydawania których KNF została upoważniona w zakresie swojej właściwości, a więc w związku ze spełnianiem celów nad rynkiem finansowym. Stanowią one pozaprawny zbiór norm postępowania skierowany do nadzorowanych podmiotów w przypadku identyfikacji niepożądanych zjawisk na rynku finansowym. Rekomendacje i wytyczne stanowią określenie kierunku, w jakim podmioty nadzorowane powinny podążać w toku swej działalności.

Szczególny rodzaj rekomendacji wydawanych przez KNF stanowią rekomendacje, o których mowa w art. 137 ust. 1 pkt 5 pr. bank. W przepisie tym prawodawca zawarł delegację

[638] Sformułowanie „(…) rekomendacja ma na celu upowszechnienie dobrych praktyk w zarządzaniu ryzykiem operacyjnym w bankach, z uwzględnieniem zasady proporcjonalności. Ma pomóc w pogłębianiu świadomości istnienia ryzyka operacyjnego, jego istotności i właściwości, oraz budowaniu odpowiedniej kultury organizacyjnej, która stanowi podstawę do wypracowania optymalnych mechanizmów zarządzania tym ryzykiem, zarówno w poszczególnych komórkach organizacyjnych, jak i zintegrowanego podejścia do tego ryzyka w skali całego banku (uchwała KNF 8/2013)" dowodzi o niewładczym charakterze rekomendacji.

[639] M. Olszak, *Rekomendacje organu nadzoru bankowego – geneza, przedmiot regulacji oraz charakter prawny,* „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego", Warszawa 2010, nr 11, s. 2 – 11.

ustawową Komisji do wydawania rekomendacji dotyczących dobrych praktyk ostrożnego i stabilnego zarządzania bankami. Rekomendacje te na podstawie art. 11 ust. 1 u.n.r.f. przyjmują, jak już wcześniej zaakcentowano, postać uchwał. Rekomendacje te także nie mogą być jednak postawą do działań władczych KNF. W drodze uchwał Komisja zatwierdza m.in. rekomendacje, których adresatami są w szczególności podmioty segmentu bankowego, których działalność oddziałuje na cały rynek finansowy. Z uwagi na niewładczy charakter rekomendacji, nie mogą być one podstawą do wydania decyzji administracyjnej, a także nie mogą być przedmiotem kontroli sądów administracyjnych. Jednakże z całą pewnością przyczyniają się do ujednolicenia stosowania przepisów w sprawach indywidualnych. Tym samym pokusić można się o stwierdzenie, że są one pewnego rodzaju źródłami prawa w ujęciu funkcjonalnym. KNF nie została wyposażona w instrumenty mające na celu możliwość egzekwowania określonych w rekomendacjach zachowań. Pomimo tego, że uchwały wydawane przez Komisję nie mają wiążącego charakteru, nie mogą być lekceważone przez podmioty, do których są one adresowane, co wynika z ich znaczenia dla uczestników rynku finansowego. Do intensyfikacji wydawania rekomendacji przyczyniły się m.in. nieprawidłowości zachodzące na rynku finansowym, a także wzajemne powiązania pomiędzy sektorami rynku finansowego.

Dokonując analizy uprawnień regulacyjnych Komisji w zakresie wydawania rekomendacji, o których mowa w art. 137 ust. 1 pkt 5 pr. bank. podkreślić należy, iż regulacje te są obecnie jedyną dopuszczalną ze strony KNF formą oddziaływania na podmioty nadzorowane w ramach szeroko rozumianej działalności regulacyjno – ostrożnościowej. Uszczuplenie, a dokładniej pozbawienie Komisji prawa do stanowienia względnie wiążących dla podmiotów nadzorowanych regulacji ostrożnościowych, jak słusznie wskazuje się w doktrynie nastąpiło przede wszystkim na skutek skorelowania polskiego porządku prawnego z regulacjami prawa unijnego, a konkretnie rozporządzeniem CRR oraz dyrektywą CRD IV[640]. Fakt ograniczenia kompetencji Komisji w obrębie wskazanego powyżej obszaru sprawia, iż aktualnie wypływ KNF na kształt obowiązujących regulacji ostrożnościowych jest w zasadzie marginalny i ograniczony do możliwości posługiwania się wyłącznie instrumentami nieposiadającymi mocy wiążącej dla ich adresatów.

Pozbawienie Komisji uprawnień posiadanych przez nią pierwotnie na mocy postanowień art. 128 ust. 6 oraz art. 137 ust. 1 – 4 pr. bank. utożsamiać należy z dostrzegalnym na gruncie regulacji prawa unijnego trendem do centralizacji kompetencji regulacyjnych i ujednolicania

[640] P. Daniluk, *Kompetencje nadzorcze…, op. cit.*, s. 119 i n.

przyjętych rozwiązań o charakterze ostrożnościowym. Kierunek ten, biorąc pod uwagę całokształt okoliczności, w tym także pewne mankamenty mu towarzyszące uznać należy za prawidłowy i to z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, wdrażanie regulacji ostrożnościowych do polskiego systemu prawnego w ramach recypowania rozwiązań prawa unijnego przyczynia się do ujednolicania obowiązujących w poszczególnych krajach członkowskich rozwiązań normatywnych, co zwiększa poczucie pewności prawa, stabilizuje sytuację w segmentach bankowych państw członkowskich oraz przyczynia się do zrównania sytuacji prawnej podmiotów w poszczególnych państwach. Po drugie zaś, wydawane pierwotnie przez Komisję na podstawie art. 128 ust. 6 oraz art. 137 ust. 1 – 4 pr. bank regulacje o charakterze ostrożnościowym z uwagi na charakter prawny aktów Komisji pozbawione były *de iure* mocy prawnie wiążącej i nie mogły zostać uznane za element regulacji prawnych o charakterze powszechnie obowiązującym.

Wydawanie przez Komisję wytycznych, zaleceń, rekomendacji stanowi element uzupełnienia kompetencji KNF, dzięki któremu organ ten może sprawować nadzór zintegrowany w sposób skuteczny i efektywny, realizując jednocześnie wszystkie jego cele. Podejmowanie uchwał przez KNF stanowi instrument, który umożliwia jej stałe reagowanie na zmiany zachodzące na gruncie życia społecznego i gospodarczego. Aktywność KNF związana z wydawaniem uchwał ma charakter subsydiarny bowiem jest podejmowana obok działalności w innych formach, a jej zasadniczym celem jest swoiste uzupełnienie regulacji normatywnej o elementy istotne z punktu widzenia sprawowanego nadzoru.

Rekomendacje i wytyczne można z całą pewnością zakwalifikować jako przejaw wpływu Komisji na rynek finansowy. Pomimo tego, że nie mieszczą się one w katalogu źródeł prawa, aktywnie wywierają wpływ i kształtują funkcjonowanie nadzorowanych podmiotów. Pomimo ich niewiążącego charakteru, podmioty nadzorowane w praktyce niemalże zawsze i w całości stosują się do ich treści[641].

Aktywność KNF na tym polu należy ocenić w pełni pozytywnie bowiem dzięki niej następuje wzbogacenie katalogu instrumentów oddziaływania na podmioty nadzorowane poprzez niewładcze akty o charakterze generalnym i abstrakcyjnym[642]. Jednocześnie, takie zachowanie Komisji stanowi przejaw zintegrowanego podejścia organu nadzoru finansowego do minimalizowania ryzyka w działalności instytucji nadzorowanych funkcjonujących na poszczególnych segmentach rynku finansowego.

[641] D. Maśniak, *Rekomendacje i wytyczne KNF – dialog nadzorowany, czyli „miękkie prawo" z twardym skutkiem,* „Prawo Asekuracyjne" 2015, nr 2, s. 3 – 6.
[642] S. Pabian, P. Wajda, *Nauka prawna i skutki rekomendacji Komisji Nadzoru Finansowego kierowanych do zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji,* „Wiadomości Ubezpieczeniowe" 2015, nr 1, s. 111.

Powyższe, skłania do rozważenia, czy nie byłoby zasadne uznanie nadanie rekomendacjom i wytycznym Komisji mocy wiążącej. W takim przypadku ich przestrzeganie byłoby dodatkowo wzmocnione poprzez ujęcie ich w konkretnych ramach prawnych oraz zabezpieczenie ich respektowania określonymi rygorami. Podkreślić jednak należy, iż owo nadanie mocy wiążącej regulacjom wydawanym przez KNF musiałoby prowadzić do poszerzenia konstytucyjnego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

3.3.4. Wybrane kompetencje Komisji Nadzoru Finansowego

Prowadzenie listy ostrzeżeń publicznych przez KNF stanowi publicznoprawną formę ochrony zaufania na rynku finansowym[643]. Wskazany obowiązek jest powiązany z treścią art. 2 i 4 ust. 1 pkt 4 u.n.r.f., które normują działania informacyjne organu nadzoru mające charakter zapobiegawczy przeciw niepożądanym zjawiskom rynku finansowego. Art. 6b u.n.r.f. normuje zasady i sposób podawania do publicznej wiadomości informacji w ramach listy ostrzeżeń publicznych. Lista ostrzeżeń publicznych jest informacją o skierowanych do prokuratury zawiadomieniach o podejrzeniu popełnienia przestępstwa i o następstwach procesowych tych zawiadomień lub o przystąpieniu Przewodniczącego KNF na prawach pokrzywdzonego do prowadzonego postępowania z urzędu oraz o rozstrzygnięciach wydanych przez organ ścigania lub sądy. Udostępniane informacje muszę być kompletne, a więc informacja o złożonym zawiadomieniu o popełnieniu przestępstwa winna być na bieżąco aktualizowana o decyzje prokuratury lub sądu zapadające w toku postępowania karnego zainicjowanego zawiadomieniem[644]. Wzmianki uzupełniające pierwotną treść wpisu obejmują informacje o prawomocnej odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego albo o jego prawomocnym umorzeniu, a w przypadku wniesienia aktu oskarżenia informację o prawomocnym orzeczeniu sądu. Procedura wydawania ostrzeżeń jest sformalizowana, a ich treść wyraźnie określona. Ostrzeżenia mają walor niewiążącej sygnalizacji. Negatywną cechą ostrzeżeń publicznych jest brak regulacji prawnej odnoszącej się do kwestii usuwalności

[643] Kompetencja KNF w zakresie wydawania publicznych ostrzeżeń stanowi wynik nowelizacji z 2013 r. – ustawa z dnia 23 października 2013 r. o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013, poz. 1567). Jej celem było zwiększenie ochrony uzasadnionych interesów uczestników rynku finansowego – konsumentów poprzez wprowadzenie odpowiednich działań ich zabezpieczających i chroniących. Przed nowelizacją kompetencja związana z wydawaniem ostrzeżeń była kwalifikowana jako działania społeczno – organizacyjne, szerzej: P. Wajda, *Charakter listy ostrzeżeń publicznych,* „Monitor Prawa Bankowego" 2013, nr 6, s. 78 – 89.

[644] Taki sposób regulacji przeciwdziała dostępności archiwalnych informacji, w których nie wskazano na sposób zakończenia postępowania zainicjowanego zawiadomieniem o popełnieniu przestępstwa. Szerzej: D. Stempniak, *Konsekwencje de iure oraz de facto umieszczenia podmiotu gospodarczego na liście ostrzeżeń publicznych Komisji Nadzoru Finansowego,* [w:] *Z badań nad prawem, administracją i myślą polityczną,* red. M. Sadowski, Wrocław 2015, s. 101 i n.

wzmianek o złożonych zawiadomieniach i ich następstwach. Informacja o wyroku skazującym powinna być usuwana z upływem okresu zatarcia skazania. Podkreślenia wymaga fakt, że podmiot wskazany na liście ostrzeżeń publicznych KNF może kontynuować swoją dotychczasową działalność gospodarczą. W związku z umieszczeniem określonego podmiotu na liście ostrzeżeń, nie pojawia się dodatkowy nakaz bądź zakaz w sferze jego działalności[645].

Upoważnienie a zarazem zobowiązanie KNF do prowadzenia listy ostrzeżeń publicznych stanowi element instytucjonalnej ochrony rynku finansowego. Celem jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku finansowego, stabilności, bezpieczeństwa oraz zaufania do działalności uczestników tegoż rynku. Cel ten poprzez prowadzenie listy ostrzeżeń publicznych zostaje zrealizowany bowiem stanowi podstawę do wczesnego ostrzegania uczestników rynku finansowego przed podmiotami, których działalność stanowi zainteresowanie KNF w zakresie ich zgodności z prawem[646].

3.4. Analiza aktywności Komisji Nadzoru Finansowego w stosunku do rynku finansowego

Za zasadne uznać należy rozpoczęcie analizy aktywności KNF, podejmowanej w stosunku do całego rynku finansowego, w sposób chronologiczny, a więc począwszy od nieprawidłowości występujących na rynku finansowym w okresie od 2007 – 2009 r.[647] Pomimo stosunkowo krótkiego funkcjonowania, zintegrowana instytucja nadzorcza podjęła działania interwencyjne mające na celu minimalizację skutków kryzysu. KNF nie działała samodzielnie, bo czynności podjęte zostały także przez NBP[648]. Przyjmuje się, że banki centralne pełnią istotną rolę związaną z przezwyciężaniem kryzysu[649]. KNF w czerwcu 2008 r. wdrożyła zasadę utrzymywania przez banki norm płynności, a 14 października 2008 r. rozpoczęła monitorowanie banków. Wszelkie działania podejmowane przez KNF jak i NBP uzupełniały się wzajemnie.

---

[645] Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 31 lipca 2019 r., XXV C 250/18, LEX nr 2736649.

[646] A. Nadolska, *Lista ostrzeżeń publicznych Komisji Nadzoru Finansowego a zaufanie do podmiotów rynku finansowego,* [w:] *Manipulacje i oszustwa na rynku finansowym. Perspektywa konsumenta – wykrywanie, przeciwdziałanie, zapobieganie,* red. A. Jurkowska – Zeidler, E. Rutkowska – Tomaszewska, A. Wiktorow, J. Monkiewicz, Warszawa 2020, s. 414 – 417; A. Nadolska, *Soft law w regulacji rynku finansowego w Polsce: rekomendacje, wytyczne i lista ostrzeżeń publicznych KNF,* Warszawa 2021, s. 145 i n.

[647] A. Janc, *Banki centralne w dobie kryzysu. Czy dysponujemy już naukową refleksją na ten temat?* [w:] *Zrozumieć kryzys. Banki centralne wobec kryzysu ekonomicznego,* red. J. Osiński, Warszawa 2010, s. 43.

[648] S. Skrzypek, *Banki centralne wobec światowego kryzysu*, [w:] *Zrozumieć kryzys. Banki centralne wobec kryzysu ekonomicznego,* red. J. Osiński, Warszawa 2010, s. 11 – 24.

[649] NBP w latach 2008 – 2009 poprzez wydawane pakiety wdrażał przedsięwzięcia odnoszące się do utrzymania tempa i skali akcji kredytowej banków oraz do stabilności rynków. 14 października 2008 r. NBP ogłosił działania w ramach tzw. pakietu zaufania.

Działalność KNF w okresie od dnia 1 stycznia 2008 r. do końca 2009 r. została opisana w dokumencie sporządzonym przez Najwyższą Izbę Kontroli pt. „Informacja o wynikach kontroli realizacji zadań związanych z zapewnieniem stabilności sektora bankowego"[650]. Celem kontroli była ocena adekwatności działań instytucji odpowiedzialnych za zapewnienie stabilności sektora bankowego do zidentyfikowanych zagrożeń występujących w latach 2008 – 2009 oraz ocena prawidłowości działania nadzoru bankowego po przekształceniach organizacyjnych na przełomie 2007 i 2008 r. Kontrola miała dostarczyć odpowiedzi m.in. na pytanie, czy instytucje odpowiedzialne za zapewnienie stabilności sektora bankowego właściwie monitorowały sytuację sektora bankowego i we właściwym czasie zidentyfikowały zagrożenia dla jego funkcjonowania. W Informacji NIK skonstatowano, że działania nadzoru bankowego wobec zagrożeń wynikających ze znacznego wzrostu kredytów w latach 2007 – 2008 w warunkach złagodzenia przez banki kryteriów oceny zdolności kredytowej nie były w pełni skuteczne. Spóźniona była reakcja nadzoru na problem walutowych instrumentów pochodnych, w tym opcji walutowych. KNF 21 maja 2009 r., tj. po półrocznym okresie, skierowała zalecenia systemowe do banków, co zostało ocenione negatywnie. NIK zauważyła też uchybienia w wykonywaniu przez UKNF bieżących zadań inspekcyjnych i licencyjnych oraz we wdrażaniu niektórych postanowień dyrektywy unijnej w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe. Jak podał organ kontroli – uchybienia te miały swoje źródło w spadku efektywności nadzoru bezpośrednio po reorganizacji. W zmianach organizacji nadzoru bankowego NIK upatrywała zjawiska ograniczające efektywność wykonywania tego nadzoru. Zbadała przy tym, że nadzór bankowy w latach 2007 – 2009 utracił ponad 1/3 doświadczonej kadry, co wpłynęło także na zmniejszenie inspekcji i postępowań wyjaśniających w bankach ze 143 w 2007 r. do 91 w 2009 r. Tendencja spadkowa liczby inspekcji i postępowań wyjaśniających była też efektem zmiany polityki nadzorczej, zmierzającej do koncentracji na największych bankach, istotnych systemowo. Drugim czynnikiem, który ograniczał efektywność nadzoru, była konieczność dzierżawienia systemów informatycznych wspomagających proces nadzoru od NBP.

NIK potwierdziła, że sytuację dotyczącą akcji kredytowej ustabilizowało w IV kwartale 2008 r. zaoferowanie przez NBP finansowania w postaci regularnych swapów walutowych, aczkolwiek do tego czasu mało skuteczne były działania nadzoru na rzecz poprawy rzetelności ocen zdolności kredytowej dokonywanej przez banki. NIK wywiodła, że

[650] *Informacja o wynikach kontroli realizacji zadań związanych z zapewnieniem stabilności sektora bankowego,* Warszawa kwiecień 2010, dalej jako: „Informacja",file:///C:/Users/PC/Downloads/kbf~p_09_026_20090708120 9481247047788~01-2.pdf [dostęp na dzień: 01.05.2023 r.].

na zaburzenia związane z walutowymi transakcjami pochodnymi nadzór bankowy zareagował dopiero po doniesieniach prasowych, gdyż wcześniej nie stwierdził nieprawidłowości w zarządzaniu ryzykiem walutowych transakcji pochodnych, zawieranych przez banki. NIK wskazała też, że poprawie skuteczności wczesnego identyfikowania zagrożeń dla sektora bankowego nie służyło zaniechanie przez UKNF przeprowadzania badania odporności banków na zmianę parametrów rynkowych w postaci tzw. stress testów.

NIK reakcję KNF i jej Urzędu ocenił jako celową i rzetelną na zagrożenia wynikające ze zjawisk kryzysowych na rynkach międzynarodowych. Działanie KNF w czasie nieprawidłowości rynku finansowego nie było wzorcowe, nie wykonywała ona powierzonych zadań w pełni efektywnie. Z jednej strony można stwierdzić, że przekształcenie nadzoru z modelu sektorowego na model zintegrowany obniżyło jego efektywność. Jednakże pewne nieprawidłowości na światowym rynku finansowym sygnalizowane były już w 2007 r. Na skutek zmian w zakresie nadzoru, czego konsekwencję stanowiła niepewność związana z pracą pracowników organu nadzoru oraz propozycja gorszych warunków pracy aniżeli dotychczas, miała wpływ na rezygnację z pracy przez specjalistów z zakresu rynku finansowego. Mając na względzie wskazane uchybienia w działaniu Komisji, stwierdzić należy, że podstawą tych nieprawidłowości było niewłaściwe przygotowanie KNF pod względem strukturalnym i personalnym do identyfikacji i monitorowania zagrożeń na rynku finansowym, a w dalszej kolejności do zapobiegania kryzysowi.

Przewodniczący KNF ustosunkował się do twierdzeń i zarzutów przedstawionych w wynikach kontroli NIK w piśmie z dnia 13 kwietnia 2010 r.[651], w którym stwierdził m.in., że NBP nie miał, oprócz przedstawienia sprawy na posiedzeniu KSF, dopuszczonej prawem możliwości oddziaływania na banki w celu niewypłacenia przez nie dywidendy. Podkreślił, że za jakość formularzy przygotowanych na dzień 31 grudnia 2007 r., mających stanowić podstawę sprawozdawczości banków w ramach badania i oceny nadzorczej, odpowiadał bank centralny. Zakwestionował fakt, że uchybienia w wykonywaniu przez UKNF bieżących zadań inspekcyjnych i licencyjnych miały źródło w spadku efektywności nadzoru bankowego bezpośrednio po reorganizacji, skoro nie był badany okres zarówno przed, jak i po reorganizacji. Podał, że działania diagnostyczne i zaradcze w związku z dynamicznym wzrostem kredytów sektora niefinansowego, związanym z niedoskonałością zarządzania przez banki ryzykiem kredytowym, zaraz po przejęciu zadań nadzoru bankowego podjęła KNF i z żadnych dokumentów nie wynika, aby problem ten w 2007 r. zdiagnozował GINB.

[651] Pismo Przewodniczącego KNF z dnia 13 kwietnia 2010 r. POR/091/6/127/09/10, niepubl.

Przewodniczący KNF odniósł się także do tego, że w bazie sprawozdań udostępnianych Komisji przez NBP nie były zamieszczane sprawozdania wielu banków, co świadczyło o niskiej jakości automatycznej weryfikacji przez bank centralny danych przekazywanych przez banki. Odnośnie inspekcji wskazał, że ich liczba zaplanowana na lata 2008–2009 została wykonana, natomiast podstawą odstąpienia od inspekcji kompleksowych były względy merytoryczne, a nie „mniejsza pracochłonność". Przewodniczący KNF zaznaczył ponadto, że w rozdziale Działalność regulacyjna KNF pominięto w całości obszerny dorobek UKNF w tym obszarze. Na zakończenie wywiódł też, że skoro w wynikach kontroli użyto sformułowania „nadzór bankowy", to można przyjąć – w zależności od kontekstu i czasu – że odnosi się on do różnych organów, a tym samym też może odnosić się do NBP[652].

W raporcie UKNF z maja 2010 r. pt. „Polski rynek finansowy w obliczu kryzysu finansowego w latach 2008 – 2009"[653] nie odniesiono się do zarzutów i uchybień stwierdzonych przez NIK. W dokumencie tym UKNF podał jedynie, że inicjatywy polskich instytucji państwowych przyczyniły się do utrzymania stabilności systemu finansowego, a kluczowe było zabezpieczenie przez UKNF płynności dla sektora bankowego i ubezpieczeniowego oraz wzmocnienie ich pozycji kapitałowej. Przy czym zaznaczenia wymaga, że owo zabezpieczenie płynności dla sektora bankowego dokonane zostało na mocy decyzji dawnej KNB, która uchwałą nr 9/2007 z dnia 13 marca 2007 r.[654] ustaliła wiążące banki normy płynności. Niemniej jednak z treści opublikowanego raportu wynikało jednoznacznie, że UKNF dopiero z dniem 13 października 2008 r. wprowadził obowiązek codziennego, formalnego raportowania transakcji w obrębie grup finansowych, w tym dniu wszedł także w życie ogłoszony przez NBP „pakiet zaufania".

W raporcie z maja 2011 r.[655] UKNF podał, że w okresie pokryzysowym podjął następujące działania: działania regulacyjne – znowelizował rekomendację A (która poprawiła jakość zarządzania ryzykiem towarzyszącym zawieraniu transakcji na rynku

[652] opinia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 30 kwietnia 2010 r., KBF-410-20-00/2009, file:///C:/Users/PC/Downloads/kbf~p_09_026_20090708120948124704788~021.pdf, [dostęp na dzień: 01.05.2023 r.]; I. Chaikovska, *Zasada zapewnienia zgodności i działania dyscyplinujące organów nadzoru bankowego w okresie pokryzysowym,* „Bezpieczny Bank" 2019, nr 3, s. 29 i n.

[653] UKNF, *Polski rynek finansowy w obliczu kryzysu finansowego w latach 2008 – 2010,* Warszawa 2010.

[654] Uchwała nr 9/2007 Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie ustalenia wiążących banki norm płynności, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/u9_2007_8540.pdf, [dostęp na dzień: 01.05.2023 r.].

[655] UKNF, *Sprawozdanie z działalności Komisji Nadzoru Finansowego w 2011 r.,* Warszawa 2011. Działania Komisji podjęte w kolejnych latach zostały przedstawione w poszczególnych rocznych sprawozdaniach. Szerzej: *Sprawozdanie z działalności Komisji Nadzoru Finansowego w 2012 roku*, Warszawa 2013; *Sprawozdanie z działalności Komisji Nadzoru Finansowego w 2013 roku*, Warszawa 2014; *Sprawozdanie z działalności Komisji Nadzoru Finansowego w 2014 roku*, Warszawa 2015; *Sprawozdanie z działalności Komisji Nadzoru Finansowego w 2015 roku*, Warszawa 2016.

instrumentów pochodnych, a zmiany dotyczyły monitorowania i kontroli ryzyka, zwłaszcza ryzyka kredytowego, dokumentacji i wymiany informacji z klientem oraz rozbudowy systemów i procedur umożliwiających usprawnienie w bankach przepływu informacji) i rekomendację I (dotyczącą zarządzania ryzykiem walutowym w bankach oraz zasad dokonywania przez banki operacji obciążonych ryzykiem walutowym), ustanowił rekomendację T (określiła ona zasady analizy zdolności kredytowej, podnosząc relację zabezpieczeń do zadłużenia dla kredytów detalicznych, normy jakościowe uzupełniono normami ilościowymi, wprowadzając m.in. limit relacji wydatków związanych z obsługą zobowiązań kredytowych do średnich dochodów netto) oraz podjął pracę nad nowelizacją rekomendacji S (KNF uszczelniła rekomendację S, precyzując sposób wyznaczania podstawy, od której powinien być wyliczany 20 – procentowy bufor na ryzyko walutowe, oraz wprowadzając podwyższone standardy zarządzania ryzykiem przez banki). W ramach działań nadzorczych, w 2010 r. wprowadziła kompleksowy system analizy nadzorczej oparty na analizie ryzyka z wykorzystaniem metodyki badania i oceny nadzorczej. Z kolei w ramach działań kontrolnych wprowadziła w sektorze bankowym i sektorze ubezpieczeniowym testy warunków skrajnych.

Również w maju 2011 r. opublikowany został ostatni dotychczas dokument obejmujący zagadnienia nadzoru międzysektorowego, zatytułowany „Komisja Nadzoru Finansowego (KNF). Pięć lat działalności*"*. We wstępie tegoż dokumentu stwierdzono, że lata 2006 – 2011 to pierwsza kadencja nadzorcza na rynku finansowym, kiedy nie upadła żadna instytucja finansowa. W raporcie tym KNF odniosła się kolejno do poszczególnych sektorów rynku finansowego – bankowego, ubezpieczeniowego, emerytalnego i kapitałowego, konkludując, że podjęte przez nią działania w analizowanym okresie były skuteczne i przyczyniły się do utrzymania stabilności całego polskiego systemu finansowego. W części podsumowującej do najważniejszych działań nadzorczych zaliczyła: wdrożenie systemu bankowych i ubezpieczeniowych stress testów, wprowadzenie norm płynności dla banków, zasilenie banków w kapitały, zaostrzenie limitów koncentracji, doprecyzowanie zasad badania zdolności kredytowej, ograniczenie kredytów walutowych, zmianę sposobu zatwierdzania prospektów emisyjnych czy stworzenie modelu adekwatności kapitałowej PTE.

W związku z działaniami KNF nakierowanymi na ochronę konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym zważyć należy na raport NIK z 2018 r.[656] W raporcie została przedstawiona negatywna ocena skuteczności ochrony

[656] Raport NIK, *Informacja o wynikach kontroli. Ochrona praw konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym,* KBF.430.001.2018, nr ewid. 33/2018/P/17/111/KBF, Warszawa 9.09.2018 r.

konsumentów wobec problemu kredytów objętych ryzykiem walutowym w latach 2005 – 2013. Podstawę zaistniałych nieprawidłowości stanowiły niedookreślone kompetencje KNF w dziedzinie ochrony interesów uczestników rynku finansowego polegające na działaniach skierowanych do banków w postaci rekomendacji z uwagi na fakt, że Komisja nie została wyposażona w skuteczne narzędzia by realizować wskazane zadania. W ocenie NIK, działania KNF miały charakter ostrożnych, sekwencyjnych, nieadekwatnych i ograniczonych bowiem miały charakter niewiążących wytycznych, nie odnoszących się do umów już zawartych, w konsekwencji były niewystarczające do eliminacji zaistniałych nieprawidłowości na wczesnym etapie związanym z działaniem banków. W raporcie został podkreślony fakt właściwej identyfikacji ryzyka związanego z kredytami indeksowanymi do Chi denominowanymi w CHF, to w późniejszym czasie podejmowała jedynie działania w związku z kontrolowaniem ryzyka kredytowego, uznanego przez nią za kluczowe mając na względzie zagadnienie stabilności. Hierarchizacja celów nadzorczych, która została dokonana przez KNF była nieuprawniona z uwagi na brzmienie art. 2 u.n.r.f., który nie nadaje priorytetowego znaczenia dla bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych względem pozostałych celów. Nadzorcze upomnienia lub zalecenia nie były w pełni realizowane przez banki i egzekwowane przez organ nadzoru. Niewiążący charakter rekomendacji nadzorczych Komisji uniemożliwił władczą ingerencję organu nadzoru w działalność banków, w tym w realizowane przez nie indywidualne umowy kredytowe. KNF nie sprostała ciążącemu na niej obowiązkowi w zakresie kontroli wzorców umownych stosowanych przez banki pod kątem zgodności z obowiązującym prawem. Po zidentyfikowaniu ryzyka, przekazywała informację z nim związaną do UOKiK, zaprzestając jego regularnej kontroli.

Mając na względzie powyższe rozważania, stwierdzić należy, że w okresie swojej działalności, w szczególności w okresie kryzysu gospodarczego w 2008 r. KNF wypełniała wszystkie cele ogólne i szczegółowe nadzoru, zapewniając tym samym prawidłowe funkcjonowanie rynku finansowego, jego stabilność, bezpieczeństwo i przejrzystość oraz ochronę interesów uczestników rynku. Działania podjęte dotychczas przez polski nadzór nad rynkiem finansowym przyczyniają się w coraz większym stopniu do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania rynku finansowego – polskiego, europejskiego i międzynarodowego. Jednakże, działalność nadzorcy krajowego nadal wymaga ciągłych modyfikacji, co jest związane z dynamiką zmian zachodzących na rynku finansowym i zagrożeniami z nimi związanymi.

Nadzór sprawowany przez KNF uznać należy za skuteczny. Na tę cechę polskiego nadzorcy krajowego w swoich raportach wskazuje, m.in. NBP, BFG, NIK, które to instytucje podkreślają, że rynek finansowy cechuje się stabilnością. Niemniej jednak nie można jednoznacznie przesądzić o tym, że utworzenie zintegrowanego nadzoru nad rynkiem finansowym w Polsce było najkorzystniejszym dlań rozwiązaniem.

3.5. Analiza aktywności Komisji Nadzoru Finansowego w stosunku do sektora bankowego oraz innych sektorów rynku finansowego

Charakterystyka kompetencji przyznanych KNF przez prawodawcę krajowego, jak również wynikających z regulacji o charakterze pozakrajowym, które uwzględniane muszą być z uwagi na multicentryczność źródeł prawa obowiązujących w Polsce, dokonywana jest przy jednoczesnym uwzględnieniu i poddaniu względnie szczegółowej analizie poziomu aktywności KNF na poszczególnych polach jej działania, a dokładniej w stosunku do danych sektorów rynku finansowego[657]. W tym kontekście pojęcie aktywności oraz określenie stopnia jej intensywności zdaje się być kluczowe, albowiem wszelkie kompetencje przyznane organowi administracji publicznej, niezależnie od ich charakteru i specyfiki prawnej mogą zyskać przymiot skuteczności, właściwości, czy też odpowiedniości tylko wtedy, gdy będą podlegać faktycznej realizacji przez konkretny podmiot, będący ich beneficjentem.

Ocenę aktywności KNF w ramach niniejszych rozważań, dokonano w oparciu o dwie, podstawowe zdaniem autora niniejszej pracy, formy tejże aktywności realizowane w praktyce przez KNF tj. podejmowane przez KNF uchwały oraz postanowienia i decyzje wydawane z upoważnienia KNF. Uchwały KNF podejmowane są przezeń zwykłą większością głosów w głosowaniu jawnym, przy czym do podjęcia uchwały wymagana jest obecność co najmniej 5 członków KNF, w tym także obecność Przewodniczącego KNF lub jego Zastępcy. W przypadku zaś postanowień i decyzji wydawanych z upoważnienia KNF, wydawane są one w oparciu o treść art. 12 ust. 1 u.n.r.f. W aktualnym stanie prawnym do ich wydawania w imieniu KNF upoważnieni zostali zarówno Przewodniczący KNF, jak też także jego Zastępcy oraz pracownicy UKNF. Przedmiotowa analiza aktywności dokonana została w odniesieniu do zakresu czasowego obejmującego lata 2016 – 2021[658].

[657] J. Jabłońska – Bonca, *Prywatna ochrona bezpieczeństwa – koncepcje, podmioty, zadania, normy, konteksty,* Warszawa 2017, s. 68 – 72.

[658] Analiza aktywności Komisji dokonana w ramach niniejszych rozważań dokonana została w odniesieniu do działań KNF podejmowanych w stosunku do sektora bankowego, jak również w stosunku do pozostałych sektorów rynku finansowego. Wyodrębnienie sektora bankowego spośród innych sektorów wynika z jego specyfiki, co wielokrotnie zostało podkreślone, jak również z uwagi na jego istotność mając na względzie tematykę niniejszej dysertacji. Analiza została przeprowadzona w oparciu o dane pochodzące z oficjalnych

3.5.1. Działalność uchwałodawcza Komisji Nadzoru Finansowego

Analiza aktywności KNF w zakresie jej działań uchwałodawczych wskazuje, iż w na przestrzeni lat 2016 – 2021 Komisja podjęła łącznie 3374 uchwał. Uchwały te podjęte zostały w odniesieniu do 7 obszarów działalności Komisji. Intensywność działalności uchwałodawczej Komisji była zróżnicowana w poszczególnych latach wskazanego okresu. Największą ilość podjętych przez KNF uchwał odnotowano w roku 2016, kiedy to Komisja podjęła łącznie 864 uchwały. Średnioroczna ilość uchwał podjętych przez Komisję w pozostałych latach wyniosła natomiast 502, zaś najniższą aktywność Komisji na tymże polu odnotowano w roku 2020 r., kiedy to wydanych zostało przez Komisję zaledwie 407 uchwał.

Zgodnie z zaakcentowanym powyżej wskazaniem, adresatami uchwał Komisji były różne sektory tworzące rynek finansowy. W tym kontekście natomiast, dominujące znaczenie w okresie lat 2017 – 2020, z punktu widzenia poziomu aktywności Komisji przyznać należy sektorowi kapitałowemu, który to we wskazanym przedziale czasowym był głównym adresatem uchwał podejmowanych przez Komisję – podjęto w stosunku doń aż 881 uchwał, co stanowiło aż 42,89% łącznej liczby uchwał podjętych przez Komisję w tym przedziale czasowym. Podejmowane przez Komisję w tym okresie uchwały, adresowane do sektora kapitałowego miały, co oczywiste różny zakres przedmiotowy, co uniemożliwia w ramach niniejszej pracy dokonanie enumeratywnego wyszczególnienia ich tematyki.

Wśród najczęściej podejmowanych w tym zakresie uchwał wymienić można jedynie m.in. uchwały w przedmiocie wycofania akcji z obrotu na rynku regulowanym, uchwały w sprawie przekazania do publicznej wiadomości informacji, uchwały w sprawie nałożenia kar pieniężnych na osoby fizyczne oraz uchwały podejmowane w przedmiocie utrzymania decyzji w mocy, uchylenia decyzji, umorzenia prowadzonych postępowań administracyjnych. Drugim sektorem rynku finansowego, który w przekonaniu autora uznać należy za szczególny z punktu widzenia aktywności Komisji, jest sektor bankowy. Sektor bankowy, jak zaakcentowano w niniejszej pracy już wielokrotnie odgrywa szczególną i dominującą rolę w odniesieniu do rynku finansowego oraz podlega stałym i bardzo dynamicznym przemianom oraz rozwojowi. Fakt ten znajduje swe odzwierciedlenie w aktywności uchwałodawczej

sprawozdań z działalności KNF wydawanych w okresie 2016 – 2021 r. *Sprawozdanie z działalności Komisji Nadzoru Finansowego w 2016 roku*, Warszawa 2017; *Sprawozdanie z działalności Komisji Nadzoru Finansowego w 2017 roku*, Warszawa 2018; *Sprawozdanie z działalności Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego i Komisji Nadzoru Finansowego w 2018 roku*, Warszawa 2019; *Sprawozdanie z działalności Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego i Komisji Nadzoru Finansowego w 2019 roku*, Warszawa 2020; *Sprawozdanie z działalności Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego oraz Komisji Nadzoru Finansowego w 2020 roku*, Warszawa 2021; *Sprawozdanie z działalności Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego oraz Komisji Nadzoru Finansowego w 2021 roku*, Warszawa 2022, www.knf.gov.pl [dostęp na dzień: 01.05.2023 r.].

Komisji w analizowanym okresie. Szczególną uwagę zwrócić należy w tym kontekście na stały i bardzo znaczący wzrost ilości uchwał adresowanych przez KNF do sektora bankowego. Wzrost ten notowany jest corocznie począwszy od roku 2016, a skończywszy na roku 2021. W roku 2016 r. KNF podjęła łącznie 95 uchwał skierowanych do sektora bankowego, co stanowiło 10,99% łącznej liczby uchwał podjętych przez Komisję w tymże roku. W roku kolejnym wartość ta wzrosła już do 16,45%, zaś w roku 2020 wyniosła 31,69%. W ostatnim roku, który poddawany jest niniejszej analizie KNF podjęła zaś łącznie 172 uchwały, których finalnym adresatem był sektor bankowy, a ilość ta stanowiła aż 37,71% łącznej liczby uchwał Komisji zapadłych w 2021 r. Przywołane dane jednoznacznie wskazują, iż to właśnie sektor bankowy na przestrzeni ostatnich lat stał się dominującym przedmiotem działalności uchwałodawczej Komisji. Aktywność uchwałodawcza Komisji w stosunku do żadnego z pozostałych sektorów rynku nie uległa aż tak znaczącej intensyfikacji, zaś tenże wzrost jednoznacznie przesądza o wadze tegoż sektora w kontekście całości rynku, jak również o doniosłości roli KNF w stosunku do funkcjonowania rynku finansowego. Do najistotniejszych zagadnień stanowiących przedmiot podjętych przez KNF uchwał należą m.in. uchwały podjęte w sprawie wyrażenia zgody lub odmowie wyrażenia zgody na powołanie prezesa zarządu banku spółdzielczego, uchwały w sprawie zezwolenia na połączenie lub przejęcie banków spółdzielczych oraz uchwały w przedmiocie zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia planu naprawy/grupowego planu naprawy banku w formie spółki akcyjnej.

3.5.2. Działalność w zakresie postanowień i decyzji wydawanych z upoważnienia Komisji Nadzoru Finansowego

Drugim elementem dokonywanej analizy jest aktywność KNF w zakresie wydawanych przez wybrane pomioty, wchodzące w jej skład postanowień i decyzji wydawanych z upoważnienia Komisji. W tym zakresie ustalono, iż w na przestrzeni lat 2016 – 2021 z upoważnienia KNF wydanych zostało łącznie 19571 postanowień i decyzji. Akty te podejmowane były w stosunku do 9 obszarów stanowiących przedmiot zainteresowania ze strony Komisji. Intensywność działalności Komisji w tej formie, tak samo jak w przypadku podejmowania uchwał uznać należy za zróżnicowaną w odniesieniu do poszczególnych lat ze wskazanego okresu. Tak jak w przypadku podjętych przez KNF uchwał, tak też w przypadku postanowień i decyzji wydawanych z upoważnienia Komisji, największą aktywność na tym polu odnotowano w roku 2016, kiedy to ilość wydanych postanowień i decyzji wyniosła łącznie 4355. Średnioroczna ilość decyzji i postanowień wdanych z upoważnienia Komisji w

pozostałych latach wyniosła natomiast 3043, zaś najniższą aktywność Komisji na tymże polu odnotowano w roku 2020 r., kiedy to wydanych zostało jedynie 2586 tego typu aktów.

W przeciwieństwie do działalności uchwałodawczej KNF, która to oprócz kluczowego sektora bankowego, obejmowała swym zakresem w znacznej mierze także inne sektory rynku finansowego, działalność w zakresie wydawania postanowień i decyzji zdominowana, podporządkowana i ukierunkowana została w sposób bezdyskusyjny na aktywność uczestników rynku podejmowaną w obszarze sektora bankowego. W każdym z wymienionych lat, poza 2019 r. największa ilość wydanych postanowień i decyzji miała miejsce w odniesieniu do sektora bankowego. W roku 2016 r. aż 54,65% całości wydanych postanowień i decyzji dotyczyło bowiem sektora bankowego, w 2017 r. było to 38,72%, zaś w ostatnim roku poddawanym analizie tj. 2021 r. akty adresowane do sektora bankowego stanowiły niemalże 42% ogólnej liczby postanowień i decyzji. Do najważniejszych, a zarazem najczęściej wydawanych w stosunku do podmiotów tego sektora postanowień i decyzji należą w szczególności, postanowienia i decyzje w sprawie zezwolenia na obniżenie funduszy własnych, w sprawie zgód na zaliczenie do kapitału Tier I udziałów wniesionych po 28 czerwca 2013 r., w sprawie zezwolenia na dokonanie zmian w statucie banku spółdzielczego lub banku w formie spółki akcyjnej, jak również podejmowane w sprawach zezwoleń na zawarcie umów z przedsiębiorcami zagranicznymi, którzy nie posiadają swej siedziby na terytorium państwa członkowskiego lub umów przewidujących wykonywanie czynności poza terytorium państwa członkowskiego.

W przekonaniu autora, przywołane powyżej dane jednoznacznie wskazują na dominujące znaczenie sektora bankowego w odniesieniu do aktywności podejmowanej przez Komisję oraz podmioty działające z jej upoważnienia. Prymat sektora bankowego w aktywności Komisji wynika z jego specyfiki, ilości czynników kształtujących go, a także dynamiki stosunków i działań podejmowanych przez uczestników tegoż sektora. Elementy te ujmowane łącznie sprawiają, iż działalność Komisji w tym sektorze musi mieć charakter szczególny oraz musi odznaczać się znaczną intensywnością. Dane statystyczne zaprezentowane na przykładzie wybranych środków realizacji uprawnień KNF, stanowią zaś niezbity dowód przyjętej przez autora hipotezy, zakładającej prymat sektora bankowego nad innymi sektorami rynku w odniesieniu do poziomu aktywności Komisji. Sektor bankowy stanowi dziś główny przedmiot zainteresowania Komisji, zaś aktywność Komisji i realizacja przyznanych jej kompetencji nie może następować z pominięciem działań podejmowanych w stosunku do tegoż obszaru.

4. Środki realizacji uprawnień nadzorczych Komisji Nadzoru Finansowego

4.1. Uwagi ogólne

Wykonywanie czynności nadzorczych przez KNF, tak jak ma to miejsce w przypadku innych organów administracji publicznej pełniących funkcje nadzorcze, jest procesem o charakterze złożonym. Owa złożoność wynika z faktu, iż sprawowany nadzór zwiera w sobie dwa elementy następujące po sobie. Pierwszym z nich jest element kontrolny i powiązane z nim postępowanie kontrolne, drugi zaś stanowi element nadzorczy *sensu stricte* realizowany bezpośrednio w ramach prowadzonego przez Komisję postępowania nadzorczego. Różnice zachodzące pomiędzy tymi elementami są zasadnicze i przejawiają się w zakresie sposobu działania Komisji, który w obu tych przypadkach jest inny. Element kontrolny cechuje się niemożliwością wpływania przez Komisję na podmioty objęte jej nadzorem przy wykorzystaniu środków o charakterze władczym, będących istotą nadzoru administracyjnego. Drugi zaś element oparty jest na założeniach wprost przeciwnych, a więc jego istotą jest możliwość autorytatywnego kształtowania pozycji danego podmiotu przez organ nadzorujący, który w tym przypadku stanowi KNF.[659] Kluczowe znaczenie z perspektywy tematyki niniejszej dysertacji ma oczywiście element nadzorczy stanowiący istotę działalności KNF. Element ten zakłada podejmowanie działań władczych tj. rzutujących w sposób bezpośredni na funkcjonowanie i sytuację prawną podmiotów poddanych nadzorowi, połączony z jednoczesną możliwością wdrożenia niezbędnych środków przymusu.[660]

Zarówno pojęcie nadzoru, jak też pojęcie środków nadzorczych nie posiadają na gruncie polskich regulacji normatywnych swej definicji legalnej. Fakt ten sprawia, iż charakter środków nadzorczych, jak również same środki nadzorcze charakteryzują się wysokim stopniem zróżnicowania.[661] W odniesieniu do nadzoru sprawowanego przez KNF, zwrócić należy uwagę przede wszystkim na fakt, iż nadzór ten sprawowany jest nie w ramach klasycznej struktury hierarchicznego podporządkowania mieszczącego się w ramach struktury administracji publicznej, lecz w odniesieniu do podmiotów w przeważającej mierze niemieszczących się w tejże strukturze – ulokowanych poza nią z uwagi na swój charakter prawny. W tym kontekście kluczowego znaczenia nabiera założenie, iż nadzór sprawowany przez KNF winien być rozpatrywany w przeważającej mierze na płaszczyźnie funkcjonalnej, a więc takiej, której istotą jest brak konieczności funkcjonowania danego podmiotu

[659] R. Blicharz, *Nadzór…, op. cit.*, s. 186.
[660] K. Ziemski, *Formy prawne realizacji materialnego prawa administracyjnego,* [w:] *Rola prawa administracyjnego a ochrona prawa jednostki,* red. Z. Leoński, Poznań 1998, s. 32; A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji*, [w:] *Prawo administracyjne,* red. M. Wierzbowski, Warszawa 2007, s. 255.
[661] J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej,* Warszawa 1999, s. 35 i n.

nadzorowanego w ramach odgórnie określonej struktury organizacyjno – prawnej by mógł on zostać poddany nadzorowi[662].

Zgodnie z zaproponowanym przez Z. Niewiadomskiego poglądem, środki nadzoru ulokować można w ramach czterech rodzajów. Pierwszym z nich są środki o charakterze informacyjnym, których celem jest dostarczenie podmiotowi nadzorującemu odpowiednich danych, niezbędnych do prawidłowej realizacji postępowania kontrolnego, będącego swoistym wstępem do wykonywania właściwych czynności nadzorczych. Drugi rodzaj stanowią zaś środki ostrzegawcze, których głównym celem jest zwrócenie uwagi na występowanie określonych naruszeń oraz dążenie do ich eliminacji. Kolejnym rodzajem są środki represyjne, które stosowane są w sytuacji, gdy użyte uprzednio środki nie przyniosą pożądanych z punktu widzenia rezultatów. Do ostatniego rodzaju środków autor ten zalicza natomiast środki o charakterze jurysdykcyjnym, mające na celu weryfikację zarówno czynności podmiotów nadzorowanych, jak też rozstrzygnięć podjętych przez podmiot je nadzorujący[663]. Odmiennego podział środków nadzorczych dokonał J. Starościak, który założył, iż środki te dzielą się na takie, które mają charakter prewencyjny, zaliczane przez tegoż autora jednocześnie do kategorii środków niewładczych oraz środki nadzoru weryfikacyjnego i personalnego, które ulokowane są natomiast w ramach kategorii środków władczych[664]. Warto ponadto zwrócić uwagę także na klasyfikację zaproponowaną przez B. Dolnickiego, który uznał, iż na ogólny katalog środków nadzorczych składają się środki informacyjno – doradcze, korygujące oraz środki personalne[665].

Jak wskazano powyżej, środki nadzoru w ujęciu doktrynalnym mogą być klasyfikowane w zróżnicowany sposób. Na potrzeby rozważań podjętych w ramach niniejszej dysertacji, za wiodący uznać należy jednak podział dokonany z uwzględnieniem zaakcentowanego funkcjonalnego charakteru nadzoru wykonywanego w praktyce przez KNF. W myśl tej koncepcji środki nadzorcze będące w posiadaniu Komisji dzielą się na środki o charakterze władczym i niewładczym[666]. W tym kontekście za środki władcze uznać należy środki zawierające w sobie element bezpośredniej ingerencji organu nadzorującego w sposób funkcjonowania lub strukturę podmiotu objętego nadzorem. Za środki takie można uznać między innymi decyzje i postanowienia wydawane z upoważnienia Komisji przez wybrane podmioty wchodzące w jej skład. Drugim rodzajem środków nadzorczych są środki

[662] R. Blicharz, *Nadzór…, op. cit.*, s. 188.
[663] Z. Niewiadomski, *Podmioty administrujące* [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna,* red. Z. Niewiadomski Warszawa 2002, s. 166 i n.
[664] J. Starościak, *Decentralizacja administracji,* Warszawa 1960, s. 21 i n.
[665] B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym,* Katowice 1993, s. 105.
[666] R. Blicharz, *Nadzór…, op. cit.*, s. 195.

niewładcze, które odznaczają się przeważnie brakiem elementu przymusu oraz adresowaniem ich z reguły do szerszego grona adresatów, a tym samym brakiem zindywidualizowanego charakteru[667]. W literaturze nierzadko postuluje się jednocześnie by stosowanie środków władczych poprzedzone było każdorazowym uprzednim użyciem środków niewładczych, które odznaczają się mniejszym stopniem represyjności[668]. Niezależnie od przyjętej koncepcji dotyczącej środków nadzorczych, cel ich istnienia oraz wykorzystania w praktyce na gruncie istniejących aktów normatywnych można uznać za jasny i konkretny, zaś działanie Komisji przy ich wykorzystaniu za stabilne i mające właściwą podbudowę normatywną.

4.2. Reguły stosowania środków nadzorczych Komisji Nadzoru Finansowego

Charakterystyczną cechą nadzoru, którą zaakcentowano kilkukrotnie w ramach niniejszej dysertacji oraz którą podkreśla się w sposób zdecydowany w literaturze prawa administracyjnego jest sposobność organu nadzorującego do bezpośredniej ingerencji w działania podejmowane przez podmiot nadzorowany. Cecha ta, w połączeniu z ogólną charakterystyką funkcjonowania organów administracyjnych sprawia, iż konieczne staje się uwzględnianie, zarówno na płaszczyźnie normatywnej, jak też na poziomie rozważań dogmatyczno – prawnych kwestii reguł generalnych determinujących określony sposób funkcjonowania organu nadzorującego w kontekście stosowania przezeń przyznanych mu przez prawo środków nadzorczych.

W przypadku KNF także wyodrębnić można takowe zasady, doprecyzowujące jej działanie. W przekonaniu autora, zasady te mają charakter mieszany, albowiem w przeważającej mierze brak jest dla nich bezpośredniej, konkretnej podstawy normatywnej, lecz jednocześnie ich pośrednie podstawy można w systemie prawnym odnaleźć. Warto przy tym podkreślić, iż w literaturze formułuje się także pogląd nieco odmienny, zakładający przypisanie tymże zasadom charakteru *stricte* normatywnego[669].

Pierwszą, a zarazem najważniejszą z zasad odnoszących się do korzystania przez Komisję z przynależnych jej środków nadzorczych jest zasada legalności. Zasada ta ma swe źródło w Konstytucji RP, a pośrednio także w poszczególnych ustawach odnoszących się do danych segmentów rynku finansowego. Jak słusznie wskazuje R. Blicharz zasada ta zobowiązuje Komisję do przestrzegania nie tylko norm prawa materialnego, precyzujących możliwy do zastosowania w danym przypadku środek lub środki nadzorcze, lecz także do

[667] *Ibidem.*
[668] Z. Niewiadomski, *Podmioty administrujące* [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna,* red. Z. Niewiadomski Warszawa 2002, s. 170 i n.
[669] R. Blicharz, *Nadzór…, op. cit.,* s. 196.

respektowania przezeń określonych prawnie reguł proceduralnych, które decydują o sposobie realizacji tychże środków[670]. Co ważne, z zasady tej wynika także to, iż jakiekolwiek działanie Komisji w konkretnym przypadku musi mieć stosowną podbudowę normatywną, zaś za niedopuszczalne na gruncie tej zasady uznać należy podjęcie przez KNF działań w obszarze lub w stosunku do podmiotu, który nie jest objęty zakresem nadzoru Komisji. Podkreślenia wymaga w tym kontekście także fakt, iż praktyczne znaczenie tejże zasady jest jednak nieco ograniczane przez przyznane organom administracji publicznej, w tym także KNF uznanie administracyjne, stanowiące instrument zapewniający niezbędną elastyczność stosowania prawa, lecz jednocześnie mogący stanowić pewną ingerencję w omawianą zasadę legalności.

Drugą zasadą determinującą sposób wykorzystania instrumentów nadzorczych przez Komisję jest zasada proporcjonalności[671]. Zasada ta odnosi się przede wszystkim do kwestii doboru przez Komisję właściwych środków nadzorczych. Uwzględnienie tej zasady nakazuje z jednej strony dokonanie przez KNF całościowej analizy i oceny okoliczności sprawy, zaś z drugiej strony użycie adekwatnych środków nadzorczych, a więc takich, które będą odznaczały się wystarczającym poziomem surowości, rozpatrywanym w kontekście wyeliminowania możliwości powtórzenia się stwierdzonych naruszeń w przyszłości[672]. Sens tej zasady wyraża się w założeniu, iż Komisja zobowiązana jest stosować możliwie najłagodniejsze środki, które tylko pozwolą w sposób należyty i pełny zrealizować cele stawiane przed nadzorem. Zasada proporcjonalności powiązana jest także w znacznym stopniu z inną zasadą formułowaną w literaturze tj. prawem doboru właściwego środka nadzorczego przez Komisję[673]. KNF w ramach zaakcentowanego już wcześniej uznania administracyjnego przyznanego jej w niektórych przypadkach przez ustawodawcę, ma pewną swobodę doboru przynależnych jej środków nadzorczych. W tym kontekście pamiętać jednak należy, iż swoboda ta, tak jak i samo uznanie w swej istocie nigdy nie jest nieograniczona, nigdy nie jest nieskrępowana. Jej granice wynikają bezpośrednio z regulacji normatywnych, w oparciu o które działa Komisja, a tym samym ze wskazanej powyżej zasady legalności, która determinuje całokształt działań KNF.

Wśród kolejnych zasad dotyczących sposobu stosowania środków nadzorczych przez KNF wymienić należy także zasadę, którą w przekonaniu autora niniejszej dysertacji należy

[670] *Ibidem*, s. 197.
[671] S. Biernat, *Prawo publicznego obrotu papierami wartościowymi* [w:] *Prawo papierów wartościowych*, red. S. Włodyka, Kraków 1995, s. 265 – 266.
[672] Z. Ofiarski, *Prawo bankowe*, Kraków 2005, s. 394.
[673] R. Blicharz, *Nadzór…, op. cit.*, s. 198.

objąć mianem zasady bezpośredniości skutków. Zasada ta przejawia się w założeniu, iż wykorzystywane przez Komisję w realiach danego przypadku środki nadzorcze, powinny zasięgiem swego oddziaływania obejmować jedynie podmioty, które są ich bezpośrednimi adresatami z wyłączeniem możliwości wpływania przez nie na sytuację podmiotów pobocznych, a więc m.in. wierzycieli lub dłużników danego podmiotu[674]. Zasada ta jawi się jako szczególnie istotna w kontekście sektora bankowego, w ramach którego zaangażowane są w znacznym stopniu podmioty indywidualne oraz ich prywatny kapitał. W literaturze zwraca się jednak uwagę na fakt, iż w przypadku pewnych kategorii podmiotów oraz pewnych środków nadzorczych pełna realizacja tejże zasady będzie znacznie utrudniona z uwagi na silne powiązania podmiotów objętych nadzorem, jak również ich kontrahentów[675]. Pewnym uzupełnieniem zasady bezpośredniości skutków, jest zasada formułowana w literaturze tj. zasada ważenia przez Komisję interesu publicznego oraz słusznych interesów podmiotów objętych jej nadzorem. Jak słusznie podkreśla bowiem R. Blicharz, każdorazowe zastosowanie przez Komisję danego środka nadzorczego musi być poprzedzone dokonaniem przezeń analizy skutków zastosowania tegoż środka w kontekście sytuacji nie tylko podmiotu, do którego środek ten jest adresowany, lecz także z uwzględnieniem szeroko rozumianego interesu ogólnospołecznego[676].

Niewątpliwym uzupełnieniem całości wymienionych powyżej zasad stosowania środków nadzorczych przez KNF jest ostania zasada, która w przekonaniu autora ma istotne znaczenie z punktu widzenia tematyki niniejszej dysertacji. Zasadę tę stanowi wyraźnie akcentowana w literaturze zasada współdziałania Komisji z nadzorcami zagranicznymi.[677] Wynika ona z multicentryczności źródeł prawa w Polsce oraz ze związania Komisji normami prawa unijnego i międzynarodowego, nakładających nań obowiązek współdziałania na zasadach oraz w sytuacjach i formach w tychże regulacjach określonych.

4.3. Charakter prawny i konstrukcja środków nadzorczych Komisji Nadzoru Finansowego

Punkt wyjścia dla rozważań dotyczących charakteru prawnego i konstrukcji środków nadzorczych będących w posiadaniu KNF stanowi zaakcentowana powyżej zasada legalności. Zasada ta ze swojej istoty oddziałuje bowiem nie tylko na samą procedurę stosowania

[674] L. Góral, *Nadzór bankowy,* [w:] L. Góral, M. Karlikowska, K. Koperkiewicz – Mordel, *Polskie prawo bankowe,* Warszawa 2006, s. 285.
[675] R. Blicharz, *Nadzór…, op. cit.*, s. 199.
[676] *Ibidem*, s. 200.
[677] E. Rutkowska, *Nadzór bankowy…, op. cit.*, s. 252 i n.

środków nadzorczych, ale także na konstrukcję tych środków, czy też innymi słowy kształt tychże środków. Z tego właśnie powodu, w doktrynie prawa finansowego podkreślany jest wyraźnie fakt, iż obowiązująca w przypadku KNF konstrukcja nadzoru i środków nadzorczych jest konstrukcją, którą można objąć mianem nadzoru prawnego[678]. W kontekście charakterystyki środków nadzorczych KNF jest to równoznaczne z koniecznością przyjęcia założenia, iż źródłem wszelkich środków nadzorczych KNF są akty prawne rangi ustawy, jak również że głównym kryterium wedle, którego prowadzone są przez Komisję poszczególne działania nadzorcze jest kryterium legalizmu, a więc zgodność działań określonych podmiotów ze stanem postulowanym wynikającym z przepisów obowiązującego w Polsce prawa[679].

Zgodnie z powszechnie zaaprobowanym w literaturze poglądem, konstrukcja środków nadzorczych KNF zakłada możliwość przypisania ich do kilku rodzajów działań, zwanych też prawnymi formami działania KNF. Wśród prawnych form działania KNF w ramach, których ulokowane są konkretne środki nadzorcze będące w dyspozycji tegoż organu wyróżnić należy przede wszystkim tzw. czynności kontrolne, czynności rejestracyjno – ewidencyjne, akty administracyjne o charakterze indywidualnym oraz akty administracyjne o charakterze generalnym[680].

W ramach pierwszej kategorii prawnych form działania KNF, wyróżnia się czynności kontrolne. W ramach tej kategorii wskazuje się na środki nadzorcze, które stosowane są przez KNF w toku prowadzonych przezeń postępowań kontrolnych, czy też wyjaśniających. Ich głównym celem jest umożliwienie Komisji zebrania, czy też także pozyskania od podmiotów nadzorowanych, ale nie tylko, niezbędnych informacji, danych, które z jednej strony pozwolą Komisji uzyskać należyty obraz zastanej sytuacji, zaś z drugiej strony pozwolą podjąć decyzję w przedmiocie kontynuacji czynności i podjęcia dalszych, dalej idących działań nadzorczych, ukierunkowanych już na wyeliminowanie zaistniałych stanów niepożądanych w działalności danego podmiotu. W literaturze podkreśla się, iż w ramach realizacji przedmiotowych czynności kontrolnych Komisja opiera swoje działania na posiadanych w swym zasobie środkach o charakterze informacyjnym, w tym w szczególności na prawie do żądania przedłożenia jej określonych informacji, czy prawie żądania dostarczenia niezbędnej

[678] L. Góral, *Nadzór…, op. cit.*, s. 274 – 275.
[679] R. Blicharz, *Nadzór…, op. cit.*, s. 200 – 201.
[680] A. Szumański, *Prawo publicznego obrotu papierami wartościowymi* [w:] *Prawo papierów wartościowych,* red. S. Włodyka, Kraków 1995, s. 237 i n.

dokumentacji formalnej. Żądania te zgłaszane mogą być przez Komisję zarówno w formie ustnych, jak też także w formie pisemnych wystąpień[681].

Czynności rejestracyjno – ewidencyjne, mieszące się w kolejnej kategorii prawnych form działania Komisji mają postać tzw. czynności materialno – technicznych wyróżnianych przez doktrynę prawa administracyjnego[682]. Czynności te polegają na prowadzeniu przez Komisję m.in. rejestrów i ewidencji niezbędnych z punktu widzenia jej działalności oraz istniejących wymogów ustawowych. W literaturze zawraca się jednocześnie uwagę, iż działalność rejestracyjno – ewidencyjna Komisji może być determinowana zarówno poprzez działania i rozstrzygnięcia własne Komisji, jak również może być ona także pochodną decyzji innych niż Komisja podmiotów, bądź też wynikiem zmian zachodzących z mocy prawa[683].

W przekonaniu autora niniejszej dysertacji, najważniejszą grupą prawnych form działania KNF, w ramach której dochodzi do realizacji posiadanych przez nią środków nadzorczych są akty administracyjne o charakterze indywidualnym. Pogląd ten koresponduje z opinią wyrażaną powszechnie w doktrynie prawa finansowego. Wynika to z dwóch podstawowych przyczyn – po pierwsze dlatego, iż to właśnie w ramach tych działań Komisja stosuje środki nadzoru o największej wadze, a więc takie, które odznaczają się cechą represyjności i które w bezpośredni sposób wypływają na sytuację prawną podmiotów nadzorowanych. Drugą zaś przyczyną powyższej konstatacji jest natomiast fakt, iż akty te wydawane są co do zasady w ramach prowadzonego przez organ postępowania administracyjnego, a więc w ramach sformalizowanej procedury umożliwiającej szerszą ochronę interesów podmiotów objętych nadzorem. Podstawową różnicą jaka zachodzi pomiędzy realizacją czynności kontrolnych przez Komisję a wydawaniem przezeń aktów administracyjnych o charakterze indywidualnym jest fakt, iż w toku procedury tychże aktów ma zapewnioną możliwość zajęcia własnego stanowiska w kontekście realiów danej sprawy, jak również prawo odniesienia się do zgromadzonego materiału dowodowego[684]. Za najważniejsze środki nadzoru mieszczące się w tejże kategorii uznać należy uchwały podejmowane przez KNF, a w tym także decyzje administracyjne i postanowienia, o których mowa w art. 11 ust. 1 u.n.r.f oraz postanowienia i decyzje administracyjne wydawane przez Przewodniczącego Komisji, jego Zastępców, jak również przez pracowników Komisji w

[681] R. Blicharz, *Nadzór…, op. cit.*, s. 202.
[682] J. Grabowski, *Publiczny obrót papierami wartościowymi, ustrój prawny i procedury,* Warszawa 1996, s. 65.
[683] A. Szumański, *Prawo publicznego obrotu papierami wartościowymi* [w:] *Prawo papierów wartościowych,* red. S. Włodyka, Kraków 1995, s. 239.
[684] A. Chłopecki, [w:] *Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi, komentarz,* Warszawa 1999, s. 446.

ramach ewentualnych upoważnień udzielonych im przez Komisję na mocy art. 12 ust. 1 u.n.r.f.

Do ostatniej grupy prawnych form działania Komisji, należą zaś środki nadzoru mające postać aktów administracyjnych o charakterze generalnym. Mianem tych aktów określa się w literaturze uchwały podejmowane przez KNF, przy czym chodzi tu wyłącznie o uchwały, które w sposób ogólny odnoszą się do danych działań podmiotów nadzorowanych, a więc co do zasady uchwały będące źródłem tzw. praktyk rynkowych nakreślonych przez Komisję[685]. W doktrynie prawa finansowego charakter prawny tychże aktów, jak również możliwość zaliczenia ich do kategorii środków nadzorczych Komisji bywa dyskutowany, zaś powodem tychże wątpliwości jest fakt, iż aktom tym nie sposób przypisać indywidualnie oznaczonego adresata. Realizacja przez te właśnie akty funkcji regulacyjnej Komisji przesądza jednak zdaniem większości przedstawicieli doktryny o możności nadania tymże aktom charakteru środków nadzorczych. W przypadku tego rodzaju aktów, wyraźnie akcentuje się także brak posiadania przez nie statusu źródła prawa powszechnie obowiązującego i posiadanie jedynie statusu swoistego źródła pomocniczego[686].

Podkreślenia wymaga fakt, iż oprócz wskazanych powyżej prawnych form działania KNF, jej środki nadzorcze mogą być ponadto realizowane w ramach innych konstrukcji prawnych, wykraczających jednak w sposób znaczący poza ramy środków nadzoru administracyjnego[687] a tym samym niemieszczących się w ramach przedmiotu niniejszego opracowania.

4.4. Rodzaje środków nadzorczych Komisji Nadzoru Finansowego

Zakres środków nadzorczych będących w posiadaniu KNF można uznać za bardzo szeroki. Cechą charakterystyczną tychże środków nadzorczych jest ich kompleksowość, która przejawia się w tym, iż środki będące w dyspozycji KNF mogą oddziaływać na poszczególne fragmenty działalności danych podmiotów objętych nadzorem Komisji. Owa kompleksowość jest obejmowana w literaturze także mianem wielopłaszczyznowości[688]. Środki nadzorcze przynależne Komisji, pomimo zróżnicowanego charakteru odznaczają się generalną zdolnością do dokonywania daleko posuniętej ingerencji w sposób funkcjonowania

[685] R. Blicharz, *Nadzór…, op. cit.*, s. 205.
[686] A. Chłopecki, [w:] A. Chłopecki, M. Dyl, M. Michalski, L. Sobolewski, A. Szumański, I. Weiss, *Prawo papierów wartościowych,* t. 19, Warszawa 2006, s. 1021.
[687] R. Blicharz, *Nadzór…, op. cit.*, s. 206.
[688] B. Adamiak, *Czynności prawne jednostki a władztwo administracyjne,* [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr hab. Jackowi Langowi,* red. J. Jagielski, E. Stefańska, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2009, s. 34 – 35.

podmiotów objętych nadzorem. W tym kontekście podkreślenia po raz kolejny wymaga jednak fakt, iż stosowanie tychże środków przez Komisję reglamentowane jest poprzez ich ścisłe powiązanie z zasadą legalności, wyrażającą się w założeniu, iż mogą być one stosowane wyłącznie w formach i okolicznościach określonych ustawowo[689].

Pojęcie rodzajów środków nadzorczych odnosi się do dokonywanych w doktrynie prawa finansowego podziałów i klasyfikacji tych środków, mających niekiedy zróżnicowany względem siebie charakter. Wskazać należy, iż przynależne Komisji środki nadzorcze nie mogą zostać poddane klasyfikacji w sposób całkowity, wyłączny tj. taki, w ramach którego to będzie można ulokować każdy środek nadzorczy w oddzielnej, właściwej dla niego kategorii. Klasyfikacja taka jest niemożliwa z uwagi na fakt, iż niektóre rodzaje środków nadzorczych dają się zaliczyć do dwóch lub więcej kategorii tych środków. W związku z mnogością klasyfikacji środków nadzorczych wyróżnianych w literaturze, nie jest możliwe przedstawienie w niniejszej dysertacji, w sposób wyczerpujący wszystkich tych klasyfikacji. W związku z tym, na potrzeby niniejszej pracy, w ślad za poglądami prezentowanymi w doktrynie[690], przyjęto klasyfikację zakładającą występowanie siedmiu rodzajów środków nadzorczych przynależnych KNF, tj. środków informacyjnych, środków personalnych, środków korygujących, środków regulacyjnych, środków reglamentacyjnych, środków policyjnych oraz środków represyjnych.

Pierwszym rodzajem środków nadzoru poddanym analizie w ramach niniejszego opracowania są środki informacyjne. Środki te związane są w sposób ścisły z zagadnieniem wymiany informacji pomiędzy podmiotami funkcjonującymi na rynku finansowym. Zdaniem autora przyjąć należy, iż środki te pełnią rolę służebną i uzupełniającą w stosunku do pozostałych rodzajów środków pozostających w dyspozycji KNF, albowiem wykorzystanie szeroko ujmowanych instrumentów informacyjnych przesądza o skuteczności działania Komisji oraz o ewentualnym zastosowaniu środków nadzoru dalej idących. Środki informacyjne, jak słusznie wskazuje R. Blicharz funkcjonować mogą zasadniczo w dwóch możliwych formach, tj. jako środki, których istotą jest prawo do informacji przysługujące Komisji, a także jako prawo do informowania innych podmiotów lub szerzej opinii publicznej

[689] B. Adamiak, *Rozstrzygnięcia nadzorcze a środki nadzoru w postępowaniu administracyjnym,* [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45 – lecia pracy naukowej,* red. Z. Niewiadomski, J. Buczkowski, J. Łukasiewicz, J. Posłuszny, J. Stelmasiak, Przemyśl 2000, s. 35 – 40.

[690] R. Blicharz, *Nadzór…, op. cit.*, s. 208; W. Gonet, *Środki nadzorcze w Prawie bankowym,* „Przegląd Prawa Publicznego" 2010, nr 4, s. 14; M. Ušák, *Kary pieniężne i kary finansowe w ramach nadzoru bankowego,* [w:] *Bezpieczeństwo rynku finansowego,* red. E. Fojcik – Mastalska, E. Rutkowska – Tomaszewska, Wrocław 2010, s. 130; M. Szydło, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych,* „Studia Prawnicze" 2003, nr 4, s. 140.

o wystąpieniu określonych zdarzeń[691]. Pierwsze ujęcie oznacza możliwość realizacji przez Komisję uprawnień do występowania z żądaniem przedłożenia jej określonych danych przez podmiot nadzorowany, jak też prawo do regularnego otrzymywania określonych danych od zobowiązanych do ich przekazywania podmiotów, które zagwarantowane jest Komisji chociażby na mocy postanowień art. 17ca ust. 2 u.n.r.f. Drugie ujęcie to zaś prawo do ujawnienia określonych informacji na rzecz innych podmiotów, zapewnione Komisji między innymi na podstawie art. 6b ust. 1 u.n.r.f. Biorąc pod uwagę kształt i charakter środków informacyjnych Komisji, wskazać należy, iż są one swoistym gwarantem prawidłowości i efektywności działań KNF.

Kolejnym rodzajem środków nadzorczych KNF są środki nadzorcze o charakterze personalnym. Działania nadzorcze Komisji w tym przypadku mogą przyjmować dwojaką formę – z jednej strony mogą one polegać na pośrednim kształtowaniu obsady personalnej niektórych podmiotów nadzorowanych i to zarówno jeśli chodzi o skład organów tych podmiotów, jak również jeśli chodzi o kwestie podmiotowe w zakresie ich struktury właścicielskiej, z drugiej zaś przejawiają się one w możliwości przyznawania, ograniczania i pozbawiania przez Komisję uprawnień do wykonywania określonych profesji[692]. Przykładem środków nadzorczych umożliwiających Komisji wpływanie na skład personalny podmiotów nadzorowanych, są uprawnienia KNF wynikające z art. 22b u. pr. bank., w ramach których to Komisji powierzone zostały kompetencje w zakresie wyrażania zgody m.in. na powołanie danej osoby na stanowisko Prezesa lub Członka Zarządu banku, a więc na stanowiska w organie zarządzającym osobą prawną jaką stanowi bank[693]. Podstawowym celem, który jest realizowany przy wykorzystaniu tego typu środków nadzoru personalnego to przede wszystkim zapewnienie KNF możności dokonania oceny kompetencji i kwalifikacji danej osoby, mającej mieć decydujący wpływ na kluczowe kwestie po stronie nadzorowanego podmiotu[694]. Oprócz wpływu na skład personalny danych organów, Komisji przysługuje również możność oddziaływania na strukturę właścicielską określonych podmiotów, czego przykładem są chociażby uprawienia Komisji wynikające z art. 48 u.g.t., w ramach których to Komisja wyraża lub też odmawia zgody na nabycie lub objęcie udziałów lub akcji towarowego domu maklerskiego. Realizacja środków nadzorczych w tej formie następuje co

[691] R. Blicharz, *Nadzór…, op. cit.*, s. 211.
[692] 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. 409 – 410.
[693] Zagadnienie zostało przedstawione w rozdziale drugim niniejszej dysertacji.
[694] A. Chłopecki, [w:] *Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi, komentarz,* Warszawa 1999, s. 569 – 570.

do zasady w formie stosownej decyzji administracyjnej[695]. Środki nadzorcze o charakterze personalnym, w drugiej z zaakcentowanych powyżej form, tj. takie, które związane są z przyznawaniem przez Komisję określonym podmiotom uprawnień do wykonywania danej profesji, dotyczą przede wszystkim wpływu Komisji na możność podjęcia lub wykonywania przez dany podmiot zawodu maklera lub zawodu doradcy inwestycyjnego. Uprawnienia Komisji w tym zakresie obejmują podejmowanie decyzji w przedmiocie wpisu na listę maklerów lub doradców, jak również w zakresie zawieszania lub wręcz skreślania z listy osób uprawionych do wykonywania tych zawodów w oparciu o postanowienia art. 130 ust. 1 u.o.i.f. Zarówno wpis na listę, jak też skreślenie z niej oraz zawieszenie uprawnień zawodowych następuje w formie decyzji administracyjnej podjętej przez KNF. Uzupełnieniem uprawnień nadzorczych KNF w tym kontekście jest także powierzenie Komisji przez ustawodawcę obowiązków w zakresie szeroko rozumianej koordynacji procesu przeprowadzania egzaminów zawodowych na maklera i doradcę inwestycyjnego oraz wynikające z art. 128 ust. 6 u.o.i.f. zobowiązanie Przewodniczącego Komisji do wyznaczenia składu komisji egzaminacyjnej przeprowadzającej przedmiotowe egzaminy. Uprawnienia KNF ogniskujące wokół tych zagadnień, traktować należy jako niewątpliwe uwypuklenie wiodącej roli Komisji w zakresie realizacji nadzoru personalnego nad rynkiem finansowym.

W rozważaniach obejmujących środki nadzorcze będące w dyspozycji KNF nie sposób pominąć środków, które w literaturze określane są mianem korygujących. W ramach tychże instrumentów Komisji wyróżnić należy trzy rodzaje takich środków – są to uzgodnienia, opinie oraz zalecenia. Dość wyraźnie eksponowana jest w doktrynie różnica zachodząca pomiędzy nimi i przejawiająca się w ich charakterystyce. Zarówno uzgodnienia, jak też opinie uznawane są za środki nadzorcze o charakterze konsultacyjnym, zaś zalecenia jako środki dyrektywalne[696]. Zachodząca w tym zakresie różnica pomiędzy tymi środkami przejawia się w tym, iż środki konsultacyjne stanowią formę miękkiego oddziaływania na funkcjonowanie danego podmiotu, a tym samym pozbawione są elementów władczości administracyjnej, natomiast środki dyrektywalne, pomimo pewnych wątpliwości co do ich ostatecznego charakteru stanowią formę względnie wiążącego określenia przez KNF oczekiwanego przez nią sposobu zachowania się danego podmiotu[697]. Zalecenia w przeciwieństwie do uzgodnień i

[695] R. Blicharz, *Nadzór..., op. cit.*, s. 217.
[696] R. Blicharz, *Nadzór..., op. cit.*, s. 227.
[697] Zalecenia kwalifikowane są do grupy środków prewencyjnych mających na celu doprowadzenie do poprawy działalności nadzorowanej instytucji. Jednocześnie zalecenie stanowi dla nadzorowanych podmiotów swoiste ostrzeżenie o możliwości zastosowania środków o bardziej zdecydowanym charakterze. Zalecenie bywa także określane jako „autorytatywna porada". Szerzej: E. Kosieradzka, A. Wołoszyn, *Procedura stosowania prawnych*

opinii kierowane są bezpośrednio do danego podmiotu nadzorowanego. Uzgodnienia i opinie KNF mają charakter konsultacyjny[698], a tym samym stanowią one swoistą platformę wymiany informacji pomiędzy KNF a innymi podmiotami. W przeważającej mierze uzgodnienia i opinie są środkiem realizowanym na poziomie europejskim i międzynarodowym, dotyczą one tych podmiotów nadzorowanych, których zakres działalności obejmuje obszar kilku państw. Zaakcentowana powyżej wymiana informacji w przypadku uzgodnień i opinii ma przeważnie charakter dwutorowy, co sprawia, iż KNF w jej ramach może występować zarówno jako podmiot, który dokonuje określonych uzgodnień lub zasięga opinii, jak też jako podmiot, z którym to inne podmioty dokonują danych ustaleń lub do którego zwracają się o przekazanie opinii w danej sprawie. Oprócz wymiaru międzynarodowego, realizacja uprawnień nadzorczych KNF w zakresie uzgodnień i opinii, może mieć ponadto wymiar wyłącznie krajowy, kiedy to owa wymiana informacji realizowana jest pomiędzy KNF a innymi instytucjami krajowymi. Przykładem takiej sytuacji jest art. 96a ust. 2 ustawy o BFG[699]. Odmienny charakter mają za to wskazane powyżej zalecenia Komisji, które ze swej istoty mają charakter dyrektywalny i bezpośredni, co oznacza, że adresowane są do konkretnego pomiotu objętego bezpośrednim nadzorem Komisji oraz w swej treści zawierają określone wzorce oczekiwanych działań ze strony tegoż podmiotu. Działania te w zamierzeniu KNF pozwolić mają na przywrócenie stanu rzeczywistego w zakresie działalności danego podmiotu do stanu postulowanego i zgodnego z prawem, a tym samym wolnego od jakichkolwiek nieprawidłowości. Przykładem sytuacji, w której Komisja upoważniona jest do wykorzystania tego środka nadzorczego jest art. 138 ust. 1 ustawy pr. bank. interpretowany w powiązaniu z art. 139 ust. 1 pkt 3 u. pr. bank. Zdecydowanie odrzucić należy wyrażane niekiedy w doktrynie przekonania jakoby środek nadzorczy KNF jakim są zalecenia miał wyłącznie charakter swoistego zbioru standardów, praktyk, postulatów kierowanych do podmiotów działających na rynku finansowym[700]. Pogląd taki jest nie do utrzymania, mając na względzie m.in. wskazany art. 139 ust. 1 pkt 3 ustawy pr. bank. Należy jednoznacznie przychylić się do prezentowanego przez większość przedstawicieli doktryny założenia, iż

środków nadzoru przez Komisję Nadzoru Finansowego wobec banków, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50 – lecie k.p.a.,* red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 410.

[698] R. Blicharz, *Nadzór…, op. cit.*, s. 228.

[699] Z u.n.r.f. wynika, że KNF opiniuje założenia procesów łączenia banków; wydaje opinie z zakresu rachunkowości; sprawozdawczości i nauk aktuarialnych; przygotowuje opinie do materiałów na posiedzenia rad nadzorczych i walnego zgromadzenia akcjonariuszy spółek prowadzących rynek regulowany, depozyt papierów wartościowych i rynek towarowy. Inne sytuacje, w których konieczna jest opinia KNF normują ustawy sektorowe.

[700] L. Sobolewski, [w:] M. Bączyk, A. Kostecki, M. Michalski, W. Popiołek, L. Sobolewski, M. Stec, F. Zoll, *Prawo gospodarcze i handlowe*, t. 4: *Prawo papierów wartościowych,* Warszawa 2004, s. 890.

zalecenia winny być traktowane jako akty administracyjne o charakterze władczym, indywidualnym i konkretnym[701].

Polski rynek finansowy, analogicznie jak rynki finansowe innych państw ulega ciągłym przeobrażeniom, rozwojowi i ewolucji. Z roku na rok dynamika stosunków występujących na polskim rynku finansowym wzrasta i jest to zjawisko najzupełniej normalne, wynikające między innymi ze stałego w ostatnich latach rozwoju gospodarczego kraju. W takich oto realiach, klasyczne instrumenty prawne zdają się być miejscami niewystarczające, stąd też celem uelastycznienia obowiązujących regulacji oraz w celu usprawnienia procesów zachodzących na rynku finansowym utworzono instrumenty prawne zapewniające możliwość oddziaływania na praktykę obrotu oraz zwiększania bezpieczeństwa tegoż obrotu oraz jego uczestników. Instrumenty te można objąć mianem środków nadzorczych o charakterze regulacyjnym. Na mocy pierwotnej dyrektywy *market abuse* oraz nieobowiązujących już art. 44 i 45 u.o.i.f., a obecnie na mocy art. 13 rozporządzenia nr 596/2014 usankcjonowano instytucję prawną praktyk rynkowych. Praktyki te, jak wskazuje się w doktrynie są pewnymi zachowaniami, standardami, których przestrzegania można oczekiwać od podmiotów działających w danym obszarze rynku finansowego. Niezależnie od rodzaju praktyki z jaką będziemy mieli do czynienia, jej ustanowienie i wprowadzenie do obrotu pranego nastąpić może wyłącznie przy zachowaniu zasad określonych we wskazanym rozporządzeniu. Postanowienia tegoż artykułu zobowiązują właściwy organ państwa członkowskiego, którym w przypadku Polski jest KNF do uprzedniego zawiadomienia Komisji, EUNGiPW oraz właściwych organów pozostałych państw członkowskich o zamiarze i rodzaju oraz założeniach danej praktyki celem uzyskania opinii tegoż Urzędu. Ustanowienie danej praktyki rynkowej nastąpić może wyłącznie przy jednoczesnym uwzględnieniu i wypełnieniu kryteriów ustanowienia takiej praktyki wskazanych w zaakcentowanym rozporządzeniu. Wymóg ten sprawia, iż ustanawiane praktyki, pomimo, iż ich zakres obowiązywania ograniczony jest do rynku finansowego danego państwa członkowskiego, nie mogą być ustanawiane w sposób dowolny, nieskrępowany, zależny wyłącznie od subiektywnego przekonania danego organu nadzorczego. W tym kontekście wyraźnego podkreślenia wymaga fakt, iż na KNF, będącą w przypadku Polski organem właściwym w rozumieniu przywołanego rozporządzenia, nałożone zostały obowiązki nie tylko w zakresie ustanawiania określonych praktyk rynkowych, lecz także w zakresie ich następczej weryfikacji, albowiem zgodnie z art. 13 ust. 8 rozporządzenia nr 596/2014, Właściwe organy regularnie i

[701] R. Blicharz, *Nadzór…, op. cit.*, s. 232.

przynajmniej co dwa lata dokonują przeglądu ustanowionych przez siebie przyjętych praktyk rynkowych, w szczególności uwzględniając istotne zmiany danego otoczenia rynkowego, takie jak zmiany zasad obrotu lub infrastruktury rynku, w celu podjęcia decyzji o jej podtrzymaniu, zakończeniu lub zmianie warunków jej dopuszczenia. Takie ukształtowanie obowiązków organów nadzorczych stanowi swoistą gwarancję prawidłowości obowiązujących na danym rynku praktyk. Należy podzielić poglądy prezentowane w judykaturze[702] oraz doktrynie prawa finansowego, podkreślające, iż obowiązujące praktyki rynkowe mają charakter obowiązujący również dla samej Komisji, która realizując swoje powinności nadzorcze zobowiązana jest uwzględniać postanowienia i wytyczne wynikające z przyjętych przez nią praktyk rynkowych. Jak słusznie wskazuje się w literaturze, związanie Komisji treścią obowiązujących praktyk wynika w sposób bezpośredni z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zasady zaufania do państwa będącej jej emanacją[703]. Charakter prawny aktów Komisji, mocą których ustanawiane są praktyki rynkowe podlega różnym interpretacjom przez przedstawicieli doktryny prawa finansowego, w tym kontekście nie ulega jednak wątpliwości, iż praktyki rynkowe oraz akty, z których te wynikają nie stanowią źródła prawa powszechnie obowiązującego w Polsce, albowiem nie zostały w żaden sposób ujęte w konstytucyjnym katalogu tychże źródeł. Jednocześnie jednak praktyki rynkowe mogą stanowić i stanowią punkt odniesienia dla KNF w zakresie analizy i oceny poprawności funkcjonowania podmiotów nadzorowanych.

Do katalogu środków nadzorczych KNF, zaliczyć należy także kolejny rodzaj środków, tj. środki nadzorcze reglamentacyjne. Istotą reglamentacji jest wyłączenie możności swobodnego podejmowania określonych typów działalności przez podmioty nadzorowane działające na rynku finansowym oraz jednoczesne uzależnienie sposobności prowadzenia tejże działalności od danego organu administracji publicznej, którym w obszarze polskiego rynku finansowego jest KNF[704]. Cechą charakterystyczną tychże środków jest to, iż ich stosowanie równoznaczne jest z urzeczywistnieniem swoistego wyłomu od generalnej zasady swobody prowadzenia działalności gospodarczej zagwarantowanej w Konstytucji RP, co z kolei implikuje określone wymogi w zakresie podstawy prawnej takich środków, w przypadku, której to zachowany musi zostać w sposób szczególnie precyzyjny wymóg jej ustanowienia wyłącznie w aktach rangi ustawy. Konieczność taka wynika z konstytucyjnego

[702] Wyrok Sądu Najwyższego z 5 sierpnia 1992r., I PA 5/92, OSP 1993, nr 7 – 8, poz. 142.
[703] A. Dobaczewska, *Instytucja nadzoru bankowego w świetle prawa polskiego i prawa Wspólnoty Europejskiej,* Gdańsk 2000, s. 20 i n.; A. Zalcewicz, *Czy regulacje finansowo – prawne są w Polsce instrumentem świadomej i odpowiedzialnej polityki państwa?* [w:] *Sanacja finansów publicznych w Polsce. Ogólnopolska Konferencja Naukowa. Aspekty prawne i ekonomiczne*, red. K. Święch, A. Zalcewicz, Szczecin 2005, s. 298 – 300.
[704] T. Szymanek, *Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej*, Warszawa 2005, s. 103.

rygoru, wedle którego swoboda działalności gospodarczej może być ograniczana wyłącznie właśnie w ramach aktów prawnych tej rangi. Środki reglamentacyjne, co wymaga wyraźnego podkreślenia, nie mają jednolitego charakteru. Na gruncie obowiązujących regulacji prawnych[705], do katalogu środków reglamentacyjnych zaliczyć należy takie środki jak zezwolenia, zgody, sprzeciwy oraz zatwierdzenia[706]. Generalne cele tychże środków, jak wskazuje się w literaturze są dwa – pierwszy związany jest w sposób ścisły z samym dostępem do rynku finansowego, bowiem Komisja między innymi dzięki wskazanym powyżej zezwoleniom ma możliwość decydowania o dopuszczeniu lub też nie danego podmiotu do uczestnictwa w rynku, drugi zaś odnosi się natomiast do kwestii związanych z późniejszym funkcjonowaniem danych podmiotów w obrocie i możliwości wpływania nań przez Komisję, a także następczego limitowania ich działalności[707]. Pierwszym rodzajem środków nadzorczych o charakterze reglamentacyjnym są zezwolenia. Istota zezwoleń przejawia się w tym, iż są one swoistą emanacją woli organu administracyjnego do dopuszczenia określonego podmiotu do wykonywania działalności w danym obszarze rynku finansowego, przy czym owo dopuszczenie powiązane jest w sposób ścisły ze spełnieniem przez dopuszczany podmiot wymaganych przez prawo warunków, od których uzależnione jest prowadzenie danej działalności[708]. W tym kontekście, zdaniem autora należy przychylić się jednocześnie do wyrażanych w doktrynie poglądów, iż zezwolenie stanowi swoisty akt administracyjny, którego celem jest unicestwianie ogólnego zakazu prowadzenia działalności podlegającej reglamentacji[709]. Wymóg uzyskania zezwoleń występuje w poszczególnych sektorach rynku finansowego. Jako jeden z podstawowych przykładów wskazać należy art. 30a u. pr. bank., nakładający obowiązek uzyskania uprzedniego zezwolenia KNF w odniesieniu do utworzenia banku i to zarówno w formie spółki akcyjnej, jak też w formie banku spółdzielczego. Oprócz tego uzyskanie zezwolenia wymagane jest chociażby także w stosunku do podjęcia działalności maklerskiej, zgodnie z art. 69 ust. 1 u.o.i.f. Obok zezwoleń w obrocie prawnym funkcjonuje także inny środek reglamentacyjny Komisji o podobnym charakterze tj. zgoda. Mianem zgód obejmuje się akty administracyjne, mające postać decyzji administracyjnych, które stanowią władcze działanie organu administracyjnego w sprawie

[705] Przykład stanowi regulacja art. 11 ust. 2 ustawy pr.bank.
[706] J. Grabowski, *Publiczny obrót papierami wartościowymi, ustrój prawny i procedury,* Warszawa 1996, s. 64 – 65.
[707] C. Kosikowski, *Współczesny…, op. cit.*, s. 413,
[708] K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne,* Warszawa 2005, s. 213; B. Popowska, *Zezwolenia a swoboda działalności gospodarczej,* „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2005, z. 4, s. 23; W. Kubala, *Zezwolenie na wykonywanie działalności gospodarczej,* „Monitor Prawniczy" 2000, nr 7, s. 417.
[709] J. Wieńczyło – Chlabisz, E. Bieniek – Koronkiewicz, *Podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej,* Warszawa 2002, s. 172 – 186.

indywidualnej[710]. Przykładem zgody, której uzyskanie wymagane jest z punktu widzenia regulacji sektora bankowego jest art. 17 ust. 3 u. pr. bank., przewidujący konieczność uzyskania zgody KNF na powołanie Prezesa oraz jednego Członka Zarządu banku państwowego[711]. Należy zgodzić się z wyrażanymi w doktrynie poglądami, wskazującymi, iż brak jest zasadniczo różnic pomiędzy środkami nadzorczymi w postaci zezwoleń oraz zgód, gdyż pomimo różnic w nomenklaturze środki te pełnią *de facto* tożsamą funkcję oraz co do zasady działanie z ich pominięciem pociąga za sobą wystąpienie podobnych sankcji[712]. W pewnym stopniu powiązany ze zgodami jest także kolejny środek nadzorczy o charakterze reglamentacyjnym będący w dyspozycji Komisji – sprzeciw. Rola sprzeciwu jako środka oddziaływania na poszczególne sektory rynku finansowego jest istotna i ulega dalszemu wzrostowi. Przykłady występowania instytucji sprzeciwu znaleźć można w wielu aktach prawnych, w tym m.in. na gruncie postanowień ustawy pr. bank.[713] Cechą charakterystyczną sprzeciwu jest fakt, iż zgłaszany jest on przez Komisję w ramach dokonanego przez dany podmiot zawiadomienia o zamiarze podjęcia przezeń określonych działań, zaś jego niewniesienie przez KNF równoznaczne jest z wyrażeniem przez Komisję zgody na podjęcie przez podmiot zawiadamiający określonej aktywności[714]. Zaaprobować należy wyrażane w doktrynie poglądy, wskazujące, iż zarówno postępowanie w przedmiocie wyrażenia zgody, jak też postępowanie w przedmiocie wniesienia sprzeciwu mają zasadniczo tożsame cele, które realizowane są także przy wykorzystaniu tych samych instrumentów – decyzji administracyjnych. Różnicą między nimi jest zaś tylko ten element, iż postępowanie w sprawie wniesienia sprzeciwu inicjowane jest wyłącznie w sytuacji, gdy Komisja chce uniemożliwić podjęcie określonej aktywności danemu podmiotowi, a tym samym decyzja administracyjna wydawana w przedmiocie wniesienia sprzeciwu zawsze odznacza się cechą negatywności[715]. Ostatnim spośród przysługujących Komisji środków reglamentacyjnych są zatwierdzenia. Ten środek nadzorczy, tak jak i wszystkie poprzednie, realizowany jest również w formie wydawanych przez KNF decyzji administracyjnych. Konstrukcja prawna zatwierdzeń zakłada, iż Komisja korzystając z tegoż środka dokonuje oficjalnego potwierdzenia wypełnienia wymogów ustawowych niezbędnych do podjęcia przezeń

[710] R. Blicharz, *Środki reglamentacyjne komisji nadzoru finansowego,* [w:] *Księga jubileuszowa prof. dr. hab. Stanisława Jędrzejewskiego,* red. W. Szwajdler, H. Nowicki, Toruń 2009, s. 69 i n.
[711] Przykład wymogu zgody KNF został uregulowany także w art. 51 ust. 1 u.d.u.r. Szerzej: P. Wajda, *Zgoda Komisji Nadzoru Finansowego na powołanie dwóch członków zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji – wybrane aspekty,* „Wiadomości Ubezpieczeniowe" 2016, nr 1, s. 79 – 96.
[712] R. Blicharz, *Nadzór…, op. cit.*, s. 243.
[713] Przykład stanowi regulacja art. 25h ustawy pr. bank.
[714] M. Dyl, *Środki…, op. cit.*, s. 305.
[715] R. Blicharz, *Nadzór…, op. cit.*, s. 246.

określonych działań lub też wdrożenia określonych instrumentów. Jednocześnie wskazać należy, iż zatwierdzenia w głównej mierze dotyczą elementów o charakterze przedmiotowym, w szczególności określonych typów dokumentów, m.in. regulaminów i statutów. Element podmiotowy w odniesieniu do wydawanych zatwierdzeń ma jedynie znaczenie marginalne[716]. W praktyce obrotu prawnego wyróżnia się jednocześnie zatwierdzenia o charakterze samoistnym, jak też niesamoistnym. Pierwsze z nich cechują się tym, iż mają postać odrębnej decyzji administracyjnej, w całości poświęconej wyłącznie kwestii zatwierdzenia określonego elementu występującego po stronie podmiotu nadzorowanego. Zatwierdzenia niesamoistne są natomiast dokonywane w ramach innych decyzji, których głównym przedmiotem nie jest element zatwierdzenia. Zatwierdzenie następuje w tym przypadku niejako przy okazji realizacji przez KNF innego postępowania administracyjnego[717]. Przykładem zatwierdzenia ze strony Komisji jest m.in. art. 141m ust. 4 u. pr. bank. przewidujący wymóg zatwierdzenia aktualizacji planu naprawy banku przez KNF.

Skuteczny nadzór nad uczestnikami rynku finansowego nie może być realizowany bez przyznania podmiotowi nadzorującemu środków nadzorczych mających bardziej restrykcyjny charakter aniżeli wskazane środki. Środkami takimi są między innymi środki policyjne. Ich istotą jest przyznanie organowi nadzorującemu, możliwości władczego kształtowania sytuacji i sposobu działalności poszczególnych podmiotów nadzorowanych. Owo kształtowanie realizowane jest za pośrednictwem wydawanych przez Komisję nakazów i zakazów oraz poprzez dokonywanie przez Komisję wezwań. W literaturze[718] zwraca się uwagę, iż środki te, tak samo jak wskazane uprzednio środki reglamentacyjne, w sposób istotny wpływać lub wręcz ograniczać mogą prowadzoną przez podmioty nadzorowane działalność gospodarczą. Pomimo tego, pomiędzy środkami policyjnymi a środkami reglamentacyjnymi zachodzi zasadnicza różnica, polegająca na tym, iż środki policyjne nie mają na celu reglamentacji dostępu do rynku finansowego, lecz ich celem jest już wyłącznie konkretne kształtowanie oczekiwanych przez nadzorcę schematów zachowań. W związku z tym środki policyjne są środkami z kategorii nadzoru bieżącego, nie zaś środkami nadzoru prewencyjnego[719]. Środki nadzoru policyjnego przede wszystkim służą do wpływania, kształtowania działalności podmiotów nadzorowanych, lecz oprócz tego niektóre z tychże środków nakierowane są

[716] *Ibidem*, s. 248.
[717] R. Blicharz, *Nadzór…, op. cit.*, s. 249.
[718] A. Chełmoński, *Podstawy prawne nadzoru policyjnego i reglamentacyjnego,* [w:] *Administracyjne prawo gospodarcze*, red. A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, Wrocław 2004, s. 458.
[719] R. Blicharz, *Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad rynkiem kapitałowym w Polsce,* Bydgoszcz – Katowice 2009, s. 250.

ponadto na kształtowanie ustroju lub struktury organizacyjnej tych podmiotów[720]. Wśród środków obejmujących kształtowanie działań podmiotów nadzorowanych wskazać należy między innymi na uprawnienia Komisji wynikające z art. 169 ust. 1 u.o.i.f., na mocy których Komisja żądać może zaniechania określonych naruszeń przez zagraniczną firmę inwestycyjną oraz uprawienia wynikające z art. 138 ust. 2 u. pr. bank., w ramach, którego to Komisji przyznane zostało prawo do wydawania szeregu nakazów związanych z różnymi aspektami prowadzenia przez bank działalności bankowej. Jak słusznie wskazuje się w literaturze[721], środkiem policyjnym nakierowanym na działalność podmiotu nadzorowanego, o swoistym charakterze jest środek wskazany w art. 233 ust. 2a i ust. 2b u.f.i., przyznający Komisji prawo nakazania odstąpienia od umowy. Środek ten ma charakter szczególny z uwagi na, iż przy jego wykorzystaniu Komisja może kształtować sytuację prawną nie tylko samego podmiotu nadzorowanego, lecz także podmiotu trzeciego będącego drugą stroną umowy, o której mowa w tym przepisie. Środki nadzoru policyjnego, ukierunkowane na kształtowanie struktury organizacyjnej przyznane zostały natomiast Komisji między innymi w oparciu o postanowienia art. 142 ust. 3 pkt 5 oraz 8 ustawy pr. bank. Na ich podstawie Komisja może dokonywać ingerencji w akty wewnętrzne banku, jego strukturę organizacyjną, czy też w obsadę personalną organu banku. Przepisy te stanowią modelowy przykład środków policyjnych o kompleksowym charakterze, umożliwiających Komisji znaczący wpływ na funkcjonowanie podmiotów nadzorowanych, w tym przypadku banków.

Ostatnim rodzajem środków nadzorczych, które pozostają w dyspozycji KNF są środki nadzorcze o charakterze represyjnym. Podobnie jak środki policyjne, tak też środki represyjne przyznane zostały Komisji w celu zapewnienia jej możliwości egzekwowania od podmiotów nadzorowanych swych decyzji, które dotyczą szeroko rozumianej działalności tych podmiotów. Należy w pełni podzielić wyrażane w doktrynie przekonanie, iż w przypadku środków represyjnych stopień ingerencji KNF w działalność podmiotów nadzorowanych jest największy[722], zaś wynika to w sposób bezpośredni z charakteru tych środków, których celem nie jest już reglamentowanie, wpływanie, czy też korygowanie sposobu funkcjonowania podmiotów nadzorowanych, lecz penalizowanie działań tych podmiotów, które to godzą w obowiązujące regulacje prawne, czy też decyzje samej Komisji[723]. Środki represyjne przysługujące KNF ulokować można niejako w dwóch grupach – pierwszą grupę stanowią kary administracyjne będące w istocie karami finansowymi, drugą zaś pozostałe środki

[720] *Ibidem*, s. 251.
[721] *Ibidem*, s. 252.
[722] E. Rutkowska, *Nadzór bankowy…, op. cit.*, s. 255.
[723] J. Boć, K. Nowicki, E. Samborska – Boć, *Ochrona środowiska*, Wrocław 2002, s. 316.

represyjne, które pozbawione są elementu sankcji finansowej[724]. Stosowane przez KNF kary pieniężne mają, jak wskazuje się w literaturze charakter podobny do kary grzywny[725]. W tym kontekście zdaniem autora, zdecydowanie jednak należy odrzucić formułowane niekiedy poglądy[726] jakoby kary pieniężne należało przyporządkować do prawa karnego. Aktualnie, brak jest bowiem podstaw do przyjmowania tak daleko idących założeń, między innymi z uwagi na zasadniczą odrębność obu tych systemów, której nie da się wyeliminować bazując jedynie na uznaniu względnej tożsamości pewnych instytucji prawnych. Oprócz zaakcentowanych powyżej kar administracyjnych, do środków represyjnych zaliczamy także środki mieszczące się w ramach drugiej z wymienionych grup środków. Środki te pozbawione są elementu sankcji finansowej, zaś ich ingerencja w sytuację podmiotów nadzorowanych jest różnoraka i polegać może między innymi na ograniczeniu lub cofnięciu udzielonego uprzednio zezwolenia, art. 6d ustawy pr. bank., odwołaniu członków organów decyzyjnych po stronie danego podmiotu, art. 22d ustawy 1 u. pr. bank., czy też także na zakazaniu wykonywania praw właścicielskich, art. 25n ustawy 1 u. pr. bank. Środki represyjne o podobnym charakterze znaleźć można także w ramach regulacji prawnych dotyczących innych sektorów rynku finansowego. Zdecydowanie zgodzić należy się z prezentowanym w literaturze stanowiskiem, iż środki represyjne KNF, inne niż kary pieniężne mają zdecydowanie większą wagę dla podmiotów nadzorowanych oraz są też zdecydowanie bardziej dotkliwe[727]. Nie trudno bowiem uzmysłowić sobie, iż zdecydowanie większym zagrożeniem dla podmiotu nadzorowanego jest cofnięcie zezwolenia na prowadzenie przezeń określonej działalności (chociażby na mocy art. 25l ust. 1 ustawy pr. bank.) aniżeli ukaranie go poprzez nałożenie nań kary pieniężnej, niezależnie nawet od jej wysokości. Pomimo, iż środki represyjne KNF nie są pod kątem formalnoprawnym w żaden sposób powiązane z regulacjami prawnokarnymi, to jednak dość wyraźnie akcentuje się w literaturze obowiązek KNF w zakresie dokładnej analizy stanu faktycznego i okoliczności danej sprawy, w tym także obowiązek uwzględnienia stopnia szkodliwości danego uchybienia podmiotu[728]. Obowiązki te w połączeniu z wymogiem nakładania tych środków w oparciu o formę decyzji administracyjnej sprawić mają, by ochrona praw podmiotu nadzorowanego była możliwie najszersza. Zastosowanie tychże środków wymaga jeszcze dokładniejszego respektowania

[724] R. Blicharz, *Nadzór…, op. cit.*, s. 263.
[725] L. Tyszkiewicz, *Problem odpowiedzialności karnej osób prawnych (zakładów pracy) w polskim systemie prawnym*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego" 1964, nr 54, s. 170 i n.
[726] Z. Rybicki, *Prawo wodne. Komentarz – teksty*, Warszawa 1965, s. 155.
[727] R. Blicharz, *Nadzór…, op. cit.*, s. 263.
[728] A. Chłopecki, [w:] *Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi, komentarz,* Warszawa 1999, s. 446.

przez KNF ogólnych zasad stosowania środków nadzorczych, w tym w szczególności zasady legalności i zasady proporcjonalności, zgodnie z którą rozważanie przez KNF użycia środków represyjnych winno być traktowane jako ostateczność[729].

5. Uwagi końcowe

Charakterystyczną cechą polskiego rynku finansowego jest poddanie go rozbudowanym regulacjom prawnym, które mają charakter stosunkowo restrykcyjny i wieloaspektowy. Taki sposób unormowania nadzoru nad rynkiem finansowym w Polsce jest wynikiem zarówno założeń mających swoje źródło w polskim systemie prawa, jak również unormowań prawnych o charakterze zewnętrznym, a konkretniej regulacji wspólnotowych prawa Unii Europejskiej. Organ nadzoru realizując swoje funkcje musi każdorazowo poruszać się w dość konkretnych ramach prawnych, wyznaczających granice i rozmiary jego działań, co służyć ma uniknięciu sytuacji, w których sprawowany nadzór będzie miał charakter zbyt intensywny i zbyt mocno ingerował będzie w działalność podmiotu nadzorowanego. Komisja realizując powierzone jej zadania, ukierunkowana jest na realizację wyznaczonych jej celów przy jednoczesnym wypełnieniu przypisanych funkcji. Obecna struktura organizacyjna KNF jest rozdrobniona. W jej strukturze występuje kilkanaście departamentów odpowiedzialnych za poszczególne sektory rynku finansowego. Komórki organizacyjne znajdujące się w strukturze Komisji powinny ze sobą współpracować realizując ustawowe zadania oraz dążąc do pełnej realizacji celów.

Działanie Komisji związane z realizacją funkcji następuje na podstawie zewnętrznej analizy działalności podmiotu nadzorowanego poprzez badanie sprawozdawczości, przeprowadzanie inspekcji na miejscu, a także poprzez wydawanie regulacji ostrożnościowych.

Ustawodawca aby umożliwić Komisji realizację powierzonych zadań, wyposażył ją w środki nadzoru charakteryzujące się zróżnicowanymi skutkami dla podmiotów nadzorowanych. Działalność nadzorcza KNF realizowana jest przy wykorzystaniu przyznanych jej instrumentów prawnych, zwanych środkami nadzorczymi. Wyposażenie Komisji w tego rodzaju środki ma na celu umożliwienie realizacji całości jej kompetencji nadzorczych w stosunku do wszystkich podmiotów działających w poszczególnych sektorach rynku finansowego. Kształt tychże środków, właśnie z uwagi na szerokie spektrum kompetencji Komisji dostosowany musi być do wymogów prawnych i wyzwań, przed

[729] R. Blicharz, *Nadzór…, op. cit.*, s. 266.

którymi w praktyce staje KNF. Z uwagi na unormowania konstytucyjne obowiązujące w Polsce, stosowanie wszelkich środków nadzorczych przez Komisję będącą organem administracji publicznej następować może wyłącznie w oparciu o przepisy prawa powszechnie obowiązującego oraz z pełnym poszanowaniem przez KNF zasad stosowania tychże środków, wśród których dominujące znaczenie ma zasada legalności środków nadzorczych.

Katalog środków nadzorczych będących w dyspozycji KNF jest bardzo szeroki zaś same środki nadzorcze mają stosunkowo zróżnicowany charakter. Wynika to z potrzeby zapewnienia Komisji kompleksowego instrumentarium w oparciu, o które zdolna będzie ona sprawować nadzór w sposób efektywny i skuteczny. Owa kompleksowość przejawia się w tym, iż środki nadzorcze umożliwiają Komisji zarówno limitowanie dostępu do rynku poprzez reglamentację możliwości podjęcia działalności na rynku finansowym przez ubiegające się o to podmioty, jak również pozyskanie szczegółowych danych dotyczących sposobu i zakresu działalności podmiotów nadzorowanych. Oprócz tych elementów nadzoru, które mają znamiona nadzoru prewencyjnego, Komisja wyposażona została także, a właściwie przede wszystkim w środki nadzoru bieżącego, które pozwalają jej kształtować i korygować działalność uczestników rynku finansowego, a w sytuacjach skrajnych umożliwiają Komisji podjęcie jednostronnej i autorytatywnej decyzji o pozbawieniu danego podmiotu możliwości dalszego funkcjonowania i zakończeniu jego działalności.

Biorąc pod uwagę całokształt regulacji prawnych odnoszących się do kwestii środków nadzorczych przynależnych Komisji, jak również uwzględniając założenia wynikające z dorobku doktryny i judykatury ocenić należy, iż działalność nadzorcza KNF, rozpatrywana w aspekcie kształtu i sposobu realizacji jej środków nadzorczych jest działalnością prawidłową i skuteczną, a tym samym w sposób znaczny przyczyniającą się i gwarantującą realizację generalnych celów nadzoru, jakimi jest zapewnianie bezpieczeństwa, stabilności, przejrzystości i legalności funkcjonowania rynku finansowego w Polsce oraz ochrona uczestników tego rynku, w tym w szczególności osób fizycznych korzystających z usług i produktów oferowanych im w ramach sektora bankowego, ubezpieczeniowego, czy też także emerytalnego.

Podkreślić należy, iż kompetencje nadzorcze Komisji nie mają absolutnego charakteru, zaś podstawę ich ograniczenia stanowi zasada legalizmu, zgodnie z którą nadzór ma działać na podstawie i w granicach prawa Organ nadzoru za pomocą środków nadzoru efektywnie realizuje wyznaczone cele z uwagi na to, że środki pod względem jakościowym są adekwatne do pojawiających się sytuacji niepożądanych na rynku finansowym.

6. Postulaty *de lege ferenda*

KNF jest organem administracji publicznej. W przeciwieństwie jednak do innych organów państwa o kluczowym znaczeniu, w tym także tych, których działalność krzyżuje się z funkcjonowaniem rynku finansowego, a więc m.in. NBP, Komisja nie została objęta regulacją konstytucyjną, a tym samym jej byt prawny nie znajduje bezpośredniego umocowania w akcie prawnym najwyżej rangi. Mając na względzie wagę spraw, którymi zajmuje się KNF, jak również jej znaczenie w kontekście stabilności i bezpieczeństwa państwa, fakt nieobjęcia Komisji postanowieniami Konstytucji RP uznać należy za swoistą nieprawidłowość ustawodawcy. Uwzględniając powyższe argumenty oraz mając na względzie zakres kompetencji Komisji za zasadny uznać należy postulat *de lege ferenda*, który zakłada objęcie KNF unormowaniami konstytucyjnymi. W ten sposób podkreślona zostałaby doniosłość i znaczenie tego organu administracji publicznej w strukturze administracyjnej państwa, jak również, a może przede wszystkim w znaczący sposób zostałaby wzmocniona pozycja ustrojowa KNF, co mogłoby przełożyć się także m.in. na jeszcze większy zakres niezależności Komisji.

Drugim postulatem de lege ferenda, który wysunąć należy na kanwie rozważań dokonanych w ramach niniejszego rozdziału jest postulat zakładający przyznanie aktom *soft law* wydawanym przez Komisję mocy prawnie wiążącej. Akty Komisji, zaliczane do kategorii *soft law* nie stanowią aktów prawa powszechnie obowiązującego ani też aktów prawa wewnętrznego. Jak podkreślono we wcześniejszych częściach niniejszej dysertacji, akty tego typu pełnią doniosłą funkcję w zakresie funkcjonowania rynku finansowego. To dzięki tym aktom oraz za ich pośrednictwem Komisja urzeczywistnia szereg działań nadzorczych, a ponadto stanowią one swoiste remedium umożliwiające przynajmniej częściowe wypełnienie istniejących w systemie luk prawnych. Jak wskazuje analiza praktyki funkcjonowania organu nadzorczego, obecnie szereg istotnych czynności m.in. czynności kontrolnych w stosunku do podmiotów nadzorowanych, dokonywanych jest przy wykorzystaniu aktów niemających mocy formalnie wiążącej. Przykładem tego są chociażby rekomendacje wydawane przez KNF. Pomimo, iż uznawane są one za środek o charakterze niewładczym, który pozbawiony jest bezpośredniej mocy wiążącej, to jednak praktyka działania Komisji wyraźnie pokazuje, iż dla KNF dana rekomendacja jest elementem obligującym podmiot nadzorowany do wdrożenia zawartych w niej zaleceń. Brak wdrożenia tychże zaleceń skutkuje podjęciem przez KNF dalszych środków nadzorczych.

Przedmiotowy postulat zakładający nadanie aktom *soft law* mocy wiążącej uzasadniony jest względami bezpieczeństwa obrotu i transparentności. Element bezpieczeństwa realizowany byłby w tym przypadku poprzez objęcie aktów *soft law* formalnymi regułami ich stanowienia, które w sposób znaczący przyczyniłby się do należytego zabezpieczenia interesów podmiotów nadzorowanych umożliwiając im podjęcie ewentualnych środków odwoławczych. Transparentność zaś, przejawiałaby się kwestią wyeliminowania dostrzeganego obecnie stanu swoistej niepewności podmiotów nadzorowanych, co do grożących im konsekwencji z tytułu niezastosowania się do zaleceń wydanych przez Komisję. W ten sposób zrealizowany zostałby także postulat pewności prawa, wynikający z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego[730].

[730] M. Wojciechowski, *Pewność prawa,* Gdańsk 2014, s. 159 – 172.

ROZDZIAŁ IV
WPŁYW WSPÓŁPRACY KOMISJI NADZORU FINANSOWEGO Z INSTYTUCJAMI UNIJNYMI NA DZIAŁANIE KOMISJI

1. Uwagi ogólne

Pozycja ustrojowa krajowego organu nadzoru mikroostrożnościowego jest zagadnieniem niezwykle skomplikowanym. Fakt ten implikuje konieczność dokonania jej wszechstronnej analizy uwzględniającej przede wszystkim krajowe regulacje prawne stanowiące podstawę działania krajowego nadzorcy, a oprócz tego także prawodawstwo unijne z zakresu nadzoru finansowego. Pomimo tego, iż podstawy normatywne działalności Komisji wynikają co do zasady z krajowych źródeł prawa, należy podkreślić, iż unijne organy nadzoru poprzez podejmowaną aktywność wywierają wpływ na funkcjonowanie KNF, a ponadto istotnym elementem oddziaływującym na działalność Komisji jest też zjawisko multicentryczności źródeł prawa w Polsce, które zakłada, iż na skutek recypowania rozwiązań prawa unijnego stają się one integralną częścią krajowego porządku prawnego. Dla przedstawienia istoty pozycji ustrojowej KNF ważna jest więc nie tylko instytucjonalno – organizacyjna analiza jej struktury, ale także określenie roli i znaczenia w strukturze unijnego nadzoru nad rynkiem finansowym UE.

W doktrynie prawa finansowego panuje zgoda co do konieczności analizowania działania Komisji z jednoczesnym zestawieniem aktywności unijnych organów nadzoru[731]. Uzasadnienie tegoż twierdzenia wynika z silnych powiązań istniejących pomiędzy krajowym organem nadzoru, a unijnymi organami nadzoru. Silne więzi mają swoją podstawę w tym, że KNF jest polskim organem administracji publicznej sprawującym nadzór nad całym rynkiem finansowym, a jednocześnie stanowi ona ogniwo ESNF[732]. Taka refleksja ma podstawę także w tym, że system finansowy każdego państwa jest jednocześnie elementem globalnego systemu finansowego, w którym występują określone zależności powodowane zwiększaniem spójności poszczególnych porządków prawnych. Przeobrażenia w zakresie struktury nadzoru finansowego mające miejsce po ostatnim kryzysie dostrzec można zarówno na poziomie krajowym, ale także na szczeblu unijnym. Przejawiają się one m.in. w stworzeniu nowych

[731] Pojęcie „unijnych organów nadzoru" rozumiane jest jako ogół podmiotów sprawujący unijny nadzór finansowy, a więc zarówno mikroostrożnościowy i makroostrożnościowy, co uzasadnione jest zakresem badawczym i tematycznym niniejszego rozdziału. Szerzej: A. Jurkowska – Zeidler, *Bezpieczeństwo…, op. cit.*, s. 193 i n.

[732] Uzasadnienie do wyroku TK z dnia 15 czerwca 2011 r., K 2/09 (Dz. U., Nr 134, poz. 788) „w świetle regulacji ustawowych Komisja Nadzoru Finansowego jest szczególnym organem administracji publicznej – państwowej o dużym stopniu niezależności, usytuowanym poza strukturą administracji rządowej".

podmiotów odpowiedzialnych za nadzór w skali mikro oraz makro, wyposażonych w instrumenty o charakterze ostrożnościowym[733]. Skutkiem światowego kryzysu było dostrzeżenie konieczności utworzenia systemu obejmującego swym nadzorem cały rynek finansowy UE[734], a nie jedynie jego poszczególne elementy jak miało to miejsce dotychczas. W ujęciu systemowym rynek finansowy UE jest jednolity, a jego regulacja prawna stanowi kompilację prawa krajowego z prawem unijnym oraz prawem międzynarodowym w ramach zintegrowanego porządku prawnego[735]. Celem zmian dokonanych w 2011 r. w zakresie struktury unijnego nadzoru finansowego było wdrożenie długoterminowych rozwiązań obejmujących swym zakresem kwestie unijnych nadzorców finansowych, nie zaś zapewnienie jedynie doraźnego rozwiązania mającego zaradzić problemom związanym z sytuacją pokryzysową[736]. Poczynione zmiany stanowiły uwypuklenie złożonego ryzyka związanego z działalnością podmiotów rynku finansowego, w szczególności sektora bankowego[737].

Ustanowienie unijnego nadzoru finansowego w pierwszej kolejności spowodowane było procesem integracji europejskiej, a także ryzykiem ewentualnego przenoszenia się kryzysu finansowego z jednego państwa członkowskiego Unii Europejskiej na pozostałe. Jednakże głosy związane z koniecznością powołania „światowego organu nadzoru

[733] A. Hryckiewicz, M. Pawłowska, *Czy nowy…, op. cit.*, s. 3.

[734] Pojęcie „rynku finansowego UE", przyjmowane w rozważaniach, definiowane jest jako wszystkie rynki finansowe państw członkowskich UE, należących do strefy euro, jaki i pozostających poza nią, objętych harmonizującymi przepisami prawnymi aktów unijnych związanymi z rynkiem finansowym, którego celem jest utrzymanie stabilności finansowej. Zważyć należy, iż pojęcie rynku finansowego UE nie może być zamiennie stosowane z europejskim rynkiem finansowym. Europejski rynek finansowy jest pojęciem szerszym od rynku finansowego UE, a więc można wskazać na stosunek logicznej nadrzędności zachodzący między tymi pojęciami. Szerzej o pojęciu rynku finansowego UE: L. Oręziak, *Rynek finansowy Unii Europejskiej,* Warszawa 1999, s. 37; L. Oręziak, *Kierunki zmian w funkcjonowaniu rynku finansowego UE,* „Bank i Kredyt" 2003, nr 7, s. 27 i n.; T. Nieborak, *Aspekty prawne funkcjonowania rynku finansowego w Unii Europejskiej,* Warszawa 2008, s. 41; J. Pruski, *Problemy architektury sieci stabilności finansowej na tle doświadczeń globalnego kryzysu finansowego,* „Bezpieczny Bank" 2010, nr 3, s. 7 – 12; P. Zawadzka, *Pojęcie i zakres prawa rynku finansowego,* [w:] *Prawo finansowe,* red. R. Mastalski, E. Fojcik – Mastalska, Warszawa 2011, s. 476; D. Wojtczak – Samoraj, *Kilka uwag na temat otoczenia regulacyjnego rynku finansowego Unii Europejskiej,* „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny" 2014, nr 5, s. 93 – 109; A. Jurkowska – Zeidler, *Bezpieczeństwo…, op. cit.*, s. 117 i n.

[735] Definicja zintegrowanego porządku prawnego została stworzona z uwagi na potrzeby prawa Unii Europejskiej, w którym widoczna jest relacja pomiędzy prawem państw członkowskich, prawem unijnym i prawem międzynarodowym. Relacja ta ma charakter wewnętrzny, określa ją polityka prawa, a nie zewnętrzny i określony przez prawo jak w przypadku multicentrycznego porządku prawnego; szerzej: Z. Brodecki, *Prawo integracji w Europie,* Warszawa 2009, s. 87; L. Oręziak, *Kierunki…, op. cit.*, s. 27 – 28; A. Samborski, *Integracja rynków finansowych w Europie,* „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2005, nr 3, s. 2 – 8.

[736] M. Fedorowicz, *Porównanie koncepcji normatywnych nowego Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego i Europejskiego Systemu Banków Centralnych – zagadnienia wybrane,* „Studia Europejskie" 2011, nr 2, s. 50.

[737] H. Gronkiewicz – Waltz, *Europejski system nadzoru finansowego jako skutek kryzysu finansowego?* [w:] *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego,* red. H. Gronkiewicz – Waltz, K. Jaroszyński, Warszawa 2011, s. 194.

finansowego" pojawiały się na długo przed kryzysem finansowym 2008 r.[738] W. Szymański wskazywał na potrzebę skoordynowanych działań na poziomie ponadnarodowych struktur, by sprostać wyzwaniom przed którymi staje cała ludzkość[739]. Znaczenie tych postulatów zostało docenione jednak zbyt późno, by przeciwdziałać kryzysowi finansowemu.

Istniejąca dotychczas konstrukcja prawna nadzoru nad rynkiem finansowym w UE była oparta na właściwości krajów macierzystych w sprawowaniu nadzoru finansowego, współdziałaniu państw członkowskich w zakresie nadzoru oraz minimalnej harmonizacji regulacji ostrożnościowych. W przeciwieństwie do struktur nadzorczych, wspólne były zasady podstawowe, a państwa członkowskie były uprawnione do nadzorowania zróżnicowanych prawnie podmiotów.

Krajowi nadzorcy państw członkowskich UE podczas kryzysu finansowego 2008 r., pomimo posiadania w swym instrumentarium narzędzi nadzorczych nie mogli w praktyce skutecznie ich wykorzystać. Przyczynę tego stanu rzeczy stanowiła transgraniczność funkcjonowania instytucji finansowych. Stwierdzić zatem należy, że dopóki skala aktywności transgranicznej[740] instytucji finansowych nie była znaczna, nadzór krajowy był wystarczający, nawet pomimo niezapewnienia dostatecznej wymiany informacji pomiędzy poszczególnymi nadzorcami krajowymi państw członkowskich na etapie przed powstaniem unijnego nadzoru finansowego.

Celem stworzenia nowej architektury unijnego nadzoru finansowego[741] miało być zapewnienie lepszego przepływu informacji, koordynacji działań instytucji ulokowanych w odmiennych segmentach rynku finansowego, a nadto skuteczniejsze monitorowanie ryzyka finansowego[742]. W doktrynie prawa finansowego panuje zgoda w przedmiocie uznania, że

---

[738] Przykład stanowi stanowisko M. Iwanicz – Drozdowskiej z 2000 r., w którym wskazała na konieczność powołania „światowego organu nadzoru finansowego". Szerzej: M. Iwanicz – Drozdowska, *Determinanty bezpieczeństwa banków w świetle analizy wybranych kryzysów bankowych,* „Monografie i Opracowania" 2000, nr 479, s. 218.

[739] W. Szymański, *Niepewność i niestabilność gospodarcza. Gwałtowny wzrost i co dalej?* Warszawa 2011, s. 232; G, Borys, *Dyskusja wokół regulacji i nadzoru nad sektorem finansowym,* [w:] *Rynek finansowy. Szanse i zagrożenia rozwoju. Instrumenty i strategie rynku finansowego,* red. P. Karpuś, J. Węcławski, Lublin 2005, s. 15 – 16.

[740] Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 21 pr. bank. działalność transgraniczna oznacza wykonywanie przez instytucję kredytową na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub przez bank krajowy na terytorium państwa goszczącego wszystkich lub niektórych czynności w zakresie wynikającym z udzielonego zezwolenia, bez uczestnictwa oddziału tej instytucji lub banku.

[741] Architekturą unijnego nadzoru finansowego określa się instytucjonalne, regulacyjne i nadzorcze ramy funkcjonowania tegoż nadzoru. Elementy składowe architektury nadzoru nad rynkiem finansowym stanowią: ESNF, jednolite regulacje ostrożnościowe dla banków, bazujące na rozwiązaniach prawnych pakietu regulacyjnego CRD IV/CRR, jednolity mechanizm nadzorczy, zintegrowane zarządzanie bankami w sytuacji kryzysowej, jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, wspólny system ochrony depozytów.

[742] L. Pawłowicz, *Nowa architektura nadzoru bankowego na jednolitym rynku finansowym,* [w:] *Polska wobec integracji rynku finansowego w Unii Europejskiej,* red. L. Pawłowicz, Gdańsk 2006, s. 65; P. Zawadzka, *Nadzór*

brak unijnego organu nadzoru można uznać za czynnik mogący mieć wpływ na pogłębienie kryzysu finansowego, którym zagrożone mogłoby być ewentualnie każde państwo członkowskie Unii Europejskiej[743].

W tym kontekście odwołać należy się do art. 2 ust. 2 TFUE[744], zgodnie z którym jeżeli Traktaty przyznają Unii w określonej dziedzinie kompetencję dzieloną z Państwami Członkowskimi, Unia i Państwa Członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące w tej dziedzinie. Państwa Członkowskie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji. Państwa Członkowskie ponownie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia postanowiła zaprzestać wykonywania swojej kompetencji. Stosownie zaś do art. 4 ust. 2 lit. a TFUE, materia nadzoru nad rynkiem finansowym UE należy do kompetencji dzielonych między UE i państwa członkowskie. Przywołane powyżej postanowienia TFUE pozwalają na przyjęcie konstatacji, iż do czasu ustanowienia ESNF, nadzór finansowy stanowił wyłączną kompetencję regulacyjną państw członkowskich, a w związku z tym to państwa członkowskie samodzielnie decydowały o przyjętej strukturze nadzoru oraz treści regulacji normatywnych dotyczących nadzoru.

Jak wskazano we wcześniejszych fragmentach niniejszej pracy, w zakresie konstrukcji nadzoru nad rynkiem finansowym, każdemu z państw członkowskich UE została przyznana pewnego rodzaju swoboda decyzyjna[745]. Na skutek tego dostrzegalne były i są różnice w kształcie i sposobie funkcjonowania nadzoru finansowego w poszczególnych państwach członkowskich[746]. Odmienna procedura obowiązywała w zakresie wdrażania pakietu regulacyjnego CRD IV[747]/ CRR, który musiał zaś zostać implementowany przez państwa członkowskie do krajowego porządku prawnego w sposób maksymalny, a zatem bez

---

rynku finansowego w Unii Europejskiej. Krajowe organy regulacyjne i kontrola sądowa, Warszawa 2018, s. 32 – 36.

[743] K. Stępień, *Refleksje nad sprawnością sektora bankowego w świetle procesów globalizacji,* [w:] *Zarządzanie finansami. Biznes, bankowość i finanse na rynkach wschodzących,* red. D. Zarzecki, Szczecin 2005, s. 99.

[744] Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 326/47 z 26.10.2012) dalej jako: „TFUE".

[745] A. Cieśliński, *Wspólnotowe prawo gospodarcze,* Warszawa 2003, s. 629 – 630.

[746] Zarówno w zakresie nadzoru mikroostrożnościowego oraz nadzoru makroostrożnościowego, szerzej: A. Dobrzańska, *Polityka makroostrożnościowa – zagadnienia instytucjonalne. Teoria i dotychczasowe doświadczenia w UE, „*Materiały i Studia" 2014, nr 307, s. 30 i n.; W. Przybylska – Kapuścińska, *Współczesny nadzór finansowy w państwach członkowskich Unii Europejskiej z Europy Środkowo – Wschodniej,* [w:] *Współczesne finanse. Stan i perspektywy rozwoju rynku finansowego,* red. D. Dziawgo, Toruń 2008, s. 21.

[747] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz. U. UE. L. z 2013 r., Nr 176, str. 338 ze zm.), dalej jako: „dyrektywa CRD IV" lub „dyrektywa 2013/36". Dyrektywa CRD IV znowelizowała i połączyła w jedną całość dyrektywy nr 48/2006 i 49/2006.

jakichkolwiek modyfikacji w jego treści[748]. Taki sposób przeniesienia norm do krajowych porządków prawnych uznać należy za słuszny bowiem dzięki temu zminimalizowano możliwość wystąpienia różnic i zagrożeń mogących wyniknąć z uwagi na ingerencję państw członkowskich w treść implementowanych norm, co w rezultacie mogłoby spowodować nieosiągnięcie zakładanych efektów w zakresie uzyskanego poziomu stabilności finansowej. Zastosowany zabieg harmonizacji maksymalnej pozwolił uniknąć konkurencji regulacyjnej państw członkowskich, lecz jednocześnie skutkował też brakiem możliwości dostosowania regulacji unijnych do potrzeb poszczególnych sektorów rynku finansowego zważywszy, iż w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej rynki finansowe zostały ukształtowane w odmienny sposób, a rozwój poszczególnych obszarów jest wysoce zróżnicowany[749].

Postanowienia pakietu regulacyjnego miały wpływ na regulacje krajowe, w tym m.in. na zastąpienie uchwał KNF wydanych na podstawie ustawy pr. bank.[750] Proces zmian niewątpliwie wpłynął na ograniczenie kompetencji regulacyjnych KNF na rzecz unijnych

[748] Harmonizacja pełna wyznacza stan prawny, który ma być przez państwa osiągnięty z jednoczesnym wyeliminowaniem możliwości zastosowania rozwiązań bardziej korzystnych dla jednej ze strony stosunków prawnych. Z kolei harmonizacja niepełna wyznacza minimalny standard ochrony podmiotu pozostawiając państwom członkowskim możliwość ustanowienia przepisów korzystniejszych w tym zakresie. Szerzej: M. Szwarc, *Modele regulacji rynku wewnętrznego – integracja negatywna i pozytywna,* [w:] *Prawo rynku wewnętrznego,* red. D. Kornobis – Romanowska, Warszawa 2020, s. 109 – 115; C. Mik, *Zasady ustrojowe europejskiego prawa wspólnotowego a polski porządek konstytucyjny,* „Państwo i Prawo" 1998, nr 1, s. 21.

[749] J. Kornas, *Kapitały Tier I oraz Tier II jako składniki funduszy własnych banków po wejściu w życie rozporządzenia CRR i implementacji do prawa polskiego dyrektywy CRD IV,* [w:] *Zmiany na rynku finansowym w dobie kryzysu. Wybrane zagadnienia prawne,* red. M. Lemonnier, Sz. Kisiel, M. Mariański, Olsztyn 2016, s. 87 – 88.

[750] Uchwała KNF nr 384/2008 z 17.12.2008 r. – w sprawie wymagań dotyczących identyfikacji, monitorowania i kontroli koncentracji zaangażowań, w tym dużych zaangażowań (Dz. Urz. KNF Nr 8, poz. 38); Uchwała KNF nr 208/2011 z 22.08.2011 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków uwzględniania zaangażowań przy ustalaniu przestrzegania limitu koncentracji zaangażowań i limitu dużych zaangażowań (Dz. Urz. KNF Nr 9, poz. 34); Uchwała KNF nr 386/2008 z 17.12.2008 r. – w sprawie ustalenia wiążących banki norm płynności (zastępująca uchwałę nr 9/2007 KNB), uchwała KNF nr 325/2011 z 20.12.2011 r. w sprawie innych pomniejszeń funduszy podstawowych, ich wysokości, zakresu i warunków pomniejszania o nie funduszy podstawowych banku, innych pozycji bilansu banku zaliczanych do funduszy uzupełniających, ich wysokości, zakresu i warunków ich zaliczania do funduszy uzupełniających banku, pomniejszeń funduszy uzupełniających, ich wysokości, zakresu i warunków pomniejszania o nie funduszy uzupełniających banku oraz zakresu i sposobu uwzględniania działania banków w holdingach w obliczaniu funduszy własnych (Dz. Urz. KNF Nr 8, poz. 40); Uchwała KNF nr 385/2008 z 17.12.2008 r. – w sprawie szczegółowych zasad i sposobu ogłaszania przez banki informacji o charakterze jakościowym i ilościowym dotyczących adekwatności kapitałowej oraz zakresu informacji podlegających ogłaszaniu (Dz. Urz. KNF Nr 8, poz. 39); Uchwała KNF nr 434/2010 z 20.12.2010 r. w sprawie innych pozycji bilansu banku zaliczanych do funduszy podstawowych banku, ich wysokości, zakresu i warunków ich zaliczania do funduszy podstawowych banku (Dz. Urz. KNF Nr 1, poz. 1); Uchwała KNF nr 387/2008 z 17.12.2008 r. – w sprawie określenia ocen wiarygodności kredytowej nadawanych przez zewnętrzne instytucje oceny wiarygodności kredytowej, z których bank może korzystać w celu ustalenia wymogów kapitałowych i zakresu korzystania z tych ocen oraz ich powiązania ze stopniami jakości kredytowej (Dz. Urz. KNF Nr 8, poz. 41); Uchwała KNF nr 390/2008 z 17.12.2008 r. w sprawie sposobu prowadzenia wykazu holdingów, trybu składania i aktualizacji zgłoszeń holdingów oraz wzoru zgłoszenia holdingu (Dz. Urz. KNF Nr 8, poz. 44); Uchwała KNF nr 76/2010 z 10.03.2010 r. – w sprawie zakresu i szczegółowych zasad wyznaczania wymogów kapitałowych z tytułu poszczególnych rodzajów ryzyka (Dz. Urz. KNF Nr 2, poz. 11).

organów nadzoru. Jednakże dokonane modyfikacje uznać należy za niezbędne, mając na względzie konieczność ujednolicenia regulacji ostrożnościowych na poziomie unijnym. W zakresie rynku kapitałowego regulacje CRR zastąpiły niektóre z rozporządzeń Ministra Finansów[751]. Na podstawie przyjętej regulacji unijnej nastąpiło, m.in. podniesienie wymogów kapitałowych oraz uwzględnianie znaczenia ryzyka systemowego. Dotychczasowe uprawnienia nadzorcze i kontrolne pierwotnie realizowane przez krajowych nadzorców zostały przesunięte na poziom unijny[752]. W konsekwencji stwierdzić należy, iż konstrukcja krajowego organu nadzorczego determinowana jest obecnie w znacznym stopniu przez prawodawstwo unijne.

Unia Europejska stanowi rezultat idei gospodarczej, aprobowanej i dynamicznie rozwijanej w Europie po II wojnie światowej. Jej powstanie spowodowane było czynnikami politycznymi i ekonomicznymi[753]. Z chwilą przystąpienia do Unii Europejskiej, Polska zobowiązała się do przestrzegania przepisów prawa unijnego oraz implementacji elementów tegoż prawa do krajowego porządku prawnego, przy jednoczesnym uwzględnieniu zasady prymatu tegoż prawa[754]. Stosownie do brzmienia art. 90 ust. 1 Konstytucji RP,

---

[751] Rozporządzenie Ministra Finansów do ustawy z 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2014 r. poz. 94 ze zm.); rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 listopada 2009 r. w sprawie zakresu i szczegółowych zasad wyznaczania całkowitego wymogu kapitałowego, w tym wymogów kapitałowych, dla domów maklerskich oraz określenia maksymalnej wysokości kredytów, pożyczek i wyemitowanych dłużnych papierów wartościowych w stosunku do kapitałów (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 959); rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 26 listopada 2009 r. w sprawie upowszechniania informacji związanych z adekwatnością kapitałową (Dz.U. z 2009 r., nr 210, poz. 1615 ze zm.). Szerzej: G. Domański, *W kwestii wpływu integracji europejskiej na polską regulację rynku kapitałowego,* [w] *Prawo handlowe XXI wieku. Czas stabilizacji, ewolucji czy rewolucji. Księga jubileuszowa Profesora Józefa Okolskiego,* red. M. Modrzejewska, Warszawa 2010, s. 99 – 100.

[752] Przykład może stanowić art. 24 rozporządzenia o agencjach ratingowych. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1060/2009 z dnia 16 września 2009 r. w sprawie agencji ratingowych (Dz. U. UE. L. z 2009 r., Nr 302, str. 1 ze zm.), dalej jako: „rozporządzenie o agencjach ratingowych". Zgodnie z tym art. stosowane przez organy nadzorcze państw członkowskich, które obejmowały: wycofanie rejestracji, nałożenie tymczasowego zakazu wystawiania ratingów, obowiązującego w UE w stosunku do tej agencji ratingowej, zawieszenie wykorzystywania ratingów kredytowych wystawionych przez agencję ratingową do celów regulacyjnych ze skutkiem na terytorium całej UE, wydawanie publicznych zawiadomień w przypadku naruszenia przepisów rozporządzenia przez agencję rartingową oraz wszczęcie postępowania karnego.

[753] E. Kawecka – Wyrzykowska, K. Michałowska – Gorywoda, *Pojęcie, formy, efekty i koncepcje integracji europejskiej,* [w:] *Integracja europejska,* red. J. Barcz, E. Kawecka – Wyrzykowska, K. Michałowska – Gorywoda, Warszawa 2007, s. 22.

[754] Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej stanowi integralną część Traktatu akcesyjnego i zawiera szczegółowe warunki akcesji (Dz. U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864); E. Całka, *Zasada pierwszeństwa w prawie Unii Europejskiej. Wybrane problemy,* „Studia Iuridica Lublinensia" 2016*,* vol. XXV, nr 1, s. 48 i n. Zmiany na gruncie ustawodawstwa krajowego związane z przystąpieniem Polski do UE widoczne są w każdej dziedzinie prawa. O analizie ustawodawstwa dewizowego z perspektywy członkostwa Polski w Unii Europejskiej: E. Kowalewska, *Ustawodawstwo dewizowe w systemie prawa – analiza z perspektywy członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, [w:] *Obywatel – państwo – społeczność międzynarodowa*, red. E. Cała – Wacinkiewicz, K. Flaga – Gieruszyńska, D. Wacinkiewicz, Warszawa 2014, s. 570 i n.

Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Owo przekazanie w przypadku Polski dotyczyło m.in. kompetencji nadzorczych w zakresie nadzoru sprawowanego nad rynkiem finansowym.

Pierwszeństwo stosowania prawa Unii Europejskiej wynika m.in. z treści art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową (ust. 2) oraz jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami (ust. 3).

Z zasady tej wynikają konsekwencje prawne w postaci nakazu efektywnej implementacji prawa unijnego, zakazu stanowienia prawa krajowego sprzecznego z prawem unijnym, nakazu uchylenia prawa krajowego w przypadku zaistnienia jego sprzeczności z prawem unijnym[755], stosowania wykładni prawa krajowego w zgodności prawem unijnym[756], a także nakazu zapewnienia bezpośredniej wykonalności orzeczeń sądów unijnych[757]. Zasada prymatu prawa unijnego zapewnia tym samym taki sam poziom ochrony obywateli całej Unii Europejskiej. W nauce prawa międzynarodowego przyjmuje się jednak, iż norma traktatowa, aby mogła być bezpośrednio zastosowana w prawie krajowym, musi charakteryzować się precyzją, przejrzystością i bezwarunkowością[758].

Na skutek nowelizacji ustawy pr. bank. z 2015 r., implementującej dyrektywę CRD IV, zrezygnowano w art. 128 ust. 1 pr. bank. z odniesienia minimalnego poziomu funduszy własnych do kwoty minimalnej wysokości kapitału założycielskiego. Obecna regulacja wymaga od banku utrzymywania funduszy własnych na poziomie nie niższym niż:

---

[755] M. Kożuch, *Legalizm stosowania prawa europejskiego w postępowaniu organów administracji krajowej,* [w:] *Studia z prawa Unii Europejskiej. W V rocznicę utworzenia Katedry Prawa Europejskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego,* red. S. Biernat, Kraków 2000, s. 110 – 111; M. Olszak, *Regulacje systemu finansowego w Unii Europejskiej a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – wybrane zagadnienia,* „Studia Europejskie" 2016, nr 4, s. 188; A. Nowak – Far, J. Itrich – Drabarek, *Polska administracja publiczna w procesie dostosowania do Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski" 2008, nr 1, s. 26 – 39.

[756] R. Zenc, *Prowspólnotowa wykładnia polskiego prawa administracyjnego,* [w:] *Wykładnia prawa Unii Europejskiej,* red. C. Mik, Toruń 2008, s. 273; Zalcewicz A., *Polskie prawo bankowe jako element systemu prawa regulującego funkcjonowanie jednolitego rynku finansowego w Unii Europejskiej*, [w:] *Koncepcje suwerenności. Zbiór studiów*, red. I. Gawłowicz, I. Wierzchowiecka, Warszawa 2005, s. 267.

[757] C. Kosikowski, *Prawo Unii Europejskiej w systemie polskiego prawa finansowego,* Białystok 2010, s. 40; A. Wasilkowski, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP),* [w:] *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne,* red. K. Wójtowicz, Warszawa 2006, s. 175 – 177.

[758] W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe,* Warszawa 2004, s. 546; S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich,* [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe,* red. J. Barcz, Warszawa 2003, s. 244 – 260; M. Woźniak, *Administracja publiczna wobec prawa wspólnotowego,* [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego,* red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 513.

wartość wynikająca ze spełnienia wymogów w zakresie funduszy własnych, o których mowa w art. 92 rozporządzenia nr 575/2013; oszacowana przez bank kwota, niezbędna do pokrycia wszystkich zidentyfikowanych, istotnych rodzajów ryzyka występujących w działalności banku oraz zmian otoczenia gospodarczego, uwzględniająca przewidywany poziom ryzyka (kapitał wewnętrzny). W konsekwencji, obecnie obowiązujące przepisy regulujące nadzór nad rynkiem finansowym stanowią odzwierciedlenie postanowień CRD IV oraz CRR[759]. Za pomocą takiej regulacji, nastąpiło ujednolicenie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych na terytorium Unii. Regulację tę uznać należy za przykład przestrzegania prawa unijnego i jego wdrażanie do polskiego porządku prawnego.

Analiza wpływu współpracy KNF z instytucjami unijnymi na jej działanie przeprowadzona zostanie w sposób analogiczny, w jaki ukazano we wcześniejszych fragmentach niniejszej pracy relacje KNF z wybranymi podmiotami, do których kompetencji należy zapewnienie i utrzymanie stabilności oraz bezpieczeństwa rynku finansowego. W pierwszej kolejności przedstawione więc zostaną najważniejsze zasady nadzorczej współpracy instytucji unijnych z KNF w zakresie sprawowania nadzoru finansowego, a następnie ESNF, do którego zakwalifikowane zostały m.in. podmioty krajowe sprawujące nadzór mikroostrożnościowy i makroostrożnościowy. W piśmiennictwie panuje zgoda co do tego, że nadzór nad rynkiem finansowym jest sprawowany w sposób dwupoziomowy, a więc przez organ krajowy oraz unijny, a w rezultacie przyjmuje się, iż są one względem siebie komplementarne[760]. Wniosek ten stanowi logiczną konsekwencję głównej zasady prawa Unii Europejskiej stanowiącej o konieczności dostosowania krajowych systemów prawnych do regulacji unijnych. Tym samym, zaaprobować należy stanowisko J.K. Solarza, w którym wskazał, że świadomość, iż krajowy system finansowy nie jest autonomiczny stanowi pierwszy krok do skutecznego zarządzania ryzykiem[761].

Rozumienie zagadnienia współpracy między krajowym organem nadzoru, a ESNF nie jest jednolite. Taka współpraca może oznaczać zarówno wspólne wykonywanie nadzoru nad rynkiem finansowym UE[762] przez organy działające na szczeblu unijnym, jak i krajowym, jak

[759] Szerzej na temat zmian zaistniałych na gruncie prawa krajowego na skutek regulacji unijnych: K. Bryl, *Wdrożenie pakietu CRD IV/CRR do prawa polskiego,* „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny" 2016, nr 1, s. 89 i n.

[760] A. Wiktorzak, *Komisja Nadzoru Finansowego…, op. cit.*, s. 301; P. Daniluk, *Kompetencje nadzorcze…, op. cit.*, s. 13,

[761] J.K. Solarz, *Zarządzanie ryzykiem systemu finansowego. Perspektywa poznawcza,* „Problemy zarządzania" 2015, nr 13, s. 31 i n.

[762] Zaaprobować należy rozumienie pojęcia „rynku finansowego UE" wskazane przez T. Nieboraka, a polegające na rozpatrywaniu go jako „system naczyń połączonych", którymi są narodowe rynki finansowe. Szerzej: T. Nieborak, *Aspekty prawne…, op. cit.*, s. 298.

również ujmowana może być jako realizacja kompetencji nadzorczych krajowego organu nadzoru przy zaangażowaniu unijnych nadzorców lub realizacja uprawnień nadzorczych organów unijnych przy wsparciu krajowego organu nadzoru. Współpracę analizować można w aspekcie prawnym[763], faktycznym[764], proceduralnym[765] jak i materialnym[766].

Ocena regulacji unijnych, weryfikacja przyznanych instrumentów nadzorczych, sposobu działania oraz uprawnień przyznanych unijnym organom nadzoru stanowi element decydujący o wpływie instytucji unijnych na krajowy organ nadzoru. Poprzez przeprowadzoną analizę, zbadana zostanie kwestia oddziaływania tych podmiotów na niezależność Komisji w różnych jej aspektach oraz wzajemne powiązania. W ten sposób udzielona zostanie odpowiedź na pytanie, w jakim zakresie organy nadzoru działające na poziomie UE wpływają na działanie polskiego organu nadzoru mikroostrożnościowego i czy jest to zakres dopuszczalny, respektujący jednocześnie zagwarantowaną ustawowo niezależność Komisji. Analizie poddane zostaną obowiązujące procedury, szybkość reakcji, forma działań i ich skuteczność na ewentualne nieprawidłowości pojawiające się na rynku finansowym Unii Europejskiej. Dokonana analiza będzie miała wpływ na wyodrębnienie głównych obszarów współpracy podejmowanej przez KNF i ESNF, a także na wskazanie czynników wspomagających efektywność nadzorczej współpracy pomiędzy wskazanymi podmiotami. Rozważeniu poddane zostanie zagadnienie, czy przeniesienie kompetencji krajowego nadzoru na rzecz unijnego przyczyni się do poprawy bezpieczeństwa rynku finansowego.

Nie ulega wątpliwości, iż wraz z postępującym rozwojem instytucji finansowych oraz świadczonych przez nie usług na rynku finansowym, zagadnienie związane z poszerzeniem kompetencji nadzorczych organów unijnych przy jednoczesnym uszczupleniu tychże kompetencji po stronie krajowych organów nadzorczych zyskuje na swojej aktualności.

2. Zasady nadzorczej współpracy Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego z Komisją Nadzoru Finansowego w zakresie sprawowanego nadzoru finansowego

Tradycje konstytucyjne wspólne dla państw członkowskich UE są jednym z głównych źródeł unijnych zasad ogólnych. Zasady ogólne prawa unijnego zostały zawarte w traktatach,

[763] Rozumianym jako czynności przedsiębrane przez podmioty współpracujące, które wynikają z uregulowanych w aktach prawnych będących podstawą ich działania obowiązków.
[764] Rozumianym jako zapewnienie przez państwa członkowskie uczestnictwa nadzorców krajowych w działaniach poszczególnych EUNF.
[765] Rozumianym jako przestrzeganie reguł wynikających z postanowień normatywnych prawa proceduralnego.
[766] Rozumianym jako przestrzeganie reguł wynikających z postanowień normatywnych prawa materialnego.

ale także w orzecznictwie TSUE[767]. Wyrażają one podstawy systemu prawnego UE i wskazują na podstawowe wartości, na których system ten się opiera. Na gruncie współpracy nadzorczych instytucji unijnych oraz krajowych organów nadzoru, w tym w szczególności KNF, wykształcone zostały zasady tejże współpracy[768]. Niektóre z nich są analogiczne do zasad ogólnych prawa unijnego, pozostałe zaś są z nimi ściśle związane i zgodne z ich istotą. Współdziałanie nadzorców nakierowane jest nade wszystko na osiągnięcie dobra wspólnego, stanowiącego jednocześnie element koncepcji państwa prawa, utożsamianego najczęściej z szeroko rozumianym dobrem państwa[769]. Zgodzić należy się z H. Izdebskim, iż zasadę dobra wspólnego można rozpatrywać w trzech aspektach[770]. Po pierwsze, państwo jest wspólnotą wszystkich obywateli, po drugie, zasada dobra wspólnego zakłada współuczestnictwo obywateli w decyzjach mających znaczenie dla państwa, po trzecie stanowi wartość, którą ustawodawcy i interpretatorzy prawa są obowiązani uwzględniać i urzeczywistniać.

O zmierzaniu do osiągnięcia dobra wspólnego świadczy zawarcie przez banki centralne i ministerstwa finansów Unii Europejskiej w dniu 1 czerwca 2008 r. porozumienia o współpracy na temat transgranicznej stabilności finansowej[771]. 10 czerwca 2008 r. porozumienie zostało rozszerzone o państwa europejskie obszaru gospodarczego spoza Unii Europejskiej – Islandię, Lichtenstein i Norwegię. Czynnikiem mającym wpływ na zawarcie przedmiotowego porozumienia było dostrzeżenie skutków integracji finansowej na zwiększenie transgranicznego i międzysektorowego rozprzestrzeniania się kryzysu oraz prawdopodobieństwo wystąpienia kryzysu systemowego dotyczącego więcej niż 1 państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Porozumienie stanowiło pewnego rodzaju instrument mający na celu zacieśnianie współpracy w celu przygotowania do zarządzania transgranicznymi systemowymi kryzysami finansowymi i ich rozwiązania. Strony porozumienia zobowiązały się do starań skutkujących ułatwieniami w tworzeniu rozwiązań

[767] D. Miąsik, *Zasady ogólne (podstawowe) prawa Unii Europejskiej,* [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy,* red. A. Wróbel, Kraków 2005, s. 37 – 41.
[768] Z. Brodecki, *Idee, zasady ogólne i zasady w porządku prawnym Unii Europejskiej,* [w:] *Zasady ogólne prawa wspólnotowego,* red. C. Mika, Toruń 2007, s. 7 – 9.
[769] O. Hołub – Śniadach, *Dobro wspólne jako wyraz zasady solidarności,* [w:] *Solidarność jako zasada działania Unii Europejskiej,* red. C. Mika, Toruń 2009, s. 21.
[770] H. Izdebski, *Fundamenty…, op. cit.*, s. 48.
[771] Porozumienie o współpracy pomiędzy organami nadzoru finansowego, bankami centralnymi i ministerstwami finansów Unii Europejskiej z 1 czerwca 2008 r., dostępne na stronie internetowej Narodowego Banku Polskiego https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/systemfinansowy/mou/porozumienie.html [dostęp na dzień: 01.05.2023 r.]; szerzej: I. Ciepiela, M. Zdebel, *Współdziałanie państwa polskiego oraz innych państw członkowskich UE na rzecz utrzymania krajowej i transgranicznej stabilności finansowej w świetle Porozumienia o współpracy pomiędzy organami nadzoru finansowego, bankami centralnymi i ministrami finansów UE na temat transgranicznej stabilności finansowej (MoU) oraz ustawy o Komitecie Stabilności Finansowej,* [w:] *Prawo europejskie – 5 lat doświadczeń w polskim prawie finansowym. Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Finansowego i Podatkowego, Warszawa, 10 – 11 czerwca 2010 r.*, red. H. Litwińczuk, Warszawa 2010, s. 43 i n.

dla sektora prywatnego w celu zmniejszenia kosztów ekonomicznych i społecznych, promując dyscyplinę rynkową i ograniczając ryzyko nadużycia. Sygnatariusze porozumienia zobowiązali się do współpracy, obejmującej stworzenie jej ram w celu opracowania wspólnych rozwiązań i działań służących przezwyciężeniu potencjalnie szkodliwych skutków kryzysu, wymianę informacji o istotnym znaczeniu dla przygotowania się do transgranicznego systemowego kryzysu finansowego, zarządzania nim i rozwiązania go, koordynacji działań związanych z podawaniem komunikatów do wiadomości publicznej oraz stworzenie planów awaryjnych. Porozumienie zostało zawarte w obawie przed kolejnym kryzysem finansowym, który mógłby wywrzeć skutki wobec wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej.

Zasady nadzorczej współpracy stanowią element determinujący działania KNF oraz podmiotów wchodzących w skład ESNF. Wynika to z faktu, iż unijne organy nadzorcze zostały powołane na podstawie rozporządzeń, których głównymi cechami jest bezpośrednia skuteczność w odniesieniu do krajowych porządków prawnych, co z kolei oznacza, iż są one wiążące dla organów państwa, jak również osób fizycznych i prawnych.

Rekonstrukcja zasad nadzorczej współpracy następuje z całokształtu regulacji normatywnych stanowiących podstawę prawną dla ESNF, krajowych organów nadzorczych oraz prawa pierwotnego i wtórnego UE.

W wymiarze zewnętrznym, związanym z relacją organów ESNF z organami krajowymi, wyróżnić można zasadę legalności, zasadę proporcjonalności i pomocniczości, zasadę integracji nadzoru unijnego, zasadę niezależności instytucjonalnej i finansowej, zasadę gromadzenia informacji i współpracy, zasadę pogłębiania zaufania do organów nadzoru (zasada przekonywania), zasadę uwzględniania z urzędu interesu finansowego i stabilności finansowej UE[772].

2.1. Zasada legalności

Zasada legalności została wyrażona w art. 1 ust. 2 rozporządzenia 1093/2010[773]. Istotą zasady legalności jest to, że zarówno unijne organy nadzoru finansowego, jak też organy

[772] W ocenie autora, wskazane zasady są fundamentalne dla prawidłowości nadzorczej współpracy, jednakże nie tworzą one zamkniętego katalogu zasad, bowiem wyróżnia się także: zasadę szybkości postępowania, lojalnej współpracy, stopniowalności przy stosowaniu środków nadzorczych, niezależności, zamkniętego katalogu środków (instrumentów) dyscyplinujących stosowanych wobec nadzorców krajowych, adekwatności stosowania środków dyscyplinujących krajowych nadzorców, weryfikacji decyzji EUNF, asymetrii nadzorczej. Szerzej: A. Nadolska, *Komisja…, op. cit.*, s. 376.

[773] Urząd działa w ramach uprawnień przyznanych niniejszym rozporządzeniem i w zakresie przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/87/WE z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie dodatkowego nadzoru nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń oraz przedsiębiorstwami inwestycyjnymi

nadzoru krajowego działają w granicach przyznanych im kompetencji oraz w zakresie spraw szczegółowo wskazanych w rozporządzeniach i innych aktach prawnych stanowiących podstawę ich działania.

Mając na względzie zasadę prymatu prawa unijnego, podkreślić należy, iż działalność nadzorców obu szczebli nie może wzajemnie się wykluczać. Na podstawie art. 78 rozporządzeń o EUNF[774], państwa członkowskie podejmują wszelkie konieczne działania, by zapewnić skuteczne stosowanie rozporządzeń. Uznać należy, że rozwiązania normatywne, w szczególności dotyczące krajowych nadzorów finansowych nie mogą być sprzeczne z regulacjami unijnymi. A zatem, to na państwach członkowskich spoczywa obowiązek przedsięwzięcia działań nakierowanych na skorelowanie wewnątrzkrajowych rozwiązań prawnych z regulacjami prawa unijnego. Zważyć należy, że możliwość stosowania sankcji względem organu nadzoru lub instytucji finansowych, wynikająca z unijnych rozporządzeń, powinna być także uregulowana na gruncie prawa rodzimego danego kraju. Jednolitość proceduralna jest wspierana także przez poszczególne EUNF, które odgrywają aktywną rolę w tworzeniu wspólnej unijnej kultury nadzoru i spójnych praktyk nadzorczych, a także w zapewnianiu jednolitych procedur na terytorium Unii[775]. Podkreślić ponadto należy, iż z zasadą legalizmu ściśle związana jest także zasada pewności prawa, której istota wyraża się w założeniu, iż prawo tworzone przez instytucje unijne ma być klarowne i stabilne, a w konsekwencji także przewidywalne dla podmiotów, które objęte są jego zakresem oddziaływania.

---

konglomeratu finansowego i zmieniająca dyrektywy Rady 73/239/EWG, 79/267/EWG, 92/49/EWG, 92/96/EWG, 93/6/EWG i 93/22/EWG oraz dyrektywy 98/78/WE i 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. U. UE. L. z 2003 r., Nr 35, str. 1 ze zm.) dyrektywy 2008/48/WE z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylająca dyrektywę Rady 87/102/EWG (Dz. U. UE. L. z 2008 r., Nr 133, str. 66 ze zm.) dyrektywy 2009/110/WE z dnia 16 września 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje pieniądza elektronicznego oraz nadzoru ostrożnościowego nad ich działalnością, zmieniająca dyrektywy 2005/60/WE i 2006/48/WE oraz uchylająca dyrektywę 2000/46/WE (Dz. U. UE. L. z 2009 r., Nr 267, str. 7 ze zm.) rozporządzenia (UE) nr 575/2013, dyrektywy 2013/36, dyrektywy 2014/92/UE z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie porównywalności opłat związanych z rachunkami płatniczymi, przenoszenia rachunku płatniczego oraz dostępu do podstawowego rachunku płatniczego (Dz. U. UE. L. z 2014 r., Nr 257, str. 214), dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2366 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, zmieniająca dyrektywy 2002/65/WE, 2009/110/WE, 2013/36/UE i rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 oraz uchylająca dyrektywę 2007/64/WE (Dz. U. UE. L. z 2015 r., Nr 337, str. 35 ze zm.), a także w zakresie stosownych części dyrektywy 2002/65/WE, w jakim akty te mają zastosowanie do instytucji kredytowych i finansowych oraz właściwych organów, które je nadzorują, w tym wszystkich dyrektyw, rozporządzeń i decyzji wydanych na podstawie tych aktów oraz wszelkich przyszłych prawnie wiążących aktów unijnych powierzających zadania Urzędowi. Urząd działa również zgodnie z rozporządzeniem Rady (UE) nr 1024/2013.

[774] Dla zachowania przejrzystości niniejszego wywodu przyjęto, że EUNB, EUNUiPE, EUNGiPW będą zbiorczo nazywane Europejskimi Urzędami Nadzoru Finansowego (EUNF), a rozporządzenia je legitymujące jako „rozporządzenia o EUNF".

[775] Zgodnie z art. 29 rozporządzeń o EUNF, stanowiącego o wspólnej kulturze nadzoru.

Postanowienia dotyczące kryterium legalności wskazane zostały w prawie traktatowym – w m.in. art. 5 TUE[776], w którym odniesiono się do sposobu prawidłowego funkcjonowania UE. Spełnienie kryterium legalności przez EUNF oznacza możliwość stosowania indywidualnych decyzji nadzorczych w przypadku naruszenia przepisów obowiązującego prawa UE (polegające na jego nieprzestrzeganiu lub niewłaściwym stosowaniu) przez podmioty nadzorowane. Niewiążące akty EUNF mają na celu uzupełnienie interpretacji dyrektyw i rozporządzeń, a zatem w przypadku nieprzestrzegania określonych regulacji zgodnie z interpretacją wskazaną przez unijnych nadzorców, może zostać rozpoczęta procedura zmierzająca do wydania decyzji dyscyplinującej instytucje finansowe lub krajowych nadzorców.

Zasada legalności wywiera także niebagatelny wpływ na kwestię stosowalności rozporządzeń w krajowych porządkach prawnych, które jest zagadnieniem o charakterze fundamentalnym. Zgodnie z art. 288 TFUE, rozporządzenie jest aktem normatywnym o charakterze generalnym i wywołującym natychmiastowy skutek. Jest bezpośrednio stosowane, a więc staje się częścią krajowego porządku prawnego bez konieczności jego implementacji i wywiera swe skutki prawne od momentu wejścia w życie. Za niedopuszczalne na gruncie zasady legalności uznać należy ingerencję we wskazane powyżej cechy szczególne rozporządzenia poprzez próby jego modyfikacji na poziomie krajowym lub też poprzez podważanie założenia dotyczącego momentu uzyskania skuteczności przez dane rozporządzenie. Uznawane są więc zmiany wprowadzane do krajowego porządku prawnego na mocy ustawy krajowej oraz zmiana daty wejścia w życie treści rozporządzenia na mocy innej ustawy. W tym kontekście organy administracji publicznej państw członkowskich nie mogą ponadto opracowywać wiążącego sposobu interpretacji rozporządzeń, albowiem kompetencja ta zastrzeżona została na rzecz organów UE, a prawidłowość jej dokonywania podlega weryfikacji przez TSUE. Nieco odmienna jest zaś sytuacja prawna dyrektyw unijnych, gdyż uzyskanie przezeń swej skuteczności uzależnione jest od działań państw członkowskich związanych z koniecznością implementacji dyrektywy. Państwa te w okresie prac nad transpozycją dyrektywy muszą podejmować działania na rzecz osiągnięcia rezultatu określonego w dyrektywie a ponadto powstrzymywać się od działań, które mogłyby utrudniać lub opóźniać transpozycję danej dyrektywy do krajowego porządku prawnego.

[776] Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 326/13 z 26.10.2012) dalej jako: „TUE".

2.2. Zasada proporcjonalności i pomocniczości

Zasady proporcjonalności i pomocniczości są uznawane za szczególnie ważne zasady nadzoru, mające wpływ na charakter współpracy między KNF a unijnymi organami nadzoru. Zgodnie z postanowieniami Traktatu z Lizbony[777], wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do państw członkowskich. Wykonywanie kompetencji Unii zostało ograniczone zasadą proporcjonalności i pomocniczości, które zostały wyartykułowane w Traktacie o Unii Europejskiej. Wyrazem zasady pomocniczości jest m.in. art. 5 TUE wskazujący, iż Unia jest uprawniona do podejmowania działań w obszarach, które nie należą do jej bezpośrednich kompetencji, jedynie w sytuacji, w której państwa członkowskie nie mogą osiągnąć założonych celów lub ich osiągnięcie na poziomie Unii może przynieść lepsze efekty. Treścią zasady proporcjonalności jest zaś to, iż Unia musi zastosować odpowiednią formę i zakres swych działań w celu osiągnięcia określonych w Traktatach celów. Zasady proporcjonalności i pomocniczości winny być realizowane z jednoczesnym respektowaniem acquis communautaire[778] i zasady równowagi instytucjonalnej oraz zasad dotyczących relacji pomiędzy prawem UE a prawem krajowym sformułowanym w orzecznictwie TSUE. Na zasadę proporcjonalności i pomocniczości niejednokrotnie powołuje się prawodawca unijny, najczęściej w preambułach rozporządzeń będących podstawą działania unijnych nadzorców[779]. Zasady proporcjonalności i pomocniczości w odniesieniu do procesu legislacyjnego UE zostały skonkretyzowane w protokole nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności[780], stanowiącym integralną część TFUE. Zgodnie z art. 1 protokołu, każda instytucja stale czuwa nad poszanowaniem zasad pomocniczości i proporcjonalności, określonych w artykule 5 TUE. Adresatami tego obowiązku są ERRS oraz EUNF w zakresie wydawanych przezeń decyzji.

Z zasadą proporcjonalności związane jest wreszcie także zagadnienie nieprzekraczalnej granicy dla ingerencji nadzorcy unijnego w funkcjonowanie nadzoru

[777] Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. U. z 2009 r., Nr 203, poz. 1569).

[778] Rozumiany jako całokształt dorobku prawnego Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej, obejmujący wszystkie traktaty założycielskie i akcesyjne oraz umowy międzynarodowe je zmieniające. A. Nowak – Far, *Stosowanie acquis de l'Union przez administrację publiczną państw członkowskich Unii Europejskiej,* [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej,* red J. Czaputowicz, Warszawa 2008, s. 112 – 114.

[779] Odwołanie do zasady proporcjonalności i pomocniczości zostało zawarte w pkt 66 preambuły rozporządzenia o EUNB.

[780] Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności (Dz. Urz. UE C 326 z 26 października 2012 r.).

krajowego[781]. Zagadnienie granic dla ingerencji nadzorcy unijnego połączyć należy z samodzielnością nadzorczą krajowego nadzorcy. W ustawodawstwie nie została jednak wypracowana definicja legalna samodzielności nadzorczej krajowego organu nadzoru. Dookreślenie samodzielności nadzorczej będzie następowało każdorazowo w zależności od stanu faktycznego, w którym mogło dojść do naruszenia zasady proporcjonalności w działalność krajowego organu nadzoru. Z istoty niezależności KNF wynika, że aby w skuteczny sposób realizowała ona powierzone jej zadania musi być wolna od jakichkolwiek wpływów i nacisków, zaś każda ingerencja winna uwzględniać postanowienia traktatowe, w szczególności zasadę proporcjonalności i subsydiarności, a także potrzeby integracji nadzorczej. Działania unijnego nadzorcy wywierające wpływa na funkcjonowanie krajowego organu lub organów nadzoru muszą być każdorazowo uzasadnione koniecznością zachowania stabilności finansowej, istotnej dla rynku UE jako całości[782]. Utrzymanie stabilności finansowej, a tym samym podejmowanie działań realizujących ten cel stanowi obowiązek nadzorców na poszczególnych płaszczyznach ich funkcjonowania. Naruszenia zasady proporcjonalności w zakresie ingerencji w działalność krajowego organu nadzoru są weryfikowane w pierwszej kolejności przez Komisję Odwoławczą EUNF[783], a na wyższym szczeblu przez TSUE. W ustawodawstwie nie została wypracowana definicja legalna samodzielności nadzorczej. Dookreślenie samodzielności nadzorczej będzie następowało każdorazowo w zależności od stanu faktycznego sytuacji, w którym mogło dojść do naruszenia zasady proporcjonalności w działalność krajowego organu nadzoru. W konkretnej sytuacji działanie będzie poddane analizie pod względem odpowiedniości, konieczności i współmierności.

---

[781] A. Frąckowiak – Adamska, *Zasada proporcjonalności jako gwarancja swobód rynku wewnętrznego Wspólnoty Europejskiej,* Warszawa 2009, s. 72.

[782] Za uzasadnione, mające na celu ochronę stabilności finansowej można uznać instrumenty, w które wyposażeni zostali poszczególni nadzorcy unijni, bowiem mogą być one zastosowane w przypadku spełnienia określonych przesłanek. Indywidualną decyzję wiążącą w ramach nadzoru mikroostrożnościowego uznać należy za instrument nadzorcy unijnego oddziałujący na krajowego nadzorcę. Adresatem tego rodzaju decyzji może być instytucja finansowa działająca na rynku finansowym bądź sam krajowy organ nadzoru. Wydawana ona będzie w przypadku konieczności wymuszenia określonego zachowania nadzorcy krajowego i może być podjęta w przypadku zaistnienia określonych przez ustawodawcę unijnego przesłanek, m.in. w przypadku braku działania krajowych organów nadzoru finansowego. Tym samym, twierdzenie o pomocniczym charakterze indywidualnej decyzji jest uzasadnione.
Standardy techniczne mają postać bezpośrednio wiążących i stosowanych unijnych rozporządzeń. Wyznaczają one prawidłowe zachowanie instytucji finansowych na krajowych rynkach finansowych. Od standardów technicznych nie są przewidziane odstępstwa, co jest spowodowane przyjęciem wskazanej formy regulacyjnej. Ich celem jest ujednolicenie rozumienia i stosowania przepisów prawa finansowego Unii Europejskiej w jej państwach członkowskich.

[783] W preambule rozporządzenia 1093/2010 podkreślono, że ze względu na efektywność i spójność Komisja Odwoławcza powinna być wspólnym organem Europejskich Urzędów Nadzoru, niezależnym od ich struktur administracyjnych i regulacyjnych. Powinna istnieć możliwość wniesienia odwołania od decyzji Komisji Odwoławczej do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Za przejaw realizacji zasad subsydiarności i proporcjonalności uznać należy stworzenie sieci współpracy w postaci ESNF, w skład którego wchodzą także krajowe organy nadzorcze[784]. Istotą unijnej sieci bezpieczeństwa jest to, że pomiędzy unijnymi a krajowymi organami nadzorczymi nastąpił podział kompetencji. Takie ukształtowanie unijnego nadzoru finansowego stanowi odrzucenie europejskiej centralizacji, a więc stworzenie jednego organu zwierzchniego wobec organów krajowych[785].

Zasada pomocniczości łączona jest z kryterium celowości. Działania EUNF nie mają na celu zastępowania krajowych nadzorców, lecz mają być podejmowane wyłącznie w przypadku gdy nadzorca krajowy nie działa w ogóle lub działa wadliwie. W przypadku naruszenia prawa UE, zgodnie z art. 17 ust. 6 rozporządzeń o EUNF, EUNF mogą wydać decyzję, gdy obok spełnienia innych warunków, konieczne jest terminowe zaradzenie nieprzestrzeganiu przepisów, w celu utrzymania bądź przywrócenia równych warunków konkurencji na rynku. Działania podejmowane przez nadzorcę unijnego powinny mieć przede wszystkim na celu osiągnięcie stabilności finansowej UE. Realizacja zasady pomocniczości przez EUNF następuje poprzez wydawanie aktów typu *soft law,* wymianę informacji, podejmowanie działań analitycznych, konsultacje projektów legislacyjnych, formułowanie ostrzeżeń o zagrożeniach na rynku finansowym UE[786].

Reasumując wskazać należy, iż zasady proporcjonalności i pomocniczości mają za zadanie nade wszystko ograniczanie nadmiernego wkraczania unijnych organów nadzoru w kompetencje nadzorcy krajowego. Owo wkroczenie rozumiane jako swoiste uprawnienie do ingerencji w sytuację prawną krajowego organu nadzoru aktualizuje się wyłącznie po spełnieniu szczegółowo określonych w aktach prawa unijnego przesłanek.

2.3. Zasada integracji nadzoru finansowego

Zasada integracji nadzoru oznacza podejmowanie czynności mających na celu zapewnienie spójności oraz integracji praktyk nadzorczych oraz wprowadzenie wspólnych standardów nadzorczych w Unii Europejskiej. Kompetencje EUNF mają wpływ na kształtowanie zasady integracji, bowiem podejmują działania nakierowane na wsparcie i

[784] M. Kasprzak, *Europejski System Nadzoru Finansowego jako element europejskiej sieci bezpieczeństwa finansowego,* [w:] *Współczesny system bankowy. Ujęcie instytucjonalne,* red. J. Świderska, Warszawa 2013, s. 194; L. Pawłowicz, *Sieć bezpieczeństwa finansowego w Unii Europejskiej a Strategia Lizbońska,* [w:] *Strategia Lizbońska a zarządzanie wartością,* red. L. Pawłowicz, Warszawa 2006, s. 214 – 216.
[785] J. Supernat, *Koncepcja sieci organów administracji publicznej,* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24 – 27 września 2006 r.,* red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 226 – 229.
[786] M. Fedorowicz, *Europejski System…, op. cit.*, s. 784 – 785.

osiągnięcie stabilności finansowej, bezpieczeństwa przejawiającego się w płynności instytucji oraz transparentności funkcjonowania poszczególnych obszarów rynku finansowego[787].

Przykładem działań integracyjnych są kompetencje EUNB, który na podstawie wykonywanych zadań przyczynia się do zapewnienia skuteczności i spójności nadzoru. Wytyczne i zalecenia kierowane przez EUNB mają na celu ustanowienie spójnych praktyk wobec podmiotów nadzorowanych w ramach ESNF.

2.4. Zasada niezależności instytucjonalnej i finansowej unijnych organów nadzoru

UE w odpowiedzi na globalny kryzys finansowy stworzyła specjalistyczne organy nadzorcze wyznaczając tym samym ramy nadzoru będące podstawą dla funkcjonowania jednolitej sieci bezpieczeństwa na poziomie unijnym[788]. Nadzorca unijny, tak samo jak nadzorca krajowy, winien podejmować wszelkie czynności w sposób niezależny, a zatem wolny od jakichkolwiek nacisków ze strony innych gremiów. Unikanie koniunkturalizmu podczas przeprowadzania analiz, dokonywania ocen, a następnie w procesie podejmowania decyzji określonych treści stanowi warunek poprawnego działania nadzorcy unijnego[789]. Zapewnienie jak najszerszej niezależności unijnych nadzorców jest postulatem niełatwym do realizacji w praktyce. O istotności zasady niezależności dla działania Urzędów świadczy także fakt wskazania na jej aspekty w początkowych częściach każdego z rozporządzeń o EUNF.

W pkt 14 preambuły rozporządzeń o EUNF wskazano, że dla realizacji celów, Urzędy powinny posiadać niezależność administracyjną i finansową. W pkt 59 rozporządzeń o EUNF, podkreślona została konieczność posiadania własnego budżetu przez Urzędy bowiem w ten sposób zagwarantowana zostanie autonomia i niezależność każdego z nich. Budżet Urzędów winien być finansowany głównie z obowiązkowych składek krajowych organów nadzoru i z budżetu ogólnego Unii Europejskiej. Taki sposób finansowania wpływa na jego niezależność finansową, minimalizując w szerokim zakresie jakiekolwiek oddziaływania.

Wykonując swoje zadania, Urzędy działają niezależnie, obiektywnie i w sposób niedyskryminujący i przejrzysty, mając na względzie interesy całej Unii, oraz przestrzegając,

[787] M. Fedorowicz, *Główne zasady organizacyjne nowego europejskiego nadzoru finansowego na przykładzie Europejskiej Rady Ryzyka Systemowego i Europejskiego Organu Nadzoru Bankowego,* „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2011, nr 7, s. 2 i n.
[788] A. Arora, *The Global Financial Crisis: A New Global Regulatory Order*?, „The Journal of Business Law" 2010, nr 8, s. 670
[789] A. Jurkowska – Zeidler, *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, Lublin 2011, s. 173.

w stosownych przypadkach, zasady proporcjonalności. EUNF ponoszą odpowiedzialność i działają rzetelnie oraz zapewniają, aby wszystkie zainteresowane strony traktowano sprawiedliwie. Czynności podejmowane przez EUNF są poddawane weryfikacji przez Parlament i Radę. Podkreślić należy, że możliwość swoistej kontroli niezależnych instytucji wpisuje się w zasadę legalizmu. Przyznanie unijnym nadzorcom niezależności instytucjonalnej i finansowej stanowi ich niewątpliwą zaletę, bowiem w dzięki niej mogą podejmować autonomiczne decyzje niezwiązane z chociażby cyklami wyborczymi.

Niewątpliwie o niezależności personalnej nadzorców unijnych świadczy sposób powierzenie nadzoru organom kolegialnym, w skład których wchodzą podmioty, którym stawiane są wysokie wymogi kwalifikacyjne, a które jednocześnie reprezentują zróżnicowane interesy[790].

2.5. Zasada gromadzenia informacji i współpracy

Zgodnie z poczynionymi uprzednio uwagami posiadanie skonkretyzowanej w swej treści informacji w odpowiednim czasie jest kwestią fundamentalną dla prawidłowej realizacji szeroko rozumianych czynności nadzorczych. Wzajemne przekazywanie informacji pomiędzy krajowym organem nadzoru a unijnym nadzorcą stanowi rezultat ciągłej integracji rynków finansowych. Niewątpliwie, wzajemna wymiana informacji przyczynia się do zapewnienia przejrzystości działania poszczególnych podmiotów rynku finansowego, zarówno na płaszczyźnie unijnej jak i krajowej.

Organy nadzoru zostały zobowiązane do gromadzenia informacji, a następnie do współpracy w zakresie ich wymiany między sobą. Wzajemne obowiązki informacyjne zostały sprecyzowane w dyrektywie CRD IV oraz transponujących ją przepisach krajowych. Na skutek regulacji unijnych, współpraca informacyjna uległa poszerzeniu zarówno w zakresie rodzaju przekazywanych informacji, jak również w zakresie podmiotów uprawnionych i zobowiązanych do przekazywania oraz korzystania z informacji. Wymiana informacji może odbywać się pomiędzy właściwymi organami w ramach państwa członkowskiego lub między właściwymi organami różnych państw członkowskich, krajowymi organami nadzoru finansowego a unijnymi organami nadzoru finansowego, bądź też także pomiędzy właściwymi organami a określonymi podmiotami, w ramach sprawowania ich funkcji nadzorczych[791]. Przekazywanie informacji dotyczących zagadnień pieniężnych, systemowych i płatniczych oraz związanych z ochroną depozytów może odbywać się na rzecz: ERRS,

[790] Struktura unijnych organów nadzoru zostanie wskazana w dalszej części dysertacji.
[791] Art. 56 i 57 dyrektywy CRD IV.

EUNUiPE, EUNGiPW, banków wchodzących skład ESBC i innych podmiotów pełniących podobną funkcję, występujących w charakterze organów kształtujących politykę pieniężną. Implementację założeń wynikających z pakietu regulacyjnego CRD IV/CRR stanowi treść art. 10a ustawy pr. bank. zgodnie z którym obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej przez członków KNF oraz pracowników Urzędu KNF nie jest naruszany m.in. poprzez: udzielenie informacji właściwym władzom nadzorczym dla celów sprawowanego przez te władze nadzoru, złożenie zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, udzielenie informacji bankowi centralnemu, będącemu w ESBC, niezbędnych do realizacji przez niego zadań ustawowych; udzielenie informacji właściwym władzom nadzorczym zainteresowanych państw członkowskich, udzielenie KSF informacji niezbędnych do realizacji przez niego zadań ustawowych, udzielenie ERRS, EUNB, EUNGiPW informacji niezbędnych do realizacji ich zadań[792]. Zakres przedmiotowy przekazywanych informacji jest zależny od treści pytania. Każde wykorzystanie informacji powinno być nakierowane na realizację stabilności finansowej.

O współpracy KNF z organami UE stanowi art. 17d u.n.r.f. Zgodnie z ust. 1 ww. artykułu, Komisja współpracuje z Komisją Europejską, EBC, EUNB, EUNUiPE, EUNGiPW, ERRS oraz ESBC i udziela tym organom wszelkich informacji niezbędnych do wypełniania ich obowiązków.

Czynności polegające na pozyskiwaniu, przekazywaniu i uprawnieniu do skorzystania z nich zostały uregulowane w unijnych aktach prawnych.

Z brzmienia przytoczonych regulacji można wnioskować, że wymiana informacji mikroostrożnościowej oraz makroostrożnościowej wpływa na prawidłowość funkcjonowania nadzorców zarówno w płaszczyźnie krajowej jak i unijnej.

Brak dostępu do niezbędnych informacji przez którykolwiek z poszczególnych organów szczeblowego nadzoru (krajowego jak i unijnego) sprawiałby, iż sprawowany nadzór stałby się iluzoryczny[793]. W ujęciu przedmiotowym informacja makroostrożnościowa oznacza treści związane z jej zakresem, a więc informację o źródłach, ocenie i zarządzaniu ryzykiem. Z kolei w ujęciu podmiotowym oznacza organy dysponujące informacją makroostrożnościową oraz czynności przez nie podejmowane mające na celu współpracę w ich wymianie oraz pozyskiwaniu. Informacja makroostrożnościowa oznacza takie dane, które mogą być podstawą do identyfikacji ryzyka systemowego. Zakresem tego pojęcia objęte są

[792] Szerzej: M. Rolski, *Implementacja pakietu CRD IV/CRR – konsekwencje dla sektora banków spółdzielczych w Polsce (wybrane zagadnienia),* „Studia Ekonomiczne" 2018, t. 347, s. 145 – 150.
[793] M. Fedorowicz, *Nadzór makroostrożnościowy…, op. cit.*, s. 148.

środki polityki makroostrożnościowej, co wynika z art. 133 dyrektywy CRD IV w zw. z art. 458 rozporządzenia CRR[794].

Skonstatować należy, iż sprawność i efektywność nadzoru na każdym jego szczeblu jest zależna od dostępu do informacji niezbędnej w toku realizacji zadań nadzorczych. Tym samym uregulowania związane z obopólną współpracą należy zakwalifikować jako prawidłowe.

2.6. Zasada pogłębiania zaufania do organów nadzoru (zasada przekonywania)

Zasada pogłębiania zaufania do krajowych i unijnych organów nadzoru jest nazywana także zasadą wzajemnego przekonywania krajowych i unijnych organów nadzoru. Zasada ta przejawia się w tym, że krajowy organ nadzoru jako adresat decyzji wydawanych przez unijne organy nadzoru stosuje się do treści tychże decyzji. Do realizacji analizowanej zasady należy zaliczyć: obowiązek udzielenia przez krajowego nadzorcę odpowiedzi na akty kierowane do niego przez unijnego nadzorcę, przeprowadzenie przez organ unijny postępowania wyjaśniającego w przedmiocie niezastosowania lub naruszenia prawa UE, przeprowadzenie postępowania mediacyjnego. Zasada wyraża się także w pełnionej przez unijnego nadzorcę funkcji koordynacyjnej wynikającej z art. 31 rozporządzenia o EUNB.

Organy sprawujące nadzór nad rynkiem finansowym zarówno w skali mikro jak i makro winny kształtować rynek finansowy poprzez swoje działania, w taki sposób by budzić zaufanie do swojej działalności. Stosownie do art. 4 ust. 3 TUE, Unia i państwa członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów. Państwa Członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczegółowe właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii.

Państwa Członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii. Poprzez wskazaną zasadę lojalnej współpracy, na państwa członkowskie został nałożony obowiązek wspierania działań organów unijnych, nieutrudniania ich funkcjonowania, zapewnienia skuteczności prawa unijnego na gruncie krajowym m.in. poprzez nakładanie kar za nieprzestrzeganie regulacji unijnych w sposób równie surowy jak w przypadku naruszenia prawa krajowego, współpracy z Komisją w zakresie kontroli przestrzegania prawa unijnego,

[794] M. Fedorowicz, *Informacja makroostrożnościowa na rynku finansowym i jej funkcje,* „Krytyka Prawa. Niezależne Studia nad Prawem" 2017, nr 3, tom 9, s. 71 i n.

naprawy szkód spowodowanych łamaniem prawa unijnego[795]. Wagę tej zasady podkreśla dotychczasowy dorobek judykatury, w tym szczególnie orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE, w ramach którego to zasadzie tej przyznano status ogólnej zasady prawa, której obowiązek realizacji obciąża odpowiednie podmioty nawet w przypadku niewyrażenia tej reguły wprost w Traktatach[796].

2.7. Zasada uwzględniania z urzędu interesu finansowego i stabilności finansowej Unii Europejskiej

Za dobro podlegające szczególnej ochronie uznawany jest interes finansowy i stabilność finansowa UE jako całości. Eliminowanie z rynków finansowych poszczególnych państw członkowskich nieuczciwych praktyk rynkowych, szkodliwych dla wszystkich jego uczestników stanowi element dbałości o interes finansowy i stabilność finansową UE[797]. Globalne ryzyka ekonomiczne, a zatem zagrożenie kryzysami finansowymi wymuszają wspólne działania, zgodnie z zasadą wspólnej odpowiedzialności za stabilność i bezpieczeństwo rynku finansowego UE[798]. Tym samym, po doświadczeniach ostatniego globalnego kryzysu finansowego z 2008 r., podstawowe zadanie UE stanowi wspólna odpowiedzialność za bezpieczeństwo rynku finansowego, zgodnie z zasadą solidarności, stanowiącą fundament porządku prawnego.

Stosownie do art. 1 ust. 5 rozporządzeń o EUNF, wykonując swoje zadania, właściwe Urzędy działają niezależnie, obiektywnie, w sposób niedyskryminujący i przejrzysty, mając na względzie interesy całej Unii, a przy tym jednocześnie przestrzegają w toku swej działalności zasady proporcjonalności. Urzędy ponoszą odpowiedzialność i działają rzetelnie oraz zobowiązane są zapewnić, aby wszystkie zainteresowane strony traktowano sprawiedliwie. Na podstawie art. 2 ust. 4 rozporządzeń o EUNF wyróżnić można zasadę lojalnej współpracy pomiędzy unijnymi organami nadzoru a KNF. Zgodnie zaś z art. 4 ust. 3 TUE, także podmioty wchodzące w skład ESNF współpracują w duchu zaufania i pełnego wzajemnego szacunku, w szczególności przy zapewnianiu przepływu odpowiednich i

[795] C. Kosikowski, *Współczesny…, op. cit.*, s. 332 – 333.
[796] Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 9 marca 1978 r., 106/77, AMMINISTRAZIONE DELLE FINANZE DELLO STATO v. SIMMENTHAL S.P.A., ECR 1978, Nr 3, poz. 629; Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 10 lipca 1980 r., 811/79, AMMINISTRAZIONE DELLE FINANZE DELLO STATO v. ARIETE S.P.A., ECR 1980, Nr 6, poz. 2545.
[797] A. Jurkowska – Zeidler, *Instytucjonalne zmiany w strukturze nadzoru nad rynkiem finansowym a stabilność i bezpieczeństwo systemu bankowego,* [w:] *Problemy rozwoju rynku finansowego w aspekcie wzrostu gospodarczego,* red. P. Karpuś, J. Węcławski, Lublin 2007, s. 99.
[798] A. Jurkowska – Zeidler, *Prawne…, op. cit.*, s. 170.

wiarygodnych informacji między sobą oraz w stosunku do Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji.

Przyznanie przez unijnego prawodawcę EUNF kompetencji do ingerencji w działalność krajowych nadzorców i instytucji finansowych w przypadku zaistnienia szczegółowo określonych przesłanek uznać należy za element konieczny do jak najpełniejszego urzeczywistnienia interesu finansowego i stabilności finansowej UE. Gwarancję zachowania stabilności finansowej UE stanowi ponadto ścisła współpraca realizowana pomiędzy nadzorcą unijnym i krajowym.

3. Europejski System Nadzoru Finansowego

Globalny kryzys finansowy z lat 2007 – 2008 i jego konsekwencje traktowane są jako jeden z najbardziej spektakularnych w dziejach rynków finansowych okresów. O jego przyczynach i skutkach zasłużenie powstało kilkadziesiąt prac naukowych[799]. Jednym z rezultatów globalnego kryzysu było ujawnienie niedostatków w nadzorze nad całym systemem finansowym UE[800]. Wówczas modyfikacji uległa filozofia dotycząca koncepcji wykonywania nadzoru nad rynkiem finansowym Unii, której istota sprowadzała się do stworzenia struktur uniwersalnego nadzoru finansowego oraz możliwości powołania ponadnarodowych organów nadzoru[801]. W listopadzie 2008 r. Komisja Europejska powołała tzw. Grupę Wysokiego Szczebla pod przewodnictwem J. de Larosiere'a w celu opracowania raportu na temat koniecznych zmian związanych ze wzmocnieniem europejskich ram nadzoru nad rynkiem finansowym. Raport grupy de Larosiere'a przedstawiony w lutym 2009 r. zawierał model nadzoru finansowego zakładający wzmocnienie współpracy i koordynacji

[799] M.in. A. Nowak – Far, *Narzędzia Unii Europejskiej w przeciwdziałaniu skutkom światowego kryzysu finansowego,* [w:] *Unia Europejska wobec kryzysu ekonomicznego,* red. J. Osiński, Warszawa 2009, s. 79 i n.; A. Nowak – Far, *Przeciwdziałanie skutkom światowego kryzysu finansowego w Unii Europejskiej*, [w:] *Wymiary kryzysu. Między praktyczną teorią a wirtualną praktyką*, red. J. Osiński, 2009, s. 113 – 130; J.B. Taylor, *Zrozumieć kryzys finansowy. Przyczyny, skutki, interpretacje,* Warszawa 2010, s. 23 i n.; W. Morawski, *Rola nadzoru bankowego w obecnym kryzysie ekonomicznym,* [w:] *Unia Europejska wobec kryzysu ekonomicznego,* red. J. Osiński, Warszawa 2009, s. 103 – 109; T. Kaczmarek, *Globalna gospodarka i globalny kryzys,* Warszawa 2009, s. 172 – 177; W. Nawrot, *Globalny kryzys finansowy XXI wieku. Przyczyny, przebieg, skutki, prognozy,* Warszawa 2009, s. 11 – 15; R. Kusy, *Toksyczne instrumenty finansowe jako przyczyna kryzysu finansowego,* [w:] *Globalny kryzys finansowy a polska gospodarka,* red. W. Małecki, Warszawa 2009, s. 105 i n.; S. Flejterski, *Wstęp do syntezy globalnego kryzysu finansowego,* [w:] *Globalny kryzys finansowy i jego konsekwencje w opiniach ekonomistów polskich,* red. J. Szambelańczyk, Warszawa 2009, s. 113 – 119; T. Stawecki, *Prawo i zaufanie. Refleksja czasu kryzysu,* [w:] *Normalność i kryzys. Jedność czy różnorodność,* red. J. Oniszczuk, Warszawa 2010, s. 122; W. Morawski, *Kronika kryzysów gospodarczych,* Warszawa 2003, s. 28 i n.; A. Świderski, *Kryzys finansowy 2007 – 2009 jako efekt dysfunkcji legislacyjnych w systemie prawa,* „Czasopismo Kwartalne Całego Prawa Handlowego, Upadłościowego oraz Rynku Kapitałowego" 2009, nr 2, s. 161 – 170.

[800] M. Lamandini, *When More is Needed: The European Financial Supervisory Reform and Its Legal Basis*, „European Company Law" 2009, vol. 6, nr 5, s. 198

[801] M. Moran, *Politics, Banks, and Financial Market Governance In the Euro – Zone,* [w:] *European States and Euro,* Oxford 2002, s. 257 – 277; T. Nieborak, *Aspekty prawne…, op. cit.*, s. 185 – 195.

pomiędzy krajowymi organami nadzoru, w tym stworzenie europejskich organów nadzoru oraz podmiotu na szczeblu europejskim odpowiedzialnego za nadzorowanie zagrożeń mogących pojawić się w całym unijnym systemie finansowym[802]. Wówczas zarekomendowano utworzenie dwóch odrębnych, jednakże współpracujących organów nadzoru nad rynkiem finansowym tj. Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego – sprawującej nadzór makroostrożnościowy, działającej pod auspicjami i przy logistycznym wsparciu Europejskiego Banku Centralnego oraz Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego – który tworzyć miał zintegrowaną sieć europejskich organów nadzoru finansowego. Obecna architektura nadzoru finansowego Unii Europejskiej jest zgodna z założeniami de Larosiere'a[803].

Za najważniejsze wnioski płynące z ww. raportu uznać należy przede wszystkim dostrzeżenie konieczności wprowadzenia nowych zasad regulacyjnych w celu zmniejszania ryzyka i poprawy zarządzania nim, usprawnienie działania systemowych amortyzatorów, osłabienie czynników procyklicznych, zwiększenie przejrzystości oraz zapewnienie prawidłowych bodźców dla rynków finansowych, czy też wreszcie ustanowienie silniejszego, skoordynowanego nadzoru, zarówno makroostrożnościowego i mikroostrożnościowego, tworzonego w oparciu o istniejące struktury, stworzenie skoordynowanego nadzoru nad wszystkimi podmiotami sektora finansowego w UE, by zachować uczciwą konkurencję w ramach rynku wewnętrznego.

Biorąc pod uwagę zagadnienia omawiane w ramach tej części niniejszej dysertacji, konieczne staje się zaakcentowanie kształtu nowej struktury unijnego nadzoru składającej się na europejski system nadzoru finansowego. Konstrukcja prawna ESNF opiera się na aktach prawnych, których hierarchia nie jest jednolita, a mianowicie jego podstawę stanowią przede wszystkim postanowienia traktatowe, rozporządzenia o EUNF, rozporządzenie o ERRS, rozporządzenie o EBC, rozporządzenia dotyczące poszczególnych segmentów rynku finansowego UE, dyrektywy unijne, regulacyjne standardy techniczne oraz akty typu *soft law.* Normatywnym budulcem dla powstania ESNF stał się art. 114 TFUE zgodnie z którym

[802] Podkreślenia wymaga fakt, że Parlament Europejski od 2001 r. apelował o rozpoczęcie intensyfikacji procesu integracji europejskiego nadzoru finansowego, m.in. w Rezolucji z dnia 13 kwietnia 2000 r. na temat komunikatu Komisji dotyczącego wprowadzenia ram dla rynków finansowych: plan działania (Dz. U. C 40 z 7 lutego 2001 r., s. 453); Rezolucja z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie agencji ratingowych (Dz. U. C 184 E z 8 lipca 2010 r., s. 292). Dopiero wydarzenia z 2007 r. doprowadziły do podjęcia określonych czynności.

[803] D. Masciandaro, *Regulating the Regulators: The Changing Face of Financial Supervision Architectures before and after the Crisis,* "European Company Law" 2009, vol. 6, nr 5, s. 193; S. Kaszuba, *Problemy braku Europejskiego Nadzoru Finansowego,* „Annales Universitatis Mariae Curie – Skłodowska" 2010, vol. XLIV, nr 2, s. 80 – 83.

Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno – Społecznym, przyjmują środki dotyczące zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich, które mają na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego[804]. Proces zbliżania ustawodawstw ma na celu realizację celów wskazanych w art. 26 TFUE, a zatem zapewnienia swobodnego przepływu towarów, osób, usług i kapitału, zgodnie z postanowieniami traktatowymi i dla zapewnienia zrównoważonego postępu we wszystkich odpowiednich sektorach. Art. 114 TFUE stanowi ogólną podstawę do przyjęcia rozporządzeń tworzących unijne organy nadzoru, co uzasadnione jest jego szerokim zakresem zastosowania.

W tym kontekście kluczowe jest zwrócenie uwagi na fakt, iż unijne organy nadzorcze miały charakter wtórny względem organów krajowych, co spowodowane jest tym, że krajowe organy nadzoru wykształciły się wcześniej aniżeli organy unijne. Kwestia ta musiała zostać uwzględniona przez prawodawcę unijnego podczas formowania dwuszczeblowego ESNF[805]. Pierwszy z nich został stworzony w celu realizowania funkcji nadzoru mikroostrożnościowego, w tym celu powołano Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (jako nadzorca nad sektorem bankowym)[806], Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (jako nadzorca nad sektorem ubezpieczeń i pracowniczych programów emerytalnych)[807] oraz Europejski Urząd Nadzoru Giełd i

[804] Artykuł 114 TFUE stanowi odzwierciedlenie treści dawnego art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Interpretacja art. 114 TFUE stanowiła przedmiot orzeczenia TSUE z dnia 2 maja 2006 r. nr C – 217/04 (Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej przeciwko Parlamentowi i Radzie Unii Europejskiej), zbiór orzeczeń 2006, s. 1 – 03771, pkt 44.

[805] T. Nieborak. *Europejski zintegrowany nadzór finansowy – aspekty instytucjonalno – prawne*, [w:] *Bezpieczeństwo rynku finansowego*, E. Fojcik – Mastalska, E. Rutkowska – Tomaszewska, Wrocław 2010, s. 51.

[806] W regulacjach unijnych podmiot ten jest określany jako European Banking Authority. W polskich tłumaczeniach aktów normujących funkcjonowanie nowych struktur nadzoru finansowego w większości przypadków stosuje się pojęcie Europejski Urząd Nadzoru Bankowego. Doktryna prawa publicznoprawnego rozróżnia instytucję „urzędu" i „organu". Słowo authority może być tłumaczone w języku polskim jako „organ" lub „urząd". Część przedstawicieli doktryny prawa finansowego wskazuje, że poprawne tłumaczenie to organ. Szerzej: T. Nieborak, *Decyzja jako szczególna forma działań podejmowanych przez Europejski Organ Nadzoru Bankowego,* [w:] *Prawo finansowe w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Wandzie Wójtowicz,* red. A. Pomorska, Lublin 2011, s. 322. Jednakże w niniejszej dysertacji stosowana będzie nazwa Urząd, a więc zgodnie tłumaczeniem wskazanym w aktach prawnych. Podstawę prawną działania EUNB stanowi Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), zmiany decyzji nr 716/2009/WE oraz uchylenia decyzji Komisji 2009/78/WE (Dz. U. UE. L. z 2010 r., Nr 331, str. 12 ze zm.), dalej jako: „rozporządzenie o EUNB" lub „rozporządzenie 1093/2010". Szczególne miejsce przyznane EUNB w ESNF wynika z pozycji sektora bankowego w unijnej architekturze finansowej, który łączy pozostałe segmenty rynku finansowego UE. Szerzej: J. Molis, *Sposób działania Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego,* „Monitor Prawa Bankowego" 2017, nr 11, s. 68 i n.; M. Fedorowicz, *Rola bankowego nadzoru stabilnościowego w architekturze finansowej Unii Europejskiej,* [w:] *Perspektywy integracji gospodarczej i walutowej w Unii Europejskiej w czasach kryzysu,* red. K. Opolski, J. Górski, Warszawa 2013, s. 264.

[807] Podstawę prawną funkcjonowania EUNUiPE stanowi Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1094/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru

Papierów Wartościowych (jako nadzorca nad sektorem kapitałowym)[808]. Przy wykonywaniu nadzoru mikroostrożnościowego, z EUNF współpracują krajowe organy nadzorcze[809]. Cechę charakterystyczną działalności EUNF stanowi możliwość podejmowania wiążących rozstrzygnięć na rynku finansowym, kierowanych do instytucji finansowych w przypadku zaistnienia ustawowo wskazanych przesłanek[810]. Organy nadzorcze UE posiadają osobowość prawną[811], strukturalnie podlegają Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Europejskiej, od których są niezależne zarówno w sferze finansowej i administracyjnej. Drugi zaś szczebel tj. nadzór w skali makroostrożnościowej został powierzony ERRS[812], której nie została przyznana osobowość prawna. W skład ESNF wchodzą także właściwe organy lub organy nadzoru państw członkowskich określone w aktach unijnych oraz Wspólny Komitet Europejskich Urzędów Nadzoru[813]. W zakresie unijnego mikroostrożnościowego nadzoru finansowego prawodawca unijny zdecydował o wyborze modelu sektorowego. Rozwiązanie to uznać należy za zdecydowanie słuszne, albowiem różnice w zakresie modeli nadzoru obowiązujących w poszczególnych państwach członkowskich w żadnym stopniu nie uzasadniały przyjęcia rozwiązania odmiennego. Taka konstrukcja zapewniła zaaprobowanym rozwiązaniom należytą elastyczność oraz przyczyniła się do zwiększenia efektywności nadzoru.

(Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylenia decyzji Komisji 2009/79/WE (Dz. U. UE. L. z 2010 r., Nr 331, str. 48 ze zm.) dalej jako: „rozporządzenie o EUNUiPE" lub „rozporządzenie 1094/2010".

[808] Dla kształtu nadzoru finansowego podstawowe znaczenie miała tzw. Dyrektywa Omnibus I, tj. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/78/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie zmiany dyrektyw 98/26/WE, 2002/87/WE, 2003/6/WE, 2003/41/WE, 2003/71/WE, 2004/39/WE, 2004/109/WE, 2005/60/WE, 2006/48/WE, 2006/49/WE i 2009/65/WE w odniesieniu do uprawnień Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych) oraz Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych) (Dz. U. UE. L. z 2010 r., Nr 331, str. 120 ze zm.). Podstawę prawną działania EUNGiPW stanowi Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1095/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylenia decyzji Komisji 2009/77/WE (Dz. U. UE. L. z 2010 r. Nr 331, str. 84 ze zm.), dalej jako: „rozporządzenie o EUNGiPW" lub „rozporządzenie 1095/2010".

[809] P. Stanisławiszyn, *Perspektywy zmian europejskich regulacji w zakresie nadzoru finansowego w 2011 r.,* [w:] *Wyzwania regulacyjne wobec doświadczeń globalnego kryzysu finansowego,* red. J. Szambelańczyk, Warszawa 2011, s. 138 i n.

[810] A. Zalcewicz, *Zmiany struktury instytucjonalnej i koncepcji nadzoru nad jednolitym rynkiem finansowym UE,* [w:] *System finansów publicznych. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku,* red. A. Dobaczewska, E. Juchniewicz, T. Sowiński, Warszawa 2010, s. 231 i n.

[811] Kwestia ta wiąże się z tym, że EUNF są uprawnione do nabywania i zbywania ruchomości, nieruchomości, a także do posiadania statusu strony postępowania sądowego.

[812] Podstawę prawną działania ERRS stanowi Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (Dz. U. UE. L. z 2010 r., Nr 331, str. 1 ze zm.) dalej jako: „rozporządzenie o ERRS" lub „rozporządzenie 1092/2010".

[813] W celu zapewnienia efektywności nadzoru międzysektorowego, Komitet powinien podejmować czynności zmierzające do równoległego podejmowania decyzji wspólnych przez EUNF.

Nadzór nad rynkiem finansowym UE oznacza zapewnienie przestrzegania przez podmioty nadzorowane przepisów prawa UE dotyczących jednolitego rynku finansowego oraz zapewnienie bezpieczeństwa funkcjonowania podmiotom nadzorowanym i uczestnikom rynku finansowego UE w celu urzeczywistnienia stabilności finansowej UE i przeciwdziałania kryzysom finansowym, co stanowi jednocześnie cel działania ESNF[814]. W przypadku naruszenia przepisów prawa UE dotyczących jednolitego rynku finansowego nadzorca unijny został uprawniony do zastosowania środków wiążącego oddziaływania na nadzorowanych[815].

Organy nadzorcze, które wchodzą w skład ESNF, są zobowiązane do sprawowania nadzoru nad instytucjami finansowymi działającymi na obszarze Unii zgodnie z unijnymi aktami prawnymi. Pojęcie instytucji finansowej na gruncie rozporządzenia o EUNB rozumiane jest jako przedsiębiorstwo podlegające regulacjom i nadzorowi zgodnie z niektórymi aktami ustawodawczymi, o których mowa w art. 1 ust. 2 rozporządzenia o EUNB. Na potrzeby rynku ubezpieczeniowego, pojęcie „instytucji finansowych" oznacza zaś przedsiębiorstwa, podmioty oraz osoby fizyczne i prawne podlegające dowolnemu z aktów legislacyjnych, o których mowa w art. 1 ust. 2 rozporządzenia 1094/2010. W odniesieniu do dyrektywy 2015/849[816] pojęciu „instytucji finansowych" został nadany szeroki zakres przedmiotowy[817]. UE skoncentrowała się zatem na wzmocnieniu współpracy i koordynacji między krajowymi organami nadzoru poprzez stworzenie nowych europejskich urzędów

[814] Rozumienie nadzoru nad rynkiem finansowym UE *sensu largo.* Jest on sprawowany przez ERRS i EUNF.
[815] Rozumienie nadzoru nad rynkiem finansowym UE *sensu stricto.* Jest on sprawowany wyłącznie przez EUNF bowiem tylko one mają prawo do wydawania decyzji nadzorczych ze skutkiem wiążącym ich adresatów.
[816] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE (Dz. U. UE. L. z 2015 r., Nr 141, str. 73 ze zm.), dalej jako: „dyrektywa 2015/849".
[817] Zgodnie z art. 3 pkt 2 dyrektywy 2015/849 instytucja finansowa oznacza przedsiębiorstwo inne niż instytucja kredytowa, które prowadzi co najmniej jeden z rodzajów działalności wymienionych w pkt 2 – 12 oraz w pkt 14 i 15 załącznika I do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE, w tym działalność kantorów wymiany walut; zakład ubezpieczeń, zgodnie z definicją w art. 13 pkt 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE, w zakresie, w jakim prowadzi on działalność dotyczącą ubezpieczeń na życie objętą przepisami tej dyrektywy; przedsiębiorstwo inwestycyjne, zgodnie z definicją w art. 4 ust. 1 pkt 1 dyrektywy 2004/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady; przedsiębiorstwo zbiorowego inwestowania wprowadzające do obrotu swoje jednostki lub akcje; pośrednik ubezpieczeniowy, zgodnie z definicją w art. 2 pkt 5 dyrektywy 2002/92/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, gdy działa on w odniesieniu do usług ubezpieczenia na życie i innych usług związanych z inwestycjami, z wyjątkiem zależnych pośredników ubezpieczeniowych, zdefiniowanych w pkt 7 tego artykułu; znajdujące się w Unii oddziały instytucji finansowych, o których mowa powyżej, posiadające siedziby zarządu w państwie członkowskim lub w państwie trzecim.

nadzoru oraz ERRS, do której zadań należy nadzorowanie zagrożeń, na które narażony jest system finansowy jako całość[818].

Nadrzędne cele regulacji prawnej rynku finansowego, jako części jednolitego rynku wewnętrznego, poza postanowieniami wynikającymi z treści preambuł aktów prawnych[819], wynikają przede wszystkim z art. 26 ust. 1 TFUE, zgodnie z którym Unia przyjmuje środki w celu ustanowienia lub zapewnienia funkcjonowania rynku wewnętrznego zgodnie z odpowiednimi postanowieniami Traktatów. Zawarcie celów unijnego nadzoru w preambułach aktów prawa unijnego, ma wpływ na rozumienie treści dokumentu, który został nią opatrzony, a także wskazuje na *ratio legis* wydania tego aktu. Takie rozwiązanie prawne wskazuje na znaczącą rolę wykładni funkcjonalnej, której celem jest realizacja celów i wartości Unii Europejskiej[820].

W tytule IV w rozdziałach 2 – 4 TFUE ustawodawca sformułował cel, jakim jest urzeczywistnienie poszczególnych swobód wolnego rynku, w tym swobód szczególnie istotnych dla rynku finansowego – przedsiębiorczości i przepływu kapitału oraz płatności. Nadrzędne cele TFUE, są celami całego systemu prawnego UE, stanowią źródło dla celów ogólnych całości prawodawstwa unijnego dotyczącego rynku wewnętrznego, jako części systemu prawa[821]. Wśród celów dla stworzenia ESNF wskazano na: podniesienie jakości i spójności nadzoru krajowego, wzmocnienie nadzoru nad grupami transgranicznymi oraz opracowanie jednolitego zbioru przepisów europejskich obowiązującego wszystkie instytucje finansowe na rynku wewnętrznym[822]. Poprzez wskazanie celów określonej regulacji, prawodawca determinuje proces wykładni prawa unijnego, wpływając pośrednio na wykładnię prawa krajowego, która ma być przyjazna prawu unijnemu oraz umożliwiać jego urzeczywistnienie.

---

[818] A. Nadolska, *Kreatywność kontrolowana, czyli nadzór nad rynkiem finansowym na styku innowacyjności i reglamentacji państwowej po kryzysie w latach 2007 – 2009,* [w:] *Gospodarka: nowe perspektywy po kryzysie,* red. M. Kalinowski, M. Pronobis, Warszawa 2010, s. 61.

[819] W preambule TFUE wskazano m.in. na stworzenie podstaw do ściślejszego związku między narodami Europy, zapewnienie postępu gospodarczego, zagwarantowanie stabilności w rozwoju, równowagi w wymianie handlowej i uczciwości w konkurencji, wzmocnienie jedności gospodarek i zapewnienie ich harmonijnego rozwoju.

[820] M.E. Stefaniuk, *Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz procesie stanowienia i stosowania prawa w latach 1989 – 2007,* Lublin 2009, s 118; K. Complak, *Preambuła,* [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku,* red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 3; T. Gilbert – Stadnicki, *Wykładnia celowościowa,* „Państwo i Prawo" 1985, z. 3 – 4, s. 52 – 53.

[821] D. Wojtczak – Samoraj, *Cele unijnego prawa rynku finansowego,* [w:] *Instytucje prawnofinansowe w warunkach kryzysu gospodarczego,* red. W. Miemiec, K. Sawicka, Warszawa 2014, s. 582.

[822] Pkt 5 preambuły rozporządzenia o EUNB; A. Kalisz, *Wykładnia i stosowanie prawa wspólnotowego,* Warszawa 2007, s. 201; E. Łętowska, *„Multicentryczność" systemu prawa i wykładnia jej przyjazna,* [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana,* red. L. Ogiegło, W. Popiołek, M. Szponar, Kraków 2005, s. 1127 i n.

Scentralizowany nadzór uznać należy za najistotniejszą zmianę w nadzorze europejskim nad systemem finansowym. 1 stycznia 2011 r. rozpoczęła obowiązywanie regulacja kreująca unijny nadzór finansowy, a więc strukturę stanowiącą swoiste *novum* w zakresie nadzoru sprawowanego nad rynkiem finansowym. Od tej daty rozpoczął funkcjonowanie mieszany model nadzoru nad rynkiem finansowym, tj. sektorowy w zakresie nadzoru mikroostrożnościowego i zintegrowany w zakresie nadzoru makroostrożnościowego. Do końca 2010 r. nadzór nad rynkiem finansowym UE stanowił wewnętrzną właściwość regulacyjną państw członkowskich w aspekcie materialnym, proceduralnym i organizacyjnym.

Zamysłem reformy nadzoru nad rynkiem finansowym UE było osiągnięcie celów o charakterze makroostrożnościowym i mikroostrożnościowym, do których zalicza się: stworzenie skutecznych ram nadzoru finansowego w UE, dostosowanych do obecnego poziomu integracji rynku finansowego, zwiększenie stabilności finansowej w Unii, ochrona interesów konsumentów, inwestorów oraz innych zainteresowanych podmiotów, zwiększenie konkurencyjności rynków finansowych Unii na rynku globalnym oraz przyczynianie się do integracji rynków finansowych UE, która będzie sprzyjać zrównoważonemu rozwojowi[823].

Działalność krajowych nadzorców może być, na zasadzie wyjątku i po spełnieniu niezbędnych warunków, zastępowana aktywnością nadzorcy unijnego. Z kolei realizacja obowiązków nadzorczych przez krajowych nadzorców, powinna uwzględnić unijny wymiar działań nadzorczych. Taki wniosek ma swoje podstawy w art. 7 dyrektywy CRD IV, w którym wskazano, że wykonując swoje ogólne obowiązki, właściwe organy z każdego państwa członkowskiego należycie uwzględniają potencjalny wpływ swoich decyzji na stabilność systemów finansowych we wszystkich innych zainteresowanych państwach członkowskich, w szczególności w sytuacjach nadzwyczajnych, w oparciu o informacje dostępne w danym czasie.

Nadzór finansowy w UE został scentralizowany, co przejawia się w tym, iż nadal bezpośredni nadzór na rynkami finansowymi sprawują nadzorcy krajowi, którzy zostali jednak zgrupowani w ramach europejskich struktur nadzorczych. Owo scentralizowanie nie jest jednak równoznaczne z konsolidacją, która oznaczałaby wprowadzenie jednolitych mechanizmów nadzorczych na szczeblu unijnym, właściwych dla wszystkich państw członkowskich UE.

[823] A. Nadolska, *Komisja…, op. cit.*, s. 127 – 128; M. Walczak, *Nowe instytucje paneuropejskiego nadzoru systemu finansowego: Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego i Europejski System Organów Nadzoru Finansowego,* [w:] *Gospodarka. Nowe perspektywy po kryzysie,* red. M. Kalinowski, M. Pronobis, Warszawa 2010, s. 60 i n.

3.1. Nadzorcy mikroostrożnościowi działający na poziomie Unii Europejskiej

Jak wskazano we wcześniejszych fragmentach niniejszego rozdziału, unijny filar nadzoru mikroostrożnościowego oparty jest na trzech podmiotach[824], dla których podstawą funkcjonowania są stosowne rozporządzenia UE. Rozwiązania normatywne przyjęte na gruncie tychże rozporządzeń skłaniają do uznania, iż została w nich zastosowana tzw. analogia regulacyjna. Owa analogia dostrzegalna jest m.in. na płaszczyźnie analizy celów, zadań, kompetencji, charakteru prawnego wszystkich trzech nadzorców makroostrożnościowych. Uwzględniając specyfikę poszczególnych segmentów rynku, wszystkie EUNF mogą posługiwać się w toku realizacji powierzonych im zadań, podobnie skonstruowanymi aktami typu *soft law* oraz instrumentem indywidualnej decyzji wiążącej. Poddane analizie w ramach poniższych założeń unormowania będą odnosiły się do treści rozporządzenia o EUNB, jednakże rozwiązania występujące w ramach tegoż rozporządzenia są tożsame z regulacjami pozostałych elementów EUNF.

Cele EUNB zostały wskazane w pkt 66 preambuły rozporządzenia o EUNB, w którym wskazano na polepszenie funkcjonowania rynku wewnętrznego, ochronę deponentów i inwestorów, ochronę integralności, efektywności i prawidłowego funkcjonowania rynków finansowych, utrzymanie stabilności systemu finansowego i wzmocnienie międzynarodowej koordynacji nadzoru finansowego. Do ogólnych celów działalności EUNB należą ponadto: utrzymanie stabilności finansowej w Unii oraz zapewnienie integralności, efektywności i prawidłowego funkcjonowania sektora bankowego. Jego rolą jest ujednolicanie regulacji i praktyk nadzorczych w krajach Unii Europejskiej w szczególności poprzez przyjmowanie wiążących standardów technicznych i wytycznych. W zakresie kompetencji EUNB wchodzi badanie przypadków niedostatecznego stosowania unijnego prawa przez organy krajowe, podejmowanie decyzji w sytuacjach nadzwyczajnych, mediacja w sporach transgranicznych między właściwymi organami, a także działanie w charakterze niezależnego organu doradczego dla Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. EUNB jest również uprawniony

[824] EUNB jest następcą Komitetu Europejskich Organów Nadzoru Bankowego, przy czym jego kompetencje są szersze z uwagi na fakt, iż jest on sukcesorem kompetencji swojego poprzednika oraz wyposażony został w dodatkowe kompetencje; EUNGiPW przejął zadania Europejskiego Komitetu Regulatorów Rynków Papierów Wartościowych oraz został wyposażony w dodatkowe zadania; EUNUiPE przejął zadania Europejskiego Komitetu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych i został wyposażony w dodatkowe kompetencje. Istota dodatkowych uprawnień polega na możliwości oddziaływania na krajowe organy nadzoru, odgrywaniu roli mediatora w konfliktach pomiędzy krajowymi organami nadzoru oraz na możliwości ingerencji w krajowy nadzór w sytuacjach zagrożenia stabilności finansowej systemu. Szerzej: Z. Koberska, *Architektura nadzoru finansowego w Unii Europejskiej po kryzysie finansowym,* [w:] *Reakcje rynku na kryzys finansowy,* red. W. Przybylska – Kapuścińska, Warszawa 2011, s. 49.

do oceny ryzyka i zagrożeń występujących w unijnym sektorze bankowym, zwłaszcza przez sporządzanie regularnych sprawozdań z oceny ryzyka i przeprowadzanie ogólnoeuropejskich testów warunków skrajnych. Cele o charakterze ogólnym, stwarzają podstawę dla celów szczegółowych, które zostały zawarte m.in. w pkt 26 preambuły rozporządzenia o EUNB, zgodnie z którym w celu zapewnienia przejrzystości i zwiększenia przestrzegania przez krajowe organy nadzoru wytycznych i zaleceń EUNB powinien mieć możliwość opublikowania uzasadnień niezastosowania się przez organy nadzoru do tych wytycznych i zaleceń.

Obszerność zakresu kompetencji EUNF stanowi determinantę dla przyznanych każdemu z tych urzędów kompetencji. Do zadań EUNF należy, m.in. przyczynianie się do opracowania wspólnych standardów i praktyk regulacyjnych, nadzorczych o wysokiej jakości, w szczególności poprzez przedstawianie opinii instytucjom Unii oraz poprzez opracowywanie wytycznych, zaleceń, projektów regulacyjnych i wykonawczych standardów technicznych[825]. W celu realizacji zadań, EUNF zostały przyznane uprawnienia, m.in. do opracowywania projektów regulacyjnych, wykonawczych standardów technicznych, wydawania wytycznych i zaleceń, podejmowania indywidualnych decyzji skierowanych do właściwych organów nadzorczych bądź bezpośrednio do instytucji finansowych oraz wydawania opinii dla Parlamentu Europejskiego, Rady lub Komisji[826]. Uprawnienia nie zostały przez ustawodawcę unijnego zawarte w enumeratywnym wyliczeniu, na co wskazuje treść art. 8 ust. 2 rozporządzeń EUNF stanowiącym o przykładowych uprawnieniach, którymi dysponują poszczególne Urzędy. Do zadań stabilizujących EUNF należy także przyczynianie się za pomocą wydawanych wytycznych i zaleceń oraz projektów standardów technicznych do wzmocnienia europejskiego systemu obejmującego krajowe systemy gwarantowania depozytów (art. 26 rozporządzenia o EUNB), umocnienia europejskiego systemu obejmującego krajowe systemy rekompensat dla inwestorów (art. 26 rozporządzenia o EUNGiPW) oraz przyczynia się do rozwoju europejskiej sieci krajowych ubezpieczeniowych programów gwarancyjnych (art. 26 rozporządzenia o EUNUiPPE). EUNF pełnią zadania związane z koordynacją wymiany i gromadzenia informacji oraz koordynacją działań między krajowymi nadzorcami na poziomie UE w czasie zagrożenia stabilności systemu finansowego UE. EUNF monitorują i dokonują oceny zmian i zagrożeń zachodzących w poszczególnych segmentach rynku oraz tendencji w zakresie nadzoru mikroostrożnościowego.

[825] Art. 8 ust. 1 rozporządzenia o EUNB.
[826] D. Maśniak, *Rynek ubezpieczeń Unii Europejskiej,* [w:] *System prawnofinansowy Unii Europejskiej,* red. A. Drwiło, A. Jurkowska – Zeidler, Warszawa 2017, s. 303 – 304.

Stworzenie EUNF było uzasadnione koniecznością zapewnienia ochrony klientów oraz przejrzystości funkcjonowania rynku finansowego, zaś celem nadrzędnym ich działalności jest ochrona interesu publicznego, zachowanie stabilności i efektywności systemu finansowego UE[827].

Zgodnie z postanowieniami rozporządzenia nr 1093/2010, EUNB został utworzony w celu integracji sieci krajowych oraz unijnych organów nadzoru finansowego, w ramach której bieżący nadzór sprawowany jest na poziomie krajowym. Instrumenty mikroostrożnościowe przyznane EUNB mają przy tym jednak wpływ na bieżące funkcjonowanie podmiotów sektora bankowego występujących w poszczególnych państwach członkowskich.

Mając na względzie poczynione uwagi obejmujące działalność EUNF, rozważyć należy, w jakim zakresie przyznane im kompetencje oddziałują na działalność KNF.

Stosownie do art. 2 rozporządzenia 1093/2010, kluczowym celem ESNF jest zapewnienie właściwego wdrażania przepisów dotyczących sektora finansowego, w sposób umożliwiający zachowanie stabilności finansowej i zapewnienie zaufania do systemu finansowego jako całości oraz skutecznej i odpowiedniej ochrony klientów i konsumentów usług finansowych[828].

Zgodnie z art. 54 rozporządzenia 1093/2010, do wspólnych organów Europejskich Urzędów Nadzoru zalicza się Wspólny Komitet Europejskich Urzędów Nadzoru, który stanowi forum, w ramach którego EUNB prowadzi ścisłą i regularną współpracę z pozostałymi Urzędami dotyczącą w szczególności: konglomeratów finansowych, księgowości i audytu, analiz makroostrożnościowych uwzględniających rozwój sytuacji, zagrożeń i słabości związanych ze stabilnością finansową.

Zgodnie zaś z art. 9 ust. 4 rozporządzenia 1093/2010 Urząd powołuje komitet ds. innowacji finansowych i ochrony konsumentów, stanowiący jego integralną część organizacyjną, w skład którego wchodzą wszystkie odpowiednie właściwe organy, w tym organy odpowiedzialne za ochronę konsumentów, w celu zwiększenia poziomu ochrony konsumentów, osiągnięcia skoordynowanego podejścia regulacyjnego i nadzorczego w stosunku do nowych lub innowacyjnych rodzajów działalności finansowej oraz udzielania porad, które Urząd przedstawia Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji.

Skład każdego EUNF tworzony jest na podstawie art. 6 rozporządzeń o EUNF i obejmuje Radę Organów Nadzoru, Zarząd, Przewodniczącego, Dyrektora Wykonawczego i

[827] A. Nadolska, *Stabilność finansowa jako naczelna zasada prawa rynku finansowego,* „Monitor Prawa Bankowego" 2015, nr 1, s. 84.

[828] Poprzez zastosowanie koniunkcji, ustawodawca unijny w jednakowy sposób traktuje cel urzeczywistnienia stabilności finansowej oraz ochrony konsumentów usług finansowych, nie różnicując żadnego z nich.

Komisję Odwoławczą[829]. Działanie wskazanych gremiów wewnętrznych EUNF opiera się przede wszystkim na zasadzie niezależności, mającej służyć interesowi nadzorczemu UE, polegającemu na zapewnieniu jej stabilności finansowej. Rada Organów Nadzoru każdego z EUNF podejmuje rozstrzygnięcia w ramach EUNF, wydając opinie, zalecenia, decyzje, wytyczne (zgodnie z art. 43 ust. 1 rozporządzeń o EUNF). Przedstawiciele krajowych organów nadzoru nad rynkiem finansowym uzyskali wpływ na rozstrzygnięcia zapadające w EUNF bowiem wchodzą w skład Rady Organów Nadzoru, dysponując tym samym prawem współpodejmowania rozstrzygnięć w ramach tego gremium[830]. W sektorze bankowym UE, w zakresie krajowych systemów nadzorczych, w których występuje sektorowy nadzór nad rynkiem finansowym lub zintegrowany nadzór nad rynkiem finansowym z wyłączeniem nadzoru bankowego z kompetencji banku centralnego, krajowy organ nadzoru, wedle swojego uznania, może podjąć decyzję o uczestniczeniu w pracach Rady przedstawiciela banku centralnego państwa bez prawa głosu. W państwach członkowskich z nadzorem sektorowym, wieloinstytucjonalnym, nadzorcy są zobowiązani do uzgodnienia wspólnego przedstawiciela, reprezentującego ich w Radzie, chyba że Rada Organów Nadzoru debatuje nad zagadnieniem, które nie znajduje się w kompetencjach krajowego organu w państwie o nadzorze wieloinstytucjonalnym. W takiej sytuacji, przedstawicielowi nadzorcy krajowego może towarzyszyć przedstawiciel stosownego organu krajowego, któremu nie przysługuje prawo głosu. Poprzez wskazaną regulację, zapewniona została reprezentatywność krajowych organów nadzoru nad rynkiem finansowym w działaniach na szczeblu unijnym. Zważyć należy, że członkowie EUNF w Radzie Organów Nadzoru dysponujący prawem głosu, reprezentują w swoich działaniach interes UE jako całości, a nie krajowe interesy nadzorcze. Sprawia to, iż instytucje lub organy unijne, rządy państw członkowskich nie mogą wywierać wpływu na członków Rady Organów Nadzoru każdego z EUNF przy wykonywaniu ich zadań. W zakresie struktury organizacyjnej EUNF widoczne jest jej powiązanie z krajowymi nadzorcami w zaakcentowanym powyżej zakresie. W tym kontekście należy jednak zwrócić uwagę na ewentualne zagrożenia związane z powierzeniem przedstawicielom krajowych nadzorców podwójnej roli – podejmowania działań nadzorczych na szczeblu krajowym i unijnym. Owa podwójna funkcja jawi się z jednej strony jako reprezentowanie i obowiązek

[829] J. Molis, *Struktura organizacyjna Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego,* „Monitor Prawa Bankowego" 2017, nr 10, s. 70 i n.

[830] Obok szefów krajowych organów nadzoru nad rynkiem finansowym, do Rady Organów należą również przewodniczący, jeden przedstawiciel KE, jeden przedstawiciel EBC, jeden przedstawiciel ERRS, po jednym przedstawicielu z odpowiednio dwóch pozostałych EUNF. Podmiotom tym nie przysługuje prawo głosu.

dbałości o krajowy interes nadzorczy, a z drugiej strony na mocy art. 42 rozporządzeń o EUNF jako jednoczesny obowiązek niezależnego działania w interesie UE jako całości.

Mając na względzie poczynione uwagi obejmujące działalność EUNF, rozważyć należy, w jakim zakresie przyznane mu kompetencje oddziałują na działalność KNF. Normatywne podstawy współpracy pomiędzy EUNF a KNF zostały zawarte w wielu aktach prawa UE. Zakazy bądź nakazy wyrażone w normie prawnej dotyczącej rynku finansowego zawarte w rozporządzeniach i dyrektywach stanowią źródła nadzorczego wpływu regulacji EUNF na polskiego nadzorcę. Na gruncie ich postanowień odnaleźć można szereg zapisów stanowiących podstawę do współpracy między krajowymi i unijnymi nadzorcami dotyczącą m.in.: wydawania wiążących standardów technicznych, pomocy w przeprowadzaniu kontroli[831], dochodzeń na miejscu[832], obowiązków informacyjnych, stosowaniu decyzji EUNF oraz realizacji aktów typu *soft law*.

3.1.1. Wydawanie decyzji nadzorczych przez Europejskie Urzędy Nadzoru Finansowego

EUNB ma możliwość ingerencji w działalność krajowych organów nadzoru oraz w funkcjonowanie podmiotów przez nie nadzorowanych. Ogólne zasady wykorzystania decyzji jako aktu służącego do realizacji zadań EUNB, prawodawca unijny sformułował w pkt 27 – 29 preambuły do rozporządzenia o EUNB. Stosownie do ich brzmienia, zapewnienie właściwego i pełnego stosowania prawa unijnego jest podstawowym warunkiem wstępnym dla integralności, przejrzystości, efektywności i prawidłowego funkcjonowania rynków finansowych, stabilności systemu finansowego i równych warunków konkurencji dla instytucji finansowych w Unii.

W celu dokonania oceny wzajemnych zależności zachodzących pomiędzy kompetencjami krajowych organów nadzoru a EUNB, uzasadnione wydaje się scharakteryzowanie kompetencji EUNB związanych z wydawaniem indywidualnych decyzji, a następnie dokonanie analizy ich priorytetowego stosowania.

Decyzję EUNF należy rozumieć jako instrument indywidualnego wiążącego przesądzania o sytuacji prawnej podmiotów rynku finansowego polegającej m.in. na zobowiązaniu do określonej aktywności lub zaniechania działania, dla których podstawę prawną stanowią rozporządzenia i dyrektywy unijne. Z punktu widzenia adresata indywidualnych decyzji oraz z punktu widzenia formalnoprawnego należy wyróżnić

[831] Art. 23 d ust. 5 rozporządzenia o agencjach ratingowych.
[832] Art. 23 d ust. 6 rozporządzenia o agencjach ratingowych.

indywidualne decyzje EUNF adresowane do krajowych organów nadzoru finansowego oraz indywidualne decyzje EUNF kierowane bezpośrednio do instytucji finansowych. Klasyfikacja ta ma nie tylko znaczenie porządkujące, lecz jest także istotna ze względu na legitymizację wskazanych decyzji oraz odrębne przesłanki ich stosowania. Podkreślenia wymaga fakt, że kompetencja dla unijnego nadzorcy do wydawania indywidualnych decyzji nie została wyrażona w prawie pierwotnym UE, a podstawę prawną tej kompetencji stanowią jedynie rozporządzenia o EUNF, a więc prawo wtórne UE. Indywidualne decyzje wydawane na podstawie rozporządzeń, nie stanowią decyzji wskazanych w art. 288 TFUE. Analizowane decyzje nadzorcze mają skonkretyzowanych adresatów, a także mogą być wydawane jedynie w przypadku spełnienia określonych przesłanek.

Aktywna rola EUNB dotycząca możliwości wpływu na działanie instytucji finansowych oraz nadzorców krajowych, została uregulowana na gruncie prawa unijnego, z zastrzeżeniem, że działanie tegoż Urzędu może nastąpić w przypadku zaistnienia sytuacji związanej z naruszeniem prawa UE, w ramach działań podejmowanych w sytuacjach nadzwyczajnych, w przypadku wystąpienia sporów transgranicznych, w przypadku wydawania szczególnych decyzji nadzorczych. EUNB we wskazanych przypadkach została przyznana możliwość do wydawania wiążących decyzji skierowanych do określonych podmiotów[833].

Niezastosowanie przez właściwy organ aktów unijnych lub zastosowanie ich w sposób, który wydaje się stanowić naruszenie prawa Unii, w szczególności nie zapewniając spełnienia przez instytucję finansową wymogów w nich ustanowionych, oznacza naruszenie prawa Unii[834]. Naruszenie prawa Unii może mieć miejsce na różnych etapach działalności bankowej, obejmujących także stadium jej licencjonowania. O ile pierwsza z przesłanek nie budzi wątpliwości interpretacyjnych, o tyle druga brzmiąca „wydaje się stanowić naruszenie prawa UE" powoduje nieścisłości interpretacyjne. W konsekwencji uznać należy, że wystarczające do zainicjonowania przez EUNB postępowania w przedmiocie naruszenia prawa UE jest jedynie posiadanie uzasadnionego podejrzenia takiego naruszenia. W terminie dwóch miesięcy EUNB może skierować do właściwego organu nadzoru państwa członkowskiego zalecenie, którego przedmiot stanowiłoby określenie czynności, które byłyby niezbędne do zapewnienia przestrzegania prawa Unii. Adresat zalecenia w terminie dziesięciu dni roboczych od jego otrzymania, informuje EUNB o działaniach, jakie podjął lub zamierza

[833] A. Michór, *Administracyjnoprawne formy ingerencji Europejskich Organów Nadzoru na rynku finansowym Unii Europejskiej,* „Ekonomia i Prawo" 2011, nr 7, s. 313.
[834] Art. 17 ust. 1 rozporządzenia 1093/2010.

podjąć w celu zapewnienia przestrzegania prawa UE. Niewiążący charakter zaleceń stanowi ich cechę charakterystyczną, jednakże moc obowiązująca zaleceń EUNB została wzmocniona tzw. procedurą *comply oraz explain.* Polega ona na konieczności poinformowania EUNB przez adresata zalecenia o fakcie nieprzestrzegania bądź zamiarze nieprzestrzegania zalecenia wraz z podaniem uzasadnienia. EUNB zobowiązany jest do publikacji informacji w tym przedmiocie.

Jeśli właściwy organ nie stworzył warunków do zapewnienia przestrzegania prawa Unii w ciągu miesiąca od otrzymania zalecenia od EUNB, Komisja może po uzyskaniu informacji od EUNB lub z własnej inicjatywy wydać w terminie trzech miesięcy od daty przyjęcia zalecenia formalną opinię, która uwzględniała będzie zalecenie EUNB, a ponadto nakładać będzie na właściwy organ obowiązek podjęcia działań ukierunkowanych na przywrócenie stanu przestrzegania prawa Unii. W terminie dziesięciu dni roboczych od otrzymania formalnej opinii, właściwy organ informuje Komisję i EUNB, czy zastosuje się do treści opinii formalnej. Jedynie po wydaniu przez Komisję formalnej opinii, możliwe jest wydanie przez EUNB decyzji indywidualnej, skierowanej do instytucji finansowej lub innego podmiotu sektora finansowego danego państwa członkowskiego, zobowiązującej go do podjęcia wszelkich działań niezbędnych do wypełnienia jego obowiązków wynikających z prawa Unii, w tym do zaprzestania określonych praktyk[835]. Zgodnie z art. 17 ust. 7 rozporządzenia o EUNB, przyjęte decyzje indywidualne mają charakter nadrzędny w stosunku do wszelkich wcześniejszych decyzji przyjętych przez właściwe organy w tej samej sprawie[836]. Istotna jest zatem tożsamość przedmiotowa określonej sprawy, jaką jest sytuacja, która wywołała niepokój właściwego Urzędu i wiąże się z naruszeniem prawa UE, niosącym zagrożenie dla prawidłowego działania rynku finansowego w UE.

Możliwość wydania decyzji nadzorczej z art. 17 ust. 6 rozporządzeń o EUNF powinna mieć charakter wyjątkowy. Wykładnia zwrotu „konieczność terminowego zaradzenia nieprzestrzeganiu przepisów" powinna uwzględniać założenie, że wydanie decyzji jest jedynym instrumentem za pomocą którego możliwe będzie osiągnięcie stanu pożądanego zachowania instytucji finansowych. Problemy interpretacyjne budzą także zastosowane

[835] Decyzja indywidualna może zostać wydana przez EUNB w przypadku niezastosowania się przez organ do formalnej opinii Komisji w określonym w niej czasie, konieczne jest terminowe zaradzenie nieprzestrzegania przepisów w celu utrzymania bądź przywrócenia równych warunków konkurencji na rynku oraz istnienie możliwości bezpośredniego zastosowania wobec instytucji finansowych wymogów uregulowanych w aktach unijnych. Stosowanie środków dyscyplinujących powinno odbywać się w taki sposób, by w pierwszej kolejności zastosowanie miały środki najmniej dotkliwe, a w dalszej kolejności te najbardziej ingerujące w autonomię krajowych organów nadzoru.

[836] A. Michór, *Nowa europejska architektura nadzoru nad rynkiem bankowym,* „Bezpieczny Bank" 2011, nr 1, s. 82.

zagadnienia w postaci „utrzymania bądź przywrócenia równych warunków konkurencji na rynku" oraz „zapewnienia prawidłowego funkcjonowania systemu finansowego i jego stabilności".

Wystąpienie sytuacji nadzwyczajnej uprawnia EUNB do władczego wkraczania w działalność nadzorowanych instytucji[837]. W przypadku obaw co do zaistnienia sytuacji nadzwyczajnej, ERRS lub EUNB wydają poufne zalecenie skierowane do Rady, przedstawiając ocenę sytuacji. Decyzję stwierdzającą istnienie sytuacji nadzwyczajnej podejmuje na wniosek EUNB, Komisji lub ERRS, Rada w porozumieniu z Komisją i ERRS, a w stosownych przypadkach z EUNF. Zadaniem EUNB jest podejmowanie działań nakierowanych na ułatwianie i koordynację działań podejmowanych przez właściwe organy nadzoru. W przypadku kiedy to Rada podejmie decyzję stwierdzającą sytuację nadzwyczajną w ramach, której niezbędne będą skoordynowane działania właściwych organów w związku z niekorzystnym rozwojem sytuacji, który może poważnie zagrozić prawidłowości funkcjonowania rynków finansowych, EUNB może podjąć indywidualne decyzje zobowiązujące właściwe organy do podjęcia niezbędnych działań zgodnie z aktami unijnymi, w celu przeciwdziałania takiej sytuacji poprzez zapewnienie spełniania przez instytucje finansowe i właściwe organy wymogów ustanowionych w aktach prawnych[838].

Z analizy art. 18 rozporządzenia 1093/2010 wynika, że decyzje EUNB kierowane mogą być do nadzorców krajowych w przypadku konieczności skoordynowania działań tych nadzorców w celu utrzymania stabilności całego rynku finansowego. EUNB może wydawać decyzję nadzorczą skierowaną do instytucji finansowej w sytuacji, gdy właściwy organ nie stosuje aktów unijnych, w tym aktów regulacyjnych dotyczących standardów technicznych i wykonawczych lub gdy stosuje te akty w sposób, który jawi się jako ewidentne naruszenie tych aktów, gdy odpowiednie wymogi przewidziane w tych aktach są bezpośrednio stosowane wobec instytucji finansowych oraz tylko w przypadkach, gdy pilne podjęcie środków zaradczych jest konieczne, by przywrócić prawidłowe funkcjonowanie rynków finansowych i ich integralność lub stabilność całego systemu finansowego w Unii lub jego części.

W zakresie rozwiązywania sporów transgranicznych, EUNB przyznane zostały kompetencje nadzorcze[839]. EUNB może podjąć stosowne działania na wniosek co najmniej jednego zainteresowanego właściwego organu lub z własnej inicjatywy, w przypadkach

[837] Procedura działania w sytuacji nadzwyczajnej została uregulowana w art. 18 rozporządzenia 1093/2010.
[838] M. Fedorowicz, *Funkcje nowego europejskiego nadzoru finansowego ze szczególnym uwzględnieniem funkcji nadzorczych w sektorze bankowym,* „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2010, nr 4, s. 59 – 64.
[839] Art. 19 rozporządzenia 1093/2010.

określonych w aktach unijnych i gdy na podstawie obiektywnych kryteriów można stwierdzić, że istnieje różnica zdań między właściwymi organami z różnych państw członkowskich[840]. EUNB pełni w tym zakresie rolę mediatora, przeprowadzając postępowanie pojednawcze, w którym dąży do osiągnięcia porozumienia pomiędzy organami nadzoru. W przypadku nieosiągnięcia porozumienia, EUNB może wydać decyzję zobowiązującą te organy do podjęcia lub zaniechania określonych działań, powodując wiążące skutki dla zainteresowanych właściwych organów w celu zapewnienia zgodności z prawem Unii.

EUNB posiada kompetencję do wydania decyzji adresowanej do instytucji finansowej zobowiązującą ją do podjęcia działań niezbędnych do wypełnienia jej obowiązków wynikających z prawa Unii, w tym do zaprzestania określonych praktyk. Taka decyzja może być wydana w przypadku niezastosowania się przez właściwy organ do decyzji EUNB skierowanej do niego, a wskutek tego niespełnienia przez instytucję finansową wymogów przewidzianych w aktach unijnych, które są stosowane wobec niej bezpośrednio.

Urząd może wprowadzić czasowy zakaz lub ograniczenie wprowadzania do obrotu, dystrybucji lub sprzedaży określonych produktów i instrumentów finansowych lub określonej działalności finansowej, które mogą powodować istotne szkody finansowe u klientów lub konsumentów, bądź też zagrażają prawidłowemu funkcjonowaniu i integralności rynków finansowych lub stabilności całego systemu finansowego w Unii lub jego części[841]. Taka decyzja może być wydana w przypadkach i na warunkach określonych w aktach ustawodawczych, do których odesłania zawiera rozporządzenie o EUNB lub w warunkach określonych w art. 18 rozporządzenia 1093/2010, a zatem w przypadku sytuacji nadzwyczajnej.

Decyzje podjęte przez EUNB i skierowane bezpośrednio do instytucji finansowych, mają pierwszeństwo, w przypadku gdy do tego samego podmiotu wydana została decyzja

[840] Spór ma miejsce wówczas, gdy właściwy organ nie zgadza się ze sposobem zastosowania przepisów proceduralnych, podjętymi działaniami lub niepodjęciem działań przez właściwy organ innego państwa członkowskiego w przypadkach określonych w aktach wymienionych w art. 1 ust. 2 rozporządzeń o EUNF. Pozytywny spór transgraniczny to sytuacja w której dwa lub więcej krajowe organy nadzoru uznają się za właściwe do rozstrzygnięcia danej sprawy. Z kolei negatywny spór transgraniczny oznacza sytuację, w której żaden z krajowych organów nadzoru nie uznaje się za właściwy do rozstrzygnięcia sprawy.

[841] Art. 9 ust. 5 rozporządzenia 1093/2010. Zgodnie z art. 8 ust. 1 lit. h rozporządzenia o EUNB, jedno z zadań Urzędu stanowi wzmacnianie, w stosownych przypadkach, ochrona konsumentów i inwestorów, zwłaszcza w odniesieniu do niedociągnięć w kontekście transgranicznym i przy uwzględnieniu związanych z tym zagrożeń. Taka decyzja jest kwalifikowana jako szczególna, zwana interwencyjną lub produktową, stanowiąca specyficzny rodzaj decyzji nadzorczej.

przez krajowy organ nadzoru oraz, gdy obie z tych decyzji są ze sobą sprzeczne[842]. W sytuacji, gdy owa sprzeczność zachodzi, następuje zawieszenie mocy wiążącej decyzji krajowego organu nadzoru. Co wymaga podkreślenia, aktualnie na gruncie obowiązujących w polskim porządku prawnym regulacji brak jest podstaw prawnych do wyeliminowania tego typu decyzji KNF z obrotu prawnego. Przesłanka umożliwiająca wyeliminowanie decyzji KNF sprzecznej z unijnym porządkiem prawnym nie została bowiem zawarta ani na gruncie k.p.a. ani też w ramach u.n.r.f.

Niewątpliwie ustanowienie precyzyjnych przesłanek dotyczących możliwości wydania przez EUNB decyzji skierowanej do instytucji finansowej bądź krajowego organu nadzoru jest zgodne z zasadą pomocniczości i proporcjonalności sprawowania nadzoru finansowego, o których mowa była w rozważaniach wstępnych poczynionych w ramach niniejszego rozdziału.

Indywidualne decyzje wydawane przez EUNB stanowią niewątpliwie gwarancję realizacji postanowień unijnego prawa rynku finansowego, którego respektowanie jest warunkiem prawidłowego funkcjonowania tegoż rynku. Rozbudowany charakter przesłanek pozwalających na stosowanie instrumentu w postaci tychże decyzji w konkretnej sytuacji pozwala na przyjęcie założenia, iż w praktyce decyzje tego typu będą stosowane bardzo rzadko, co nie zmienia jednak faktu, iż ich wydanie z punktu widzenia istniejących regulacji prawnych jest możliwe, co uznać należy za rozwiązanie ze wszechmiar uzasadnione.

Zgodnie z art. 60 rozporządzeń EUNF, osoby fizyczne, prawne, w tym właściwe organy nadzorcze, mogą odwołać się od decyzji EUNF podjętych na podstawie art. 9 ust. 5, art. 17, 18, 19 rozporządzeń o EUNF oraz od każdej innej decyzji wydanej przez EUNF, zgodnie z sektorowymi aktami prawa rynku finansowego UE, pod warunkiem stwierdzenia, że dana decyzja jest skierowana do określonej osoby i dotyczy jej bezpośrednio, Podmiotem właściwym do rozpoznania odwołań od decyzji EUNF jest Komisja Odwoławcza oraz TSUE. Przyznanie sądowej kontroli decyzji EUNF wyłącznie Komisji Odwoławczej oraz TSUE, oznacza wyeliminowanie sądowej kontroli decyzji nadzorczej przez krajowe sądy administracyjne. Decyzje EUNF są instrumentami wiążącego oddziaływania na krajowych nadzorców i instytucje finansowe działające na rynku. Stanowią one środki nadzoru nad rynkiem finansowym *sensu stricto.*

[842] Sytuacja sprzeczności ma miejsce wówczas, gdy nie można ich wzajemnie pogodzić. W takim przypadku następuje zawieszenie mocy wiążącej decyzji organu krajowego. Decyzja ta wprawdzie funkcjonuje w obrocie prawnym, jednakże w zakresie, w którym jest ona niezgodna z decyzją EUNB, nie jest ona urzeczywistniana.

Realizacja decyzji nałożonych przez EUNF na KNF lub na instytucje finansowe nie może nastąpić poprzez wydanie rekomendacji lub uchwał KNF. Taki wniosek wynika z faktu, że decyzje EUNF mają charakter nadrzędny względem decyzji właściwych organów krajowych przyjętych w tej samej sprawie[843]. Dlatego też potwierdzanie decyzji unijnego organu za pomocą decyzji krajowego nadzorcy byłoby niedopuszczalne z uwagi na odmienne podstawy normatywne, kompetencyjne, proceduralne oraz mając na względzie autonomię instytucjonalną EUNF. Wykonanie decyzji nadzorczych może zostać jednak ograniczone, stosownie do postanowień zawartych w art. 38 rozporządzeń o EUNF, z których skorzystać może jedynie krajowy nadzorca. Decyzja EUNF podjęta na podstawie art. 18 i 19 rozporządzeń o EUNF, nie powinna wpływać w jakikolwiek sposób na obowiązki budżetowe państw członkowskich, tym samym państwo członkowskie może uzasadnić niewykonanie decyzji tym, że jej treść oddziałuje na sferę finansową tegoż państwa. W przypadku wystosowania przez państwo członkowskie powiadomienia wskazującego na niewykonanie decyzji nadzorczej z ww. przyczyn, stosowanie decyzji Urzędu zawiesza się. W przypadku naruszenia prawa UE, opisanego w art. 17 ust. 6 rozporządzeń o EUNF, skutkującego wydaniem decyzji nadzorczej, nie zachodzą podstawy do skorzystania z argumentu nadmiernego obciążenia finansowego jako przyczyny zawieszenia lub uchylenia decyzji EUNF. W rozporządzeniach o EUNF uregulowane zostały odrębne tryby stosowania środków ochronnych. W odniesieniu do art. 18 ust. 3 rozporządzeń o EUNF, państwo członkowskie ma trzy dni robocze od momentu przekazania mu decyzji na poinformowanie EUNF, KE i Rady o ewentualnej odmowie zastosowania decyzji EUNF, powołując się na uzasadnienie dotyczące wpływu decyzji na obowiązki budżetowe. Ostateczna informacja w zakresie konieczności stosowania decyzji przez państwo jest przekazywana w terminie dziesięciu dni roboczych, podczas których Rada na posiedzeniu podejmuje rozstrzygnięcie, czy decyzja EUNF zostanie uchylona. W przypadku potwierdzenia zasadności decyzji wydanej przez EUNF zawieszenie wykonania decyzji zostaje cofnięte.

Państwo członkowskie w przypadku określonym w art. 19 ust. 3 rozporządzeń o EUNF, jest zobowiązane do szczegółowego wyjaśnienia wpływu decyzji EUNF na własne zobowiązania budżetowe. Zgłoszenie powiadomienia o wpływie decyzji na obowiązki budżetowe, powoduje wstrzymanie stosowania decyzji EUNF. W terminie miesiąca od dokonania powiadomienia przez państwo członkowskie EUNF informuje o utrzymaniu w mocy, zmianie lub uchyleniu decyzji nadzorczej. W przypadku gdy EUNF utrzyma swoją

[843] Ustawodawca w sposób jednoznaczny wyartykułował nadrzędność i autonomiczność decyzji EUNF – art. 17 ust. 7, art. 18 ust. 5 i art. 19 ust. 5 rozporządzeń o EUNF.

decyzję, Rada na posiedzeniu, nie później niż dwa miesiące od poinformowania państwa członkowskiego o utrzymaniu decyzji przez Urząd, podejmuje, większością oddanych głosów, decyzję o tym, czy decyzja Urzędu zostaje utrzymana. W przypadku, gdy Rada nie utrzyma decyzji w mocy, traci ona moc.

W tym miejscu odnieść należy się do wskazanych terminów oraz procedury rozpatrywania zgłoszenia wystosowanego przez państwo członkowskie. Stwierdzić należy, że procedura ta jest skomplikowana, a uregulowane terminy nie przyczyniają się do jej dynamizacji. Rozpatrzenie zgłoszenia przez dwa podmioty, tj. EUNF, a następnie Radę, w przypadku podtrzymania decyzji przez EUNF, stanowi jednak realizację zasady legalizmu, umożliwiając EUNF samokontrolę. Wydając przedmiotową decyzję poszczególne EUNF nie posiadają pełnej wiedzy dotyczącej jej wpływu na zobowiązania finansowe danego państwa członkowskiego, co związane jest z tym, że sytuacja ta w każdym z państw członkowskich jest zgoła odmienna. W tym zakresie należy postulować uproszczenie procedury poprzez skrócenie wskazanych terminów o połowę w stosunku do obecnie obowiązującego terminu. Skrócenie czasu będzie zgodne z zasadą szybkości, jednocześnie przyczyni się do dynamizacji przedstawionej procedury. Okoliczność bezsporną stanowi fakt, że rozpatrywanie zgłoszenia przez wskazane podmioty jest związane z koniecznością wnikliwego zapoznania się z informacjami wskazanymi w zgłoszeniu. Jednakże pomimo skrócenia obecnie obowiązującego czasu, organ będzie miał możliwość dokonania rzetelnej analizy.

Regulację unijną dotyczącą relacji KNF z EUNB stanowi art. 28 rozporządzenia 1093/2010, w którym wskazano na procedurę delegowania zadań i kompetencji przez krajowe organy nadzoru finansowego na rzecz EUNB lub innych właściwych organów[844]. Szczególna funkcja została powierzona EUNB w sytuacji wystąpienia kryzysu finansowego. Na podstawie art. 31 ww. rozporządzenia, EUNB może pełnić funkcję koordynatora pomiędzy właściwymi organami, zwłaszcza w przypadku niekorzystnego rozwoju sytuacji, który może potencjalnie zagrozić prawidłowemu funkcjonowaniu i integralności rynków finansowych, bądź też stabilności całego systemu finansowego Unii.

[844] Wskazane unormowanie zawiera klauzulę integracyjno – nadzorczą.

3.1.2. Akty nieustawodawcze wydawane przez Europejski Urząd Nadzoru Finansowego

Podstawowym zadaniem aktów nieustawodawczych jest swoiste uzupełnienie aktów ustawodawczych, polegające na uzupełnieniu lub zmianie innych niż istotne elementów aktów ustawodawczych (w przypadku aktów delegowanych) oraz na zapewnieniu jednolitych warunków wykonywania prawnie wiążących aktów UE (zarówno ustawodawczych i nieustawodawczych) przez akty wykonawcze[845].

EUNB zostały przyznane samoistne[846] i niesamoistne uprawnienia regulacyjne[847]. Do niesamoistnych uprawnień regulacyjnych należy tworzenie projektów wiążących standardów technicznych. Z kolei wytyczne i zalecenia stanowią samoistne uprawnienia regulacyjne. Są one podejmowane w celu ustanowienia spójnych, wydajnych i skutecznych praktyk nadzorczych w ramach ESNF oraz zapewnienia jednolitego i spójnego stosowania prawa Unii[848]. Wytyczne i zalecania są kwalifikowane jako *soft law* i rozumiane jako instrumenty niewiążącego prawnie oddziaływania na państwa członkowskie, podmioty, czy organy tych państw. Mogą one jednakże wywoływać pośrednie skutki zarówno w aspekcie prawnym i praktycznym[849]. Mogą być one kierowane do nadzorców krajowych[850] albo do instytucji finansowych[851]. Zgodnie z art. 16 rozporządzenia 1093/2010, EUNB wydając zalecenie lub wytyczne jest zobowiązany do uwzględnienia stanowisk nadzorców krajowych, którzy mogą wyrażać swoją opinię o projekcie aktu. EUNB w stosownych przypadkach został zobowiązany do przeprowadzenia otwartych konsultacji publicznych w sprawie wytycznych i zaleceń, a także przeprowadzenia analizy potencjalnych kosztów i korzyści z nimi związanych. Konsultacje i analizy muszą być proporcjonalne do zakresu, charakteru i wpływu wytycznych lub zaleceń. W razie potrzeby EUNB zasięga także opinii lub rady Bankowej Grupy Interesariuszy.

Zgodnie z art. 16 ust. 3 rozporządzenia o EUNB, właściwe organy i instytucje finansowe dokładają wszelkich starań, aby zastosować się do wydanych wytycznych i

[845] J. Barcz, *Akty delegowane i akty wykonawcze – pojęcie i kryteria rozróżnienia,* „Europejski Przegląd Sądowy" 2012, nr 4, s. 6.
[846] Ich istotą jest to, że EUNF jest autonomicznym regulatorem wydającym wytyczne i zalecenia.
[847] Ich istotą jest to, że EUNF współuczestniczy w tworzeniu wiążących standardów technicznych, pełniąc rolę prawodawcy faktycznego bowiem posiada wpływ na ich treść.
[848] J. Senden dokonała kwalifikacji zaleceń jako instrumenty „sterujące" (bowiem ich celem jest prowadzenie działań konkretnego podmiotu w określony sposób), zaś wytycznych jako instrumenty „interpretacyjne" (bowiem ich cel stanowi wykreowanie określonego działania podmiotów, do którego jest ono kierowane). Szerzej: J. Senden, *Soft Law in European Community Law,* „Hard Publishing" 2004, vol 24, s. 156.
[849] M. Fedorowicz, *Nadzór…, op. cit.*, s. 152; L. Amorello, *The Power of Soft Law. How to regulate global financial market with non – binding legal standards,* Trieste 2016, s. 25.
[850] Wówczas określane są mianem *pro foro interno.*
[851] Wówczas określane są mianem *pro foro eksterno.*

zaleceń. W przypadku, gdy krajowy organ nie stosuje się do wydanych zaleceń lub wytycznych, ani nie zamierza tego uczynić, powiadamia o tym fakcie EUNB, wskazując na uzasadnienie takiego działania[852]. Staranność krajowego nadzorcy w przestrzeganiu wydanych przez EUNF zaleceń i wytycznych może być realizowana poprzez podejmowanie uchwał przez KNF. Uchwały KNF stanowią podstawę do recypowania aktów *soft law* wydanych przez EUNF. Podejmowanie przez KNF uchwał dla wdrażania wytycznych i zaleceń stanowi sposób dla zapewnienia względnej efektywności aktów prawnych o niewiążącym charakterze na obszarze krajowego rynku finansowego.

Instytucje finansowe, do których zostały skierowane prawnie niewiążące akty przez EUNB, są zobowiązane w sposób jednoznaczny wskazać, czy zastosują się do aktów, które zostały do nich skierowane (w przypadku, gdy przekazanie takowej informacji jest wymagane na gruncie postanowień danej wytycznej lub zalecenia). W stosunku do aktów tych nie przyjęto procedur mających na celu zagwarantowanie realizacji ich treści. Mając na względzie, iż instrumenty *soft law* mają na celu dookreślenie treści aktów prawnie wiążących, to ich nieprzestrzeganie jest jednak powiązane z możliwością wszczęcia procedury z art. 17 rozporządzenia o EUNB, której konsekwencją może być wydanie indywidualnej decyzji[853]. Mając na względzie możliwość wydawania przez EUNB niewiążących aktów, skierowanych do instytucji finansowych oraz przyznanie w ramach prawa krajowego tej kompetencji także KNF, może zaistnieć sytuacja, w której do określonej instytucji finansowej będą skierowane dwa akty o tożsamym zakresie przedmiotowym. Dlatego też pod rozwagę poddać należy ich wzajemne oddziaływanie mając jednocześnie na względzie ich niewiążący charakter. Stwierdzić należy, że w takiej sytuacji ich funkcjonowanie będzie względem siebie niezależne, co wynika z ich niewiążącego charakteru.

EUNF mogą wydawać także opinie na podstawie art. 29 rozporządzeń o EUNF, dla tworzenia wspólnej kultury nadzoru i spójnych praktyk nadzorczych, a także w celu zapewnienia jednolitych procedur i spójnych podejść na terytorium Unii. Opinie także są zaliczane do aktów prawnych typu *soft law.*

---

[852] Procedura *comply or explain* ma na celu zapewnienie przejrzystości praktyk nadzorczych. Ma ona zastosowanie wyłącznie do krajowych organów nadzorczych. Zgodnie z art. 133 ust. 1a pr. bank., Przy wykonywaniu swoich zadań KNF uwzględnia wytyczne i zalecenia EUNB. Treść wskazanego postanowienia pr. bank. stanowi pewne wzmocnienie regulacji art. 16 rozporządzenia o EUNB. M. Fedorowicz, *Nadzorcze soft law nowej generacji w sektorze bankowym w świetle art. 133 ust. 1a ustawy – Prawo bankowe,* „Studia Prawnoustrojowe" 2017, nr 38, s. 29 – 33; M. Fedorowicz, *Regulacja nadzoru nad rynkiem finansowym w UE – integracja czy dezintegracja prawnych instrumentów antykryzysowych,* „Ekonomia i Prawo" 2011, t. VII, s. 287 i n.

[853] J. Supernat, *Miejsce i znaczenie soft law w prawie publicznym Unii Europejskiej,* [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego,* red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 439 i n.

Na podstawie art. 10 i 15 rozporządzeń o EUNF, właściwe Urzędy opracowują projekty regulacyjnych i wykonawczych standardów technicznych, które następnie podlegają zatwierdzeniu przez KE w celu zapewnienia spójnej harmonizacji w dziedzinach szczegółowo określonych w aktach ustawodawczych (art. 290 i 291 TFUE).

Regulacyjne standardy techniczne mają charakter wyłącznie techniczny, nie mogą rozstrzygać kwestii strategicznych, ani kwestii dotyczących polityki, a zakres ich treści wyznaczają akty ustawodawcze, które stanowią ich podstawę. Wpływ EUNF na treść standardów technicznych jest znaczny, co spowodowane jest faktem, iż to one w istocie projektują treść tych przepisów, co z kolei uzasadnione jest posiadaniem przezeń odpowiedniego poziomu wiedzy i doświadczenia. Standardy techniczne zostają opracowane na wniosek KE lub z własnej inicjatywy EUNF. Podlegają one także konsultacjom społecznym. Przed ich przedstawieniem KE, EUNF przeprowadzają otwarte konsultacje publiczne na temat projektów regulacyjnych standardów technicznych, dokonują analizy kosztów i korzyści z nimi związanych, chyba że są one nieproporcjonalne do zakresu i wpływu projektów regulacyjnych standardów technicznych lub w związku ze szczególnie pilnym charakterem danej kwestii. Standardy techniczne będące aktami delegowanymi stanowią instrument prawny KE, na podstawie którego jest ona upoważniona do wydawania norm powszechnie wiążących o technicznym charakterze.

EUNF mogą opracować także wykonawcze standardy techniczne w drodze aktów wykonawczych zgodnie z art. 291 TFUE. Mogą być one stanowione w dziedzinach szczegółowo określonych w aktach ustawodawczych, wskazanych w art. 1 ust. 2 rozporządzeń o EUNF. Wykonawcze standardy techniczne, analogicznie jak standardy regulacyjne, mają charakter techniczny i nie mogą rozstrzygać kwestii strategicznych ani też wyborów w zakresie polityki, a ich treść ma na celu jednolite stosowanie tych aktów. W odniesieniu do wykonawczych standardów technicznych, zastosowanie ma także procedura przeprowadzenia konsultacji. Standardy techniczne przyczyniają się do szybkiej interwencji na rynku finansowym bowiem w stosunku do nich wyeliminowana została skomplikowana unijna procedura legislacyjna.

Celem regulacyjnych i wykonawczych standardów technicznych w zakresie nadzoru bankowego jest zapewnienie jednolitych warunków prowadzenia działalności bankowej, należytej ochrony deponentów, inwestorów i konsumentów w całej Unii[854]. Standardy

[854] M. Olszak, *Zmiany dotychczasowych rozwiązań prawnych w zakresie nadzoru nad rynkiem finansowym Unii Europejskiej – wybrane problemy,* [w:] *Przyszłość Unii Europejskiej w świetle jej ustroju walutowego i finansowego,* red. C. Kosikowski, Białystok 2013, s. 269.

techniczne mogą być wydawane w formie aktu delegowanego lub wykonawczego, a do ich przyjmowania została upoważniona Komisja Europejska[855]. Treść standardów technicznych jest kształtowana przez EUNB, zaś obszar ich regulacji określa pakiet regulacyjny CRD IV/CRR. Ostateczne projekty standardów technicznych mają formę bezpośrednio skutecznych i stosowalnych rozporządzeń i decyzji[856].

W odniesieniu do uprawnień regulacyjnych samoistnych i niesamoistnych EUNF, stwierdzić należy, że materia, na której kształt mają wpływ EUNF jest stosunkowo szeroka. Przyznane EUNF w tym zakresie uprawnienia mają bezpośredni wpływ na ograniczenie samodzielności krajowego nadzorcy dotyczącej m.in. kwestii związanych z interpretacją przepisów prawa, w tym definiowania pojęć stanowiących tzw. klauzule generalne. Za pomocą wytycznych, zaleceń, wiążących standardów technicznych realizowany jest cel w postaci jednolitości rozumienia i stosowania przepisów unijnych przez krajowych nadzorców i instytucje finansowe.

3.1.3. Obowiązki informacyjne Komisji Nadzoru Finansowego względem Europejskich Urzędów Nadzoru Finansowego

Utworzenie ESNF miało wpływ na nałożenie obowiązków zgłoszeniowych, raportowych czy informacyjnych na nadzorców krajowych, a także w określonych sytuacjach na instytucje finansowe działające w poszczególnych państwach członkowskich. W ten sposób unijni nadzorcy pozyskują informacje niezbędne do wykonywania nadzoru i kontroli.

W związku z istnieniem ESNF, KNF i EUNF zostały zobowiązane do wzajemnej współpracy, zaś powinność ta widoczna jest w szczególności w obszarze związanym z pozyskiwaniem i wymianą informacji. Wymiana informacji powiązana z efektywnym wdrażaniem środków oddziaływania nadzorcy unijnego na rynek finansowy stanowi fundament sprawnej konstrukcji nadzorczej. Pozyskiwanie informacji należy uznać za najistotniejszy z czynników wpływających na realną współpracę między organami nadzoru, zarówno w zakresie procesu kontroli jak i nadzoru. W przypadku procesu nadzoru po spełnieniu określonych przesłanek, może zakończyć się on ponadto zastosowaniem środków oddziaływania na rynek finansowy. Na przestrzeni lat, obowiązki informacyjne ulegały modyfikacjom pod względem przedmiotowym (związane z rodzajem przekazywanych

[855] Zgodnie z art. 290 i 291 TFUE.
[856] J. Molis, *Technical Standards Draftem with the Participation of the European Banking Authority – Legal Characteristics of the Selected General Issues,* „Przegląd Prawa Publicznego" 2017, nr 2, s. 83 – 88.

informacji) oraz podmiotowym (związane z kręgiem podmiotów uprawnionych do ich przekazywania i korzystania z informacji mikroostrożnościowej i makroostrożnościowej).

Obowiązki informacyjne KNF względem EUNB są związane z etapem licencjonowania działalności bankowej. Pierwszy obowiązek KNF jest związany z koniecznością informowania EUNB o udzieleniu przez Komisję zezwolenia na rozpoczęcie działalności bankowej wraz ze wskazaniem informacji dotyczących treści tegoż zezwolenia[857]. Powinność informacyjna KNF wobec EUNB występuje także w przypadku wydania decyzji odmawiającej przesłania do właściwych władz nadzorczych państwa przyjmującego zawiadomienia o zamiarze podjęcia przez bank krajowy na terytorium państwa członkowskiego działalności bankowej za pośrednictwem oddziału wraz z podaniem przesłanek wydania takiej decyzji[858]. Ponadto, EUNB jest informowany o wyrażeniu przez KNF zgody na pełnienie przez członka zarządu lub rady nadzorczej banku jednej dodatkowej funkcji ponad ograniczenia przewidziane w ustawie pr. bank. KNF jest zobowiązana również do informowania EUNB o każdym przypadku utraty mocy lub uchylenia zezwolenia na utworzenie banku krajowego lub oddziału banku zagranicznego, podając jednocześnie powody utraty mocy lub uchylenia zezwolenia[859]. Stały przepływ informacji w zaakcentowanym powyżej zakresie, pozwala na monitorowanie przez EUNB bieżących zmian dotyczących uczestników segmentu bankowego rynku finansowego. Rolę EUNB na gruncie przepisów pr. bank. w zakresie licencjonowania działalności bankowej określić należy jednak jako bierną, bowiem możliwości nadzorcze mające wpływ na rozpoczęcie bytu prawnego danego podmiotu lub też jego zakończenie nie zostały zagwarantowane temu Urzędowi w postanowieniach prawa unijnego.

KNF została zobowiązana do przekazania EUNB informacji o zastosowanych wobec podmiotów nadzorowanych sankcjach administracyjnych[860]. Regulacja krajowa jest w tym zakresie tożsama z art. 69 dyrektywy CRD IV, który przewiduje wymianę informacji o nałożeniu, odwołaniach i wynikach odwołania sankcji w stosunku do instytucji kredytowych oraz prowadzenie centralnej bazy danych przez EUNB do celów wymiany informacji między właściwymi organami. Upublicznianie i wzajemne udostępnianie informacji o zastosowanych sankcjach jest ważne dla klientów instytucji, na które zostały one nałożone, ale także organów nadzorczych państw członkowskich, co związane jest ze swobodą świadczenia usług

[857] Art. 36 ust. 3a pr. bank. stanowi odzwierciedlenie regulacji zawartej w art. 20 dyrektywy CRD IV.
[858] Art. 48d ust. 3 pr. bank. stanowi odzwierciedlenie regulacji zawartej w art. 20 dyrektywy CRD IV.
[859] Art. 140c pr. bank. stanowi odzwierciedlenie regulacji zawartej w art. 20 dyrektywy CRD IV.
[860] Art. 10b ust. 4 pr. bank.

bankowych w Unii. Odpowiedzialność za współtworzenie centralnej bazy danych o nałożonych sankcjach administracyjnych ponoszą krajowe organy nadzorcze[861].

Zgodnie z art. 35 rozporządzeń o EUNF, na wniosek EUNF właściwe organy państw członkowskich, pod warunkiem posiadania dostępu do żądanych informacji, przekazują EUNF w określonych formatach wszelkie niezbędne do wykonywania zadań nałożonych na Urząd informacje,[862]. Poszczególne EUNF mogą nałożyć na właściwe krajowe organy nadzoru ciągły obowiązek sprawozdawczy, zwracając się o przekazywanie informacji w regularnych odstępach czasu i w określonych formatach. W przypadku gdy informacje nie są dostępne lub nie są terminowo udostępniane przez właściwe organy, Urząd może wystąpić z należycie uzasadnionym i umotywowanym wnioskiem do innych organów nadzoru, ministerstwa właściwego w sprawach finansów, o ile dysponuje ono informacjami ostrożnościowymi, krajowego banku centralnego lub urzędu statystycznego zainteresowanego państwa członkowskiego. Z kolei art. 35 ust. 6 rozporządzenia o EUNF stanowi, że w przypadku gdy kompletne lub precyzyjne informacje nie są dostępne lub nie są udostępniane w sposób terminowy, Urząd może zwrócić się także o informacje w drodze należycie uzasadnionego i umotywowanego wniosku bezpośrednio do: stosownych instytucji finansowych, spółek holdingowych lub oddziałów odnośnych instytucji finansowych, nieregulowanych podmiotów operacyjnych w grupie lub konglomeracie finansowym, istotnych dla działalności finansowej odnośnych instytucji finansowych. Jednakże procedura uzyskania informacji od wskazanych podmiotów może zostać zainicjowana przez Urząd jedynie po wyczerpaniu procedury względem właściwych organów.

W art. 35 ust. 3 rozporządzenia o EUNF, na podstawie należycie uzasadnionego wniosku właściwego organu, Urzędy zostały zobowiązane do przekazania wszelkich niezbędnych informacji umożliwiających właściwemu organowi wypełnianie swoich zadań,

[861] Analizując obowiązki informacyjne nałożone na KNF względem EUNB, wskazać należy na konieczność przekazywania danych dotyczących polityki wynagrodzeń dla poszczególnych kategorii osób, których działalność zawodowa ma istotny wpływ na profil ryzyka banku (odpowiednio: art. 75 dyrektywy CRD IV oraz art. 9ca ust. 6 pr. bank.); kolejny obowiązek informacyjny dotyczy przekazywania właściwym organom i EUNB odpowiednio często, nie rzadziej niż raz w roku, wyników obliczeń kwot ekspozycji ważonych ryzykiem lub wymogów w zakresie funduszy wewnętrznych, z wyjątkiem ryzyka operacyjnego, opartych na ich metodach wewnętrznych wraz z objaśnieniem metod zastosowanych do ich uzyskania (art. 78 dyrektywy CRD IV). Z kolei w związku ze wskazaną tematyką pozostaje art. 128 ust. 3b pr. bank. zgodnie z którym bank, który uzyskał zezwolenie na stosowanie metody wewnętrznej, przekazuje KNF i EUNB, co najmniej raz w roku, wyniki obliczeń wymogów w zakresie funduszy własnych na podstawie stosowanej metody wewnętrznej wraz z objaśnieniem tej metody. Istotną kwestię stanowi to, że to nie organ nadzoru przekazuje informacje EUNB, a bank.

[862] M. Fedorowicz, *Współpraca pomiędzy Europejskimi Urzędami Nadzoru Finansowego a Komisją Nadzoru Finansowego w zakresie nadzoru nad rynkiem finansowym w UE,* [w:] *Nadzór nad rynkiem finansowym. Aktualne tendencje i problemy dyskusyjne,* red. E. Fojcik – Mastalska, E. Rutkowska – Tomaszewska, Wrocław 2011, s. 42.

przy zachowaniu obowiązku zachowania tajemnicy służbowej określonej we właściwym akcie prawodawczym[863]. W tym zakresie ukształtowana została zatem współpraca o charakterze dwukierunkowym, której istota polega na tym, iż to nie tylko krajowi nadzorcy są obwiązani do przekazywania informacji unijnym organom nadzoru, ale procedura ta ma zastosowanie także w drugą stronę.

Zgodnie z art. 22 ust. 4 rozporządzenia o EUNB, na wniosek co najmniej jednego właściwego organu, Parlamentu Europejskiego, Rady, Komisji lub z własnej inicjatywy Urząd może przeprowadzić postępowanie wyjaśniające dotyczące konkretnego rodzaju instytucji finansowej lub rodzaju produktu bądź sposobu postępowania w celu oszacowania potencjalnego zagrożenia dla stabilności systemu finansowego lub ochrony klientów i konsumentów. W ramach tej kompetencji EUNB, niezbędna jest współpraca chociażby w zakresie wymiany informacji z krajowym nadzorcą.

Z całościowego brzmienia regulacji unijnych jednoznacznie wynika, że EUNB pozyskuje informacje nadzorcze od KNF, jednakże w wyjątkowych sytuacjach może pozyskiwać je także od instytucji finansowych. KNF pełni funkcję pośrednika w przekazywaniu informacji EUNB, jednakże Komisji przysługuje także prawo do uzyskania od EUNB zebranych przez ten Urząd danych od innych organów nadzoru.

Do uprawnień kontrolnych zaliczyć należy uregulowany w art. 28 ust. 4 rozporządzeń o EUNF, obowiązek informowania EUNF o zawarciu przez krajowe organy nadzoru umowy o delegowaniu, wspólnym wykonywaniu zadań nadzorczych i kompetencji m.in. związanych z nadzorem transgranicznym. Umowy tego rodzaju winny być zawierane nie wcześniej niż po upływie miesiąca od dnia poinformowania EUNF o zamiarze ich zawarcia. EUNF zostały uprawnione do dokonywania okresowej wzajemnej oceny wszystkich bądź części działań zrealizowanych przez krajowe organy, zgodnie z art. 30 rozporządzeń o EUNF, której przedmiotem jest m.in. ocena uzyskanego poziomu konwergencji w stosowaniu prawa UE w praktykach nadzorczych, skuteczność i poziom konwergencji w zakresie egzekwowania przepisów przyjętych w trakcie wdrażania prawa UE. Uprawnienia kontrolne EUNF polegają na możliwości przeprowadzenia testów warunków skrajnych.

Jeśli chodzi o nadzór na poziomie skonsolidowanym, to zgodnie z art. 138b pr. bank., KNF podejmując decyzję dotyczącą przestrzegania dodatkowych wymogów w zakresie

[863] Art. 35 ust. 3 zmieniony przez art. 1 pkt 18 lit. a) rozporządzenia nr 1022/2013 z dnia 22 października 2013 r. (Dz.U.UE.L.2013.287.5) zmieniającego rozporządzenie z dniem 30 października 2013 r. W poprzednim brzmieniu, na podstawie należycie uzasadnionego wniosku, Urząd miał możliwość fakultatywnego przekazania żądanych informacji. A zatem, zmianę w tym zakresie uznać należy za zasadną, co związane jest z rozszerzeniem gwarancji otrzymania określonych informacji.

płynności lub przestrzegania dodatkowego wymogu w zakresie funduszy własnych lub kierując zalecenie w zakresie oczekiwanego poziomu funduszy własnych współpracuje z właściwymi władzami nadzorczymi sprawującymi nadzór nad podmiotami działającymi w tym samym holdingu co bank, dążąc do osiągnięcia wspólnego stanowiska zarówno co do rozstrzygnięcia, jak i oceny jego przesłanek. W przypadku braku wspólnego stanowiska KNF może zasięgnąć opinii EUNB. W zakresie sprawowania nadzoru skonsolidowanego na podstawie art. 141f ust. 3 pr. bank. KNF może zawierać z właściwymi władzami nadzorczymi innych państw porozumienia określające zakres i tryb współpracy przy wykonywaniu nadzoru skonsolidowanego nad bankami działającymi w holdingach, nadzoru nad istotnymi oddziałami banków krajowych i istotnymi oddziałami instytucji kredytowych oraz określające zakres i tryb działania kolegiów organów nadzoru. O zawarciu takiego porozumienia oraz jego treści informowany jest EUNB.

Dokonując charakterystyki współpracy z zakresu wymiany informacji, zwrócić należy uwagę na art. 55 – 62 dyrektywy CRD IV. Na podstawie art. 33 rozporządzenia o EUNB, państwa członkowskie i EUNB mogą zawierać umowy o współpracy przewidujące wymianę informacji z właściwymi organami państw trzecich lub z organami nadzoru bądź podmiotami państw trzecich. Wymiana informacji może mieć na celu jedynie wykonywanie zadań nadzorczych. W przypadku, gdy informacje pochodzą z innego państwa członkowskiego, są one ujawniane jedynie za wyraźną zgodą organów, które ich udzieliły, a ujawnienie może nastąpić wyłącznie do celów, na które organy te wyraziły zgodę.

Wymiana informacji może nastąpić między właściwymi organami w ramach państwa członkowskiego lub między właściwymi organami różnych państw członkowskich, bądź też także między właściwymi organami a następującymi podmiotami (w ramach sprawowania ich funkcji nadzorczych): organami, na których spoczywa publiczny obowiązek nadzorowania innych podmiotów sektora finansowego, oraz organami odpowiedzialnymi za nadzorowanie rynków finansowych; organami lub podmiotami, które są odpowiedzialne za utrzymywanie stabilności systemu finansowego w państwach członkowskich za pomocą uregulowań makroostrożnościowych; podmiotami lub organami zajmującymi się reorganizacją w celu ochrony stabilności systemu finansowego; umownymi lub instytucjonalnymi systemami ochrony, o których mowa w art. 113 ust. 7 rozporządzenia nr 575/2013; organami uczestniczącymi w postępowaniu likwidacyjnym i upadłościowym wobec instytucji oraz w innych podobnych postępowaniach; osobami odpowiedzialnymi za przeprowadzanie ustawowych badań sprawozdań finansowych instytucji, zakładów ubezpieczeń i instytucji finansowych; organami odpowiedzialnymi za nadzorowanie podmiotów zobowiązanych

wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt 1 i 2 dyrektywy 2015/849 w związku z zapewnieniem zgodności z tą dyrektywą oraz jednostkami analityki finansowej; właściwymi organami lub organami odpowiedzialnymi za stosowanie przepisów dotyczących strukturalnego rozdzielenia w ramach grupy bankowej.

Na podstawie właściwych przepisów prawa krajowego, państwa członkowskie zostały uprawnione do ujawniania pewnych kategorii informacji działom centralnej administracji rządowej odpowiedzialnym za stosowanie przepisów dotyczących nadzorowania instytucji, instytucji finansowych i zakładów ubezpieczeń oraz osobom występującym w imieniu tych działów. Ujawnienie informacji może nastąpić jedynie na potrzeby nadzoru ostrożnościowego, prewencji i działań naprawczych wobec upadających instytucji. Odmiennie uregulowana została jednak kwestia ujawniania informacji w przypadku zaistnienia sytuacji nadzwyczajnej uregulowanej w art. 18 rozporządzeń o EUNF. W takim bowiem przypadku państwa członkowskie obligatoryjnie zezwalają właściwym organom na ujawnianie informacji, które są istotne dla wszystkich zainteresowanych państw członkowskich. Dodatkowo państwa członkowskie mogą zezwolić na ujawnianie wybranych informacji dotyczących nadzoru ostrożnościowego parlamentarnym komisjom śledczym w danym państwie członkowskim, trybunałom obrachunkowym w danym państwie członkowskim oraz innym podmiotom odpowiedzialnym za prowadzenie dochodzeń w danym państwie członkowskim. Przekazywana informacja musi zostać objęta tajemnicą służbową, zaś jej wykorzystanie następuje w celu zachowania stabilności finansowej oraz ma służyć realizacji zadań nadzorczych powierzonych organowi, który pozyskuje informację. Obowiązki informacyjne wykonywane na rzecz EUNF przyczyniają się do zachowania transparentności rynku finansowego, zwiększając jednocześnie ochronę jego uczestników.

EUNGiPW na gruncie dyrektywy 98/26 WE[864] otrzymała kompetencję do pozyskiwania od państw członkowskich informacji o podjęciu decyzji co do otwarcia postępowania upadłościowego uczestnika systemu płatności i systemu rozrachunku papierów wartościowych. Na podstawie art. 10 ust. 1 ww. dyrektywy na organy nadzorcze państw członkowskich nałożono obowiązek zgłaszania EUNGiPW danych systemów i operatorów, a także wyznaczonych władz w zakresie postępowania upadłościowego. Natomiast z art. 10a tejże dyrektywy 98/26 WE wynika obowiązek współpracy pomiędzy EUNGiPW i krajowymi nadzorcami w zakresie rynku kapitałowego. Współpraca pomiędzy właściwymi organami

[864] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 98/26/WE z dnia 19 maja 1998 r. w sprawie zamknięcia rozliczeń w systemach płatności i rozrachunku papierów wartościowych (Dz. U. UE. L. z 1998 r., Nr 166, str. 45 ze zm.).

państw członkowskich a EUNGiPW została także uregulowana w rozdziale II dyrektywy 2014/65/UE[865], w którym zostały określone obowiązki informacyjne organów nadzoru państw członkowskich związane z opracowaniem przez EUNGiPW projektów wykonawczych standardów technicznych w celu ustanowienia standardowych formularzy, szablonów i procedur do celów wymiany informacji.

Rozważania o EUNF uzupełnić należy o uprawnienia przynależne Wspólnemu Komitetowi EUNF. Zgodnie z postanowieniami unijnych aktów prawnych, Wspólny Komitet EUNF pełni zadania polegające na zapewnieniu międzysektorowej spójności między EUNF w odniesieniu do konglomeratów finansowych, księgowości i audytu, analiz mikroostrożnościowych w aspekcie stabilności finansowej, detalicznych produktów inwestycyjnych, przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz rozwoju współpracy pomiędzy EUNF a ERRS. Realizacja uprawnień kontrolnych przez Komitet jest możliwa w przypadku istnienia regulacji normatywnej dającej stosowną podstawę do pozyskania informacji z poziomu krajowego. Na podstawie art. 12a dyrektywy 2002/87/WE[866] w zw. z art. 35 rozporządzeń o EUNF, nałożono na właściwe organu nadzoru w państwach członkowskich obowiązek współpracy i wymiany informacji ze Wspólnym Komitetem.

W sprawozdaniach KNF z 2011 r.[867] i 2012 r.[868] nie zawarto ocen dotyczących skuteczności współpracy Komisji z EUNF. Ze sprawozdań KNF w sposób jednoznaczny wynika jednak, że w 2011 i 2012 r., a więc w okresie związanym z rozpoczęciem działalności ESNF, Komisja aktywnie uczestniczyła w pracach EUNF. KNF wskazała na czynność przewodniczenia UKNF w 2011 r. w grupie roboczej ds. płynności, doprowadzenie do przyjęcia postulowanych przez KNF rozwiązań w zakresie grupy roboczej ds. funduszy własnych, udział przedstawiciela Komisji w zarządzie EUNUiPPE, powierzenie UKNF odpowiedzialności za przygotowanie projektów wytycznych w zakresie audytu sprawozdań zgodnych z dyrektywą Wypłacalność II, powołanie grupy zadaniowej pod kierownictwem KNF mającej na celu zaprojektowanie ram sprawowania nadzoru nad agencjami ratingowymi przez EUNGiPW.

[865] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniająca dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE (wersja przekształcona) (Dz. U. UE. L. z 2014 r., Nr 173, str. 349 ze zm.).
[866] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/87/WE z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie dodatkowego nadzoru nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń oraz przedsiębiorstwami inwestycyjnymi konglomeratu finansowego i zmieniająca dyrektywy Rady 73/239/EWG, 79/267/EWG, 92/49/EWG, 92/96/EWG, 93/6/EWG i 93/22/EWG oraz dyrektywy 98/78/WE i 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. U. UE. L. z 2003 r. Nr 35, str. 1 ze zm.).
[867] *Sprawozdanie z działalności Komisji Nadzoru Finansowego w 2011 roku*, Warszawa 2012 r., s. 155 i n.
[868] *Sprawozdanie z działalności Komisji Nadzoru Finansowego w 2012 roku*, Warszawa 2013 r., s. 132 – 141.

3.2. Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego

Organem odpowiedzialnym za unijną politykę makroostrożnościową jest ERRS, stanowiąca jednocześnie reprezentanta tegoż nadzoru w ESNF[869]. Strukturę organizacyjną ERRS należy analizować uwzględniając jej relacje w stosunku do EUNF, a także biorąc pod uwagę jej oddziaływanie na uczestników rynku finansowego oraz nadzorców krajowych. W celu ustalenia wpływu unijnego nadzoru makroostrożnościowego na krajowy nadzór mikroostrożnościowy, niezbędne staje się przeprowadzenie analizy unijnego nadzorcy makroostrożnościowego pod względem instytucjonalnym i kompetencyjnym.

Zgodnie z art. 4 rozporządzenia 1092/2010, ERRS posiada Radę Generalną, Komitet Sterujący, Sekretariat, Doradczy Komitet Naukowy oraz Doradczy Komitet Techniczny. W strukturze ERRS uwzględnione zostały eksperckie podmioty reprezentujące państwa członkowskie. ERRS przewodniczy Prezes EBC[870]. Zważyć należy, że w skład Rady Generalnej[871] z prawem głosu wchodzą: prezes i wiceprezes EBC, prezesi krajowych banków centralnych, członek KE, przewodniczący wszystkich trzech EUNF, przewodniczący i dwóch wiceprzewodniczących Doradczego Komitetu Technicznego, a bez prawa głosu także: jeden przedstawiciel wysokiego szczebla z każdego państwa członkowskiego reprezentujący właściwy krajowy organ nadzoru, który podlega rotacji w zależności od omawianej sprawy, chyba że krajowe organy nadzoru z poszczególnych państw członkowskich zgodziły się na wspólnego przedstawiciela, oraz przewodniczący Komitetu Ekonomiczno – Finansowego. Obecność przedstawiciela krajowego nadzorcy na posiedzeniach ERRS ułatwia pozyskiwanie wiedzy na temat polityki makroostrożnościowej, która to jest istotna dla krajowej polityki nadzorczej. Swoją strukturą ERRS obejmuje wszystkie podmioty, do których zadań należy dbałość o stabilność finansową. Członkowie Rady Generalnej, pozostałych gremiów wewnętrznych ERRS, przedstawiciele krajowych organów nadzoru i banków centralnych realizują swoje zadania uwzględniając zasadę niezależności, działając w interesie UE jako całości oraz respektując tajemnicę służbową.

---

[869] P. Smaga, *Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego i wyzwania przed nią stojące,* „Bezpieczny Bank" 2011, nr 1, s. 92 – 95.

[870] Pierwszy wiceprzewodniczący wybierany jest przez członków Rady Ogólnej EBC spośród nich na okres pięciu lat, z uwzględnieniem konieczności zapewnienia zrównoważonej reprezentacji państw członkowskich. Drugi wiceprzewodniczący jest przewodniczącym Wspólnego Komitetu EUNF.

[871] Każdemu członkowi Rady Generalnej, któremu przysługuje prawo głosu, przysługuje jeden głos, a Rada podejmuje decyzje zwykłą większością głosów obecnych członków posiadających prawo głosu. W przypadku równej liczby głosów, decydujące znaczenie ma głos Przewodniczącego jako *primus inter pares.*

Unijny nadzór makroostrożnościowy jest pojęciem złożonym, a przy tym wymagającym jednocześnie pogłębionej analizy z uwagi na jego niezdefiniowanie w gruncie unijnych regulacji prawnych. Prawodawca unijny w zakresie nadzoru makroostrożnościowego ograniczył się jedynie do wskazania celów tego nadzoru, które ogniskują wokół przeciwdziałania ryzykom systemowym dla stabilności finansowej UE. Powołanie ERRS jako formy zinstytucjonalizowanego nadzoru makroostrożnościowego stanowiło swoistą odpowiedź na kryzys finansowy[872]. Polityka makroostrożnościowa równoznaczna jest z wyznaczaniem kierunków, zgodnie z którymi ma być prowadzony unijny nadzór makroostrożnościowy. Do określania tej polityki, nadzorcy służą wytyczne i rekomendacje oraz wiążące postanowienia wynikające z pakietu regulacyjnego CRD IV/CRR.

ERRS została utworzona 1 stycznia 2011 r. na podstawie rozporządzenia nr 1092/2010. Jest ona organem międzynarodowym mającym zasięg oddziaływania odpowiadający terenowi wszystkich państw członkowskich[873]. Ww. rozporządzenie przyjęte zostało na podstawie art. 114 TFUE, odnoszącego się do harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich. Głównym celem ERRS jest sprawowanie nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym Unii Europejskiej[874]. System finansowy na gruncie rozporządzenia o ERRS oznacza wszystkie instytucje finansowe, rynki, produkty i infrastruktury rynkowe[875]. Regulamin ERRS[876] stanowi dopełnienie regulacji jej działania dokonanej na gruncie unijnego prawa pierwotnego i pochodnego. ERRS zastąpiła Komitet Nadzoru Bankowego Europejskiego Banku Centralnego. Zgodnie z postanowieniami rozporządzenia 1092/2010, szczególnie art. 3 tegoż rozporządzenia, ERRS jest organem odpowiedzialnym za sprawowanie nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym Unii w celu przyczyniania się do przeciwdziałania ryzykom systemowym dla stabilności finansowej Unii, lub ograniczania tych ryzyk[877], przy czym owo pojęcie ryzyka

[872] P. Stanisławiszyn, *Nadzór makroostrożnościowy w Unii Europejskiej. Jak bardzo potrzebny? Jak bardzo skuteczny?* [w:] *Nowe koncepcje i regulacje nadzoru finansowego,* red. W. Rogowski, Kraków – Warszawa 2014, s. 22 – 24; P. J. Szponar, *Rola…, op. cit.*, s. 9.

[873] Systematyzacja funkcji została zaproponowana przez M. Fedorowicz i uznać ją należy za w pełni prawidłową, mając na względzie treść zadań powierzonych ERRS. Szerzej: M. Fedorowicz, *Normatywne aspekty regulacji europejskiego nadzoru finansowego ze szczególnym uwzględnieniem europejskiego nadzoru w prawie bankowym,* [w:] *System finansów publicznych, Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku,* red. A. Dobaczewska, E. Juchniewicz, T. Sowiński, Gdańsk 2010, s. 300.

[874] A. Dobrzańska, *Makroostrożnościowy wymiar regulacji CRD IV/CRR,* „Bezpieczny Bank" 2015, nr 1, s. 12.

[875] Zgodnie z art. 2 lit. b rozporządzenia o ERRS.

[876] Decyzja Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 20 stycznia 2011 r. ustanawiająca regulamin Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (ERRS/2011/1) (Dz. U. UE. C. z 2011 r., Nr 58, str. 4 ze zm.).

[877] Art. 3 rozporządzenia 1092/2010. W tym artykule ustawodawca unijny zatytułowanym „Misje, cele i zadania" zawarł także instrumenty prawne, za pomocą których ERRS wykonuje swoje zadania.

systemowego definiowane jest jako ryzyko zakłócenia systemu finansowego, które może wywołać poważne negatywne skutki dla gospodarki realnej Unii lub co najmniej jednego z jej państw członkowskich i dla funkcjonowania rynku wewnętrznego[878]. Definicja ta pozwala więc wysunąć tezę, iż ERRS przyczynia się także do sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego, zapewniając trwały wkład sektora finansowego we wzrost gospodarczy. Celem ERRS jest zapobieganie i ograniczanie ryzyka systemowego, które w rozporządzeniu 1092/2010 definiowane jest jako ryzyko zakłócenia systemu finansowego, które może wywołać poważne negatywne skutki dla gospodarki realnej Unii lub co najmniej jednego z jej państw członkowskich i dla funkcjonowania rynku wewnętrznego. Źródła tego rodzaju ryzyka nie są jednolite dla poszczególnych segmentów rynku finansowego, w konsekwencji uznać należy, że wykreowanie podmiotu mającego na celu identyfikację ryzyka systemowego było nieodzowne.

Identyfikowanie lub gromadzenie oraz analizę wszelkich informacji niezbędnych do realizacji celów ERRS, w tym w szczególności identyfikację ryzyk systemowych i ich szeregowanie pod względem ciężaru gatunkowego, monitorowanie działań następczych w związku z ostrzeżeniami i zaleceniami, podejmowanie współpracy z podmiotami ESNF, koordynację działań z międzynarodowymi instytucjami finansowymi oraz z właściwymi organami w państwach trzecich w sprawach dotyczących nadzoru makroostrożnościowego należy zakwalifikować jako zadania ERRS umożliwiające realizację jej celów.

Realizacja założeń dotyczących zapewnienia stabilności finansowej UE przez ERRS możliwa jest dzięki wykorzystaniu doświadczenia krajowych banków centralnych i unijnych organów nadzoru odpowiedzialnych za nadzór mikroostrożnościowy[879]. Udział organów nadzoru mikroostrożnościowego w pracach ERRS jest niezbędny, aby ocena ryzyka makroostrożnościowego opierała się na rzetelnych i prawidłowych informacjach dotyczących zmian w systemie finansowym. W tym kontekście warto jednak także wskazać na motyw 24 preambuły rozporządzenia nr 1092/2010, w którym przyjęte zostało założenie, iż wiodąca rola w nadzorze makroostrożnościowym winna przypadać EBC i krajowym bankom

[878] Art. 2 lit. c rozporządzenia o ERRS. J.K. Solarz definiuje ryzyko systemowe jako zagrożenie, które poważnie osłabia funkcjonowanie całego systemu finansowego i w ostateczności powoduje jego całkowite załamanie. szerzej: J.K. Solarz, *Zarządzanie ryzykiem systemu finansowego,* Warszawa 2008, s. 23; J. Żabińska, *Znaczenie działań zmierzających do ograniczenia ryzyka systemowego związanego z funkcjonowaniem ważnych (istotnych) systemowo instytucji finansowych (SIFI),* [w:] *Zapobieganie i zarządzanie kryzysem finansowym,* red. J. Żabińska, K. Mitręga – Niestrój, B. Puszer, Warszawa 2012, s. 52 – 56; M. Kabza, *Ryzyko systemowe – cecha współczesnych rynków finansowych, „*Studia Ekonomiczne" 2012, nr 3, s. 394 – 397; R. Karkowska, *Ryzyko systemowe. Charakter i źródła indywidualizacji w sektorze bankowym,* Warszawa 2015, s. 42 i n.
[879] P. Smaga, *Europejska…, op. cit.*, s. 94 i n.

centralnym, ponieważ dysponują one wiedzą ekspercką i spoczywają już na nich obowiązki z zakresu utrzymania stabilności finansowej.

Instrumenty prawne, którymi posługuje się Rada zostały uregulowane w art. 16 – 18 rozporządzenia 1092/2010, zaś postanowienia dotyczące wymiany informacji i współpracy nadzorczej zostały wskazane w art. 15 tegoż rozporządzenia.

Rada dysponuje określonymi narzędziami, tj. zbiera dane, dokonuje analiz, wydaje ostrzeżenia (w tym publiczne), zalecenia (w tym publiczne), poufne ostrzeżenia kierowane do Rady w przypadku wystąpienia sytuacji nadzwyczajnej. ERRS wydaje także opinie i decyzje o charakterze proceduralnym służące realizacji jej zadań. Zalecenia i ostrzeżenia mogą mieć charakter szczegółowy oraz ogólny. Ogólny charakter będą miały ostrzeżenia i zalecenia adresowane do całej UE lub do większej liczby państw członkowskich, do wszystkich EUNF lub większej liczby krajowych organów nadzoru.

Różnica między zaleceniem i ostrzeżeniem została precyzyjnie wskazana w akcie prawnym stanowiącym podstawę działania ERRS. Zalecenie zawiera termin jego wykonania, wydawane jest ono w celu przeciwdziałania negatywnym zjawiskom lub inicjowania działań ustawodawczych. Zalecenia wydawane przez Radę mają na celu przedstawienie wzorcowego zachowania mogącego mieć charakter zaradczy w przypadku, gdy nieprawidłowość już istnieje, ale także prewencyjny polegający na zapobieżeniu wystąpienia kolejnych nieprawidłowości. Z kolei ostrzeżenia wydawane są w przypadku zidentyfikowania ryzyka systemowego zagrażającego stabilności finansowej, a zatem mają prewencyjny charakter i jednocześnie stanowią oświadczenie wiedzy. Z ich istoty wynika okoliczność, iż nie będą one zawierały wskazówek dotyczących podjęcia określonych czynności bowiem zastosowanie określonych procedur w tym zakresie należeć będzie do państw członkowskich.

Zadania ERRS nie zostały umieszczone w katalogu zamkniętym, o czym świadczy sformułowanie zastosowane w art. 3 ust. 2 lit. j rozporządzenia 1092/2010, zgodnie z którym ERRS wykonuje inne podobne zadania określone w prawodawstwie unijnym[880]. W związku z tym ERRS pełni także zadania o charakterze koordynacyjnym polegające na zapewnieniu wzajemnej współpracy pomiędzy podmiotami, do których obowiązków należy zachowanie stabilności finansowej. Kwestia koordynacyjna unormowana została w przepisach prawa krajowego, a przykład stanowi art. 141f ust. 11b pr. bank, w którym został uregulowany

[880] H. Gronkiewicz – Waltz, *Instytucjonalizacja nadzoru mikroostrożnościowego w UE,* „Monitor Prawa Bankowego" 2015, nr 6, s. 55 – 58. Zadania ERRS dzielone są na różne kategorie, m.in. analityczne, interwencyjne, monitorujące, koordynacyjne, badawczo – prognostyczne, naprawcze, informacyjne i prognostyczne. Szerzej: J. Koleśnik, *Nowa architektura nadzoru mikroostrożnościowego w UE,* [w:] *System finansowy a rozwój gospodarczy. Szanse i zagrożenia.,* red. B. Filipczak, J. Fila, Warszawa 2012, s. 19.

obowiązek informacyjny nałożony na KNF aktualizujący się w przypadku wystąpienia sytuacji nadzwyczajnej, nieprawidłowości na rynkach mogących mieć wpływ na zachowanie płynności na rynku i stabilności systemu finansowego państwa członkowskiego, polegający na konieczności poinformowania o tym fakcie m.in. ERRS, EUNB oraz przekazaniu informacji niezbędnych do realizacji ich zadań. Kwestia dysponowania przez ERRS precyzyjnymi informacjami z zakresu nieprawidłowości pojawiających się na rynku finansowym w odpowiednim czasie stanowi podstawę podjęcia prawidłowych rozwiązań nadzorczych nakierowanych na jak najszersze spełnienie celów nadzoru. Pozyskiwanie informacji makroostrożnościowej, a następnie zarządzanie nią uznać należy za jedno z głównych zadań tego podmiotu. Przyznanie tej czynności charakteru priorytetowego uznać należy za trafne rozwiązanie, bowiem zaburzenia w przepływie informacji miały znaczący wpływ na zapoczątkowanie ostatniego kryzysu finansowego.

W art. 15 rozporządzenia 1092/2010 uregulowana została kwestia gromadzenia i wymiany informacji, zgodnie z którym EUNF, ESBC, Komisja, krajowe organy nadzoru i krajowe organy statystyczne współpracują ściśle z ERRS i dostarczają jej wszelkich informacji koniecznych do realizacji zadań ERRS zgodnie z przepisami unijnymi. Jeżeli wymagane informacje nie są dostępne lub nie zostały udostępnione w odpowiednim terminie, ERRS może zwrócić się o te informacje do ESBC, krajowych organów nadzoru lub krajowych organów statystycznych. W ostateczności ERRS może zwrócić się o przekazanie tego rodzaju danych do zainteresowanego państwa członkowskiego – przy czym musi to nastąpić bez uszczerbku dla prerogatyw nadanych odpowiednio Radzie, Komisji (Eurostatowi), EBC, Eurosystemowi i ESBC w dziedzinie statystyki i gromadzenia danych.

Podkreślić należy, iż w przeważającej większości, przyznane ERRS instrumenty nie mają charakteru wiążącego, a zatem zaliczone są do kategorii *soft law.* Wyposażenie jej w tego rodzaju środki, jest uzasadnione przyznaną państwom członkowskim Unii Europejskiej władzą dyskrecjonalną związaną ze strukturą krajowego nadzoru mikroostrożnościowego. Pomimo tego, że istotną cechę *soft law* stanowi ich niewiążący charakter, to w przypadku ich wydawania przez ERRS można mówić o tworzeniu przez nią tzw. miękkiego prawa nowej generacji[881]. Kwestia ta jest związana ze szczególnym sposobem powstawania tych norm, ich znaczenia dla całego systemu finansowego Unii Europejskiej oraz sposobem egzekwowania przestrzegania zawartych w nim nakazów. Zasadne wydaje się zwrócenie uwagi na

[881] M. Fedorowicz, *Nadzór makroostrożnościowy…, op. cit.*, s. 108; T. Nieborak, *Soft lex, sed lex? O nowych formach regulacji rynku finansowego Unii Europejskiej,* „Przegląd Zachodni" 2017, nr 2, s. 205 i n.; D. Wojtczak, *Soft law i mechanizmy nielegislacyjne jako instrumenty integracji rynku usług bankowych Unii Europejskiej,* „Monitor Prawa Bankowego" 2012, nr 1, s. 58 – 60.

zaobserwowane w UE zjawisko utwardzania aktów typu *soft law* ERRS. Jego istota polega na tym, że pomimo tego, iż przyznane ERRS instrumenty nie mają wiążącego charakteru, to są one przestrzegane przez ich adresatów w taki sposób, jakby *de facto* takowy wiążący charakter jednak posiadały. Pomimo szerokiego grona adresatów, ustawodawca unijny nie wyposażył Rady w środki mające na celu wyegzekwowanie obowiązków zawartych w wydanych przez nią aktach. Wyróżnić można jednak mechanizm „działaj lub wyjaśnij" *(act or explain*)[882] mający na celu zagwarantowanie respektowania wydanych przez ERRS ostrzeżeń i zaleceń. Istotą wskazanej konstrukcji jest to, że adresaci jej aktów, do których akty te zostały skierowane, w przypadku ich niewdrożenia są zobowiązani do uzasadnienia swojej bierności w tym zakresie. O takim przypadku ERRS może poinformować Radę oraz właściwe EUNF. Przyznanie ERRS środków o miękkim charakterze, świadczy o tym, iż głównym zamierzeniem ustawodawcy było dopuszczenie jedynie niewielkiej ingerencji ERRS w stosunku do poczynań państw członkowskich podejmowanych na płaszczyźnie krajowego nadzoru finansowego, za fundamentalny zaś cel ERRS uznać należy wypełnianie zadań o charakterze koordynacyjnym.

Art. 18 rozporządzenia o ERRS stanowi o publicznych ostrzeżeniach i zaleceniach Rady. Ich publiczny charakter jest związany z tym, iż konieczne staje się zwrócenie szczególnej uwagi adresatom tych aktów na ryzyko systemowe i konieczność wdrożenia środków zaradczych. Rada Generalna podejmuje decyzję w przedmiocie podania ostrzeżenia lub zalecenia do wiadomości publicznej, uprzednio informując o tym adresata. Adresaci wskazanych aktów mają prawo do publicznego wyrażania opinii i uwag w odpowiedzi na nie.

Aktywność ERRS odnosi się przede wszystkim do sektora bankowego. Pozostałe segmenty rynku finansowego także stanowią przedmiot jej zainteresowania, jednakże w stosunkowo mniejszym stopniu. W związku z działalnością rynku ubezpieczeniowego wydany został akt prawny Solvency II[883], zaś w związku z działaniem rynku kapitałowego regulacja MIFID[884]. W stosunku do tych segmentów rynku finansowego ERRS może stosować przyznane jej instrumenty ostrożnościowe.

ERRS przyznane zostało uprawnienie do wystąpienia z inicjatywą prawotwórczą do KE. Uprawnienie to daje Radzie możliwość inicjacji stanowienia przez inne organy UE

[882] Konstrukcja została uregulowana w art. 17 rozporządzenia nr 1092/2010.
[883] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Wypłacalność II) (wersja przekształcona) (Dz. U. UE. L. z 2009 r., Nr 335, str. 1 ze zm.).
[884] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniająca dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE (wersja przekształcona) (Dz. U. UE. L. z 2014 r. Nr 173, str. 349 ze zm.).

twardych norm prawnych mających wpływ na kierunki aktywności podejmowanej przez krajowe organy makroostrożnościowe.

Zgodnie z art. 22 rozporządzeń o EUNF, mikroostrożnościowi nadzorcy mają obowiązek uwzględniania ryzyka systemowego w rozumieniu rozporządzenia o ERRS i zajmowania się ryzykiem zakłócenia świadczenia usług finansowych, spowodowanych upośledzeniem całości lub części systemu finansowego mogącym spowodować poważne skutki dla rynku wewnętrznego i realnej gospodarki[885]. EUNF mają obowiązek reagować na ostrzeżenia i zalecenia ERRS oraz podejmować z ERRS współpracę w zakresie identyfikacji ryzyka systemowego. W tym zakresie dostrzec można wkład EUNF w funkcjonowanie nadzoru makroostrożnościowego. Relacje zachodzące pomiędzy ERRS a EUNF, a zatem w szerokim znaczeniu także między krajowymi organami nadzoru, zostały uregulowane w art. 36 rozporządzeń o EUNF, w którym podkreślono konieczność ścisłej i regularnej współpracy EUNF z ERRS (ust. 1), a ponadto obowiązek EUNF regularnego i terminowego przekazywania ERRS informacji niezbędnych do realizacji powierzonych jej zadań. EUNF wraz z ERRS współpracują także na płaszczyźnie tworzenia procedur wewnętrznych umożliwiających przekazywanie informacji poufnych, zwłaszcza informacji dotyczących poszczególnych uczestników rynku finansowego (ust. 2).

Utworzenie nadzoru makroostrożnościowego na szczeblu unijnym uznać należy za prawidłowe rozwiązanie. Funkcjonowanie organów sprawujących tego typu nadzór wyłącznie na poziomie państw członkowskich należałoby bowiem uznać za niewystarczające z uwagi na fakt, iż ewentualne nieprawidłowości powstałe w jednym z państw członkowskich przy jednoczesnym braku unijnego organu makroostrożnościowego mogłyby rozszerzyć swój zasięg na rynki finansowe innych państw. Wskazać jednocześnie należy, iż sytuacja odmienna tj. uczynienie ERRS jedynym organem nadzoru makroostrożnościowego w UE również byłaby rozwiązaniem niedostatecznym, głównie z uwagi na niekompletność nadzoru w tym wariancie wynikającą z braku krajowych nadzorców makroostrożnościowych.

KNF 14 października 2009 r. przyjęła stanowisko w sprawie reformy europejskiej architektury nadzorczej[886]. Przyjęta w ramach tegoż stanowiska opinia zawierała pozytywną ocenę dla propozycji powołania ERRS. Za zasadne uznano przekształcenie dotychczasowych komitetów w europejskie urzędy nadzorcze oraz wyposażenie ich w narzędzia służące ujednoliceniu stosowania przepisów unijnych i konwergencji praktyk nadzorczych.

[885] J. Molis, *Kompetencje regulacyjne Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego oraz Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego w zarządzaniu ryzykiem systemowym,* Warszawa 2017, s. 43.
[886] Stanowisko KNF z dnia 14 października 2009 r. w sprawie reformy europejskiej architektury nadzorczej, [w:] *Sprawozdanie z działalności Komisji Nadzoru Finansowego w 2009 r.*, Warszawa 2010, s. 152.

Pozytywnie oceniona została także możliwość poddania procesowi wiążącej mediacji i objęcia wiążącymi standardami technicznymi uprawnień leżących we właściwości nadzorców grupowych, takich jak akceptacja modeli wewnętrznych, monitorowanie transakcji wewnątrzgrupowych, koncentracja ryzyka, prawidłowość zarządzania ryzykiem. W zakresie możliwości przekazywania na poziom europejski uprawnień nadzorców lokalnych, KNF w pełni podzieliła stanowisko Rady Ministrów RP z 16 czerwca 2010 r., w sprawie Komunikatu Komisji – Europejski Nadzór Finansowy, zgodnie z którym przeniesienie pewnych kompetencji nadzorczych na poziom instytucji europejskiej powinno odbywać się z analogicznym przeniesieniem odpowiedzialności za podejmowane przez te instytucje działania[887].

Zaakcentowania wymaga jednak fakt, iż ERRS nie została wyposażona w wiążące uprawnienia do nakładania obowiązku realizacji środków nadzorczych na państwa członkowskie lub organy krajowe. W związku z tym w literaturze spotkać można się z poglądem wskazującym, iż za nieuprawnione uznać należy zakwalifikowanie Rady jako organ nadzoru *sensu stricte.* Stwierdzić należy więc, że jej znaczenie opiera się w znacznej mierze na autorytecie, którym instytucja ta dysponuje[888]. Pomimo tego, że ERRS nie zostały przyznane wiążące instrumenty prawne, dysponuje ona informacjami makroostrożnościowym, istotnymi w zakresie współpracy ERRS z EUNF i EBC. Utworzenie ERRS stanowiło wzmocnienie stabilności finansowej jednolitego rynku finansowego, gdyż przed powstaniem Rady brak było na poziomie unijnym dedykowanego podmiotu odpowiedzialnego za przeprowadzanie analizy makroekonomicznej.

4. Relacje Europejskiego Banku Centralnego z Komisją Nadzoru Finansowego

Zagadnienie stabilności rynku finansowego UE nie jest związane wyłącznie z przepisami kształtującymi ESNF, ale stanowi także cel działania bankowości centralnej UE[889]. W ten sposób EBC został w naturalny sposób zaangażowany w proces ochrony rynku finansowego UE. W państwach członkowskich dominująca jest tendencja polegająca na odseparowaniu banku centralnego od współuczestnictwa w procesie podejmowania decyzji

[887] Dodatkowo wskazać należy, że wyrażane były także obawy co do podnoszenia przez polskich podatników konsekwencji decyzji podejmowanych na poziomie europejskim, a nadto postulowano, że rozwiązania dotyczące grup kapitałowych muszą uwzględniać potrzeby lokalnych rynków, a nie tylko grup jako całości. Podkreślano, że dla Polski szczególnie ważne są uprawnienia w sprawie określania i egzekwowania wymogów kapitałowych.
[888] O przestrzeganiu zaleceń świadczyć może chociażby fakt zaprojektowania przez państwa członkowskie ram nadzoru makroostrożnościowego zgodnie z zaleceniem ERRS w sprawie mandatu makroostrożnościowego.
[889] G.J. Schinasi określił stabilność finansową jako zdolność systemu finansowego do: efektywnej alokacji środków, sprawnego zarządzania ryzykiem oraz sprawnego funkcjonowania mechanizmów korygujących. Szerzej: G.J. Schinasi, *Defining Financial Stability*, „IMF Working Paper" 2004, No. 187, s. 8.

nadzorczych. Kryzys finansowy 2008 r. stanowił asumpt do podjęcia rozważań w przedmiocie przywrócenia kompetencji nadzorczych nad segmentem bankowym na rzecz krajowych banków centralnych i EBC. Na szczeblu unijnym EBC i banki centralne państw członkowskich zostały zaangażowane w działalność ESNF.

ESNF pod względem formalno – prawnym nie obejmuje EBC oraz banków centralnych państw członkowskich. Pomimo, iż banki centralne pełnią czynności mające na celu utrzymanie stabilności finansowej UE, to nie realizują one uprawnień *stricte* nadzorczych. Stworzenie ESNF wymusiło współpracę podmiotów wchodzących w skład tegoż systemu z bankowością centralną, tym samym niezbędne staje się ustalenie jej roli w architekturze unijnego nadzoru oraz jej relacji zachodzących względem organów nadzorczych.

We wcześniejszych fragmentach niniejszego rozdziału zaprezentowano charakterystykę działalności ERRS, obecnie zaś zasadne wydaje się scharakteryzowanie EBC, co uzasadnione jest m.in. tym, że przedstawiciele tegoż podmiotu pełnią istotną rolę w strukturach ERRS. Związki pomiędzy EBC a ERRS są silne i widoczne chociażby pod względem personalnym, instytucjonalnym, analityczno – technicznym oraz funkcjonalnym. Elementy personalne związane są z tym, iż funkcja Przewodniczącego ERRS sprawowana jest przez Prezesa EBC. Więź instytucjonalno – formalna EBC z ERRS polega zaś na tym, iż w aktach prawnych ustanawiających ERRS zagwarantowano obecność EBC i jego organu – Prezesa EBC w pracach Rady, powierzając mu obowiązki reprezentacyjne i związane z kierowaniem pracami ERRS. W tym zakresie wskazać należy na silne zaangażowanie EBC w działalność ERRS. Więź funkcjonalna związana jest z wykorzystaniem materiałów, raportów, informacji, dysponentem których jest EBC i ESBC przez ERRS. Podstawy współpracy pomiędzy ESBC a ERRS zostały określone w art. 15 ust. 2 rozporządzenia 1092/2010, zgodnie z którym EUNF, ESBC, Komisja, krajowe organy nadzoru i krajowe organy statystyczne współpracują ściśle z ERRS i dostarczają jej wszelkich informacji koniecznych do realizacji zadań ERRS zgodnie z przepisami unijnymi.

EBC stanowi podstawę analityczno – techniczną dla ERRS, co wynika z przyjętego rozporządzenia[890], na mocy którego EBC powierzone zostały szczególne zadania w zakresie funkcjonowania ERRS. EBC ma zapewnić ERRS wsparcie analityczne, statystyczne,

[890] Rozporządzenie Rady (UE) nr 1096/2010 z dnia 17 listopada 2010 r. w sprawie powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań w zakresie funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (Dz. U. UE. L. z 2010 r. Nr 331, str. 162), dalej jako: „rozporządzenie 1096/2010".

administracyjne, logistyczne a także obsługę Sekretariatu Rady[891]. Uznać należy, że prawodawca unijny poprzez usytuowanie EBC w zaakcentowany powyżej sposób, dokonał wzmocnienia bankowości centralnej w procesie integracji nadzorczej rynku finansowego, co miało na celu jak najpełniejsze zagwarantowanie stabilności finansowej rynkowi unijnemu i rynkom państw członkowskich. W tym miejscu nie sposób nie wskazać na rozwiązanie obowiązujące w Polce przed wprowadzeniem modelu zintegrowanego nadzoru, gdy nadzór względem segmentu bankowego rynku finansowego sprawowany był przez jednostkę wyodrębnioną w strukturze NBP. W tym kontekście warto podkreślić, model nadzoru finansowego zmodyfikowany uprzednio na szczeblu krajowym w Polsce, został następnie zastosowany także na gruncie nadzoru unijnego, co uznać należy za swoiste uznanie słuszności przyjętych rozwiązań krajowych.

W doktrynie prawa finansowego panuje zgoda co do tego, że unijnym organem makroostrożnościowym jest ERRS. EBC można określić jedynie jako pośredni organ nadzoru, bowiem na mocy rozporządzenia nr 1024/2013[892] został on wyposażony w kompetencje zarówno o charakterze mikroostrożnościowym, jak i makroostrożnościowym.

Współcześnie EBC występuje w trychotomicznej roli: kreatora polityki pieniężnej w ESBC, nadzorcy działającego w EUB w filarze makroostrożnościowym i mikroostrożnościowym, podmiotu wspierającego stabilizację płynności w systemie finansowym oraz podmiotu współdziałającego z ERRS[893]. Powierzenie EBC kompetencji nadzorczych nastąpiło w oparciu o klauzulę domniemania kompetencji nadzorczych na rzecz organów nadzoru państw członkowskich EUB[894]. W konsekwencji, wszystkie kompetencje niezastrzeżone dla EBC pozostają w kompetencji krajowych organów nadzoru bankowego.

Podstawę działania EBC stanowi art. 127 TFUE. Stosownie do art. 127 ust. 4 TFUE, EBC jest władny wydawać opinie o projektowanych aktach prawa krajowego podlegających jego kompetencji[895]. Poprzez czynności opiniowania EBC przyczynia się do osiągania celu stabilności finansowej. Zgodnie z art. 127 ust. 5 TFUE, ESBC przyczynia się zaś do

[891] I. Kraś, *Rozwiązania instytucjonalne w polityce makroostrożnościowej Unii Europejskiej,* [w:] *Zarządzanie gospodarcze Unii Europejskiej w drugiej dekadzie XXI wieku,* red. I. Kraś, Warszawa 2016, s. 83.
[892] Rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi (Dz. U. UE. L. z 2013 r. Nr 287, str. 63), dalej jako: „rozporządzenie 1024/2013".
[893] M. Fedorowicz, *Nowe zadania i funkcje Europejskiego Banku Centralnego w zapewnianiu stabilności finansowej w świetle regulacji Europejskiej Unii Bankowej,* Warszawa 2016, s. 66 – 67;
[894] M. Fedorowicz, *Stabilnościowe elementy Europejskiej Unii Bankowej jako podstawa reformy zadań i funkcji Europejskiego Banku Centralnego oraz Europejskiego Organu Nadzoru Bankowego,* [w:] *XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym – ocena dokonań i wnioski na przyszłość,* red. Z. Ofiarski, Szczecin 2014, s. 692 i n.
[895] Opinia wydana przez EBC o projekcie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym stanowi przykład tej kompetencji.

należytego wykonywania polityk przez właściwe władze w odniesieniu do nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i do stabilności systemu finansowego. Tym samym stwierdzić należy, iż ESBC, w szczególności EBC realizuje zadania polegające na utrzymywaniu stabilności finansowej przy jednoczesnej realizacji celów nadzoru makroostrożnościowego pełnionego przez ERRS, którą wspiera organizacyjnie, personalnie i funkcjonalnie. Wpływ na nadzór ostrożnościowy sprawowany przez EBC może wywierać sama Rada bowiem na podstawie art. 127 ust. 6 TFUE, Rada, stanowiąc w drodze rozporządzenia, zgodnie ze specjalną procedurą prawodawczą, jednomyślnie i po konsultacji z PE oraz EBC, może powierzyć EBC szczególne zadania dotyczące polityk w dziedzinie nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i innymi instytucjami finansowymi, z wyjątkiem instytucji ubezpieczeniowych. Rozwinięcie tego traktatowego postanowienia stanowi art. 25 ust. 2 Statutu ESBC i EBC[896], zgodnie z którym EBC może wykonywać specyficzne zadania, związane z polityką nadzoru ostrożnościowego instytucji kredytowych i innych instytucji finansowych z wyłączeniem przedsiębiorstw ubezpieczeniowych. Stosownie zaś do brzmienia art. 25 ust. 1 Statutu ESBC i EBC, EBC jest uprawniony do wyrażania opinii i udzielania konsultacji Radzie, Komisji i właściwym organom państw członkowskich w sprawie zakresu i stosowania aktów prawnych Unii odnoszących się do nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i do stabilności systemu finansowego[897].

Szczególne postanowienie traktatowe związane z funkcją EBC polegającą na zwalczaniu kryzysów finansowych stanowi art. 123 ust. 1 TFUE zgodnie z którym zakazane jest udzielanie przez EBC lub banki centralne państw członkowskich, pożyczek na pokrycie deficytu lub jakichkolwiek innych kredytów instytucjom, organom lub jednostkom organizacyjnym Unii, rządom centralnym, władzom regionalnym, lokalnym lub innym władzom publicznym, innym instytucjom lub przedsiębiorstwom publicznym państw członkowskich, jak również nabywanie bezpośrednio od nich przez EBC lub krajowe banki centralne ich papierów dłużnych. Regulacja ta nie ma zastosowania do publicznych instytucji kredytowych, które, w ramach utrzymywania rezerw przez banki centralne, korzystają ze strony krajowych banków centralnych i EBC z takiego samego traktowania jak prywatne instytucje kredytowe (art. 123 ust. 2 TFUE). Takie przyzwolenie unijnego prawodawcy wynika a faktu, że publiczne instytucje kredytowe i narodowe banki centralne podczas

[896] Protokół (nr 4) w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego (Dz. U. UE. C. z 2016 r., Nr 202, str. 230), dalej jako: „Statut ESBC i EBC".

[897] A. Borcuch, *Administracyjne funkcje Europejskiego Banku Centralnego i ich wpływ na system instytucjonalny Unii Europejskiej,* [w:] *Nowe kierunki działania administracji publicznej w Polsce i Unii Europejskiej,* Warszawa 2009, s. 192 – 193; T. Knepka, *Rola Europejskiego Banku Centralnego w zapewnieniu stabilności rynku finansowego Unii Europejskiej,* Warszawa 2017, s. 27 i n.

procesu refinansowania są traktowane przez EBC jak prywatne instytucje kredytowe. Z jednej strony podstawę prawną aktywność EBC stanowią postanowienia TFUE, a z drugiej akty prawne powołujące ESNF, w szczególności ERRS.

EBC jako bank UE ma największy zakres zadań i kompetencji związanych z zapewnieniem na rynku finansowym UE stabilności finansowej. Zgodnie z art. 5 ust. 1 Statutu ESBC i EBC, w celu realizacji zadań ESBC, EBC, wspomagany przez krajowe banki centralne, gromadzi niezbędne informacje statystyczne bądź od właściwych władz krajowych, bądź bezpośrednio od podmiotów gospodarczych. W tym celu współpracuje z instytucjami, organami lub jednostkami organizacyjnymi Unii i właściwymi władzami państw członkowskich lub państw trzecich oraz organizacjami międzynarodowymi.

Art. 5 rozporządzenia 1024/2013 wskazuje na ścisłą współpracę pomiędzy EBC a krajowymi organami odpowiedzialnymi za nadzór makroostrożnościowy. Pomimo, iż stosownie do przedstawionych regulacji unijnych, zarówno EBC jak i krajowi nadzorcy są z prawnego punktu widzenia podmiotami równorzędnymi, uznać jednak należy faktyczną przewagę EBC nad podmiotami krajowymi. W przypadku, gdy EBC zamierza określić wyższe niż krajowe wymogi buforowe, ustanowić bardziej rygorystyczne aniżeli krajowe środki przeciwdziałania ryzyku systemowemu i makroostrożnościowemu, jest zobowiązany powiadomić właściwe organy krajowe najpóźniej na dziesięć dni przed podjęciem takowej decyzji. Gdy organ krajowy, jakim w polskich realiach jest KNF sprzeciwi się rozwiązaniu zaproponowanemu przez EBC, przedstawia mu swoje pisemne uzasadnienie w terminie pięciu dni roboczych. EBC uwzględnia treść sporządzonego uzasadnienia przed podjęciem kolejnych działań. Jak słusznie zauważa M. Fedorowicz, analizowany przepis jest nieprecyzyjny, bowiem nie wskazuje na ewentualne konsekwencje w przypadku, gdy krajowy organ nadzoru nie ustosunkował się do informacji o ewentualnej decyzji, którą zamierza podjąć EBC[898]. Ustawodawca unijny nie wskazał także organu właściwego do rozstrzygnięcia ewentualnego sporu pomiędzy EBC a właściwym krajowym organem nadzoru. Stosownie do art. 5 rozporządzenia 1024/2013, EBC w zakresie określonych zadań makroostrożnościowych, pełni funkcję akcesoryjną względem krajowych organów nadzoru makroostrożnościowego. EBC w przypadku wadliwej polityki makroostrożnościowej krajowego organu tego nadzoru, ma możliwość wpływu na decyzje przez nie podjęte.

W art. 4 rozporządzenia 1024/2013 zostały wskazane zadania EBC, których realizacja ma na celu zapewnienie jak najlepszego wdrożenia polityki Unii związanej z nadzorem

[898] M. Fedorowicz, *Nadzór…, op. cit.*, s. 402 i n.

ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi. Do zadań EBC w tym zakresie należy m.in. wydawanie i cofanie zezwoleń dla instytucji kredytowych, ocena powiadomień dotyczących nabycia i zbycia znacznych pakietów akcji, zapewnienie zgodności z wymogami kapitałowymi, zapewnienie adekwatności poziomu kapitału wewnętrznego w stosunku do profilu ryzyka instytucji kredytowej, przeprowadzanie przeglądów nadzorczych, uczestniczenie w nadzorze skonsolidowanym i dodatkowym. Zadania nadzorcze, które nie zostały powierzone EBC, także w tym zakresie powinny być wykonywane przez właściwe organy krajowe zgodnie z domniemaniem kompetencji.

Rozporządzenie o ERRS, rozporządzenia o EUNF oraz krajowe prawodawstwo stanowi podstawę normatywną dla podejmowania kontaktów i współpracy z poziomu krajowego z unijnymi organami stabilności finansowej. Pierwotnie podstawą współpracy KNF oraz EBC wynikającą z polskiego ustawodawstwa był art. 17 ust. 3 u.n.r.f., który stanowił, że Przewodniczący Komisji i EBC przekazują sobie informacje, w tym informacje niejawne, w zakresie niezbędnym dla wykonywania ich ustawowo określonych zadań[899]. Obecną podstawą prawną traktującą o współpracy pomiędzy KNF a EBC stanowi art. 17d ust. 1 u.n.r.f. zgodnie z którym Komisja współpracuje z KE, EBC, EUNF, ERRS, ESBC i udziela tym organom wszelkich informacji niezbędnych do wypełniania ich obowiązków. Zatem kontakty podejmowane pomiędzy KNF a EBC polegają przede wszystkim na przekazywaniu informacji celem realizacji ustawowych obowiązków EBC. Konkretyzacją regulacji dotyczącej przekazywania informacji między KNF a EBC są unormowania zawarte w poszczególnych ustawach sektorowych tj. u.n.r.f., u.n.r.k, u.n.u. oraz u.u.p. Zgodnie z art. 22 u.n.r.k, jeżeli wymaga tego wykonywanie zadań określonych u.n.u., KNF może przekazywać i otrzymywać informacje od banków centralnych innych państw członkowskich, ESBC oraz EBC. Procedurę przekazywania informacji określa art. 21 ust. 6 – 8 u.n.r.k. Powtórzeniem tego przepisu jest regulacja zawarta w art. 57 ust. 2 u.n.u.k.f. Precyzuje ona zakres przekazywanych EBC informacji dotyczących zgodnie z art. 57 ust. 1 u.n.u. identyfikacji powiązań w ramach grupy w odniesieniu do wszystkich znaczących podmiotów wchodzących w skład konglomeratu finansowego, a także organów nadzoru będących właściwymi dla podmiotów w grupie; strategii konglomeratu finansowego; sytuacji finansowej konglomeratu finansowego, w szczególności adekwatności kapitałowej, znaczących transakcji wewnątrzgrupowych oraz znaczącej koncentracji ryzyka; znaczących akcjonariuszy i władz podmiotów regulowanych wchodzących w skład konglomeratu finansowego; organizacji,

[899] Art. 17 u.n.r.f. zmieniony przez art. 10 pkt 11 ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. (Dz. U. z 2018 r., poz. 2243) zmieniającej przedmiotową ustawę z dniem 15 grudnia 2018 r.

zarządzania ryzykiem i systemów kontroli wewnętrznej w konglomeracie finansowym; procedur gromadzenia informacji od podmiotów regulowanych wchodzących w skład konglomeratu finansowego oraz weryfikacji tych informacji; okoliczności, które mogą mieć wpływ na sytuację finansową podmiotów regulowanych oraz innych podmiotów wchodzących w skład konglomeratu finansowego, jeżeli mogą one zaważyć na sytuacji finansowej podmiotów regulowanych; nakładania sankcji lub podejmowania innych działań nadzorczych w odniesieniu do podmiotów objętych nadzorem uzupełniającym. W art. 108 u.u.p. ustawodawca określił, iż w celu wykonania zadań wynikających z ustawy, KNF współpracuje z właściwymi organami nadzorczymi oraz z innymi władzami lub organami, a w szczególności z EBC, NBP i bankami centralnymi innych państw członkowskich, organami publicznymi innych państw członkowskich odpowiedzialnymi za nadzór nad systemami płatności, EUNB. Wymienione w art. 108 u.u.p. podmioty na mocy prawa unijnego bądź krajowego zostały wyposażone w zróżnicowane kompetencje mające na celu zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku płatności w całej UE[900].

Ponadto przedstawiciele KNF uczestniczą w pracach kolegiów organów nadzoru organizowanych przez EBC dla międzynarodowych grup bankowych, których spółki zależne są obecne na polskim rynku. Współpraca pomiędzy EBC a KNF dotyczy przede wszystkim wymiany informacji z zakresu praktyk nadzorczych, instrumentów nadzorczych, metod mających na celu zapewnienie nadzorczej harmonizacji.

Zgodnie z art. 58 ust. 1 dyrektywy CRD IV, organy nadzoru państwa członkowskiego są uprawnione do przekazywania informacji bankom centralnym wchodzącym w skład ESBC i innym podmiotom pełniącym podobną funkcję występującym w charakterze organów kształtujących politykę pieniężną, w przypadku gdy informacje te są istotne w kontekście wykonywania ich stosownych zadań ustawowych lub statutowych, w tym prowadzenia polityki pieniężnej i zapewniania w związku z tym płynności, nadzoru nad systemami płatniczymi, rozliczeniowymi i rozrachunkowymi oraz zabezpieczania stabilności systemu finansowego. Otrzymane informacje są objęte tajemnicą służbową i mogą być wykorzystywane tylko dla realizacji celów i zadań nadzorczych w zakresie uprawnień im powierzonych. Państwa członkowskie podejmują wszelkie konieczne środki w celu zapewnienia, że w sytuacji nadzwyczajnej, o której mowa w art. 114 ust. 1, właściwe organy niezwłoczne przekazują informacje bankom centralnym wchodzącym w skład ESBC, w przypadku gdy takie informacje są istotne dla wykonywania przez nie swoich zadań

[900] Szerzej: B. Bajor, J. Byrski, A. Zalcewicz, *Ustawa o usługach płatniczych. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2021, art. 108.

ustawowych lub statutowych, w tym prowadzenia polityki pieniężnej i zapewniania w związku z tym płynności, nadzoru nad systemami płatniczymi, rozliczeniowymi i rozrachunkowymi, zabezpieczania stabilności systemu finansowego, oraz przekazują informacje ERRS, w przypadku gdy takie informacje są istotne dla wykonywania przez nią swoich zadań ustawowych lub statutowych (ust. 4).

Mając na względzie powyższe, za jednoznacznie słuszną uznać należy tezę, iż EBC w sposób faktyczny pełni nadzór nad unijnym segmentem bankowym i to nawet pomimo nieujęcia go przez ustawodawcę na gruncie formalnym w strukturach ESNF. Podkreślić jednak wyraźnie należy, iż analizowanie zadań i kompetencji EBC jako ogniwa struktury nadzorczej ESNF nie oznacza przydania mu przymiotu organu nadzorczego.

Projekt unii bankowej ogłoszony w maju 2012 r. mającej składać się z: jednolitego mechanizmu nadzorczego, jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków[901] oraz wspólnego systemu gwarantowania depozytów[902], uznać należy za kolejny etap zmian ESNF. Przyczyną stworzenia unii bankowej były niewystarczające działania podjęte w okresie pokryzysowym, mające na celu utrzymanie stabilności finansowej[903]. Istotę jednolitego mechanizmu nadzorczego stanowiło przeniesienie na szczebel europejski, fundamentalnych zadań z zakresu nadzoru nad bankami należącymi do strefy euro i mającymi siedzibę w państwach członkowskich. Mechanizm ten nie obejmuje Polski z uwagi na fakt, iż nie należy ona do strefy euro. Organy nadzoru państw członkowskich spoza strefy euro zachowują swoje kompetencje, jednakże powinny zawrzeć z EBC protokół ogólnych ustaleń przedstawiający sposób współpracy między nimi a EBC[904].

[901] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014 z dnia 15 lipca 2014 r. ustanawiające jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 (Dz. U. UE. L. z 2014 r., Nr 225, str. 1 ze zm.).

[902] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (Dz. U. UE. L. z 2014 r. Nr 173, str. 149 ze zm.).

[903] W uzasadnieniu utworzenia unii bankowej podkreślano, że koordynacja działań organów nadzoru ma zasadnicze znaczenie, a dodatkowo niezbędne jest wdrożenie wspólnego procesu decyzyjnego. Podkreślano, że unia bankowa jest częścią wizji integracji gospodarczej i fiskalnej, tym samym polityki gospodarcze państw członkowskich będą ukierunkowane na trwały rozwój gospodarczy, sprzyjający dyscyplinie fiskalnej, zwiększeniu konkurencyjności, stymulowania zatrudnienia. Szerzej: Konkluzje Rady Europejskiej z posiedzenia w dniach 24 – 25 października 2013 r., EUCO 169/13, Bruksela, 25 października 2013 r., s. 15 i n. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-169-2013-INIT/pl/pdf [dostęp na dzień: 01.05.2023 r.].

[904] Zgodnie z art. 3 ust. 6 rozporządzenia 1024/2013. W pkt 14 preambuły rozporządzenia 1024/2013 wskazano, że konieczne jest doprecyzowanie zasad dotyczących konsultacji związanych z decyzjami EBC mającymi wpływ na jednostki zależne lub oddziały mające siedzibę w nieuczestniczącym państwie członkowskim, których jednostka dominująca ma siedzibę w uczestniczącym państwie członkowskim, jak również współpracy w sytuacjach nadzwyczajnych, w tym mechanizmów wczesnego ostrzegania zgodnie z procedurami określonymi w unijnym prawie.

Kompetencje nadzorcze w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego zostały powierzone co do zasady EBC. Właściwe władze nadzorcze państw przynależnych do unii bankowej nadal wykonują swoje kompetencje, ściśle współpracując z EBC, tworząc jednolity mechanizm nadzorczy. EBC nadzoruje największe, tzw. istotne instytucje kredytowe w strefie euro[905]. Nie będzie błędem twierdzenie, że kondycja finansowa istotnych instytucji kredytowych ma zasadnicze znaczenie dla stabilności finansowej całego systemu finansowego. Pozostałe instytucje kredytowe także stanowią zagrożenie dla stabilności systemu finansowego jednakże zagrożenie z ich strony wydaje się być mniejsze w porównaniu z istotnymi instytucjami kredytowymi. Tym samym rozwiązanie dotyczące możliwości objęcia kompetencjami nadzorczymi EBC także innych instytucji kredytowych aniżeli istotnych, uznać należy za prawidłowe. W związku z powierzeniem EBC kompetencji do nadzorowania instytucji systemowo ważnych, można wskazać na marginalizację roli krajowych nadzorców państw uczestniczących w unii bankowej.

Po wprowadzeniu EUB, EBC pełni trzy role. Po pierwsze – banku centralnego ESBC, realizującego politykę pieniężną, po drugie – organu nadzorczego dla państw, które przystąpiły do unijnego jednolitego mechanizmu nadzoru bankowego, po trzecie – podmiotu funkcjonalnie sprzężonego z ERRS w ramach ESNF. Podział uprawnień nadzorczych w ramach unijnego jednolitego mechanizmu nadzoru bankowego nastąpił pomiędzy EBC, EUNB a nadzorców krajowych państw członkowskich. Jednolity mechanizm nadzorczy ma na celu poprawę stabilności finansowej poprzez poszerzenie kompetencji EBC o nadzór nad działalnością banków funkcjonujących w strefie euro, w tym licencjonowanie banków, weryfikacja wypełniania przez banki norm związanych z adekwatnością kapitałową, nadzorem nad konglomeratami finansowymi, a także interweniowanie poprzez wymuszanie działań naprawczych w przypadku wzrostu prawdopodobieństwa niedopełnienia przez banki wymogów. W skład jednolitego mechanizmu nadzorczego wchodzi EBC oraz właściwe organy krajowe, które wzajemnie współpracują ze sobą i realizują obowiązek wymiany informacji. Kolejny element EUB stanowi jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oparty na standardach Bazylei III wprowadzonych na podstawie pakietu regulacyjnego CRD IV/CRR[906]. Stanowi on system skutecznego i wydajnego restrukturyzowania i likwidowania niewypłacalnych instytucji kredytowych. Składają się na niego: Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji oraz Jednolity

[905] O istotności za każdym razem dowodzą następujące kwestie: wielkość, znaczenie dla gospodarki UE lub dowolnego uczestniczącego państwa członkowskiego oraz istotność działalności transgranicznej.
[906] A. Jurkowska – Zeidler, *Fundamentalne zmiany regulacji i nadzoru jednolitego rynku finansowego Unii Europejskiej w ramach Unii Bankowej,* „Gdańskie Studia Prawnicze" 2015, t. 33, s. 177 i n.

Fundusz Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji. Fundusz służy wsparciem w przypadku upadku banku. W celu wzmocnienia struktury jednolitego rynku finansowego Unii, stworzono jednolity mechanizm nadzoru, wspólne ramy zarządzania w sytuacji kryzysowej, jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, a także zharmonizowany system ochrony depozytów. Powstanie unii bankowej ma na celu zapobieżenie podziałowi jednolitego rynku, który może nastąpić na skutek izolacji sektorów bankowych państw członkowskich.

EBC działający w ESNF, głównie zaś w ramach ERRS nie może zostać zakwalifikowany jako organ nadzoru nad rynkiem finansowym UE. EBC jest jedynie swoistym ogniwem systemu nadzoru i elementem wsparcia ERRS w zakresie realizacji uprawnień związanych z generowaniem i przygotowaniem informacji makroostrożnościowej oraz instrumentów przeciwdziałania kryzysom, które następnie są wykorzystywane przez ERRS oraz EUNF.

5. Uwagi końcowe

Stale zwiększająca się liczba uczestników każdego segmentu polskiego rynku finansowego, w szczególności kapitałowego i bankowego, także o podmioty zagraniczne, implikuje po stronie KNF obowiązek podejmowania współpracy transgranicznej z organami nadzoru innych państw oraz współpracy o charakterze ponadnarodowym w ramach ESNF. Celem tej kooperacji jest w szczególności zapewnienie wysokiego poziomu efektywności działań prewencyjnych. Nadzór krajowy nie zawsze jest w stanie sprostać wymaganiom kreowanym przez proces globalizacji. Kryzys finansowy i sytuacja pokryzysowa zwiększyła świadomość nadzorców krajowych związaną z działaniem w międzynarodowym otoczeniu.

Nie budzi wątpliwości fakt, że prawo UE w sposób znaczny wpływa na kształt prawa krajowego, oddziałując tym samym na zakres kompetencji organów tego państwa. Z zasad stosowania prawa unijnego wynika, że wszelkie organy krajowe mają obowiązek jego efektywnego stosowania, w tym uwzględniania treści aktów prawnych o niewiążącym charakterze. Pełna harmonizacja prawa w zintegrowanym porządku prawnym UE przyczyniła się do eliminacji arbitrażu regulacyjnego[907], tym samym wdrożone zostały tożsame zasady regulacji i ich przestrzegania we wszystkich państwach członkowskich UE.

Utworzenie ESNF przyniosło natychmiastowe skutki. W pierwszej kolejności, wywarło wpływ na ukształtowanie nowych celów i zadań nadzorczych, czego naturalną konsekwencję stanowi konieczność zagwarantowania współpracy podmiotów realizujących

[907] J. Koleśnik, *Bankowe ryzyko systemowe. Źródła i instrumenty redukcji,* Warszawa 2019, s. 313 i n.

czynności nadzorcze na poszczególnych poziomach tj. na poziomie krajowym, jak i wspólnotowym. Potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa finansowego uczestnikom rynku finansowego krajów członkowskich oraz rynku UE spowodowała konieczność wprowadzenia nowych instrumentów nadzorczych oraz ujednolicenia nadzoru nad podmiotami dotychczas nieobjętymi nadzorem krajowych nadzorców państw[908].

Główny cel działania ESNF stanowi zapewnienie stabilności finansowej w UE zarówno w sferze mikroostrożnościowej oraz makroostrożnościowej[909]. Jego osiągnięcie jest możliwe jedynie przy współdziałaniu krajowego i unijnego nadzorcy finansowego. Rezultatem powstania ESNF było połączenie dwóch wartości tj. unijnych ram nadzoru finansowego oraz specjalistycznej wiedzy lokalnych podmiotów nadzoru mikroostrożnościowego, które znajdują się najbliżej instytucji, nad którymi sprawują nadzór[910].

Przyjęcie nowych rozwiązań związanych z unijnym nadzorem finansowym miało na celu stworzenie swoistej sieci nadzorczej, w ramach której następować będzie współpraca pomiędzy krajowymi organami nadzoru oraz organami unijnymi. Celem wprowadzonego rozwiązania było osiągnięcie efektu synergii polegającego na współdziałaniu nadzoru w skali mikro i makro na poziomie krajowym i unijnym, którego sumaryczny efekt przewyższa pojedyncze działania poszczególnych instytucji.

Nowa unijna sieć nadzoru finansowego w ramach ESNF oparta jest na zasadzie subsydiarności, polegającej na podziale obowiązków między krajowymi a unijnymi organami nadzoru. W ramach ESNF nadzór bieżący powierzony został nadzorcom krajowym. Są oni odpowiedzialni za sprawowanie nadzoru nad poszczególnymi podmiotami, zaś rola ESNF stanowi w znacznej mierze zapewnienie przepływu informacji pomiędzy organami państw macierzystych i przyjmujących.

Zasada rozproszenia nadzoru związana jest z nadzorem mikroostrożnościowym sprawowanym w ramach struktury ESNF. Stworzenie nadzoru na szczeblu unijnym nie wiązało się z centralizacją zadań i funkcji nadzoru nad unijnym rynkiem finansowym. Jednakże scentralizowana została struktura instytucjonalna nadzoru.

Regulacja normatywna obszarów współpracy pomiędzy EUNF i KNF tworzy podstawy efektywnego unijnego nadzoru finansowego. Na szczeblu unijnym, dokonano

[908] Przykład takich podmiotów stanowią instytucje finansowe działające na szczeblu transgranicznym.
[909] Priorytetowy cel ESNF stanowi zapewnienie stabilności finansowej całej UE, zaś interes nadzoru krajowego winien się w nim zawierać.
[910] R. Grzeszczak, M. Słok – Wódkowska, *Europejski system nadzoru finansowego a unijny mandat krajowych organów nadzoru – wybrane aspekty,* „Wiadomości Ubezpieczeniowe" 2015, nr 1, s. 83.

wyboru modelu sektorowego nadzoru mikroostrożnościowego, a więc uczyniono to odmiennie aniżeli aktualna tendencja nadzorcza kształtująca się w państwach członkowskich UE.

KNF zaliczana jest do jednego z ogniw wchodzących w skład ESNF. W ramach ESNF wyodrębniono m.in. EUNF, których zadanie stanowi współpraca z ERRS, której główny cel to ocena stabilności systemu finansowego UE w kontekście rozwoju sytuacji makroekonomicznej oraz ogólnych tendencji na rynkach finansowych. Temu celowi podporządkowane są kolejne cele polegające na ujednoliceniu praktyk i polityki nadzorczej w państwach członkowskich oraz ochrona konsumenta rynku usług finansowych UE połączona z ewentualnym zarządzaniem kryzysowym. Mając powyższe na względzie, wyróżnić można wpływ KNF, wszakże pośredni, na zakres działania ERRS. Wpływ ten wynika z faktu, że w skład ERRS wchodzą prezesi wszystkich krajowych banków centralnych, a więc także Prezes NBP, który jest zaś członkiem KNF. Podkreślenia wymaga także okoliczność, iż Prezes NBP reprezentuje interes KNF na szczeblu unijnym, w tym także w strukturach EBC. Jednoznacznie uznać więc należy, że KNF jako członek EUNF jest ważnym elementem unijnej architektury nadzoru finansowego.

Należy zwrócić uwagę, że największa aktywność EUNF skupiona jest wokół opracowywania regulacyjnych i wykonawczych standardów technicznych. Stopień skomplikowania i mnogość wydawanych wiążących standardów technicznych mogą powodować swoistą dezinformację. W tym miejscu wskazać należy na ryzyko przeregulowania rynku unijnego, które może skutkować jego nieprawidłowym funkcjonowaniem[911]. Nadmiarowa regulacja tworzy niepotrzebne lub większe obciążenia administracyjne dla organów nadzorczych oraz podmiotów działających na rynkach finansowych. Analiza unijnej praktyki regulacyjnej pozwala dostrzec, iż prawodawca unijny dąży do unormowania niemalże każdej sfery aktywności podejmowanej przez podmioty działające na rynku finansowym[912]. Technikę legislacyjną prawodawcy unijnego należy

[911] A. Michór, *Nadzór nad rynkiem finansowym w Unii Europejskiej,* [w:] *Prawo europejskie – 5 lat doświadczeń w polskim prawie finansowym. Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Finansowego i Podatkowego, Warszawa, 10 – 11 czerwca 2010 r*., red. H. Litwińczuk, Warszawa 2010, s. 308 – 309; A. Pilecka, *Plan działań w zakresie usług finansowych (FSAP) – założenia, realizacja i wpływ na rynki finansowe w Unii Europejskiej,* [w:] *Integracja rynków finansowych w Unii Europejskiej od A do Z,* red. M. Iwanicz – Drozdowska, Warszawa 2009, s. 34.

[912] T. Nieborak, *Tworzenie i stosowanie…, op. cit.*, s. 232. Rozporządzenie CRR, bezpośrednio obowiązujące we wszystkich państwach członkowskich, szczegółowo reguluje zagadnienia ostrożnościowe. Ustawy krajowe stanowią ich odzwierciedlenie, co stanowi wyraz implementacji dyrektywy CRD IV. Po analizie unijnych postanowień zawartych w rozporządzeniach związanych z tematyką nadzoru finansowego, uznać należy, że regulacja została stworzona w sposób bardzo szczegółowy. Rozporządzenie normuje tematykę bankowości, ekonomii i finansów. Jednakże rozporządzenia unijne nie są jedynym źródłem tychże regulacji bowiem do nich

ocenić zdecydowanie negatywnie. Potwierdzeniem tegoż założenia jest m.in. regulacja art. 3 rozporządzenia o ERRS, w którym oprócz misji, celów i zadań Rady, uwzględnione zostały także instrumenty prawne.

Spójne i efektywne sprawowanie nadzoru unijnego jest możliwe jedynie w przypadku ścisłej współpracy pomiędzy krajowymi organami nadzoru a organami unijnymi. Konieczne jest więc w tym kontekście także uwzględnianie przez krajowe organy nadzoru przy podejmowaniu decyzji interesu innych państw oraz kondycji i stabilności całego europejskiego systemu finansowego.

Mając na względzie powyższe, rozważyć należy, czy współpraca podmiotów wchodzących w skład ESNF, w szczególności współpraca pomiędzy europejskimi urzędami nadzoru a KNF jest rzeczywiście współpracą, czy polega na zasadzie podporządkowania nadzorców krajowych organom unijnym?

W celu pozyskania odpowiedzi na wskazane pytanie, konieczne staje się odwołanie do traktatowej zasady lojalnej współpracy oraz przedstawionych kompetencji EUNF polegających na możliwości wydawania decyzji nadzorczych zobowiązujących krajowe organy nadzoru do podjęcia określonych działań. Mając na względzie zaakcentowane uprawnienia EUNF, nie sposób stwierdzić, iż relacje zachodzące pomiędzy nadzorcami krajowymi a organami nadzoru unijnego stanowią zwykłą współpracę tych podmiotów. Wynika to z możności władczego kształtowania działań nadzorców krajowych przez organy unijne. Należy jednak wyraźnie zaakcentować również pozytywne aspekty owej szeroko rozumianej współpracy. Jednym z nich, wynikającym z możności wydawania przez nadzorców unijnych aktów kwalifikowanych jako *soft law* jest wyraźne ograniczenie niepożądanej uznaniowości krajowych nadzorców w zakresie materii regulowanej przez te akty. W ten sposób zapewniona jest transparentność działań na rynku finansowym oraz przynajmniej częściowa standaryzacja schematów zachowań, a jej umocnienie stanowią także obowiązki informacyjne i współpraca między krajowymi organami nadzoru i EUNF.

Prawodawca unijny wyposażył EUNF w uprawnienie do kierowania decyzji bezpośrednio do krajowych organów nadzoru oraz instytucji finansowych nadzorowanych przez krajowe organy nadzoru. Nastąpić może to jednak jedynie w sytuacji zaistnienia przesłanek określonych w rozporządzeniach ustrojowych, a więc: gdy krajowy organ nadzorczy nie zastosował się do obowiązujących aktów prawa unijnego, w tym do

zalicza się także prawo krajowe, które wdraża prawo unijne, a także rezultaty działalności organów nadzorczych, zarówno tych na poziomie krajowym jak i unijnym. Niezamknięty katalog źródeł prawa ma wpływ na kompleksową analizę norm ostrożnościowych.

regulacyjnych i wykonawczych standardów technicznych lub zastosował się w sposób stanowiący naruszenie prawa unijnego, a działania podjęte przez EUNF nie przyniosły oczekiwanych rezultatów; w przypadku ogłoszenia przez Radę istnienia sytuacji nadzwyczajnych; gdy krajowy organ nadzorczy nie stosuje się do decyzji EUNF będących efektem procesu wiążących decyzji. Decyzje kierowane bezpośrednio do instytucji finansowych mogą dotyczyć m.in. zaprzestania określonych praktyk lub działalności wykonywanej przez te instytucje. Jednakże wystosowanie decyzji bezpośrednio do instytucji finansowych nadzorowanych przez krajowe organy nadzoru, może nastąpić jedynie w przypadku, gdy krajowy nadzorca nie przestrzega regulacji unijnych. Tym samym decyzje kierowane do instytucji finansowych przez EUNF uznać należy za pomocnicze. Możliwość wydawania decyzji przez EUNF do instytucji finansowych stanowi niespotykane dotąd rozwiązanie regulacyjne m.in. z powodu, iż EUNF nie sprawują nad tymi instytucjami nadzoru. Decyzje wydawane przez podmiot trzeci, a więc EUNF mają pierwszeństwo przed decyzjami wydanymi przez organ krajowy, jeśli nie dają się one wzajemnie pogodzić. Rozwiązanie to uznać należy za kolejny element ograniczający suwerenność i autonomię decyzyjną krajowych nadzorców.

Kwestię nieuregulowaną w polskim ustawodawstwie jest zagadnienie mocy decyzji wydanych przez krajowe organy nadzorcze, które pozostają w sprzeczności z decyzjami EUNF podjętymi w tej samej sprawie indywidualnej. Przepisy polskiego prawa nie normują także procesu eliminacji sprzecznych decyzji z obiegu prawnego.

Wyposażenie EUNF w kompetencje ściśle nadzorcze, pozwala na wyodrębnienie obszarów uważanych przez prawodawcę unijnego za szczególnie istotne mając na względzie osiągnięcie stabilności finansowej w UE. Decyzje nadzorcze stanowią fakultatywną kompetencję EUNF, zatem nie muszą zostać podjęte, a w szczególnych okolicznościach – w przypadku wywierania skutków finansowych dla państw członkowskich, mogą podlegać uchyleniu. Kompetencja do wydania decyzji nadzorczej aktualizuje się po stronie EUNF jedynie w przypadku niedziałania lub wadliwego działania podmiotów zobowiązanych. Normatywne zagwarantowanie EUNF możliwości wydawania decyzji nadzorczych adresowanych do instytucji finansowych oraz krajowych nadzorców zakwalifikować należy jako oznakę harmonizacji maksymalnej prawa unijnego.

EUNF uznać należy za nadzorców s*ensu stricto* bowiem wyposażone zostały w kompetencje realnie oddziaływujące na podmioty nadzorowane, zyskując tym samym większy wpływ na krajowego nadzorcę i instytucje finansowe działające na krajowym rynku. W tym kontekście podkreślenia wymaga fakt, iż pomiędzy EUNF a ERRS nie zachodzi

tożsamość kompetencyjna w zakresie przydanych im uprawnień – jedynie EUNF wyposażona została w instrumenty nadzorcze o charakterze władczym.

W odniesieniu do rynku finansowego UE, mając na względzie specyfikę źródeł prawa UE, znaczenie *soft law* oraz złożoność regulowanej materii w prawie rynku finansowego, uznać należy, że niewiążące instrumenty oddziaływania na rynek finansowy uzyskały wyższą skuteczność poprzez szybszą akceptowalność i realizację[913]. Rzeczą oczywistą i najzupełniej normalną są odmienne praktyki nadzorcze państw członkowskich, cecha elastyczności niewiążących instrumentów jest zatem niezbędna z uwagi na konieczność dostosowania polityki nadzorczej do wymogów unijnych. Akty *soft law* wydawane przez EUNF i ERRS zostały określone aktami nowej generacji bowiem spełniają one szczególne funkcje na gruncie rynku finansowego UE.

Na gruncie prawa unijnego stworzona została regulacja nadzorcza kreująca wielopłaszczyznowy nadzór finansowy[914]. Współpracę pomiędzy ESNF a krajowymi organami nadzoru nad rynkiem finansowym można analizować na gruncie dwóch głównych obszarów, a więc w zakresie wdrażania efektów działań ESNF do krajowego systemu nadzoru finansowego oraz we wzajemnej wymianie informacji.

Odmiennie uregulowane zostały konsekwencje niezastosowania w prawie krajowym *soft law* stanowionego przez ESNF, a inaczej także niewykonanie decyzji EUNF. Wdrażanie aktów ESNF może przybierać ogólny charakter w postaci implementacji dyrektyw i rozporządzeń, w przypadku gdy wymaga ono uchwalenia aktu prawa krajowego wykonującego rozporządzenie. Implementacja w pewnych przypadkach realizowana może być także w drodze uchwał krajowego organu nadzoru.

Wskazać należy, że na skutek wydania zaleceń, wytycznych, ostrzeżeń, wiążących standardów technicznych, decyzji indywidualnych podejmowanych na skutek działań regulacyjnych unijnego nadzorcy, samodzielność krajowego organu nadzoru może zostać istotnie ograniczona. Mając zaś na względzie, iż niektóre z nich mają wiążący charakter, zdecydowanie zasadne jest twierdzenie, że wywierają one wpływ na działanie KNF. Ograniczenie samodzielności KNF stanowi efekt niepożądany wynikający z integracji rynku finansowego UE. Niewątpliwie, ESNF ma wpływ na działanie krajowego nadzorcy, jednakże to KNF odgrywa kluczową rolę w zachowaniu stabilności i bezpieczeństwa rodzimego rynku

[913] F. Eilis, *Can sof law bodies be effective? The special case of the European Systemic Risk Board,* "European Law Review" 2010, vol. 35, nr 6, s. 751 – 776.
[914] Tak również: M. Fedorowicz, A. Michór, *O charakterze prawnym decyzji nowych europejskich organów nadzoru nad rynkiem finansowym UE*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2011, nr 11, s. 24; A. Nadolska, *O charakterze prawnym decyzji Europejskich Urzędów Nadzoru – rozważania w kontekście sprawy C – 370/12 Pringle oraz sprawy C – 270/12,* „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych" 2014, nr 1, s. 11 – 26.

finansowego. Wynika to m.in. z faktu, iż krajowy nadzorca jest najbliżej podmiotów funkcjonujących w poszczególnych obszarach rynku finansowego, tym samym znając specyfikę tych instytucji, może podjąć działania prewencyjne związane z rozprzestrzenianiem się ewentualnych nieprawidłowości. Unijne organy nadzoru w żadnej sytuacji nie zastępują krajowych organów nadzoru. W konsekwencji nie można uznać ich za podmioty, które regulują cały sektor finansowy UE.

Stworzenie ESNF uznać należy za prawidłowe rozwiązanie z uwagi na wypełnienie luki regulacyjnej dotyczącej objęcia nadzorem instytucji transgranicznych. Stworzenie dodatkowego nadzoru na poziomie unijnym uzasadnione było zróżnicowaną strukturą rynków finansowych w każdym z państw członkowskich, a także odmiennym stopniem ich rozwoju i regulacji. Przekazanie nadzoru wyłącznie nadzorcy unijnemu, spowodowałoby nieuwzględnienie specyfiki poszczególnych rynków finansowych państw członkowskich. Uznać należy, że ESNF jest rozwiązaniem kompleksowym uwzględniającym pojawiające się nieprawidłowości na rynku finansowym, w szczególności eliminującym luki w zakresie nadzoru instytucji transgranicznych. Obecny kształt nadzoru sprawowanego przez unijne organy będzie podlegał dalszym modyfikacjom, co jest związane z koniecznością zapewnienia jak najlepszej ich efektywności oraz dostosowania do zmian zachodzących na rynku finansowym.

6. Postulaty *de lege ferenda*

Mając na względzie przeprowadzoną analizę, wskazać należy na konieczność dokonania zmian w stosownych aktach prawnych o charakterze powszechnie obowiązującym, będących źródłem kompetencji KNF. W tym zakresie zasadny jest postulat wdrożenia regulacji normatywnej zezwalającej KNF na wydawanie wytycznych „w zakresie niezbędnym do realizacji wytycznych i zaleceń EUNF wydawanych na postawie rozporządzeń o EUNF". Aktualnie brak jest stosownej podstawy normatywnej w tym zakresie. Nie można bowiem uznać, iż podstawę dla takiej kompetencji KNF stanowi art. 16 rozporządzeń o EUNF stanowiącym o wydawaniu wytycznych i zaleceń przez EUNF. EUNF pełnią rolę swoistego koordynatora, co wydaje się być szczególnie istotne w przypadku niekorzystnego rozwoju sytuacji zagrażającej integralności unijnego systemu finansowego. Rola koordynacyjna EUNF jest jednak niewystarczająca, w sytuacji, gdy krajowy organ nadzoru nie został wyposażony w instrumenty, które rzeczywiście stwarzałyby podstawę do reakcji na transgraniczną sytuację kryzysową. W art. 16 rozporządzeń o EUNF ustawodawca unijny nie wskazał sposobu skutecznej realizacji wytycznych i zaleceń EUNF, a zatem decyzja w tym zakresie

pozostawiona została uznaniu prawodawcy krajowego. Projektując przepis kompetencyjny, krajowy ustawodawca winien uwzględnić cechę wytycznych i zaleceń, a więc ich niewiążący charakter, a ponadto charakter instrumentów prawnych przysługujących EUNF, które mają na celu zobligowanie krajowych nadzorców do przestrzegania tychże aktów.

De lege ferenda należy postulować także przeprowadzenie nowelizacji k.p.a. ukierunkowanej na poszerzenie katalogu przesłanek umożliwiających zastosowanie instytucji wznowienia postępowania administracyjnego. Przepisy k.p.a. winny bowiem zakładać możliwość dokonania owego wznowienia w przypadku, gdy stwierdzona zostanie wadliwość dotychczasowych decyzji KNF. Wadliwość decyzji KNF ma miejsce wówczas, gdy EUNF wyda decyzję w tożsamej sprawie, w której uczynił to krajowy nadzorca mikroostrożnościowy do tej samej instytucji finansowej, a rozstrzygnięcie jest odmienne. Inicjatywa w przedmiocie wznowienia postępowania winna być przyznana adresatowi decyzji oraz organom nadzoru, które wydały decyzje.

Dla skuteczności unijnego nadzoru makroostrożnościowego obok instrumentów o niewiążącym charakterze niezbędne jest posiadanie możliwości zastosowania środków o natychmiastowym i skutecznym działaniu w sytuacji zagrożenia. W tym zakresie ustawodawca unijny winien rozważyć wprowadzenie zmian. Za skuteczną formę współpracy między krajowym nadzorcą a nadzorcą unijnym należałoby uznać cykliczne posiedzenia, podczas których dokonywana byłaby międzynarodowa wymiana informacji. Inną formą efektywnej współpracy byłoby utworzenie centralnej bazy danych zawierającej informacje z zakresu działalności największych konglomeratów finansowych, z których funkcjonowaniem wiąże się znaczne ryzyko. Dlatego zasadne byłoby utworzenie grup odpowiedzialnych za współpracę, przedsiębranie czynności mających na celu identyfikację ryzyka, rozwiązywanie sytuacji kryzysowych. W skład tych grup winni wchodzić przedstawiciele ESNF oraz krajowych organów nadzorczych państw członkowskich.

Instytucjonalną strukturę nadzoru stworzoną na szczeblu unijnym, uznać należy co do zasady za prawidłową, dalsze zaś działania nadzorców obu szczebli winny koncentrować się na doskonaleniu dotychczasowej współpracy oraz rozwiązywaniu problemów pojawiających się w toku realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem unijnego rynku finansowego.

ZAKOŃCZENIE

Jedną z głównych konsekwencji kryzysu finansowego z lat 2008 – 2009 było obnażenie niedostatków nadzoru nad rynkiem finansowym zarówno w przypadkach indywidualnych, jak również w ujęciu systemowym, w szczególności w obszarze segmentu bankowego. Ów kryzys pozwolił wykryć nieprawidłowości związane z ukształtowaniem modelu nadzoru finansowego polegające na niedostosowaniu regulacji ostrożnościowych do potrzeb rynku finansowego zarówno krajowego jak i unijnego. Skutkiem kryzysu finansowego było wdrożenie działań naprawczych względem systemu finansowego na szczeblu Unii Europejskiej oraz poszczególnych państw członkowskich, których celem było przywrócenie stabilności finansowej oraz wyeliminowanie zjawiska wzmożonej akumulacji ryzyka systemowego.

Wspólnym celem nadzorców krajowych i unijnych jest zapobieżenie zaistnienia szeroko rozumianej sytuacji kryzysowej. Z całą stanowczością stwierdzić należy, że nie można w sposób całkowity wyeliminować przypadków powstawania nieprawidłowości na rynku finansowym, co spowodowane jest permanentnymi zmianami na nim zachodzącymi, związanymi z procesem globalizacji, integracji europejskiej, podejmowaniem nadmiernego ryzyka przez instytucje finansowe, posiadaniem niewystarczających buforów kapitałowych oraz powstawaniem innowacji finansowych. Minimalizowanie powstawania sytuacji niepożądanych jest zaś możliwe za pomocą właściwych regulacji nadzorczych.

Zachowanie stabilności rynku finansowego stanowi pożądany kierunek działań nadzorcy krajowego. Stabilność finansowa ma fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania gospodarki rynkowej, jej rozwoju, jednocześnie zapewniając systemowi finansowemu możliwość przeciwdziałania ewentualnym nieprawidłowościom. Stabilność finansowa kwalifikowana jest jako dobro publiczne, a zatem stanowi jedną z podstawowych przesłanek istnienia sieci bezpieczeństwa finansowego. Zważyć należy, że dobra kondycja pojedynczych instytucji finansowych nie jest wystarczająca do utrzymania stabilności całego systemu finansowego. Dlatego też wspólne działanie nadzorców mikroostrożnościowych i makroostrożnościowych jest konieczne.

Zmiany mające miejsce w obrębie poszczególnych segmentów rynku finansowego wpływają na konieczność podjęcia inicjatywy prawodawczej mającej na celu jak najpełniejsze dostosowanie systemu nadzoru finansowego do istniejących i mogących zaistnieć nieprawidłowości na rynku finansowym. Z tego względu, analiza działania

krajowego organu nadzoru mikroostrożnościowego związana z zapobieganiem nieprawidłowościom jest uzasadniona i konieczna.

Przedmiotem niniejszej dysertacji jest pozycja ustrojowa KNF, a więc organu sprawującego nadzór mikroostrożnościowy w Polsce. Omówienie pozycji ustrojowej krajowego nadzoru mikroostrożnościowego uznać należy za zagadnienie wysoce skomplikowane, wymagające kompleksowego podejścia, uwzględniającego treść rodzimych regulacji prawnych, ale także unijnych, które w sposób niewątpliwy zdeterminowały kształt polskich organów nadzorczych. Temat pozycji ustrojowej KNF wydaje się być stale aktualny, w szczególności mając na względzie zmiany na rynku finansowym, a także przemiany strukturalne dotyczące Komisji. Nowelizacja u.n.r.f. z 2018 r. utworzyła UKNF, której celem jest zapewnienie obsługi KNF oraz Przewodniczącego KNF. KNF i Przewodniczący uzyskali status organu nowo utworzonego UKNF.

Ów skomplikowanie pozycji ustrojowej KNF wynika m.in. ze złożonej struktury tego szczególnego organu administracji publicznej, trybu powoływania jego członków, działalności oraz braku regulacji normatywnej precyzującej jego ustrojowe usytuowanie.

W przedmiotowej dysertacji postawiona została następująca teza: głównym celem KNF jako organu administracji publicznej o wyjątkowym charakterze, co do zasady prawidłowo skonstruowanym jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania krajowego rynku finansowego, w szczególności segmentu bankowego, zagwarantowanie jego stabilności, bezpieczeństwa oraz transparentności.

Przeprowadzona w ramach niniejszej dysertacji analiza dotyczyła pozycji ustrojowej KNF ze szczególnym uwzględnieniem jej kompetencji nadzorczych względem systemu bankowego. Analiza ta prowadzi do kilku podstawowych wniosków. Stanowią one wynik zjawisk normatywnych występujących na poziomie regulacji krajowych, jak również unijnych. Dokonana analiza regulacji prawnych, uchwał, raportów oraz praktycznej działalności krajowego nadzorcy mikroostrożnościowego pozwala na odniesienie się do postawionych na wstępie pytań badawczych, a przez to weryfikację poprawności sformułowanej w pracy tezy oraz hipotez dotyczących poszczególnych rozdziałów.

Wybór struktury nadzoru finansowego powinien uwzględniać w szczególności poziom rozwoju gospodarczego kraju, stopień rozwoju poszczególnych segmentów rynku finansowego, udział konglomeratów w rynku finansowym, koszty integracji i korzyści z niej wynikające. Prawidłowe ukształtowanie modelu nadzoru finansowego, obejmujące także wybór odpowiedniej struktury organizacyjnej nadzoru, która ma rudymentarne znaczenie dla efektywności działań nadzorczych związanych z ograniczaniem nieprawidłowości mogących

się pojawić na rynku finansowym stanowi jednocześnie wyzwanie legislacyjne dla ustawodawcy. Rola ustawodawcy w tym przypadku polega na określeniu takich ram prawnych nadzoru, by w jak najlepszy i możliwie jak najszerszy sposób dostosować go do potrzeb rynku finansowego, z jednoczesnym uwzględnieniem wyważenia interesu publicznego oraz poszanowaniem i ochroną interesów podmiotów nadzorowanych, m.in. przed zbyt silną ingerencją w ich działalność.

Aktualny kształt KNF stanowi wynik procesu konsolidacji obejmującego dotychczas funkcjonujących nadzorców krajowych działających w rozproszeniu. Ustawodawca krajowy zdecydował się na wybór nadzoru zintegrowanego nad rynkiem finansowym, co było zgodne ze światową tendencją w tym zakresie. Wraz z powstaniem Komisji, nastąpiło całkowite wyodrębnienie nadzoru nad segmentem bankowym od NBP.

Zasadniczymi argumentami przemawiającymi za integracją nadzoru nad rynkiem finansowym jest zacieranie się granic pomiędzy poszczególnymi segmentami rynku finansowego, funkcjonowanie konglomeratów finansowych oraz wprowadzanie złożonych produktów finansowych. Zintegrowane podejście nadzorcze ma wpływ na zwiększenie przejrzystości funkcjonowania organu nadzoru oraz wyeliminowanie zjawiska duplikowania, krzyżowania się kompetencji i odpowiedzialności poszczególnych organów. Zgodnie z powszechną definicją nadzoru zintegrowanego, stanowi on połączenie różnych instytucji nadzorczych i stworzenie w ten sposób jednej, wyspecjalizowanej instytucji nadzorczej, która wyposażona jest w kompetencje dotychczas działających organów nadzoru, ale także uprawnienia ekstraordynaryjne, mające wpływ na skuteczność i efektywność podejmowanych działań.

Podkreślenia wymaga, iż istnieją także czynniki przemawiające za odrzuceniem koncepcji zintegrowanego nadzoru finansowego. Należą do nich m.in. odmienna specyfika poszczególnych segmentów rynku finansowego, zróżnicowane ryzyko oraz sprawozdawczość. Wyłączenie banku centralnego z wykonywania nadzoru bankowego może budzić wątpliwości w kontekście celów polityki pieniężnej oraz celów nadzoru bankowego.

Wyodrębnienie organizacyjne, normatywnie przyznane kompetencje, sprawowanie kontroli i nadzoru nad określonymi podmiotami, niezależność, brak podległości organizacyjnej, kadencyjność Przewodniczącego, możliwość jego odwołania jedynie w enumeratywnie wskazanych przypadkach pozwalają na uznanie KNF za szczególny organ administracji publicznej usytuowany poza strukturą administracji rządowej. KNF działa na podstawie i w granicach obowiązującego prawa, realizując powierzone jej zadania w interesie publicznym.

KNF jest niezależnym organem administracji publicznej, w ten sposób zapewniona została możliwość realizowania zasadniczego celu unormowanego w art. 2 u.n.r.f. Każde działanie Komisji jest nakierowane na osiągnięcie celów wyznaczonych jej przez ustawodawcę w u.n.r.f., a uzupełnionych w ustawach szczególnych, regulujących funkcjonowanie poszczególnych segmentów rynku finansowego.

Nadzór sprawowany przez Komisję niewątpliwie jest uzupełniany przez krajowy nadzór makroostrożnościowy oraz nadzór na szczeblu unijnym. Organy nadzorcze w skali mikro i makro posiadają odmienną perspektywę nadzorczą, przy czym uzupełniają się wzajemnie. Oba rodzaje nadzoru mają znaczenie dla zachowania równowagi na rynku finansowym oraz dla pełnej realizacji wyznaczonych instytucjom nadzorczym celów.

KNF jest organem niezależnym w swoim działaniu. Jednakże niezależność pod względem instytucjonalnym została ograniczona z uwagi na możliwość wydawania przez KSF w przypadku identyfikacji źródła ryzyka systemowego stanowisk i rekomendacji skierowanych do właściwych podmiotów, do których zalicza się także KNF. Pod względem personalnym, w składzie Komisji widoczna jest przewaga strony rządowej z uwagi na fakt, że aż trzech członków KNF będących jednocześnie ministrami, ze swej istoty, podlega bezpośrednio Prezesowi RM.

O jedynie pozornym charakterze sprawowanego przez Prezesa RM nadzoru nad KNF świadczy obowiązek złożenia przez Komisję Prezesowi RM rocznego sprawozdania ze swej działalności, jednakże bez konsekwencji, bowiem regulacja ustawowa nie przewiduje wymogu jego akceptacji przez Prezesa RM, a tym samym brak jest negatywnych skutków w przypadku jej nieuzyskania. Prezes RM nie dysponuje żadnymi instrumentami o władczym charakterze, pozwalającymi na ingerencję w działalność KNF. Z tego powodu, nadzór ten można określić jako iluzoryczny.

Relacje zachodzące pomiędzy KNF a podmiotami, do których kompetencji należy zapewnienie i utrzymanie stabilności oraz bezpieczeństwa rynku finansowego, tj. BFG, Ministrem Finansów, NBP, Rzecznikiem Finansowym, UFG, KSF stanowią naturalną konsekwencję przedsiębranych przez nich czynności względem rynku finansowego. Relacje te przybierają najczęściej postać współpracy w zakresie regularnego przekazywania informacji z zakresu rynku finansowego. Komisja zawierając porozumienia ze wskazanymi podmiotami, na podstawie których podmioty zobowiązują się do określonych obowiązków informacyjnych, wpływa na zwiększenie ich zaangażowania związanego z tworzeniem stabilności systemu finansowego w Polsce. Kwestia wymiany informacji jest szczególnie

istotna dla osiągnięcia celów powierzonych organom odpowiedzialnym za utrzymanie stabilności finansowej.

Środki nadzorcze w które wyposażone zostały organy władzy publicznej powinny być kształtowane w taki sposób, by tworzyły one spójny system. Z jednej strony środki te winny zabezpieczać poszczególne dobra chronione, zaś z drugiej organy uprawnione do ich zastosowania powinny mieć zagwarantowane odpowiednie warunki do ich przedsiębrania.

Sektor bankowy uznać należy za jeden z głównych segmentów rynku finansowego wymagających ingerencji ze strony państwa. Mając na względzie skutki ostatniego kryzysu finansowego, całkowite uwolnienie działalności bankowej spod wpływu władzy państwowej stanowiłoby niewłaściwe rozwiązanie, bowiem sam rynek nie doprowadziłby do zachowania stabilności finansowej na odpowiednim poziomie. Stwierdzić należy, że prawidłowo działający sektor bankowy determinuje kondycję pozostałych obszarów rynku finansowego. Tym samym restrykcyjne regulacje prawne dotyczące sektora bankowego oraz odpowiednia aktywność władz państwowych respektująca zasadę proporcjonalności są niezbędne do zachowania względnej stabilności finansowej. Zważyć w tym kontekście należy m.in. na wpływ Komisji na Zarząd banków, który określić należy jako znaczny. Możliwość zastosowania przysługujących instrumentów bądź wszczęcia procedury odwołania lub zawieszenia Członka Zarządu banku jest obwarowana zaistnieniem szczególnych przesłanek. Wpływ KNF na organy banku widoczny jest na etapie ich powołania oraz w procesie zainicjowania procedur związanych z odwołaniem i zawieszeniem Członka Zarządu banku. Charakter i zakres posiadanej przez KNF władzy dyskrecjonalnej, wykorzystywanej przezeń w ramach realizowanego oddziaływania Komisji na organy banku uznać należy za w pełni prawidłowy. Rolą Komisji w tym kontekście jest zapewnienie stabilności funkcjonowania banków działających poprzez swoje organy, a tym samym szeroko rozumianego bezpieczeństwa całego rynku finansowego.

Nie można twierdzić, by pomiędzy KNF a bankami zachodziła podległość o charakterze organizacyjnym i/lub funkcjonalnym. Okoliczność ta spowodowana jest niespełnieniem przesłanki podmiotowej (Komisja nie jest organem konstytucyjnym) jak i przedmiotowej (zadania Komisji nie zostały uregulowane w Konstytucji RP).

Działania podejmowane przez KNF polegające na przejawianiu określonej woli są dokonywane w formie charakterystycznej dla podmiotów kolegialnych. Komisja została upoważniona do podejmowania uchwał mogących przybrać formę decyzji administracyjnych albo postanowień. Uchwały KNF nie mają charakteru aktów prawa powszechnie

obowiązującego. Dlatego też, normatywna regulacja mocy wiążącej uchwał i rekomendacji winna być kluczowym zadaniem ustawodawcy dla zapewnienia stabilności finansowej.

Reformę nadzoru przeprowadzoną w 2006 r., na skutek której utworzono nowy krajowy organ nadzoru – KNF uznać należy za przynoszącą pożądane efekty. Obecnie można stwierdzić, że rynek finansowy na skutek działań Komisji odznacza się stabilnością, bezpieczeństwem oraz transparentnością. Działalność instytucji finansowych zasadniczo nie jest zakłócana przez sytuacje niepożądane, z kolei ryzyko systemowe występujące na rynku finansowym jest ograniczone. Nadzór finansowy sprawowany od 2006 r. przez KNF jest oceniany w sposób pozytywny.

W sposób jednoznaczny uznać należy, że KNF jako krajowy nadzorca mikroostrożnościowy posiada szeroką wiedzę z zakresu specyfiki krajowego rynku finansowego, co związane jest ze sprawowanymi przez ten organ nadzoru funkcjami i realizowanymi zadaniami. Organ nadzoru finansowego w postaci KNF pełni rudymentarną rolę w zapewnieniu stabilności finansowej. Bez jego funkcjonowania pozostałe instytucje finansowe zaliczane do elementów sieci bezpieczeństwa finansowego chroniłyby rynek finansowy przed destabilizacją jedynie w ograniczonym zakresie.

Na podstawie przeprowadzonych w niniejszej pracy analiz można dostrzec, iż żaden ze wskazanych modeli nadzoru finansowego nie jest w praktyce optymalny i nie daje pełnych gwarancji ochrony przed destabilizacją rynku finansowego. Zakres spraw który został powierzony krajowemu nadzorcy mikroostrożnościowemu, ich stopień złożoności związany z otoczeniem europejskim i międzynarodowym, różnorodnością przepisów prawnych jest bardzo szeroki, dlatego został wsparty w pewnych obszarach przez organy ESNF. Skuteczność i efektywność organu nadzoru weryfikowana będzie w przypadku zmaterializowania się ryzyka systemowego. Działanie organu nadzoru w największym stopniu zależy od możliwości zastosowania przez niego instrumentów nadzorczych.

Oddziaływanie Komisji na podmioty funkcjonujące na rynku finansowym jest determinowane także przez zasady o charakterze konstytucyjnym, w szczególności zasadę legalizmu i zasadę demokratycznego państwa prawnego. KNF realizując kompetencje o charakterze władczym i niewładczym, jest zobowiązany, tak jak każdy inny organ administracji publicznej działać w granicach i na podstawie prawa. Każda aktywność organu administracji publicznej jest związana z koniecznością zachowania wymogów praworządności. Kompetencje nadzorcze Komisji nie mają absolutnego charakteru, zaś podstawę ich ograniczenia stanowi wymieniona powyżej zasada legalizmu. Organ nadzoru za pomocą aktualnie przydanych mu środków nadzoru efektywnie realizuje wyznaczone cele z

uwagi na fakt, iż środki te pod względem jakościowym są adekwatne do pojawiających się sytuacji niepożądanych na rynku finansowym.

Segment bankowy rynku finansowego oddziaływuje najsilniej na pozostałe części rynku finansowego. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest największa aktywność przejawiana przez krajowy organ nadzoru właśnie w stosunku do segmentu bankowego. Mając na względzie znaczenie i wielkość segmentu bankowego rynku finansowego, uznać należy, że zapobieganie mogącym pojawić się nadużyciom, jest czynnością szczególnie istotną dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania każdego państwa. Wprowadzenie polityki ostrożnościowej opartej na nadzorze w wymiarze mikroostrożnościowym i makroostrożnościowym stanowi zauważenie ryzyka związanego ze złożoną działalnością bankową.

Z całą stanowczością stwierdzić należy, że minimalizowanie ryzyka jednostkowego stanowiłoby rozwiązanie niewystarczające mając na względzie nasilenie i złożoność problemów pojawiających się na rynku finansowym. Odpowiedź na pojawiające się niedoskonałości rynku finansowego stanowi przyjęta na szczeblu unijnym i krajowym strategia makroostrożnościowa i mikroostrożnościowa. Ich wzajemne uzupełnianie się wynika z odmiennej perspektywy działania oraz przyznanych instrumentów nadzorczych.

Aktualna struktura nadzoru UE stanowi konsekwencję globalizacji, integracji oraz współpracy nadzorczej na poziomie europejskim. Wpływ prawodawcy unijnego na kształt krajowych regulacji normatywnych dotyczących rynku finansowego uznać należy za stosunkowo istotny. Owo oddziaływanie prawodawcy unijnego stanowi realizację postulatu ujednolicania standardów nadzorczych w państwach członkowskich UE, w tym w Polsce. Zmiany zachodzące w strukturze unijnego nadzoru mają wpływ na kompetencje krajowych nadzorców. Dostrzec jednak należy także zjawisko nazywane niebezpieczeństwem przeregulowania, które implikowane jest przez niezwykle precyzyjną i kompleksową regulację prawa unijnego.

ESNF oddziałuje na krajowy organ nadzoru, jednakże owo oddziaływanie przejawia się w głównej mierze na obciążeniu Komisji obowiązkiem informacyjnym względem organów unijnego nadzoru finansowego. Podejmowanie przez EUNF działań mających wpływ na nadzór sprawowany przez KNF może mieć miejsce jedynie w przypadku spełnienia precyzyjnie określonych przesłanek, co jest zgodne z zasadą pomocniczości i proporcjonalności. Aktualizacja uprawnień nadzorczych przyznanych EUNF względem KNF ma miejsce w przypadku bierności lub wadliwego działania nadzorcy krajowego. Instrumenty

wiążącego oddziaływania EUNF na KNF nie są w praktyce podejmowane, dlatego niemożliwa staje się ocena ich skuteczności i efektywności.

Istotą kontroli i nadzoru sprawowanego przez ESNF względem KNF jest weryfikacja przestrzegania przez państwo członkowskie wymogów prawa międzynarodowego, a także dynamizacja działań państwa członkowskiego związanych z podejmowaniem niezbędnych zabiegów legislacyjnych.

Krajowy nadzorca jest związany przez EUNF sposobem i kierunkiem interpretowania przepisów UE, a także możliwością wydania decyzji nadzorczej. W konsekwencji następuje ograniczenie samodzielności nadzorczej krajowych nadzorców.

Nieuprawnione byłoby twierdzenie o możliwości zastąpienia KNF przez EUNF. Efektywność legislacyjna prawa UE jest zależna od charakteru współpracy krajowych nadzorców z nadzorcami unijnymi, a ponadto od stopnia i prawidłowości implementacji wybranych rozwiązań wspólnotowych do systemu danego państwa członkowskiego. Nadzór mikroostrożnościowy państw członkowskich UE powinien pozostać wyłączną kompetencją krajowego nadzorcy. Taka konkluzja ma swoje uzasadnienie w odmiennościach związanych z poszczególnymi sektorami rynku finansowego. Instytucjonalną strukturę nadzoru stworzoną na szczeblu unijnym, uznać należy co do zasady za prawidłową, dalsze zaś działania nadzorców obu szczebli winny koncentrować się na doskonaleniu dotychczasowej współpracy oraz rozwiązywaniu problemów pojawiających się w toku realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem unijnego rynku finansowego.

Konsekwencję przeprowadzonej analizy pozycji ustrojowej KNF stanowiło wskazanie na postulaty *de lege ferenda* dotyczące zauważonych nieprawidłowości w architekturze krajowego organu nadzorczego. Wskazanie propozycji zmian ma na celu udoskonalenie funkcjonowania Komisji. Do wyzwań jakie czekają KNF zaliczyć należy dostosowanie się do zachowań i potrzeb klientów oraz postępu technologicznego.

Nadzór finansowy musi spełniać następujące cechy: nowoczesności, profesjonalności, transparentności. Obecnie KNF przechodzi zmiany organizacyjne w celu zwiększania swojej efektywności i jak najlepszego wypełniania powierzonych celów. Konieczne staje się stałe podnoszenie kwalifikacji członków KNF. Jedynie wysokie kompetencje nadzorcze pozwolą na prawidłową weryfikację mechanizmów rynkowych i przeciwdziałanie wszelkim przejawom zjawisk niepożądanych występującym na rynku finansowym. Niezbędne jest także elastyczne podejście Komisji do wykonywanych zadań bowiem jedynie wówczas może nastąpić ich pełna realizacja.

Za niezbędne uznać należy podjęcie czynności mających na celu podniesienie standardu współpracy pomiędzy podmiotami krajowego rynku finansowego a Komisją. Otrzymanie informacji o nieprawidłowościach występujących na rynku finansowym w odpowiednim czasie stanowi podstawę dla podjęcia prawidłowych i skutecznych działań nadzorczych. Dlatego też interwencja ustawodawcy w zakresie szczegółowego uregulowania procedury informacyjnej jest niezbędna. Za normatywnym uszczegółowieniem procedury dotyczącej wzajemnego przekazywania informacji przemawia fakt, że zawieranie porozumień bądź umów jest czasochłonne, a w przypadku zaistnienia zagrożenia na rynku finansowym najważniejsza jest szybkość identyfikacji zagrożenia i przejrzystość procedur, która umożliwi precyzyjne zastosowanie odpowiednich instrumentów eliminujących zaistniałe nieprawidłowości. Ustawodawca winien poddać pod rozwagę zaprojektowanie i wdrożenie narzędzia służącego do wymiany informacji, danych, opinii pomiędzy instytucjami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo państwa. Szczególnego rodzaju platforma stanowiłaby narzędzie służące do przekazywania istotnych wiadomości bez zbędnej zwłoki, przyczyniając się jednocześnie do identyfikacji określonego rodzaju ryzyka na jego wczesnym etapie.

Za zasadny uznać należy postulat *de lege ferenda*, który zakłada objęcie KNF unormowaniami konstytucyjnymi. W ten sposób podkreślona zostałaby doniosłość i znaczenie tegoż organu w strukturze administracyjnej państwa, jak również, a może przede wszystkim w znaczący sposób zostałaby wzmocniona pozycja ustrojowa KNF, co mogłoby przełożyć się na zwiększenie zakresu niezależności Komisji.

Akty Komisji, zaliczane do kategorii *soft law* nie stanowią aktów prawa powszechnie obowiązującego ani też aktów prawa wewnętrznego. Pełnią one jednak istotną rolę w zakresie kształtowania zachowań poszczególnych uczestników rynku finansowego. To dzięki tym aktom oraz za ich pośrednictwem Komisja urzeczywistnia szereg działań nadzorczych. Stanowią one swoiste remedium umożliwiające przynajmniej częściowe wypełnienie istniejących w systemie luk prawnych. Postulat zakładający nadanie aktom *soft law* mocy wiążącej uzasadniony jest względami bezpieczeństwa obrotu i transparentności. Element bezpieczeństwa realizowany byłby w tym przypadku poprzez objęcie aktów *soft law* formalnymi regułami ich stanowienia, które w sposób znaczący przyczyniłby się do należytego zabezpieczenia interesów podmiotów nadzorowanych umożliwiając im podjęcie ewentualnych środków odwoławczych. Transparentność zaś przejawiałaby się poprzez wyeliminowanie dostrzeganego obecnie stanu swoistej niepewności podmiotów nadzorowanych, co do grożących im konsekwencji z tytułu niezastosowania się do zaleceń sformułowanych przez Komisję w ramach aktów *soft law*. W ten sposób zrealizowany

zostałby także postulat pewności prawa, wynikający z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego.

Kwestią nieuregulowaną w polskim ustawodawstwie jest zagadnienie mocy decyzji wydanych przez krajowe organy nadzorcze, które pozostają w sprzeczności z decyzjami EUNF podjętymi w tej samej sprawie indywidualnej. Przepisy polskiego prawa nie normują także procesu eliminacji takowych decyzji z obiegu prawnego. *De lege ferenda* należy postulować przeprowadzenie nowelizacji k.p.a. ukierunkowanej na poszerzenie katalogu przesłanek umożliwiających zastosowanie instytucji wznowienia postępowania administracyjnego. Przepisy k.p.a. winny bowiem zakładać możliwość dokonania owego wznowienia w przypadku, gdy stwierdzona zostanie wadliwość dotychczasowych decyzji KNF. Wadliwość decyzji KNF zaistnieje wówczas, gdy EUNF wyda decyzję w tożsamej sprawie, w której uczynił to uprzednio krajowy nadzorca mikroostrożnościowy, a ponadto decyzja ta zostanie skierowana w stosunku do tej samej instytucji finansowej, a jej rozstrzygnięcie będzie natomiast odmienne. Inicjatywa w przedmiocie wznowienia postępowania winna być przyznana adresatowi decyzji oraz organom nadzoru, które wydały decyzje.

Aktualnie brak jest stosownej podstawy normatywnej zezwalającej KNF na wydawanie wytycznych „w zakresie niezbędnym do realizacji wytycznych i zaleceń EUNF wydawanych na postawie rozporządzeń o EUNF". W art. 16 rozporządzeń o EUNF ustawodawca unijny nie wskazał sposobu skutecznej realizacji wytycznych i zaleceń EUNF, a zatem decyzja w tym zakresie pozostawiona została uznaniu prawodawcy krajowego. Projektując przepis kompetencyjny, krajowy ustawodawca winien uwzględnić cechę wytycznych i zaleceń, a więc ich niewiążący charakter, a ponadto charakter instrumentów prawnych przysługujących EUNF, które mają na celu zobligowanie krajowych nadzorców do respektowania założeń wypływających tychże aktów.

Dla skuteczności unijnego nadzoru makroostrożnościowego obok instrumentów o niewiążącym charakterze niezbędne jest także przyznanie organom unijnym możliwości zastosowania środków o natychmiastowym i bezpośrednim skutku, które mogłyby być stosowane w sytuacji zdiagnozowanego zagrożenia. W tym zakresie ustawodawca unijny winien rozważyć wprowadzenie zmian. Za skuteczną formę współpracy między krajowym nadzorcą a nadzorcą unijnym należałoby uznać cykliczne posiedzenia, podczas których dokonywana byłaby międzynarodowa wymiana informacji. Inną formą efektywnej współpracy byłoby utworzenie centralnej bazy danych zawierającej informacje z zakresu działalności największych konglomeratów finansowych, z których funkcjonowaniem wiąże

się znaczne ryzyko. Dlatego zasadne byłoby utworzenie grup odpowiedzialnych za współpracę, przedsiębranie czynności mających na celu identyfikację ryzyka, rozwiązywanie sytuacji kryzysowych. W skład tych grup winni wchodzić przedstawiciele ESNF oraz krajowych organów nadzorczych państw członkowskich.

Podsumowując, stwierdzić trzeba, iż poczynione w ramach niniejszej dysertacji wnioski potwierdzają tezę o szczególnym charakterze KNF jako organu administracji publicznej oraz o głównym celu działania Komisji, za który uznać należy zapewnienie prawidłowego funkcjonowania krajowego rynku finansowego, w szczególności segmentu bankowego poprzez zagwarantowanie jego stabilności, bezpieczeństwa i transparentności. Tym samym wskazany we wstępie niniejszej dysertacji cel główny i cele cząstkowe uznać należy za w pełni zrealizowane.

WYKAZ LITERATURY

Adamiak B., *Rozstrzygnięcia nadzorcze a środki nadzoru w postępowaniu administracyjnym,* [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45 – lecia pracy naukowej,* red. Z. Niewiadomski, J. Buczkowski, J. Łukasiewicz, J. Posłuszny, J. Stelmasiak, Przemyśl 2000.

Adamiak B., *Uwagi o współczesnej koncepcji organu administracji publicznej,* [w:] *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar,* red. E. Ura, Rzeszów 2004.

Adamiak B., *Czynności prawne jednostki a władztwo administracyjne,* [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr hab. Jackowi Langowi,* red. J. Jagielski, E. Stefańska, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2009.

Alińska A., *Sieć bezpieczeństwa finansowego jako element stabilności funkcjonowania sektora bankowego, „*Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno – Społecznego Studia i Prace", Warszawa 2011, nr 4.

Aluchna M., *Dobre praktyki corporate governance. Światowe tendencje a polskie doświadczenia,* „E – Mentor" 2008, nr 2/24.

Amorello L., *The Power of Soft Law. How to regulate global financial market with non – binding legal standards,* Trieste 2016.

Arora A., *The Global Financial Crisis: A New Global Regulatory Order*?, „The Journal of Business Law" 2010, nr 8.

Bajor B., *Spółka akcyjna jako forma prawonoorganizacyjna banku*, „Studia Prawnicze", 2001, z. 3 – 4.

Bajor B., Byrski J., Zalcewicz A., *Ustawa o usługach płatniczych. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2021, art. 108.

Baka W., *Bankowość centralna. Funkcje. Metody. Organizacja,* Warszawa 2001.

Baka W., *System gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie. Dziesięć lat Bankowego Funduszu Gwarancyjnego,* Warszawa 2010.

Bałaban A., *Prawny charakter wstępu do polskiej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.,* [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Zwierzchowskiemu w darze,* red. M. Kudej, Katowice 1999.

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz,* Warszawa 2009.

Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017.

Banaszczak – Soroka U., *Nadzór nad rynkami finansowymi,* [w:] *Rynki finansowe. Organizacja, instytucje, uczestnicy,* red. U. Banaszczak – Soroka, Warszawa 2012.

Banaszczak – Soroka U., *Rynki finansowe. Organizacja, instytucje, uczestnicy*, Warszawa 2019.

Barcz J., *Akty delegowane i akty wykonawcze – pojęcie i kryteria rozróżnienia,* „Europejski Przegląd Sądowy" 2012, nr 4.

Bień W., *Rynek papierów wartościowych,* Warszawa 1997.

Biernat S., *Prawo publicznego obrotu papierami wartościowymi* [w:] *Prawo papierów wartościowych*, red. S. Włodyka, Kraków 1995.

Biernat S., *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich,* [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe,* red. J. Barcz, Warszawa 2003.

Bigo T., *Z problemów kontroli nad administracją terenową, „*Kontrola Państwowa" 1964.

Blicharz R., *Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad rynkiem kapitałowym w Polsce,* Bydgoszcz – Katowice 2009.

Blicharz R., *Środki reglamentacyjne komisji nadzoru finansowego,* [w:] *Księga jubileuszowa prof. dr. hab. Stanisława Jędrzejewskiego,* red. W. Szwajdler, H. Nowicki, Toruń 2009.

Błaszczyk M., *Procesy integracyjne w Europie,* [w:] *Wybrane problemy integracji europejskiej,* red. M. C. Błaszczyk, J. Świerkocki, Łódź 2001.

Błaś A., *Państwo prawa w praktyce organów administracji publicznej,* [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Cisna 2 – 4 czerwca 2002 r.,* red. J. Łukaszewicz, Rzeszów 2002.

Bobkiewicz R., *Nadzór bankowy*, Słupsk 2000.

Boć J., *Prawo administracyjne,* Wrocław 2000.

Boć J., *Organizacja prawna administracji,* [w:] *Prawo administracyjne,* red. J. Boć, Wrocław 2003.

Boć J., *Prawo administracyjne,* Wrocław 2010.

Boć J., Nowicki K., Samborska – Boć E., *Ochrona środowiska*, Wrocław 2002.

Bogucka I., *Państwo prawne a problem uznania administracyjnego,* „Państwo i Prawo" 1992, nr 10.

Borcuch A., *Administracyjne funkcje Europejskiego Banku Centralnego i ich wpływ na system instytucjonalny Unii Europejskiej,* [w:] *Nowe kierunki działania administracji publicznej w Polsce i Unii Europejskiej,* Warszawa 2009.

Borkowski J., *Określenie administracji i prawa administracyjnego,* [w:] *System prawa administracyjnego,* Wrocław 1977.

Borkowski J., *Podmioty administracji publicznej a przemiany ustrojowe,* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80 – tych urodzin profesora Eugeniusza Ochendowskiego. Toruń, 15 – 16 listopada 2005,* Toruń 2005.

Borys G., *Dyskusja wokół regulacji i nadzoru nad sektorem finansowym,* [w:] *Rynek finansowy. Szanse i zagrożenia rozwoju. Instrumenty i strategie rynku finansowego,* red. P. Karpuś, J. Węcławski, Lublin 2005.

Błaszczyk M.C., Świerkocki J., *Wybrane problemy integracji europejskiej,* Łódź 2001.

Bolland S., *Wstęp do nauki finansów*, Warszawa 1986.

Brodecki Z., *Idee, zasady ogólne i zasady w porządku prawnym Unii Europejskiej,* [w:] *Zasady ogólne prawa wspólnotowego,* red. C. Mik, Toruń 2007.

Brodecki Z., *Prawo integracji w Europie,* Warszawa 2009.

Bryl K., *Wdrożenie pakietu CRD IV/CRR do prawa polskiego,* „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny" 2016, nr 1.

Brzeziński M., *Kategoria bezpieczeństwa,* [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia,* red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Warszawa 2009.

Brzozowski W., *Współdziałanie władz publicznych,* „Państwo i Prawo", nr 2.

Bujak B., *Nadzór bankowy w Polsce. Dyskusja możliwych rozwiązań,* Kraków – Legionowo 2017.

Byrski J., Zalcewicz A., *Ustawa o usługach płatniczych, Komentarz,* wyd. II, Warszawa 2021.

Całka E., *Zasada pierwszeństwa w prawie Unii Europejskiej. Wybrane problemy,* „Studia Iuridica Lublinensia", 2016*,* vol. XXV, nr 1.

Capiga M., *Finanse banków,* Warszawa 2011.

Capiga M., *Determinanty i struktura bezpieczeństwa finansowego,* [w:] *Sieć bezpieczeństwa finansowego,* red. M. Capiga, W. Gradoń, G. Szustak, Warszawa 2018.

Chaikovska I., *Zasada zapewnienia zgodności i działania dyscyplinujące organów nadzoru bankowego w okresie pokryzysowym,* „Bezpieczny Bank" 2019, nr 3.

Chełmoński A., *Podstawy prawne nadzoru policyjnego i reglamentacyjnego,* [w:] *Administracyjne prawo gospodarcze*, red. A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, Wrocław 2004.

Chłopecki A., [w:] *Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi, komentarz,* Warszawa 1999.

Chłopecki A., [w:] A. Chłopecki, M. Dyl, M. Michalski, L. Sobolewski, A. Szumański, I. Weiss, *Prawo papierów wartościowych,* t. 19, Warszawa 2006.

Chłopecki A., Dyl M., *Prawo rynku kapitałowego,* Warszawa 2017.

Chochowski K., *Status prawny Komisji Nadzoru Finansowego,* „Prawo Europejskie w Praktyce" 2008, nr 7 – 8.

Chochowski K., *Status prawny Bankowego Funduszu Gwarancyjnego: studium administracyjnoprawne,* Tarnobrzeg 2010.

Ciepiela I., Zdebel M., *Współdziałanie państwa polskiego oraz innych państw członkowskich UE na rzecz utrzymania krajowej i transgranicznej stabilności finansowej w świetle Porozumienia o współpracy pomiędzy organami nadzoru finansowego, bankami centralnymi i ministrami finansów UE na temat transgranicznej stabilności finansowej (MoU) oraz ustawy o Komitecie Stabilności Finansowej,* [w:] *Prawo europejskie – 5 lat doświadczeń w polskim prawie finansowym. Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Finansowego i Podatkowego, Warszawa, 10 – 11 czerwca 2010 r.*, red. H. Litwińczuk, Warszawa 2010.

Cieślak Z., *Nauka administracji,* Warszawa 2017.

Cieśliński A., *Wspólnotowe prawo gospodarcze,* Warszawa 2003.

Complak K., *Preambuła,* [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku,* red. J. Boć, Wrocław 1998.

Čihák M., Podpiera R., *Integrated financial supervision: Wchich model?,* North American Journal of Economics and Finance 2008, Vol. 19, Issue 2.

Crockett A., *Theory and practice of financial stability,* [w:] *Essays in international finance,* No 203, Princeton 1997.

Cyman D., *Organy Narodowego Banku Polskiego,* [w:] *Podstawy finansów i prawa finansowego,* red. A. Drwiło, Warszawa 2018.

Cyman D., *System ochrony klienta ma rynku finansowym w Polsce,* [w:] *Ochrona konsumenta na polskim i międzynarodowym rynku finansowym,* red. J. Monkiewicz, E. Rutkowska – Tomaszewska, Warszawa 2019.

Czapliński W., Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe,* Warszawa 2004.

Czapska J., *Bezpieczeństwo obywateli. Studium z zakresu polityki prawa,* Kraków 2004.

Czechowska I., *Bankowy Fundusz Gwarancyjny i Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny jako ogniwa sieci bezpieczeństwa finansowego,* „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica" 2017, nr 274.

Czekaj J., *Wpływ światowego kryzysu gospodarczego na polską gospodarkę,* [w:] *Globalizacja, kryzys i co dalej?* red. G.W. Kołodko Warszawa 2010.

Czerniawski R., *Środki nadzoru bankowego stosowane ad personam,* Warszawa 2013.

Daniluk D., *Regulacje i nadzór bankowy w Polsce,* Warszawa 1996.

Daniluk D. [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, red. A. Mikos – Sitek, P. Zapadka, Warszawa 2022.

Daniluk M., *Rynek kapitałowy: papiery wartościowe, operacje giełdowe, strategie inwestowania,* Warszawa 1998.

Daniluk P., *Kompetencje nadzorcze Komisji Nadzoru Finansowego a kompetencje Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego*, Lublin 2020.

Dawidowicz W., *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce,* Warszawa 1970.

Dębniewska M., Sołoma A., *Bankowość. Produkty, usługi, rynek,* Olsztyn 2003.

Dębowska – Romanowska T., *Znaczenie art. 8 ust. 1 i 2 Konstytucji RP dla ustroju finansowego państwa – bezpośrednie stosowanie Konstytucji, autonomiczność definicji i pojęć zawartych w Konstytucji,* [w:] *Regulacje prawa finansów publicznych i prawa podatkowego: podsumowanie stanu obecnego i dynamika zmian: księga jubileuszowa dedykowana Profesor Wiesławie Miemiec,* red. P. Borszowski, Wrocław 2020.

Dębski W., *Rynek finansowy i jego mechanizmy. Podstawy teorii i praktyki.* Warszawa 2001.

Dmowski A., *Istota i funkcje systemu finansowego,* [w:] *Rynki finansowe,* red. A. Dmowski, D. Prokopowicz, Warszawa 2010.

Dobaczewska A., *Instytucja nadzoru bankowego w świetle prawa polskiego i prawa Wspólnoty Europejskiej,* Gdańsk 2000.

Dobosiewicz Z., *Podstawy bankowości,* Warszawa 2001.

Dobosiewicz Z., *Bankowość,* Warszawa 2003.

Drwiło A., Maśniak D., *Leksykon prawa finansowego 100 podstawowych pojęć,* Warszawa 2015.

Dobrzańska A., *Wzmacnianie stabilności finansowej poprzez wykorzystanie polityki makroostrożnościowej – cel, organizacja, instrumenty,* [w:] *Stabilność systemu finansowego – instytucje, instrumenty, uwarunkowania,* red. A. Alińska, B. Pietrzak, Warszawa 2012.

Dobrzańska A., *Polityka makroostrożnościowa – zagadnienia instytucjonalne. Teoria i dotychczasowe doświadczenia w UE, „*Materiały i Studia" 2014, nr 307.

Dobrzańska A., *Makroostrożnościowy wymiar regulacji CRD IV/CRR,* „Bezpieczny Bank" 2015, nr 1.

Dobrzańska A., *Kolegialne organy makroostrożnościowe w UE – analiza rozwiązań instytucjonalnych,* „Bezpieczny Bank" 2018, nr 1.

Dolnicki B., *Nadzór nad samorządem terytorialnym,* Katowice 1993.

Domański G., *W kwestii wpływu integracji europejskiej na polską regulację rynku kapitałowego,* [w] *Prawo handlowe XXI wieku. Czas stabilizacji, ewolucji czy rewolucji. Księga jubileuszowa Profesora Józefa Okolskiego,* red. M. Modrzejewska, Warszawa 2010.

Dowgier R., *Zasada demokratycznego państwa prawnego jako fundament stanowienia prawa podatkowego,* [w:] *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego,* red. P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz, Białystok 2010.

Duda A., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym,* Warszawa 2008.

Duniewska Z., *Dobro wspólne – wielość w swoistej jedności,* [w:] *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl,* red. B. Jaworska – Dębska, Łódź 2017.

Duniewska Z., *Władza dyskrecjonalna administracji publicznej a sytuacja prawna jednostki – kilka refleksji,* [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70 – lecia urodzin prof. zw. dra Adama Błasia,* red. J. Korczak, Wrocław 2016.

Duniewska Z., *Z refleksji nad pojęciem i charakterem zasad prawa,* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo,* red. Z. Duniewska, M. Stahl, A, Krakała, Warszawa 2018.

Dyl M., *Kształt i kontrola nadzoru nad rynkiem kapitałowym (wybrane zagadnienia),* [w:] *Granice wolności gospodarczej w systemie społecznej gospodarki rynkowej: księga jubileuszowa z okazji 40 – lecia pracy naukowej prof. dr hab. Jana Grabowskiego*, Katowice 2004.

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

Dziemidok – Olszewska B., Sokół W., *Instytucje i systemy polityczne,* [w:] *Encyklopedia politologii,* red. M. Żmigrodzki, t. 2, Warszawa 2012.

Dziuba D.T., *Giełdy i ich archetypy na ziemiach polskich,* Warszawa 2006.

Eilis F., *Can sof law bodies be effective? The special case of the European Systemic Risk Board,* "European Law Review" 2010, vol. 35, nr 6.

Fedorowicz M., *Pozycja ustrojowa Prezesa Narodowego Banku Polskiego – wybrane zagadnienia,* „Studia Lubuskie*"* 2010, t. VI.

Fedorowicz M., *Funkcje nowego europejskiego nadzoru finansowego ze szczególnym uwzględnieniem funkcji nadzorczych w sektorze bankowym,* „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2010, nr 4.

Fedorowicz M., *Normatywne aspekty regulacji europejskiego nadzoru finansowego ze szczególnym uwzględnieniem europejskiego nadzoru w prawie bankowym,* [w:] *System finansów publicznych, Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku,* red. A. Dobaczewska, E. Juchniewicz, T. Sowiński, Gdańsk 2010.

Fedorowicz M., *Porównanie koncepcji normatywnych nowego Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego i Europejskiego Systemu Banków Centralnych – zagadnienia wybrane,* „Studia Europejskie" 2011, nr 2.

Fedorowicz M., *Główne zasady organizacyjne nowego europejskiego nadzoru finansowego na przykładzie Europejskiej Rady Ryzyka Systemowego i Europejskiego Organu Nadzoru Bankowego,* „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2011, nr 7.

Fedorowicz M., *Współpraca pomiędzy Europejskimi Urzędami Nadzoru Finansowego a Komisją Nadzoru Finansowego w zakresie nadzoru nad rynkiem finansowym w UE,* [w:] *Nadzór nad rynkiem finansowym. Aktualne tendencje i problemy dyskusyjne,* red. E. Fojcik – Mastalska, E. Rutkowska – Tomaszewska, Wrocław 2011.

Fedorowicz M., *Regulacja nadzoru nad rynkiem finansowym w UE – integracja czy dezintegracja prawnych instrumentów antykryzysowych,* „Ekonomia i Prawo" 2011, t. VII.

Fedorowicz M., *Nadzór nad rynkiem finansowym Unii Europejskiej,* Warszawa 2013.

Fedorowicz M., *Rola bankowego nadzoru stabilnościowego w architekturze finansowej Unii Europejskiej,* [w:] *Perspektywy integracji gospodarczej i walutowej w Unii Europejskiej w czasach kryzysu,* red. K. Opolski, J. Górski, Warszawa 2013.

Fedorowicz M., *Stabilnościowe elementy Europejskiej Unii Bankowej jako podstawa reformy zadań i funkcji Europejskiego Banku Centralnego oraz Europejskiego Organu Nadzoru Bankowego,* [w:] *XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym – ocena dokonań i wnioski na przyszłość,* red. Z. Ofiarski, Szczecin 2014.

Fedorowicz M., *Nowe zadania i funkcje Europejskiego Banku Centralnego w zapewnianiu stabilności finansowej w świetle regulacji Europejskiej Unii Bankowej,* Warszawa 2016.

Fedorowicz M., *Informacja makroostrożnościowa na rynku finansowym i jej funkcje,* „Krytyka Prawa. Niezależne Studia nad Prawem" 2017, nr 3, tom 9.

Fedorowicz M., *Nadzorcze soft law nowej generacji w sektorze bankowym w świetle art. 133 ust. 1a ustawy – Prawo bankowe,* „Studia Prawnoustrojowe" 2017, nr 38.

Fedorowicz M., *Nadzór makroostrożnościowy w Polsce,* Warszawa 2019.

Fedorowicz M., *Europejski System Nadzoru Finansowego,* [w:] *Prawo rynku wewnętrznego,* red. D. Kornobis – Romanowska, t. 7, Warszawa 2020.

Fedorowicz M., Michór A., *O charakterze prawnym decyzji nowych europejskich organów nadzoru nad rynkiem finansowym UE*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2011, nr 11.

Flejterski S., *Globalny kryzys bankowo – finansowy. Geneza, aktorzy, konsekwencje,* [w:] *Globalizacja, kryzys i co dalej?* red. G.W. Kołodko, Warszawa 2010.

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.

Flejterski S., *Wstęp do syntezy globalnego kryzysu finansowego,* [w:] *Globalny kryzys finansowy i jego konsekwencje w opiniach ekonomistów polskich,* red. J. Szambelańczyk, Warszawa 2009.

Fojcik – Mastalska E., *Instytucja finansowa i kredytowa w projekcie nowelizacji Prawa bankowego,* „Prawo Bankowe" 2001, nr 5.

Fojcik – Mastalska E., *Prawo bankowe w zarysie*, Wrocław 2006.

Fojcik – Mastalska E., *System bankowy,* [w:] *Prawo bankowe w zarysie,* red. E. Fojcik – Mastalska, Wrocław 2006.

Fojcik – Mastalska E., *Nowe definicje legalne w prawie rynku finansowego,* „Gdańskie Studia Prawnicze" 2007, t. XIV.

Fojcik – Mastalska E., *Bank centralny,* [w:] *System prawa finansowego. Prawo walutowe. Prawo dewizowe. Prawo rynku finansowego,* red. J. Głuchowski, Warszawa 2010, t. IV.

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.

Frąckowiak – Adamska A., *Zasada proporcjonalności jako gwarancja swobód rynku wewnętrznego Wspólnoty Europejskiej,* Warszawa 2009.

Frączak K., *Cofnięcie bądź ograniczenie uprawnienia jako sankcja administracyjna,* [w:] *Sankcje administracyjne,* red. R. Lewicka, M. Lewicki, M. Stahl, Warszawa 2011.

Frątczak P., *Umowy bankowe a stabilność finansowa,* „Bezpieczny Bank" 2015, nr 4.

Freitag – Mika E., *Kryzys finansowy jako źródło zagrożeń,* „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze" 2015, nr 2.

Frolov M., *Funding Deposit insurance and its design, „A Literature Review", KUMQRP Discussion Paper Series,* 004.

Garlicki L., *Materialna interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego,* [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP,* red. S. Wronkowska, Warszawa 2006.

Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu,* wyd. 9, Warszawa 2022.

Gilbert – Stadnicki T., *Wykładnia celowościowa,* „Państwo i Prawo" 1985, z. 3 – 4.

Gilbert – Stadnicki T., *Zasady i reguły prawne,* „Państwo i Prawo" 1988, nr 3.

Gliniecka J., Harasimowicz J., Krasnodębski R., *Polskie prawo bankowe (1918 – 1996),* Warszawa 1996.

Głuchowski J., *Komisja Nadzoru Finansowego oraz Urząd Komisji Nadzoru Finansowego,* [w:] *System prawa finansowego. Prawo walutowe. Prawo dewizowe. Prawo rynku finansowego.* Warszawa 2010.

Gonet W., *Środki nadzorcze w Prawie bankowym,* „Przegląd Prawa Publicznego" 2010, nr 4.

Gonet W., *Nadzór i kontrola w bankach spółdzielczych*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2010, nr 6.

Goodhart Ch.A.E., Tsomocos D.P., *Financial Regulation and Stability. Lessons from the Global Financial Crisis,* Northampton 2019.

Gospodarowicz M., *System gwarantowania depozytów z uwzględnieniem indywidualnego ryzyka banku i ryzyka systemowego,* Warszawa 2015.

Górski M., *Rynkowy system finansowy,* Warszawa 2013.

Góral L., *Nadzór bankowy,* Warszawa 1998.

Góral L., *Modele organizacyjno – prawne zintegrowanego nadzoru nad rynkiem finansowym,* „Studia Prawno – Ekonomiczne" t. LXXX, 2009.

Góral L., *Ustawa i nadzorze nad rynkiem finansowym. Komentarz.,* Warszawa 2013.

Góral L., *Ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym. Komentarz do art. 4*, Warszawa 2013.

Góral L., *Ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym. Komentarz do art. 17,* Warszawa 2013.

Góral L., *Zintegrowany model publicznoprawnych instytucji ochrony rynku bankowego we Francji i w Polsce*, Warszawa 2011.

Góral L., *Nadzór bankowy,* [w:] L. Góral, M. Karlikowska, K. Koperkiewicz – Mordel, *Polskie prawo bankowe,* Warszawa 2006.

Góral L., Karlikowska M., Koperkiewicz – Mordel K., *Polskie prawo bankowe,* Warszawa 2000.

Grabowska M., *Istota bankowości centralnej,* „Przegląd Prawa i Administracji*"* 2008, t. LXXVII.

Grabowski J., *Publiczny obrót papierami wartościowymi, ustrój prawny i procedury,* Warszawa 1996.

Gregorczyk D., *Dyskrecjonalność administracji jako gwarancja realizacji zasad demokratycznego państwa prawnego,* [w:] *Dyskrecjonalność w prawie administracyjnym,* red. K. Ziemski, M. Jędrzejczak, Poznań 2015.

Gromek T., Pawlikowski A., Reich A., Szczepańska O., *Instytucjonalna organizacja nadzoru finansowego w krajach Unii Europejskiej,* NBP, Warszawa 2009.

Gronkiewicz – Waltz H., *Europejski system nadzoru finansowego jako skutek kryzysu finansowego?* [w:] *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego,* red. H. Gronkiewicz – Waltz, K. Jaroszyński, Warszawa 2011.

Gronkiewicz – Waltz H., *Instytucjonalizacja nadzoru mikroostrożnościowego w UE,* „Monitor Prawa Bankowego" 2015, nr 6.

Grodziska – Modzelewska B., *Zintegrowany model nadzoru nad rynkiem finansowy w Polsce jako wypadkowa historycznych koncepcji nadzoru,* „Kwartalnik Prawno – Finansowy*"* 2022, nr 3.

Grodziska – Modzelewska B., *Funkcjonowanie systemu bankowego w Polsce a sposób działania islamskich podmiotów mikrofinansowych,* [w:] *Wrocławskie Studia Erazmiańskie,* red. M. Sadowski, A. Demiańczuk, P. Szklarczyk, B. Chrząszcz, Wrocław 2020 t. IV.

Gromek T., Pawlikowska A., Reich A., *Instytucjonalna organizacja nadzoru w finansowego w krajach Unii Europejskiej,* Warszawa 2009.

Grzeszczak R., Słok – Wódkowska M., *Europejski system nadzoru finansowego a unijny mandat krajowych organów nadzoru – wybrane aspekty,* „Wiadomości Ubezpieczeniowe" 2015, nr 1.

Grzywacz W., *Podstawy mikroekonomii,* Szczecin 2003.

Gwardiak D., *System nadzoru i bezpieczeństwa na rynku finansowym w Polsce,* red. D. Ostrowska, Warszawa 2013.

Hanisz R.N., *Stabilność – podstawowa cecha polskiego systemu bankowego,* [w:] *Szkice o finansach. Księga jubileuszowa prof. zw. dr hab. Krystyny Znanieckiej,* red. T. Famulska, Katowice 2012.

Heffernan S., *Nowoczesna bankowość,* Warszawa 2007.

Hetmańczuk A., *Mechanizm globalnego kryzysu finansowego 2007 – 2009,* [w:] *Instytucje prawnofinansowe w warunkach kryzysu gospodarczego,* red. W. Miemiec, K. Sawicka, Warszawa 2014.

Hoff W., *Recepcja pojęcia regulacji i organu regulacyjnego na przykładzie polskiego prawa,* „Państwo i Prawo" 2005, z. 8.

Hołub – Śniadach O., *Dobro wspólne jako wyraz zasady solidarności,* [w:] *Solidarność jako zasada działania Unii Europejskiej,* red. C. Mik, Toruń 2009.

Horvitz P., *Doping with Financial Fragility and Systemic Risk,* Boston 1995.

Hryckiewicz A., Pawłowska M., *Czy nowy nadzór spełni swoje zadanie? Zmiany w nadzorze finansowym w Europie oraz ich konsekwencje dla Polski,* „Materiały i Studia" 2013, z. 289.

Huterski R., *Wybrane zagadnienia instytucjonalnego umiejscowienia nadzoru bankowego,* „Bank i Kredyt" 1995, nr 3.

Issing O., *Monetary and financial stability: Is there a trade-off?,* BIS, Conference on „Monetary Stability, Financial Stability and the Business Cycle", 23 – 29 marca 2003.

Iwanicz – Drozdowska M., *Determinanty bezpieczeństwa banków w świetle analizy wybranych kryzysów bankowych,* „Monografie i Opracowania" 2000, nr 479.

Iwanicz – Drozdowska M., *Typologia i tendencje rozwojowe systemów gwarantowania depozytów,* [w:] *System gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie. Dziesięć lat Bankowego Funduszu Gwarancyjnego,* red. W. Baka, Warszawa 2005.

Iwanicz – Drozdowska M., *Polish Financial Services Market and its Position in the European Union,* [w:] *The Banking System in Poland,* red. H. Żukowska, M. Żukowski, Lublin 2008.

Iwanicz – Drozdowska M., *Bezpieczeństwo rynku usług finansowych. Perspektywa Unii Europejskiej,* Warszawa 2008.

Iwanicz – Drozdowska M., *Definicje i determinanty stabilności finansowej. Stabilność finansowa od A do Z,* „Bank i Kredyt" 2011, nr 1.

Iwanicz – Drozdowska M., *Sieć bezpieczeństwa finansowego,* [w:] *Bankowość, instytucje, operacje, zarządzanie,* red. M. Iwanicz – Drozdowska, Warszawa 2017.

Izdebski H., *Granice prawa jako instrument kształtowania standardów zachowań w służbie publicznej,* [w:] *Profesjonalizm w administracji publicznej,* red. A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka, Białystok 2004.

Izdebski H., *Fundamenty współczesnych państw,* Warszawa 2007.

Izdebski P., *Akty prawa miękkiego jako współczesny instrument nadzoru nad rynkiem finansowym – rola oraz charakter prawny,* „Przegląd Prawa Publicznego" 2021, nr 3.

Jabłońska – Bonca J., *Prywatna ochrona bezpieczeństwa – koncepcje, podmioty, zadania, normy, konteksty,* Warszawa 2017.

Jackowska I., *Odpowiedzialność administracyjnoprawna uczestników rynku kapitałowego*, Warszawa 2021.

Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej,* Warszawa 1999.

Jajuga K., *Stabilność finansowa – nowe wyzwania dla nauki finansów,* [w:] *Szkice o finansach. Księga jubileuszowa prof. zw. dr hab. Krystyny Znanieckiej,* red. T. Famulska, Katowice 2012.

Jakimowicz W., *Wykładnia w prawie administracyjnym,* Zakamycze 2006.

Jakimowicz W., *Zewnętrzne granice uznania administracyjnego,* „Państwo i Prawo" 2010, nr 5.

Janc A., *Bank i jego miejsce w pośrednictwie finansowym okresu transformacji,* Warszawa 2004.

Janc A., *Banki centralne w dobie kryzysu. Czy dysponujemy już naukową refleksją na ten temat?* [w:] *Zrozumieć kryzys. Banki centralne wobec kryzysu ekonomicznego,* red. J. Osiński, Warszawa 2010.

Janiak A., *Przywileje bankowe w prawie polskim,* Kraków 2003.

Janiak A., *Bank jako instytucja zaufania publicznego,* „Glosa" 2003, nr 2.

Janovec M., *Bieżąca integracja w zakresie nadzoru rynków finansowych,* [w:] *Instytucje prawnofinansowe w warunkach kryzysu gospodarczego,* red. W. Miemiec, K. Sawicka, Warszawa 2014.

Wierzbowski M., Jagielski J., *Organy regulacyjne – wybrane problemy,* [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr hab. Jackowi M. Langowi,* red. J. Jagielski, E. Stefańska, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2009.

Jaroszyński J., Wierzbowski M., *Organy regulacyjne,* [w:] *Podmioty administrujące. System prawa administracyjnego,* red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, tom VI.

Jastrzębski J., Mroczka K., *Uwarunkowania, standardy i zasady współpracy Komisji Nadzoru Finansowego z wybranymi podmiotami systemu bezpieczeństwa państwa,* „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego" 2022, nr 27.

Jasudowicz T., *Prawo do bezpieczeństwa – próba rekonstrukcji substancji międzynarodowo chronionej,* [w:] *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo – gospodarczej,* red. W. Bednarek, S. Pikulski, Olsztyn 2000.

Jaworski W., *Narodowy Bank Polski 1945 – 1988 (powstanie – rozwój – przebudowa),* [w:] *Polskie Banki Centralne 1828 – 1988,* Warszawa 1988.

Jaworski W.L., Krzyżkiewicz Z., Kosiński B., *Banki – rynek, operacje, polityka,* Warszawa 2002.

Jaworski W.L., Zawadzka Z., *Bankowość. Zagadnienia podstawowe,* Warszawa 2005.

Jaworski W. L., Zawadzka Z., *Bankowość. Podręcznik akademicki,* Warszawa 2008.

Jedlińska R., *Komisja Nadzoru Finansowego,* [w:] *Rozwiązania instytucjonalne polskiego systemu finansowego. Stan obecny i perspektywy rozwoju,* Kielce – Warszawa 2020.

Jezierski A., Leszczyńska C., *Pierwsze lata działalności Narodowego Banku Polskiego. Narodziny systemu finansowego PRL,* Warszawa 1996.

Jędrośka J., *Zasady postępowania administracyjnego,* [w:] *Księga Pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego,* Toruń 1999.

Jędrzejewski S., Nowicki H., *Kontrola administracji publicznej. Kontrola a nadzór. Struktura systemu. Instytucje,* Toruń 1995.

Jurewicz A., *Rola „miękkiego prawa" w praktyce instytucjonalnej Wspólnoty Europejskiej,* [w:] *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych,* red. C. Mik, Toruń 1998.

Jurkowska A., *Polski sektor bankowy wobec ryzyka systemowego: analiza banków giełdowych,* Kraków 2018.

Jurkowska – Zeidler A., *Nadzór nad rynkiem finansowym w Polsce. Nowe uwarunkowania.,* [w:] *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych,* red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno – Koguc, Lublin 2007.

Jurkowska – Zeidler A., *Instytucjonalne zmiany w strukturze nadzoru nad rynkiem finansowym a stabilność i bezpieczeństwo systemu bankowego,* [w:] *Problemy rozwoju rynku finansowego w aspekcie wzrostu gospodarczego,* red. P. Karpuś, J. Węcławski, Lublin 2007.

Jurkowska – Zeidler A., *Bezpieczeństwo rynku finansowego. Ujęcie prawne,* [w:] *Współczesne finanse. Stan i perspektywy rozwoju rynku finansowego,* red. D. Dziawgo, Toruń 2008.

Jurkowska – Zeidler A., *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej,* Warszawa 2008.

Jurkowska – Zeidler A., *Działania Narodowego Banku Polskiego na rzecz stabilności systemu finansowego w świetle Konstytucji RP i ustawy o NBP,* [w:] *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego,* red. P. J. Lewkowicz, J. Stankiewicz, Białystok 2010.

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, Lublin 2011.

Jurkowska – Zeidler A., *Status prawny Komisji Nadzoru Finansowego jako organu administracji publicznej w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 czerwca 2011 roku,* „Gdańskie Studia Prawnicze" 2012, t. 28.

Jurkowska – Zeidler A., *Rozważania o prawie rynku finansowego w wymiarze europejskim,* [w:] *Nauka prawa finansowego po I dekadzie XXI wieku. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Apoloniuszowi Kosteckiemu,* red. I. Czaja – Hliniak, Kraków 2012.

Jurkowska – Zeidler A., *Fundamentalne zmiany regulacji i nadzoru jednolitego rynku finansowego Unii Europejskiej w ramach Unii Bankowej,* „Gdańskie Studia Prawnicze" 2015, t. 33.

Jurkowska – Zeidler A., *Rynek bankowy Unii Europejskiej*, [w:] *System prawnofinansowy Unii Europejskiej*, red. A. Drwiłło, A. Jurkowska – Zeidler, Warszawa 2017.

Jurkowska – Zeidler A., *Rzecznik Finansowy: Nowa instytucja ochrony klienta na rynku usług finansowych,* „Gdańskie Studia Prawnicze" 2017, t. 38.

Jurkowska – Zeidler A., *Aktualne problemy ochrony klienta na rynku bankowym z perspektywy działalności Rzecznika Finansowego,* „Gdańskie Studia Prawnicze" 2019, t.39.

Kabza M., *Ryzyko systemowe – cecha współczesnych rynków finansowych,* „Studia Ekonomiczne" 2012, nr 3.

Kaczmarek T., *Globalna gospodarka i globalny kryzys,* Warszawa 2009.

Kalisz A., *Wykładnia i stosowanie prawa wspólnotowego,* Warszawa 2007.

Karkowska R., *Ryzyko systemowe. Charakter i źródła indywidualizacji w sektorze bankowym,* Warszawa 2015.

Kasprzak M., *Europejski System Nadzoru Finansowego jako element europejskiej sieci bezpieczeństwa finansowego,* [w:] *Współczesny system bankowy. Ujęcie instytucjonalne,* red. J. Świderska, Warszawa 2013.

Kaszuba S., *Problemy braku Europejskiego Nadzoru Finansowego,* „Annales Universitatis Mariae Curie – Skłodowska", 2010, vol. XLIV, nr 2.

Kaszubski R. W., *Funkcjonale źródła prawa bankowego publicznego*, Kraków 2006.

Kaszubski R.W., *Ingerencja państwa w procesy gospodarcze – na przykładzie nadzoru nad instytucjami świadczącymi usługi na rynku finansowym,* [w:] *Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej,* red. W. Szwajdler, H. Nowicki, Toruń 2009.

Kawecka – Wyrzykowska E., Michałowska – Gorywoda K., *Pojęcie, formy, efekty i koncepcje integracji europejskiej,* [w:] *Integracja europejska,* red. J. Barcz, E. Kawecka – Wyrzykowska, K. Michałowska – Gorywoda, Warszawa 2007.

Kawulski A., *Nowa regulacja nadzoru skonsolidowanego,* „Prawo Bankowe" 2004, nr 6.

Kawulski A., *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2013.

Kawulski A., *Prawo bankowe. Komentarz do art. 141 pr. bank*. Warszawa 2013.

Kiedrowska M., Marszałek P., *Stabilność finansowa – pojęcie, cechy, i sposoby jej zapewnienia (cz. I),* „Bank i Kredyt" 2002, nr 3.

Kiedrowska M., Marszałek P., *Stabilność finansowa – pojęcie, cechy, i sposoby jej zapewnienia (cz. II),* „Bank i Kredyt" 2002, nr 4.

Kierska – Woźny E., *Porównanie i ocena funkcjonowania zintegrowanego nadzoru finansowego na rynku niemieckim, brytyjskim i polskim, „*Zeszyty Naukowe Kolegium Gospodarki Światowej*"* 2013, nr 37.

Klat – Wertelecka L., *Nadzór w administracyjnym prawie materialnym (farmaceutyczny, weterynaryjny, budowlany, pedagogiczny),* [w:] *Nadzór administracyjny od prewencji do weryfikacji,* red. C. Kociński, Wrocław 2006.

Kmieciak Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego,* Warszawa 2000.

Knepka T., *Rola Europejskiego Banku Centralnego w zapewnieniu stabilności rynku finansowego Unii Europejskiej,* Warszawa 2017.

Knosala E., *Zarys nauki administracji,* Kraków 2005.

Knosala E., *Zarys nauki administracji,* Warszawa 2010.

Knosala E., Stasikowski R., *Rada Polityki Pieniężnej jako szczególny organ państwa (studium z prawa administracyjnego i nauki administracji), „*Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka*"* 2008, nr 4.

Koberska Z., *Architektura nadzoru finansowego w Unii Europejskiej po kryzysie finansowym,* [w:] *Reakcje rynku na kryzys finansowy,* red. W. Przybylska – Kapuścińska, Warszawa 2011.

Kohutek K., [w:] *Prawo bankowe. Komentarz,* red. F. Zoll, t. II, Warszawa 2005.

Kokoszczyński R., *Współczesna polityka pieniężna w Polsce,* Warszawa 2004.

Koleśnik J., *Bezpieczeństwo systemu bankowego. Teoria i praktyka,* Warszawa 2011.

Koleśnik J., *Nowa architektura nadzoru mikroostrożnościowego w UE,* [w:] *System finansowy a rozwój gospodarczy. Szanse i zagrożenia.,* red. B. Filipczak, J. Fila, Warszawa 2012.

Koleśnik J., *Bankowe ryzyko systemowe. Źródła i instrumenty redukcji,* Warszawa 2019.

Koleśnik J., Zygierewicz M., *Wpływ zmian w polityce pieniężnej podatkowej oraz regulacji ostrożnościowych i działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego na działalność banków w 2004 r.,* Warszawa 2005.

Komierzyńska – Orlińska E., *Charakter i rola (znaczenie) zasad prawa administracyjnego,* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo,* red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakała, Warszawa 2018.

Kopyściański M., *Granice ingerencji prawnej w funkcjonowanie alternatywnych systemów obrotu instrumentami finansowymi (MTF),* Wrocław 2013.

Korczak J., *Dobro publiczne jako wartość w działaniach organów administracji publicznej,* [w:] *Wartości w prawie administracyjnym,* red. J. Zimmermann, Warszawa 2015.

Kornas J., *Kapitały Tier I oraz Tier II jako składniki funduszy własnych banków po wejściu w życie rozporządzenia CRR i implementacji do prawa polskiego dyrektywy CRD IV,* [w:] *Zmiany na rynku finansowym w dobie kryzysu. Wybrane zagadnienia prawne,* red. M. Lemonnier, Sz. Kisiel, M. Mariański, Olsztyn 2016.

Kosieradzka E., *Kształt stosunków prawnych władzy wykonawczej z podmiotami spoza koncepcji trójpodziału władz na przykładzie relacji: Rada Ministrów – Narodowy Bank Polski,* „Acta Universitatis Lodziensis, Folia Oeconomica" 2012, nr 270.

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. Wlaźlak, Warszawa 2015.

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.

Kosikowski C., *Pozycja Narodowego Banku Polskiego i jego organów w prawie polskim,* „Państwo i Prawo" 2002, nr 11.

Kosikowski C., *Prawo Unii Europejskiej w systemie polskiego prawa finansowego,* Białystok 2010.

Kosikowski C., *Współczesny interwencjonizm,* Warszawa 2018.

Kowalewska E., *Ustawodawstwo dewizowe w systemie prawa – analiza z perspektywy członkostwa Polski w Unii Europejskiej,* [w:] *Obywatel – państwo – społeczność międzynarodowa,* red. E. Cała – Wacinkiewicz, K. Flaga – Gieruszyńska, D. Wacinkiewicz, Warszawa 2014.

Kowalewska E., *Kontrola dewizowa wykonywana przez Narodowy Bank Polski*, Warszawa 2017.

Kowalewski E., Ziemiak M., *W sprawie legalności wytycznych Komisji Nadzoru Finansowego,* „Wiadomości Ubezpieczeniowe" 2014, nr 3.

Kozaczewska A., *Charakter prawny uchwał Komisji Papierów Wartościowych,* „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1997, nr 4.

Kozłowska A., *Status Narodowego Banku Polskiego na tle unormowań Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,* [w:] *Konstytucja, ustrój polityczny, system organów państwowych: prace ofiarowane profesorowi Marianowi Grzybowskiemu,* red. S. Bożyk, A. Jamróz, Białystok 2010.

Kożuch M., *Legalizm stosowania prawa europejskiego w postępowaniu organów administracji krajowej,* [w:] *Studia z prawa Unii Europejskiej. W V rocznicę utworzenia Katedry Prawa Europejskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego,* red. S. Biernat, Kraków 2000.

Kraś I., *Powstanie i status Narodowego Banku Polskiego,* „Seminare. Poszukiwania naukowe" 2006, t. 23.

Kraś I., *Polityka banku centralnego a bezpieczeństwo finansowe państwa,* „Przegląd Strategiczny" 2013, nr 1.

Kraś I., *Prezes Narodowego Banku Polskiego jako organ banku centralnego w Polsce,* [w:] *Pomiędzy światem polityki a życiem naukowym: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Saletrze,* t. III, *Ekonomia, zarządzanie i rozwój regionalny,* red. J. Jaskiernia, R. Kubicki, Kielce 2015.

Kraś I., *Rada Polityki Pieniężnej jako szczególny organ państwa,* „Przegląd Politologiczny" 2016, nr 3.

Kraś I., *Rozwiązania instytucjonalne w polityce makroostrożnościowej Unii Europejskiej,* [w:] *Zarządzanie gospodarcze Unii Europejskiej w drugiej dekadzie XXI wieku,* red. I. Kraś, Warszawa 2016.

Kraś I., *Ewolucja pozycji Narodowego Banku Polskiego w polityce makroostrożnościowej,* „Seminare. Poszukiwania naukowe" 2017, t. 38, nr 2.

Kraś I., *Komisja Nadzoru Finansowego w systemie finansowym polski w latach 2006 – 2016,* Warszawa 2018.

Krawczyk M., *Aktualność pojęcia organu administracji publicznej i kryteria aktualności pojęć,* [w:] *Aktualność pojęć prawa administracyjnego,* red. W. Jakimowicz, Warszawa 2021.

Krzyżewski J. A., *Rekomendacje nadzorcze – charakter prawny i zakres mocy obowiązującej,* „Prawo Bankowe" 2000, nr 7.

Kubala W., *Zezwolenie na wykonywanie działalności gospodarczej,* „Monitor Prawniczy" 2000, nr 7.

Kuc B. R., *Kontrola jako funkcja zarządzania,* Warszawa 2009.

Kusy R., *Toksyczne instrumenty finansowe jako przyczyna kryzysu finansowego,* [w:] *Globalny kryzys finansowy a polska gospodarka,* red. W. Małecki, Warszawa 2009.

Lamandini M., *When More is Needed: The European Financial Supervisory Reform and Its Legal Basis*, „European Company Law" 2009, nr 5, vol. 6.

Lament M., *Instytucja nadzoru ubezpieczeniowego w Polsce,* [w:] *Instytucje rynku finansowego w Polsce,* red. A. Szelągowska, Warszawa 2007.

Landau Z., *Historia bankowości w Polsce. Bankowość w pierwszych latach Polski Ludowej (1944 – 1948),* „Gazeta Bankowa" 2000, nr 39.

Lemonnier M., *Europejskie modele instrumentów finansowych. Wybrane zagadnienia,* Warszawa 2011.

Leoński Z., *Nauka administracji,* Warszawa 2002.

Leszczyńska C., *Zarys historii polskiej bankowości centralnej,* Warszawa 2010.

Lewkowicz A., Szumkowski Ł., *Komisja Nadzoru Finansowego jako organ administracji publicznej nadzorujący sektor finansowy,* [w:] *Przeciwdziałanie patologiom na rynkach finansowych: od edukacji ekonomicznej po prawnokarne środki oddziaływania,* red. E. W. Pływaczewski, Warszawa 2015.

Lichosik A., *Zasada administracyjnego nadzoru nad rynkiem kapitałowym,* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo,* red. Z. Duniewska, M. Stahl, A, Krakała, Warszawa 2018.

Lis W., *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej,* Lublin 2015.

Lisoń P., *Funkcje administracji gospodarczej a wyspecjalizowane organy administracji (ze szczególnym uwzględnieniem organów niezależnych od rządu),* [w:] *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej,* red. B. Popowska, Poznań 2006.

Lisowski P., *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym,* Wrocław 2013.

Ludwichowska K., *Dostosowanie polskiego prawa do europejskich standardów w zakresie ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych,* „Zeszyty Prawnicze Uniwersytetu Kardynała Wyszyńskiego w Warszawie" 2004, nr 4.

Łasak P., *Nadzór nad sektorem bankowym w Polsce w świetle zmian na globalnym rynku finansowym,* Kraków 2019.

Łętowska E., *„Multicentryczność" systemu prawa i wykładnia jej przyjazna,* [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana,* red. L. Ogiegło, W. Popiołek, M. Szponar, Kraków 2005.

Mackiewicz – Łyziak J., *Wiarygodność banku centralnego,* Warszawa 2012.

Maj I., Maślanka A., *Niezależność Komisji Nadzoru Finansowego,* [w:] *Nadzór nad rynkiem finansowym. Aktualne tendencje i problemy dyskusyjne,* red. E. Fojcik – Mastalska, E. Rutkowska – Tomaszewska, Wrocław 2011.

Majewski K., Majewska P., *Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, a dopuszczalność drogi sądowoadministracyjnej (skargi do sądu) od decyzji Komisji Nadzoru Finansowego – wybrane zagadnienia,* „Kwartalnik Prawno – Finansowy" 2019, nr 4.

Masciandaro D., *Regulating the Regulators: The Changing Face of Financial Supervision Architectures before and after the Crisis,* "European Company Law" 2009, vol. 6, nr 5.

Maśniak D., *Prawo ubezpieczeń,* [w:] *Finanse,* red. Z. Brodecki, Warszawa 2004.

Maśniak D., *Rekomendacje i wytyczne KNF – dialog nadzorowany, czyli „miękkie prawo" z twardym skutkiem,* „Prawo Asekuracyjne" 2015, nr 2.

Maśniak D., *Rynek ubezpieczeń Unii Europejskiej,* [w:] *System prawnofinansowy Unii Europejskiej,* red. A. Drwiło, A. Jurkowska – Zeidler, Warszawa 2017.

Matthews K., Thompson J., *Ekonomika Bankowości,* Warszawa 2007.

Matysek – Jędrych A., *System finansowy – definicja i funkcje,* „Bank i Kredyt" 2007, nr 10.

Matysek – Jędrych A., *Odpowiedzialność banków centralnych za stabilność systemu finansowego,* [w:] *Współczesna bankowość centralna,* red. W. L. Jaworski, A. Szelągowska, Warszawa 2012.

Matysek – Jędrych A., *Instrumenty stabilizowania systemu finansowego przez bank centralny,* [w:] *Globalny kryzys finansowy i jego konsekwencje w opiniach ekonomistów polskich,* red. J. Szambelańczyk, Warszawa 2009.

Matysek – Jędrych A., *Struktura i modele systemu finansowego,* „Bank i Kredyt" 2007, nr 11 – 12.

Mazur L., *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2008.

Miąsik D., *Zasady ogólne (podstawowe) prawa Unii Europejskiej,* [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy,* red. A. Wróbel, Kraków 2005.

Michór A., *Z problematyki statusu Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego,* „Studia Prawnicze Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego" 2008, nr 4.

Michór A., *Nadzór nad rynkiem finansowym w Unii Europejskiej,* [w:] *Prawo europejskie – 5 lat doświadczeń w polskim prawie finansowym. Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Finansowego i Podatkowego, Warszawa, 10 – 11 czerwca 2010 r.*, red. H. Litwińczuk, Warszawa 2010.

Michór A., *Administracyjnoprawne formy ingerencji Europejskich Organów Nadzoru na rynku finansowym Unii Europejskiej,* „Ekonomia i Prawo" 2011, nr 7.

Michór A., *Nowa europejska architektura nadzoru nad rynkiem bankowym,* „Bezpieczny Bank" 2011, nr 1.

Mik C., *Zasady ustrojowe europejskiego prawa wspólnotowego a polski porządek konstytucyjny,* „Państwo i Prawo" 1998, nr 1.

Mikos A., *Ustrojowa pozycja Banku Centralnego w Polsce,* Warszawa 2006.

Molis J., *Sposób działania Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego,* „Monitor Prawa Bankowego" 2017, nr 11.

Molis J., *Struktura organizacyjna Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego,* „Monitor Prawa Bankowego" 2017, nr 10.

Molis J., *Technical Standards Draftem with the Participation of the European Banking Authority – Legal Characteristics of the Selected General Issues,* „Przegląd Prawa Publicznego" 2017, nr 2.

Molis J., *Kompetencje regulacyjne Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego oraz Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego w zarządzaniu ryzykiem systemowym,* Warszawa 2017.

Moran M., *Politics, Banks, and Financial Market Governance In the Euro – Zone,* [w:] *European States and Euro,* Oxford 2002.

Morawski L., *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 2005.

Morawski W., *Zarys powszechnej historii pieniądza i bankowości,* Warszawa 2002.

Morawski W., *Kronika kryzysów gospodarczych,* Warszawa 2003.

Morawski W., *Rola nadzoru bankowego w obecnym kryzysie ekonomicznym,* [w:] *Unia Europejska wobec kryzysu ekonomicznego,* red. J. Osiński, Warszawa 2009.

Mroczkowski R., *Nadzór nad funduszami inwestycyjnymi,* Warszawa 2011.

Mroczyński – Szmaj Ł., *Rzecznik Finansowy jako instytucja ADR w sektorze usług finansowych a koordynator do spraw negocjacji w sektorze energetycznym. Porównanie instytucji,* [w:] *Rynek usług finansowych: inwestycyjnych, bankowych i ubezpieczeniowych – między teorią a praktyką,* red. J. Olszewski, Warszawa 2020.

Myślak E., *Narodowy Bank Polski w systemie ustrojowym Rzeczypospolitej Polskiej,* Kraków 2013.

Nadolska A., *Kreatywność kontrolowana, czyli nadzór nad rynkiem finansowym na styku innowacyjności i reglamentacji państwowej po kryzysie w latach 2007 – 2009,* [w:] *Gospodarka: nowe perspektywy po kryzysie,* red. M. Kalinowski, M. Pronobis, Warszawa 2010.

Nadolska A., *O efektywności zintegrowanego nadzoru nad rynkiem finansowym w Polsce,* [w:] *System prawnofinansowy. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku,* red. J. Gliniecka, E. Juchniewicz, T. Sowiński, M. Wróblewska, Gdańsk– Nynnashamn– Sztokholm 2013.

Nadolska A., *Komisja Nadzoru Finansowego jako element nowej instytucjonalnej architektury nadzoru nad rynkiem finansowym w Unii Europejskiej,* Warszawa 2014.

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

Nadolska A., *O charakterze prawnym decyzji Europejskich Urzędów Nadzoru – rozważania w kontekście sprawy C – 370/12 Pringle oraz sprawy C – 270/12,* „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych" 2014, nr 1.

Nadolska A., *Stabilność finansowa jako naczelna zasada prawa rynku finansowego,* „Monitor Prawa Bankowego" 2015, nr 1.

Nadolska A., *Nadzór finansowy,* [w:] *Wykład prawa rynku finansowego,* red. A. Jurkowska – Zeidler, A. Nadolska, Gdańsk 2017.

Nadolska A., *Lista ostrzeżeń publicznych Komisji Nadzoru Finansowego a zaufanie do podmiotów rynku finansowego,* [w:] *Manipulacje i oszustwa na rynku finansowym.*

Perspektywa konsumenta – wykrywanie, przeciwdziałanie, zapobieganie, red. A. Jurkowska – Zeidler, E. Rutkowska – Tomaszewska, A. Wiktorow, J. Monkiewicz, Warszawa 2020.

Nadolska A., *Odpowiedzialność odszkodowawcza Komisji Nadzoru Finansowego – wstępna analiza na gruncie art. 417 k.c.*, „Monitor Prawa Bankowego" 2021, nr 4.

Nadolska A., *Soft law w regulacji rynku finansowego w Polsce: rekomendacje, wytyczne i lista ostrzeżeń publicznych KNF,* Warszawa 2021.

Narożny T., *Zarys prawa bankowego,* Poznań 1996.

Nawrot W., *Globalny kryzys finansowy XXI wieku. Przyczyny, przebieg, skutki, prognozy,* Warszawa 2009.

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

Nieborak T., *Nadzór finansowy a bank centralny – konkurencja czy współpraca,* [w:] *Współczesne finanse. Stan i perspektywy rozwoju rynku finansowego,* red. D. Dziawgo, Toruń 2008.

Nieborak T., *Aspekty prawne funkcjonowania rynku finansowego w Unii Europejskiej,* Warszawa 2008.

Nieborak T., *Stabilność polskiego systemu finansowego a odpowiedzialność organów go nadzorujących w aspekcie sprawy Peter Paul i inni przeciwko Republika Federalna Niemiec (C-222/02)*, [w:] *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, red. P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz, Białystok 2010.

Nieborak T., *Europejski zintegrowany nadzór finansowy – aspekty instytucjonalno – prawne*, [w:] *Bezpieczeństwo rynku finansowego*, E. Fojcik – Mastalska, E. Rutkowska – Tomaszewska, Wrocław 2010.

Nieborak T., *Ustawa o nadzorze nad rynkiem kapitałowym. Komentarz,* red. T. Nieborak, T. Sójka, Warszawa 2011.

Nieborak T., *Decyzja jako szczególna forma działań podejmowanych przez Europejski Organ Nadzoru Bankowego,* [w:] *Prawo finansowe w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Wandzie Wójtowicz,* red. A. Pomorska, Lublin 2011.

Nieborak T., *Rekomendacja Komisji Nadzoru Finansowego jako element nadzoru ostrożnościowego – synteza dyskusji,* [w:] *Nauka prawa finansowego po I dekadzie XXI*

wieku. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Apoloniuszowi Kosteckiemu, red. I. Czaja – Hliniak, Kraków 2012.

Nieborak T., *Tworzenie i stosowanie prawa rynku finansowego a proces ekonomizacji prawa,* Poznań 2016.

Nieborak T., *Soft lex, sed lex? O nowych formach regulacji rynku finansowego Unii Europejskiej,* „Przegląd Zachodni" 2017, nr 2.

Niewiadoma M., *Wielopoziomowy system kontroli banków,* Warszawa 2008.

Niewiadomski Z., *Podmioty administrujące* [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna,* red. Z. Niewiadomski Warszawa 2002.

Niezgoda A., *Podstawy publicznego prawa bankowego,* [w:] *Zarys finansów publicznych,* red. W. Wójtowicz, Warszawa 2008.

Nowak P., Kornacka B., *Mediacja i inne polubowne formy rozwiązywania sporów na rynku finansowym,* Warszawa 2016.

Nowak M., Władyka T., *Rynek kredytowy w drugiej Rzeczypospolitej,* „Secesja", Kraków 1992.

Nowak – Far A., *Stosowanie acquis de l'Union przez administrację publiczną państw członkowskich Unii Europejskiej,* [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej,* red J. Czaputowicz, Warszawa 2008.

Nowak – Far A., *Narzędzia Unii Europejskiej w przeciwdziałaniu skutkom światowego kryzysu finansowego,* [w:] *Unia Europejska wobec kryzysu ekonomicznego,* red. J. Osiński, Warszawa 2009.

Nowak – Far A., *Przeciwdziałanie skutkom światowego kryzysu finansowego w Unii Europejskiej*, [w:] *Wymiary kryzysu. Między praktyczną teorią a wirtualną praktyką*, red. J. Osiński, 2009.

Nowak – Far A., Itrich – Drabarek J., *Polska administracja publiczna w procesie dostosowania do Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski" 2008, nr 1.

Oblat T., *Kierunki prac Unii Europejskiej w dziedzinie gwarantowania depozytów, wnioski dla Bankowego Funduszu Gwarancyjnego,* „Bezpieczny Bank" 2007, nr 2 – 3.

Ochman P., *Rola Komisji Nadzoru Finansowego w karnej ochronie rynku finansowego,* „Ius Novum" 2016, nr 4.

Ochnio M., *Rekomendacje organu nadzoru bankowego w świetle polskiego systemu źródeł prawa,* [w:] *Źródła prawa z perspektywy piętnastu lat obowiązywania Konstytucji,* red. M. Zubik, R. Puchta, Warszawa 2013.

Ofiarski Z., *Prawo bankowe*, Kraków 2005.

Ofiarski Z., *Prawo bankowe. Komentarz do art. 138 pr. bank.,* Warszawa 2013.

Ofiarski Z., *Rola Soft Law w regulacji rynku finansowego na przykładzie rekomendacji i wytycznych Komisji Nadzoru Finansowego,* [w:] *Prawo rynku finansowego. Doktryna, instytucje, praktyka,* red. A. Jurkowska – Zeidler, M. Olszak, Warszawa 2016.

Ofiarski Z., *Prawo bankowe,* Warszawa 2017.

Ofiarski Z., *Istota i zakres kontroli wykonywanej przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny,* „Białostockie Studia Prawnicze*"* 2019, vol. 24, nr 3.

Ofiarski Z., *Prawo bankowe,* wyd. 6, Warszawa 2021.

Olszak M., *Rekomendacje organu nadzoru bankowego – geneza, przedmiot regulacji oraz charakter prawny,* „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego", Warszawa 2010, nr 11.

Olszak M., *Bankowe normy ostrożnościowe,* Białystok 2011.

Olszak M., *Zmiany dotychczasowych rozwiązań prawnych w zakresie nadzoru nad rynkiem finansowym Unii Europejskiej – wybrane problemy,* [w:] *Przyszłość Unii Europejskiej w świetle jej ustroju walutowego i finansowego,* red. C. Kosikowski, Białystok 2013.

Olszak M., *Wydawanie przez Komisję Nadzoru Finansowego wytycznych dotyczących sektora ubezpieczeniowego jako przykład zintegrowanego podejścia do wykonywania nadzoru nad rynkiem finansowym,* [w:] *Prawo rynku finansowego: doktryna, instytucje, praktyka,* red. A. Jurkowska – Zeidler, M. Olszak, Warszawa 2016.

Olszak M., *Zintegrowany nadzór finansowy a ryzyko instytucji finansowych,* [w:] *Ryzyko instytucji finansowych. Współczesne trendy i wyzwania,* red. T. Czerwińska, K. Jajuga, Warszawa 2016.

Olszak M., *Regulacje systemu finansowego w Unii Europejskiej a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – wybrane zagadnienia,* „Studia Europejskie" 2016, nr 4.

Oręziak L., *Rynek finansowy Unii Europejskiej,* Warszawa 1999.

Oręziak L., *Kierunki zmian w funkcjonowaniu rynku finansowego UE,* „Bank i Kredyt" 2003, nr 7.

Orlicki M., *Ubezpieczenia obowiązkowe,* Warszawa 2011.

Ostalecka A., *Kryzysy bankowe i metody ich przezwyciężania*, Warszawa 2009.

Ostrowska D., *System nadzoru i bezpieczeństwa na rynku finansowym w Polsce*, Warszawa 2013.

Owsiak S., *Podstawy nauki finansów,* Warszawa 2002.

Oziębała W., *Współczesne tendencje kształtowania się modelu nadzoru bankowego. Nadzór makro i mikroostrożnościowy,* Warszawa 2020.

Pabian S., Wajda P., *Nauka prawna i skutki rekomendacji Komisji Nadzoru Finansowego kierowanych do zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji,* „Wiadomości Ubezpieczeniowe" 2015, nr 1.

Paczuła C., *Kontrola wewnętrzna jako element procesu zarządzania,* Warszawa 2003.

Padoa – Schioppa T., *Central banks and financial stability: exploring the land in between,* „The Second ECB Central Banking Conference on the Transformation of the European Financial System" Frankfurt 24 – 25 października 2002.

Pawlikowski A., *Polski system gwarantowania depozytów na tle rozwiązań zastosowanych w innych państwach UE,* „Materiały i Studia" 2005, z. 193.

Pawlikowski A., *Problemy, zakres i kryteria wyboru w kształtowaniu systemu gwarantowania depozytów w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych,* „Bezpieczny Bank*"* 2005, nr 2.

Pawłowicz L., *Dlaczego potrzebujemy nowej architektury sieci bezpieczeństwa finansowego w Unii Europejskiej,* [w:] *Wybrane zagadnienia teorii oraz praktyki finansów,* red. J. Nowakowski, J. Ostaszewski, Warszawa 2005.

Pawłowicz L., *Nowa architektura nadzoru bankowego na jednolitym rynku finansowym,* [w:] *Polska wobec integracji rynku finansowego w Unii Europejskiej,* red. L. Pawłowicz, Gdańsk 2006.

Pawłowicz L., *Sieć bezpieczeństwa finansowego w Unii Europejskiej a Strategia Lizbońska,* [w:] *Strategia Lizbońska a zarządzanie wartością,* red. L. Pawłowicz, Warszawa 2006.

Pawłowski S., *Pozycja ustrojowa Komisji Nadzoru Finansowego,* [w:] *Aktualne problemy konstytucyjne w świetle wniosków, pytań prawnych i skarg konstytucyjnych do Trybunału Konstytucyjnego,* red. P. Daniluk, P. Radziewicz, Warszawa 2010.

Peszkowski S., *System finansowania kosztów nadzoru nad rynkiem finansowym,* Warszawa 2016.

Peters A., *Soft law as a new mode of governance,* [w:] *The Dynamics of Change in EU Governance,* red. U. Diedrichs, W. Reiners, W. Wessels, Cheltenham – Northampton 2011.

Piaszczyk A., *Audyt a kontrola – porównanie,* „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach" 2017, nr 333.

Piechowiak M., *Prawne a pozaprawne pojęcia dobra wspólnego,* [w:] *Dobro wspólne. Teoria i praktyka,* red. W. Arndt, F. Longchamps de Bérier, K. Szczucki, Warszawa 2013.

Pilecka A., *Plan działań w zakresie usług finansowych (FSAP) – założenia, realizacja i wpływ na rynki finansowe w Unii Europejskiej,* [w:] *Integracja rynków finansowych w Unii Europejskiej od A do Z,* red. M. Iwanicz – Drozdowska, Warszawa 2009.

Piotrowska A., *Ochrona stabilności rynku finansowego jako splot funkcji administracji gospodarczej,* [w:] *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda,* red. J. Niczyporuk, Paryż 2011.

Piotrowska A., *Ochrona klienta na rynku ubezpieczeniowym. Studium publicznoprawne,* Warszawa 2019.

Pisarewicz P., *Analiza regulacji nadzorczych oraz ocena działalności Komisji Nadzoru Finansowego w kontekście ochrony klientów sektora ubezpieczeniowego,* [w:] *Ochrona konsumenta na polskim i międzynarodowym rynku finansowym,* red. J. Monkiewicz, E. Rutkowska – Tomaszewska, Warszawa 2019.

Pływaczewski E.W., Guzik – Makaruk E.M., *Ochrona rynków finansowych – przeciwdziałanie patologiom. Wprowadzenie do problematyki prania pieniędzy,* [w:] *Przeciwdziałanie patologiom na rynkach finansowych: od edukacji ekonomicznej po prawnokarne środki oddziaływania,* red. E.W. Pływaczewski, Warszawa 2015.

Pochmara W., Zapała A., *Prawa uczestnika funduszu inwestycyjnego i sposób ich realizacji,* Warszawa 2004.

Pomorska A., *Charakter polskiego prawa bankowego i bariery w procesie dostosowawczym polskiego systemu bankowego,* [w:] *Dostosowywanie polskiego systemu bankowego do standardów Unii Europejskiej,* red. A. Pomorska, Lublin 1999.

Popowska B., *Zezwolenia a swoboda działalności gospodarczej,* „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2005, z. 4.

Prokopowicz D., *Struktura i funkcje nowego systemu bankowego w Polsce,* [w:] *Finanse i bankowość. Teoria i praktyka,* red. A. Dmowski, J. Sarnowski, D. Prokopowicz, Warszawa 2008.

Pruski J., *Problemy architektury sieci stabilności finansowej na tle doświadczeń globalnego kryzysu finansowego,* „Bezpieczny Bank" 2010, nr 3.

Przybylska – Kapuścińska W., *Współczesny nadzór finansowy w państwach członkowskich Unii Europejskiej z Europy Środkowo – Wschodniej,* [w:] *Współczesne finanse. Stan i perspektywy rozwoju rynku finansowego,* red. D. Dziawgo, Toruń 2008.

Puławski M., *Odpowiedzialność banków centralnych za stabilność finansową,* [w:] *Współczesna bankowość centralna,* red. W. L. Jaworski, A. Szelągowska, Warszawa 2012.

Puławski M., *Dwieście lat minęło. Krótkie opisanie dziejów giełd papierów wartościowych w Polsce,* „Finanse, Rynki finansowe, Ubezpieczenia*"* Szczecin 2017, nr 5.

Pyka I., *Bank centralny na współczesnym rynku pieniężnym,* Warszawa 2010.

Pyła M., *Współpraca systemu gwarantowania depozytów z innymi ogniwami sieci bezpieczeństwa finansowego*, „Bezpieczny Bank" 2007, nr 2.

Radziszewski E., *Zadania i kompetencje organów administracji publicznej po reformie ustrojowej państwa,* Warszawa 2000.

Rolski M., *Implementacja pakietu CRD IV/CRR – konsekwencje dla sektora banków spółdzielczych w Polsce (wybrane zagadnienia),* „Studia Ekonomiczne" 2018, t. 347.

Romano R., *The Need for Competition in International Securities Regulation, "*Theoretical Inquiries in Law" 2001, nr 2.

Rutkowska E., *Nadzór bankowy,* [w:] *Prawo bankowe w zarysie,* red. E. Fojcik – Mastalska, Wrocław 2004.

Rutkowska E., *Nadzór bankowy, nadzór skonsolidowany i nadzór uzupełniający,* [w:] *Nadzór administracyjny od prewencji do weryfikacji,* red. C. Kociński, Wrocław 2006.

Rutkowska E., *Problem integracji nadzoru nad rynkiem finansowym w Polsce,* „Gdańskie Studia Prawnicze" 2007, t. 16.

Rutkowska E., *Sąd Polubowny Komisji Nadzoru Finansowego nowym rozwiązaniem w zakresie alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów między uczestnikami rynku finansowego,* „ADR Arbitraż i Mediacja" 2008, nr 4.

Rutkowska E., Wojtczak D., *Alternatywne sposoby rozwiązywania sporów między bankiem a konsumentem usług bankowych,* „Prawo Bankowe" 2008, nr 7 – 8.

Rutkowska E., Zawadzka P., *Zadania Komisji Nadzoru Finansowego a sytuacja prawna inwestora na rynku kapitałowym,* „Prawo Bankowe" 2008, nr 5.

Rutkowska – Tomaszewska E., *Ewolucja zadań Komisji Nadzoru Finansowego w zakresie ochrony klienta usług finansowych w świetle ostatnich zmian legislacyjnych,* [w:] *XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym – ocena dokonań i wnioski na przyszłość,* red. Z. Ofiarski, Szczecin 2014.

Rybicki Z., *Prawo wodne. Komentarz – teksty*, Warszawa 1965.

Safjan M., *Wprowadzenie,* [w:] *Konstytucja RP, Komentarz do art. 1 – 86,* red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

Samborski A., *Integracja rynków finansowych w Europie,* „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2005, nr 3.

Sarnecki P., *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej,* Warszawa 1999.

Schinasi G. J., *Safeguarding Financial Stability. Theory and Practice,* Washington 2005.

Senden J., *Soft Law in European Community Law,* „Hard Publishing" 2004, vol. 24.

Schinasi G.J., *Defining Financial Stability*, „IMF Working Paper" 2004, No. 187.

Serowaniec M., Włoch W., *Kategoria bezpieczeństwa w ujęciu prawno – filozoficznym*, „Studia Iuridica Toruniensia" 2016, nr 1.

Siudek T., *Wybrane zagadnienia z finansów,* Warszawa 2006.

Skoczylas A. [w:] *Obrót instrumentami finansowymi. Komentarz*, red. T. Sójka, Warszawa 2022.

Skoczylas P., *Sankcje nakładane na członków zarządu banku na podstawie art. 141 prawa bankowego jako przykład kary administracyjnej*, „Prawo Bankowe" 2000, nr 12.

Skopowski M., *Sektor bankowy w Polsce,* [w:] *Pośrednictwo finansowe w Polsce,* red. W. Przybylska – Kapuścińska, Warszawa 2009.

Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz,* wyd. VII, Warszawa 2013.

Skrzypek S. , *Banki centralne wobec światowego kryzysu*, [w:] *Zrozumieć kryzys. Banki centralne wobec kryzysu ekonomicznego,* red. J. Osiński, Warszawa 2010.

Skuczyński P., *Soft law w perspektywie teorii prawa,* [w:] *System prawny a porządek prawy,* red. O. Bogucki, S. Czepita, Szczecin 2008.

Sławiński A., *Polityka pieniężna,* Warszawa 2011.

Smaga P., *Rola banku centralnego w zapewnianiu stabilności finansowej,* Warszawa 2017.

Smaga P., *Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego i wyzwania przed nią stojące,* „Bezpieczny Bank" 2011, nr 1.

Smółko M., *Modele nadzoru bankowego w Polsce na tle wybranych krajów wysoko rozwiniętych,* „Biuletyn Bankowy" 2002, t. 10.

Smykla B., *Nadzór bankowy w ustawie o nadzorze nad rynkiem finansowym – wybrane zagadnienia,* „Prawo Bankowe" 2007, nr 1.

Sobolewski L., [w:] M. Bączyk, A. Kostecki, M. Michalski, W. Popiołek, L. Sobolewski, M. Stec, F. Zoll, *Prawo gospodarcze i handlowe*, t. 4: *Prawo papierów wartościowych,* Warszawa 2004.

Sokolewicz W., *Rzeczpospolita Polska – demokratyczne państwo prawne (uwagi na tle ustawy 29 XII 1989 o zmianie Konstytucji),* „Państwo i Prawo" 1990, z. 4.

Sokołowska A., *Nadzór nad rynkiem finansowym,* [w:] *System nadzoru i bezpieczeństwa na rynku finansowym w Polsce,* red. D. Ostrowska, Warszawa 2013.

Solarz J. K., *Rozwój systemów bankowych,* Warszawa 1996.

Solarz J. K., *Międzynarodowy system finansowy. Analiza instytucjonalno – porównawcza,* Warszawa 2001.

Solarz J. K., *Bankowość międzynarodowa,* Warszawa 2004.

Solarz J.K., *Zarządzanie ryzykiem systemu finansowego,* Warszawa 2008.

Solarz J.K., *Prawne aspekty ryzyka systemu finansowego,* „Prawo Bankowe" 2008, nr 10.

Solarz J.K., Klamut E., *Teoria stabilności finansowej. Test praktyki XXI wieku,* „Przedsiębiorczość i Zarządzanie" 2014, t. XV, z. 9, cz. III.

Solarz J. K., *Zarządzanie ryzykiem systemu finansowego. Perspektywa poznawcza,* „Problemy zarządzania" 2015, nr 13.

Sowiński R., *O definiowaniu „nadzoru" w prawie administracyjnym i prawie gospodarczym publicznym,* [w:] *Księga Jubileuszowa z okazji 15 – lecia Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego,* red. Z. Ofiarski, Szczecin 2004.

Sroka I., Wajda P., *Indywidualna interpretacja Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie produktów i usług mających na celu rozwój innowacyjności rynku finansowego*, „Monitor Prawa Bankowego" 2021, nr 3.

Srokosz W., *Pojęcie usług finansowych w regulacjach prawnych Unii Europejskiej,* „Prawo Bankowe" 2000, nr 9.

Srokosz W., *Banki i parabanki a zasada równej konkurencji,* [w:] *Sanacja finansów publicznych w Polsce. Ogólnopolska Konferencja Naukowa. Aspekty prawne i ekonomiczne,* red. K. Święch, A. Zalcewicz, Szczecin 2005.

Staniek Z., *Instytucje: rynki finansowe a kapitał społeczny w dobie globalizacji,* [w:] *Gospodarka Polski: system funkcjonowania w dobie globalizacji i internacjonalizacji procesów ekonomicznych,* red. R. Bartkowiak, J. Ostaszewski, Warszawa 2009.

Stanisławiszyn P., *Komitet Stabilności Finansowej,* [w:] *Bezpieczeństwo rynku finansowego,* red. E. Fojcik – Mastalska, E. Rutkowska – Tomaszewska, Wrocław 2010.

Stanisławiszyn P., *Perspektywy zmian europejskich regulacji w zakresie nadzoru finansowego w 2011 r.,* [w:] *Wyzwania regulacyjne wobec doświadczeń globalnego kryzysu finansowego,* red. J. Szambelańczyk, Warszawa 2011.

Stanisławiszyn P., *Status Komisji Nadzoru Finansowego w polskim systemie bankowym,* [w:] *Problemy współczesnej bankowości. Zagadnienia prawne,* red. W. Góralczyk, Warszawa 2014.

Stanisławiszyn P., *Nadzór makroostrożnościowy w Unii Europejskiej. Jak bardzo potrzebny? Jak bardzo skuteczny?* [w:] *Nowe koncepcje i regulacje nadzoru finansowego,* red. W. Rogowski, Kraków – Warszawa 2014.

Stangret – Smoczyńska A., *Bank jako osoba prawna szczególnego rodzaju,* „Acta Universitatis Wratislaviensis" 2008, nr 304.

Starościak J., *Elementy nauki administracji,* Warszawa 1957.

Starościak J., *Decentralizacja administracji,* Warszawa 1960.

Starościak J., *Administracja. Zagadnienia teorii i praktyki,* Warszawa 1974.

Stawecki T., *Prawo i zaufanie. Refleksja czasu kryzysu,* [w:] *Normalność i kryzys. Jedność czy różnorodność,* red. J. Oniszczuk, Warszawa 2010.

Stefaniuk M.E., *Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz procesie stanowienia i stosowania prawa w latach 1989 – 2007,* Lublin 2009.

Stefański M., *Kierunki ewolucji sektora bankowego w Polsce po 1989 r.,* Włocławek 2006.

Stelmach A., *System gwarantowania depozytów w Polsce,* [w:] *Współczesny system bankowy. Ujęcie instytucjonalne,* Warszawa 2013.

Stempniak D., *Konsekwencje de iure oraz de facto umieszczenia podmiotu gospodarczego na liście ostrzeżeń publicznych Komisji Nadzoru Finansowego,* [w:] *Z badań nad prawem, administracją i myślą polityczną,* red. M. Sadowski, Wrocław 2015.

Stępień K., *Refleksje nad sprawnością sektora bankowego w świetle procesów globalizacji,* [w:] *Zarządzanie finansami. Biznes, bankowość i finanse na rynkach wschodzących,* red. D. Zarzecki, Szczecin 2005.

Stocka A., Kołacz J., *Zintegrowany nadzór nad rynkiem finansowym w Polsce,* Warszawa 2009.

Stopyra A., *Komentarz do art. 141f,* [w:] *Prawo bankowe. Komentarz,* red. H. Gronkiewicz – Waltz, Warszawa 2013.

Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne,* Warszawa 2005.

Suchocka H., *Aktualność wartości chronionych przez Konstytucję z 1997 r.*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2018, nr 2.

Supernat J., *Miejsce i znaczenie soft law w prawie publicznym Unii Europejskiej,* [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego,* red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009.

Supernat J., *Koncepcja sieci organów administracji publicznej,* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24 – 27 września 2006 r.,* red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.

Sura R., *Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako podmiot administracji finansowej zapewniający bezpieczeństwo deponentów,* [w:] *Władztwo administracyjne.*

Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium, red. J. Łukaszewicz, Rzeszów 2012.

Sura R., *Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako podmiot administrujący,* Lublin 2013.

Sura R., *Zaufanie do podmiotów administracji finansowej w dobie kryzysu,* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlaźlak, Warszawa 2015.

Sura R., *Niezależność Narodowego Banku Polskiego a relacje z Parlamentem RP*, „Przegląd Sejmowy" 2021, nr 4.

Sylwestrzak A., *Kontrola administracji,* Koszalin 1998.

Synder F., *Soft Law and Institutional Practice in the European Community,* [w] *The Construction of Europe,* red. S. Martin, London 1994.

Szaraniec M., *Nadzór nad rynkiem ubezpieczeń gospodarczych,* Kraków 2004.

Szaraniec M., *Potrzeba zmian w zakresie funkcji kompensacyjnej UFG w razie niemożności wypłaty świadczenia pieniężnego w przypadku upadłości zakładu ubezpieczeń,* „Acta Universitatis Lodziensis Folia Iuridica" 2013, nr 72.

Szczepańska O., *Podstawowe przesłanki założenia i struktura sieci bezpieczeństwa finansowego w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych,* „Bezpieczny Bank" 2005, nr 1.

Szczepańska O., *Rola banku centralnego w sieci bezpieczeństwa finansowego,* „Bezpieczny Bank" 2007, nr 2 – 3.

Szczepańska O., *Stabilność finansowa jako cel banku centralnego,* Warszawa 2008.

Szczęsny R., *Zarząd w spółkach kapitałowych,* Zakamycze 2004.

Szczęśniak P., *Status prawny Narodowego Banku Polskiego w świetle przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Wybrane zagadnienia, „*Studenckie Zeszyty Naukowe*"* 2013 vol. 16, no 23.

Szewczyk Ł., *Specyfika infrastruktury sektora bankowego i jej ewolucja,* [w:] *Infrastruktura rynku finansowego. Kierunki zmian i ich skuteczność w ujęciu międzysektorowym,* red. M. Capiga, G. Szustak, W. Gradoń, Ł. Szewczyk, Warszawa 2019.

Szponar P.J., *Rola polityki makroostrożnościowej w zapobieganiu kryzysom finansowym,* „Materiały i Studia" 2012, nr 278 .

Springer W., *Bezpieczeństwo systemu bankowego, konkurencja czy współpraca?* Warszawa 2001.

Szrama M., *Instrumenty rynku finansowego*, Warszawa 2010.

Szreniawska M., Szreniawski P., *System nadzoru i kontroli nad instytucjami finansowymi z perspektywy nauk administracyjnych,* [w:] *Rynek usług finansowych: inwestycyjnych, bankowych i ubezpieczeniowych – między teorią a praktyką,* red. J. Olszewski, Warszawa 2020.

Szreniawski J., *Prawo Administracyjne,* Lublin 1993.

Szumański A., *Prawo publicznego obrotu papierami wartościowymi* [w:] *Prawo papierów wartościowych,* red. S. Włodyka Kraków 1995.

Szustak G., *Bank centralny jako ogniwo sieci bezpieczeństwa finansowego,* [w:] *Sieć bezpieczeństwa finansowego,* red. M. Capiga, W. Gradoń, G. Szustak, Warszawa 2010.

Szustak G., *Bank centralny jako ogniwo sieci bezpieczeństwa finansowego,* [w:] *Sieć bezpieczeństwa finansowego,* red. M. Capiga, Warszawa 2018.

Szwarc M., *Modele regulacji rynku wewnętrznego – integracja negatywna i pozytywna,* [w:] *Prawo rynku wewnętrznego,* red. D. Kornobis – Romanowska, Warszawa 2020.

Szydło M., *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych,* „Studia Prawnicze" 2003, nr 4.

Szymanek T., *Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej*, Warszawa 2005.

Szymański W., *Niepewność i niestabilność gospodarcza. Gwałtowny wzrost i co dalej?* Warszawa 2011.

Śliwa – Wajda M., *Interpretacja indywidualna Komisji Nadzoru Finansowego jako prawna forma działania administracji publicznej – charakterystyka instytucji*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2020, nr 9.

Świderski A., *Kryzys finansowy 2007 – 2009 jako efekt dysfunkcji legislacyjnych w systemie prawa,* „Czasopismo Kwartalne Całego Prawa Handlowego, Upadłościowego oraz Rynku Kapitałowego" 2009, nr 2.

Świniarski J., *Bezpieczeństwo w ujęciu aksjologicznym,* [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem – wyzwania XXI wieku,* red. M. Lisiecki, Warszawa 2008.

Taylor J.B., *Zrozumieć kryzys finansowy. Przyczyny, skutki, interpretacje,* Warszawa 2010.

Taylor M., *Twin Peaks: a Regulatory Structure for a New Century,* 1995.

Torończak M., *Komitet Stabilności Finansowej po zmianach*, „Monitor Prawa Bankowego" 2017, nr 5.

Tuleja P., *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003.

Tupin R., *Niezależność NBP a obowiązek dbałości o stan gospodarki narodowej (uwagi krytyczne i wnioski de lege ferenda),* „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2002, nr 6.

Tyszkiewicz L., *Problem odpowiedzialności karnej osób prawnych (zakładów pracy) w polskim systemie prawnym*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego" 1964, nr 54.

Ušák M., *Kary pieniężne i kary finansowe w ramach nadzoru bankowego,* [w:] *Bezpieczeństwo rynku finansowego,* red. E. Fojcik – Mastalska, E. Rutkowska – Tomaszewska, Wrocław 2010.

Vieves X., *Competition and stability in banking,* "Centre for Economic Policy Research", August 2010, No 50.

Wajda P., *Rola decyzji administracyjnej w nadzorze nad polskim systemem finansowym,* Warszawa 2009.

Wajda P., *Pozycja prawnoustrojowa i skład Komisji Nadzoru Finansowego – klika uwag krytycznych,* „Przegląd Prawa Publicznego" 2009, t. 7 – 9.

Wajda P., *Efektywność informacyjna rynku giełdowego,* Warszawa 2011.

Wajda P., *Charakter listy ostrzeżeń publicznych,* „Monitor Prawa Bankowego" 2013, nr 6.

Wajda P., *Rekomendacje Komisji Nadzoru Finansowego dla rynku ubezpieczeń i reasekuracji – soft law w wersji hard?* [w:] *Źródła prawa. Teoria i praktyka,* red. T. Giaro, Warszawa 2016.

Wajda P., *Zgoda Komisji Nadzoru Finansowego na powołanie dwóch członków zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji – wybrane aspekty,* „Wiadomości Ubezpieczeniowe" 2016, nr 1.

Walczak M., *Nowe instytucje paneuropejskiego nadzoru systemu finansowego: Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego i Europejski System Organów Nadzoru Finansowego,* [w:] *Gospodarka. Nowe perspektywy po kryzysie,* red. M. Kalinowski, M. Pronobis, Warszawa 2010.

Wasilkowski A., *Przestrzeganie prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP),* [w:] *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne,* red. K. Wójtowicz, Warszawa 2006.

Welland K.C., Borchart G.M., *Soft Law in European Community Law, „*European Law Review*"* 1989, nr 14.

Węcławski J., *System bankowy w Polsce,* Rzeszów 2000.

Wieńczyło – Chlabisz J., Bieniek – Koronkiewicz E., *Podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej,* Warszawa 2002.

Wierzba R., *Pożyczkodawca ostatniej instancji jako element sieci bezpieczeństwa finansowego w Unii Europejskiej,* [w:] *Współczesne finanse. Stan i perspektywy rozwoju bankowości,* red. T. Dziawgo, Toruń 2008.

Wierzba R., *Polski sektor bankowy wobec wyzwań związanych z kryzysem finansowym w strefie euro,* Sopot 2014.

Wierzbicki J., Wojno B., *Wprowadzenie do zagadnień nadzoru uzupełniającego nad instytucjami finansowymi w konglomeracie finansowym,* „Prawo Bankowe" 2006, nr 1.

Wierzbowski M., *Charakter prawny stosunków w organizacjach społecznych,* Warszawa 1976.

Wierzbowski M., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009.

Wierzbowski M., *Współpraca niezależnych organów administracji publicznej,* „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2014, z. 2.

Wierzbowski M., Jagielski J., Lang J., Szubiakowski M., Wiktorowska A., *Prawo administracyjne,* red. M. Wierzbowski, Warszawa 2017.

Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Polskie prawo administracyjne,* Warszawa 2008.

Wiktorowska A., *Nadzór, kontrola, koordynacja, kierownictwo,* [w:] *Prawo administracyjne,* red. M. Wierzbowski, Warszawa 2003.

Wiktorowska A., *Prawne formy działania administracji*, [w:] *Prawo administracyjne,* red. M. Wierzbowski, Warszawa 2007.

Wiktorzak A., *Komisja Nadzoru Finansowego jako organ nadzoru nad instytucjami sektora bankowego,* Katowice 2014.

Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania,* Warszawa 2008.

Wojciechowski M., *Pewność prawa,* Gdańsk 2014.

Wojtczak D., *Soft law i mechanizmy nielegislacyjne jako instrumenty integracji rynku usług bankowych Unii Europejskiej,* „Monitor Prawa Bankowego" 2012, nr 1.

Wojtczak – Samoraj D., *Kilka uwag na temat otoczenia regulacyjnego rynku finansowego Unii Europejskiej,* „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny" 2014, nr 5.

Wojtczak – Samoraj D., *Cele unijnego prawa rynku finansowego,* [w:] *Instytucje prawnofinansowe w warunkach kryzysu gospodarczego,* red. W. Miemiec, K. Sawicka, Warszawa 2014.

Woźniak M., *Administracja publiczna wobec prawa wspólnotowego,* [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego,* red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009.

Wronkowska S., *Więź treściowa systemu norm prawnych – „zasady prawa",* [w:] *Zarys teorii państwa i prawa,* red. A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziembiński, Warszawa 1992.

Wronkowska S., *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa,* cz. I, Poznań 2002.

Wronkowska S., *Charakter prawny demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej),* [w:] *Państwo prawa. Demokratyczne państwo prawne. Antologia,* red. J. Kowalski, Warszawa 2008.

Wronkowska S., Zieliński M., *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe,* Warszawa 1974.

Wronkowska S., Zieliński M., *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej,* Warszawa 2021.

Wyrzykowski M., *Zasada demokratycznego państwa prawnego,* [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji,* red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998.

Zacharko L., *Tradycyjne a współczesne pojęcie kontroli i jej zasięg,* [w:] *Administracyjne procedury kontrolne. Wybrane zagadnienia.,* red. A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, Katowice 2016.

Zając J., *Bezpieczeństwo państwa,* [w:] *Bezpieczeństwo państwa. Wybrane problemy,* red. K. A. Wojtaszczyk, A. Majerska – Sosnowska, Warszawa 2009.

Zalcewicz A., *Czy regulacje finansowo – prawne są w Polsce instrumentem świadomej i odpowiedzialnej polityki państwa?* [w:] *Sanacja finansów publicznych w Polsce. Ogólnopolska Konferencja Naukowa. Aspekty prawne i ekonomiczne,* red. K. Święch, A. Zalcewicz, Szczecin 2005.

Zalcewicz A., *Polskie prawo bankowe jako element systemu prawa regulującego funkcjonowanie jednolitego rynku finansowego w Unii Europejskiej,* [w:] *Koncepcje suwerenności. Zbiór studiów,* red. I. Gawłowicz, I. Wierzchowiecka, Warszawa 2005.

Zalcewicz A., *Zmiany struktury instytucjonalnej i koncepcji nadzoru nad jednolitym rynkiem finansowym UE,* [w:] *System finansów publicznych. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku,* red. A. Dobaczewska, E. Juchniewicz, T. Sowiński, Warszawa 2010.

Zalcewicz A., *Polskie i unijne tendencje regulacyjne po transformacji ustrojowej w Polsce a rola banków spółdzielczych na współczesnym rynku finansowym – przyczynek do dyskusji,* [w:] *Prawo finansowe po transformacji ustrojowej. Międzynarodowe i europejskie prawo podatkowe. Zjazd Katedr Prawa Finansowego i Podatkowego, Łódź 5 – 6 czerwca 2012 r.,* red. I. Mirek, T. Nowak, Łódź 2013.

Zalcewicz A., *Bank lokalny: studium prawne,* Warszawa 2013.

Zalega K., *Wpływ nadzoru bankowego na sektor bankowy w świetle najnowszych badań,* „Bank i Kredyt" 2003, nr 10.

Zaleska M., *The System of Deposit Guarantees and of the Banking System in Poland in the Context of Global Systemic Challenges,* [w:] *The Banking System in Poland,* red. H. Żukowska, M. Żukowski, Lublin 2008.

Zaleska M., *Nadzór nad rynkiem finansowym, ze szczególnym uwzględnieniem nadzoru bankowego,* [w:] *Współczesna bankowość,* red. M. Zaleska, Warszawa 2007.

Zaleska M., *Nadzór nad rynkiem finansowym ze szczególnym uwzględnieniem nadzoru bankowego,* [w:] *Współczesna bankowość,* red. M. Zaleska, Warszawa 2009

Zaleska M., *Charakterystyka sektora bankowego,* [w:] *Świat bankowości,* red. M. Zaleska, Warszawa 2018.

Zapadka P., *Aspekty prawne funkcjonowania rynku finansowego w Polsce,* „Bank i Kredyt" 2002, nr 1.

Zawadzka P., *Stan i kierunki rozwoju regulacji prawnych w zakresie gwarantowania depozytów,* [w:] *Koncepcje suwerenności. Zbiór studiów,* red. I. Gawłowicz, I. Wierzchowiecka, Warszawa 2005.

Zawadzka P., *Ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Komentarz,* Warszawa 2009.

Zawadzka P., *Pojęcie i zakres prawa rynku finansowego,* [w:] *Prawo finansowe,* red. R. Mastalski, E. Fojcik – Mastalska, Warszawa 2011.

Zawadzka P., *Modele nadzoru rynku finansowego. Aspekty prawne,* Warszawa 2017.

Zawadzka P., *Nadzór rynku finansowego w Unii Europejskiej. Krajowe organy regulacyjne i kontrola sądowa,* Warszawa 2018.

Zawadzka P., *Komisja Nadzoru Finansowego,* [w:] *Rynki finansowe. Organizacja, uczestnicy, instytucje*, red. U. Banaszczak – Soroka, Warszawa 2019.

Zawadzka Z., *Warunki bezpieczeństwa banków i ich klientów,* [w:] *Banki Polskie,* red. J. Piasecka, J. Witecka, Warszawa 1999.

Zdyb M., *Aksjologiczne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego w Rzeczypospolitej Polskiej,* [w:] *Publicznoprawne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego,* red. M. Zdyb, Warszawa 2014.

Zenc R., *Prowspólnotowa wykładnia polskiego prawa administracyjnego,* [w:] *Wykładnia prawa Unii Europejskiej,* red. C. Mik, Toruń 2008.

Zieliński M., *Konstytucyjne zasady prawa,* [w:] *Charakter i struktura norm Konstytucji,* red. J. Trzciński, Warszawa 1997.

Ziembiński Z., *Logika praktyczna,* Warszawa 2017.

Ziemski K., *Zasady ogólne prawa administracyjnego,* Poznań 1989.

Ziemski K., *Formy prawne realizacji materialnego prawa administracyjnego,* [w:] *Rola prawa administracyjnego a ochrona prawa jednostki,* red. Z. Leoński, Poznań 1998.

Ziemski K., Jędrzejczak M., *Pojęcie dyskrecjalności a pojęcie luzów decyzyjnych,* [w:] *Dyskrecjonalność w prawie administracyjnym,* red. K. Ziemski, M. Jędrzejczak, Poznań 2015.

Zięba R., *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego: koncepcje – struktury – funkcjonowanie,* Warszawa 2004.

Zięba – Załucka H., *Konstytucyjne aspekty bezpieczeństwa,* „Studia Iuridica Lubliniensia" 2014, t. 22.

Zubik M., *Narodowy Bank Polski (Analiza konstytucyjno – ustrojowa)*, „Państwo i Prawo", 2001, z. 6.

Zych R., *Sposób kreacji Prezesa Narodowego Banku Polskiego w ujęciu historycznoprawnym,* „Roczniki Nauk Prawnych", 2019, t. XXIX, nr 2.

Zygierewicz M., *Bankowy Fundusz Gwarancyjny – ocena pierwszych miesięcy funkcjonowania systemu,* Warszawa 1995.

Zygierewicz M., *Wyzwania dla rozwoju rynku bankowego związane z nowym otoczeniem społeczno – gospodarczym,* [w:] *Banki w nowym otoczeniu społecznym, gospodarczym i technologicznym,* red. E. Miklaszewska, Warszawa 2019.

Żabińska J., *Znaczenie działań zmierzających do ograniczenia ryzyka systemowego związanego z funkcjonowaniem ważnych (istotnych) systemowo instytucji finansowych (SIFI),* [w:] *Zapobieganie i zarządzanie kryzysem finansowym,* red. J. Żabińska, K. Mitręga – Niestrój, B. Puszer, Warszawa 2012.

WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH

1. Akty prawa Unii Europejskiej

Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Lotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Slowenii i Republiki Slowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Dz. U. UE. L. z 2003 r. Nr 236, str. 33 ze zm.)

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 326/47 z 26.10.2012)

Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 326/13 z 26.10.2012)

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. U. z 2009 r., Nr 203, poz. 1569)

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 94/19/WE z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (Dz. U. UE. L. z 1994 r., Nr 135, str. 5 ze zm.)

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 97/9/WE z dnia 3 marca 1997 r. w sprawie systemów rekompensat dla inwestorów (Dz. U. UE. L. z 1997 r., Nr 84, str. 22)

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 98/26/WE z dnia 19 maja 1998 r. w sprawie zamknięcia rozliczeń w systemach płatności i rozrachunku papierów wartościowych (Dz. U. UE. L. z 1998 r., Nr 166, str. 45 ze zm.)

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/26/WE z dnia 16 maja 2000 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do ubezpieczenia w zakresie odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych, zmieniająca dyrektywy Rady 73/239/EWG i 88/357/EWG (Dz. U. UE. L. z 2000 r., Nr 181, str. 65 ze zm.)

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/87/WE z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie dodatkowego nadzoru nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń oraz przedsiębiorstwami inwestycyjnymi konglomeratu finansowego i zmieniająca dyrektywy Rady 73/239/EWG, 79/267/EWG, 92/49/EWG, 92/96/EWG, 93/6/EWG i 93/22/EWG oraz dyrektywy 98/78/WE i 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. U. UE. L. z 2003 r., Nr 35, str. 1 ze zm.)

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylająca dyrektywę Rady 87/102/EWG (Dz. U. UE. L. z 2008 r., Nr 133, str. 66 ze zm.)

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/65/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (UCITS) (Dz. U. UE. L. z 2009 r., Nr 302, str. 32 ze zm.)

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/110/WE z dnia 16 września 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje pieniądza elektronicznego oraz nadzoru ostrożnościowego nad ich działalnością, zmieniająca dyrektywy 2005/60/WE i 2006/48/WE oraz uchylająca dyrektywę 2000/46/WE (Dz. U. UE. L. z 2009 r., Nr 267, str. 7 ze zm.)

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz. U. UE. L. z 2009 r., Nr 335, str. 1 ze zm.)

Dyrektywa Komisji 2010/43/UE z dnia 1 lipca 2010 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/65/WE w zakresie wymogów organizacyjnych, konfliktów interesów, prowadzenia działalności, zarządzania ryzykiem i treści umowy pomiędzy depozytariuszem a spółką zarządzającą (Dz. U. UE. L. z 2010 r., Nr 176, str. 42 ze zm.)

Dyrektywa Komisji 2010/44/UE z dnia 1 lipca 2010 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/65/WE w zakresie niektórych przepisów dotyczących łączenia funduszy, modeli funduszy podstawowych i powiązanych oraz procedury powiadamiania (Dz. U. UE. L. z 2010 r., Nr 176, str. 28 ze zm.)

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/78/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie zmiany dyrektyw 98/26/WE, 2002/87/WE, 2003/6/WE, 2003/41/WE, 2003/71/WE, 2004/39/WE, 2004/109/WE, 2005/60/WE, 2006/48/WE, 2006/49/WE i 2009/65/WE w odniesieniu do uprawnień Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych) oraz Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych) (Dz. U. UE. L. z 2010 r., Nr 331, str. 120 ze zm.)

Dyrektywa 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami

kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz. U. UE. L. z 2013 r., Nr 176, str. 338 ze zm.)

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (Dz. U. UE. L. z 2014 r., Nr 173, str. 149 ze zm.)

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniająca dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE (wersja przekształcona) (Dz. U. UE. L. z 2014 r., Nr 173, str. 349 ze zm.)

Dyrektywa 2014/92/UE z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie porównywalności opłat związanych z rachunkami płatniczymi, przenoszenia rachunku płatniczego oraz dostępu do podstawowego rachunku płatniczego (Dz. U. UE. L. z 2014 r., Nr 257, str. 214)

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE (Dz. U. UE. L. z 2015 r., Nr 141, str. 73 ze zm.)

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2366 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, zmieniająca dyrektywy 2002/65/WE, 2009/110/WE, 2013/36/UE i rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 oraz uchylająca dyrektywę 2007/64/WE (Dz. U. UE. L. z 2015 r., Nr 337, str. 35 ze zm.)

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1060/2009 z dnia 16 września 2009 r. w sprawie agencji ratingowych (Dz. U. UE. L. z 2009 r., Nr 302, str. 1 ze zm.)

Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1031/2010 z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie harmonogramu, kwestii administracyjnych oraz pozostałych aspektów sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych na mocy dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii (Dz. U. UE. L. z 2010 r., Nr 302, str. 1 ze zm.)

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym

i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (Dz. U. UE. L. z 2010 r., Nr 331, str. 1 ze zm.)

Rozporządzenie Rady (UE) nr 1096/2010 z dnia 17 listopada 2010 r. w sprawie powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań w zakresie funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (Dz. U. UE. L. z 2010 r., Nr 331, str. 162)

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), zmiany decyzji nr 716/2009/WE oraz uchylenia decyzji Komisji 2009/78/WE (Dz. U. UE. L. z 2010 r., Nr 331, str. 12 ze zm.)

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1094/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylenia decyzji Komisji 2009/79/WE (Dz. U. UE. L. z 2010 r., Nr 331, str. 48 ze zm.)

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1095/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylenia decyzji Komisji 2009/77/WE (Dz. U. UE. L. z 2010 r., Nr 331, str. 84 ze zm.)

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 236/2012 z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie krótkiej sprzedaży i wybranych aspektów dotyczących swapów ryzyka kredytowego (Dz. U. UE. L. z 2012 r., Nr 86, str. 1 ze zm.)

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 260/2012 z dnia 14 marca 2012 r. ustanawiające wymogi techniczne i handlowe w odniesieniu do poleceń przelewu i poleceń zapłaty w euro oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 924/2009 (Dz. U. UE. L. z 2012 r., Nr 94, str. 22 ze zm.)

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie instrumentów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym, kontrahentów centralnych i repozytoriów transakcji (Dz. U. UE. L. z 2012 r., Nr 201, str. 1 ze zm.)

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 345/2013 z dnia 17 kwietnia 2013 r. w sprawie europejskich funduszy venture capital (Dz. U. UE. L. z 2013 r., Nr 115, str. 1 ze zm.)

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 346/2013 z dnia 17 kwietnia 2013 r. w sprawie europejskich funduszy na rzecz przedsiębiorczości społecznej (Dz. U. UE. L. z 2013 r., Nr 115, str. 18 ze zm.)

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz. U. UE. L. z 2013 r., Nr 176, str. 1 ze zm.)

Rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi (Dz. U. UE. L. z 2013 r., Nr 287, str. 63)

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1022/2013 z dnia 22 października 2013 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego) w odniesieniu do powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań zgodnie z rozporządzeniem Rady (UE) nr 1024/2013 (Dz. U. UE. L. z 2013 r., Nr 287, str. 5)

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014 z dnia 15 lipca 2014 r. ustanawiające jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 (Dz. U. UE. L. z 2014 r., Nr 225, str. 1 ze zm.)

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku (rozporządzenie 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. z 2014 r., Nr 173, str. 1 ze zm.)

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1286/2014 z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie dokumentów zawierających kluczowe informacje, dotyczących detalicznych produktów zbiorowego inwestowania i ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych (PRIIP) (Dz. U. UE. L. z 2014 r., Nr 352, str. 1 ze zm.)

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1129 z dnia 14 czerwca 2017 r. w sprawie prospektu, który ma być publikowany w związku z ofertą publiczną papierów

wartościowych lub dopuszczeniem ich do obrotu na rynku regulowanym oraz uchylenia dyrektywy 2003/71/WE (Dz. U. UE. L. z 2017 r., Nr 168, str. 12 ze zm.)

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1503 z dnia 7 października 2020 r. w sprawie europejskich dostawców usług finansowania społecznościowego dla przedsięwzięć gospodarczych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) 2017/1129 i dyrektywę (UE) 2019/1937 (Dz. U. UE. L. z 2020 r., Nr 347, str. 1 ze zm.)

2. Akty prawa polskiego

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)

Ustawa z 23 marca 1920 r. o nadzorze nad przedsiębiorstwami bankowemi i kantorami wymiany (Dz. U. z 1920 r., Nr 30, poz. 175)

Ustawa z 20 stycznia 1921 r. o organizacji giełd w Polsce (Dz. U. z 1921 r., Nr 13, poz. 71)

Ustawa z 18 marca 1935 r. o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 28 grudnia 1924 r. o organizacji giełd (Dz. U. z 1935 r., Nr 24, poz. 163)

Ustawa z 22 marca 1951 r. o zmianie przepisów dekretu o reformie bankowej (Dz. U. z 1951 r., Nr 18, poz. 143)

Ustawa dewizowa z 28 marca 1952 r. (Dz. U. z 1952 r., Nr 21, poz. 133)

Ustawa z 2 grudnia 1958 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 1958 r., Nr 72, poz. 356)

Ustawa z 2 grudnia 1958 r. o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych (Dz. U. z 1958 r., Nr 72, poz. 357)

Ustawa z 13 kwietnia 1960 r. o prawie bankowym (Dz. U. z 1960 r., Nr 20, poz. 121)

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.)

Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1360 ze zm.)

Ustawa z 3 lipca 1981 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe (Dz. U. z 1981 r., Nr 17, poz. 82)

Ustawa z 26 lutego 1982 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 1982 r., Nr 7, poz. 56)

Ustawa z 26 lutego 1982 r. o statucie Narodowego Banku Polskiego (Dz. U. z 1982 r., Nr 7, poz. 57)

Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 762)

Ustawa z dnia 16 września 1983 r. Prawo spółdzielcze (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 648 ze zm.)

Ustawa z 20 września 1984 r. o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych (Dz. U. z 1984 r., Nr 45, poz. 242)

Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 1989 r., Nr 4, poz. 21)

Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 1989 r., Nr 4, poz. 22)

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych (Dz. U. z 1989 r., Nr 30, poz. 160)

Ustawa z dnia 18 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. z 1990 r., Nr 59, poz. 344)

Ustawa z 22 marca 1991 r. – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi i funduszach powierniczych (Dz. U. z 1991 r., Nr 35, poz. 155)

Ustawa z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1722)

Ustawa z 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz. U. z 1995 r., Nr 4, poz. 18)

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1385 ze zm.)

Ustawa z dnia 06 czerwca 1997 r., Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1138 ze zm.)

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi (t.j. Dz. U. z 2005 r., Nr 163, poz. 1362)

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

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

Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 110)

Ustawa o działach administracji rządowej z 4 września 1997 r. (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2512 ze zm.)

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2022, poz. 1467 ze zm.)

Ustawa z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 380)

Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1595)

Ustawa z 23 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz zmianie innych ustaw (Dz. U. z 2001 r., Nr 111, poz. 1195)

Ustawa z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2002 r., Nr 25, poz. 253)

Ustawa z 27 lipca 2002 r. Prawo dewizowe (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 309)

Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 207)

Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2277 ze zm.)

Ustawa z 1 kwietnia 2004 r. o zmienia ustawy – Prawo bankowe oraz zmianie innych ustaw (Dz. U. z 2004 r., Nr 91, poz. 870)

Ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 681 ze zm.)

Ustawa z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 57)

Ustawa z dnia 15 kwietnia 2005 r. o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń, zakładami reasekuracji i formami 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 2023 r., poz. 188)

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 646 ze zm.)

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2554)

Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 753 ze zm.)

Ustawa z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 845)

Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o Komitecie Stabilności Finansowej (Dz. U. z 2008 r., nr 209, poz. 1317)

Ustawa z 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 776)

Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.)

Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo – kredytowych (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 924 ze zm.)

Ustawa z 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz rządowych instrumentach stabilizacji finansowej (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 396)

Ustawa z 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2010 r., nr 257, poz. 1724)

Ustawa z 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2360 ze zm.)

Ustawa z dnia 12 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o usługach płatniczych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r., poz. 1036)

Ustawa z dnia 23 października 2013 r. o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013, poz. 1567)

Ustawa z 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 187 ze zm.)

Ustawa z 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (t.j. Dz. U. 2022, poz. 2536 ze zm.)

Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 656)

Ustawa z 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2253 ze zm.)

Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 593 ze zm.)

Ustawa z 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 913)

Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku (Dz. U. z 2018 r., poz. 2243 ze zm.)

Ustawa z dnia 25 lutego 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r., poz. 680)

Ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o finansowaniu społecznościowym dla przedsięwzięć gospodarczych i pomocy kredytobiorcom (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 414)

Rozporządzenie Ministra Skarbu z 17 czerwca 1920 r. o organizacji Urzędu nadzoru nad zakładami ubezpieczeń (Dz. U. z 1920 r., Nr 85, poz. 565)

Rozporządzenie Ministra Skarbu z 8 kwietnia 1924 r. w przedmiocie nadzoru nad przedsiębiorstwami trudniącymi się czynnościami bankowymi (Dz. U. z 1924, Nr 33, poz. 342)

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 grudnia 1924 r. o warunkach wykonywania czynności bankowych i nadzorze nad temi czynnościami (Dz. U. z 1924 r., Nr 114, poz. 1018)

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 28 grudnia 1924 r. o organizacji giełd (Dz. U. z 1924 r., Nr 114, poz. 1019)

Rozporządzenie Prezydenta RP z 26 stycznia 1928 r. o kontroli ubezpieczeń (Dz. U. z 1928 r., Nr 8, poz. 64)

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 17 marca 1928 r. o prawie bankowem (Dz. U. z 1928 r., Nr 34, poz. 321)

Rozporządzenie Rady Ministrów z 22 czerwca 1963 r. w sprawie nadzoru i kontroli sprawowanych przez organy administracji wodnej (Dz. U. z 1963 r., Nr 23, poz. 119)

Rozporządzenie Ministra Finansów z 14 stycznia 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości banków (Dz. U. z 2004 r., Nr 7, poz. 57)

Rozporządzenie Ministra Finansów do ustawy z 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2014 r. poz. 94 ze zm.)

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1238)

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 listopada 2009 r. w sprawie zakresu i szczegółowych zasad wyznaczania całkowitego wymogu kapitałowego, w tym wymogów kapitałowych, dla domów maklerskich oraz określenia maksymalnej wysokości kredytów, pożyczek i wyemitowanych dłużnych papierów wartościowych w stosunku do kapitałów (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 959)

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 26 listopada 2009 r. w sprawie upowszechniania informacji związanych z adekwatnością kapitałową (Dz.U. z 2009 r., nr 210, poz. 1615 ze zm.)

Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 28 czerwca 2017 r. w sprawie okresowych sprawozdań oraz bieżących informacji dotyczących działalności i sytuacji finansowej towarzystw funduszy inwestycyjnych i funduszy inwestycyjnych dostarczanych przez te podmioty Komisji Nadzoru Finansowego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1285).

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie trybu i warunków postępowania firm inwestycyjnych, banków, o których mowa w art. 70 ust. 2 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, oraz banków powierniczych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1922 ze zm.)

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 lutego 2019 r. w sprawie zakresu, trybu i formy oraz terminów przekazywania Komisji Nadzoru Finansowego informacji przez firmy inwestycyjne, banki, o których mowa w art. 70 ust. 2 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, i banki powiernicze (Dz. U. z 2019, poz. 531 ze zm.)

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 23 kwietnia 2020 r. w sprawie wpłat na pokrycie kosztów nadzoru nad instytucjami płatniczymi oraz opłat za niektóre czynności Komisji Nadzoru Finansowego (Dz. U. z 2020 r., poz. 767)

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2022 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów (Dz. U. z 2022 r., poz. 939)

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 27 kwietnia 2023 r. w sprawie wynagrodzeń i nagród dla Przewodniczącego Komisji i jego Zastępców oraz wynagrodzeń dla członków tej Komisji (Dz. U. z 2023 r., poz. 813)

Dekret z 18 grudnia 1945 r. o zmianie niektórych przepisów rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 17 marca 1928 r. o prawie bankowym (Dz. U. z 1946 r., Nr 2, poz. 10)

Dekret z 25 października 1948 r. o reformie bankowej (Dz. U. z 1948 r., Nr 52, poz. 412)

Dekret z 21 września 1950 r. o Państwowej Inspekcji Handlowej (Dz. U. z 1950 r., Nr 44, poz. 396)

Zarządzenie nr 11/92 Prezesa Narodowego Banku Polskiego z 7 sierpnia 1992 r. w sprawie organizacji nadzoru bankowego i trybu jego wykonywania (Dz. Urz. NBP z 1992 r., Nr 7 poz. 16).

Zarządzenie nr 25 Ministra Finansów z dnia 14 września 2006 r. w sprawie utworzenia Rady Rozwoju Rynku Finansowego (t.j. Dz. Urz. MF z 2014 r., poz. 50).

Zarządzenie nr 15 Prezesa Rady Ministrów z 4 lutego 2019 r. w sprawie nadania statutu Komisji Nadzoru Finansowego (M.P. z 2019 r., poz. 142).

Zarządzenie nr 5/2021 Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego z 22 lutego 2021 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędowi Komisji Nadzoru Finansowego

Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 28 marca 2014 r. w sprawie ogłoszenia statutu Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego (Dz. Urz. MF z 2014 r., poz. 14).

Uchwała KNF nr 111/2006 z 5 grudnia 2006 r. w sprawie określenia zasad postępowania osób wchodzących w skład Komisji Nadzoru Finansowego (Dz. Urz. KNF z 2007 r., Nr 2, poz. 4)

Uchwała KNF nr 99/08 z dnia 18 marca 2008 r. w sprawie rekomendacji stosowania Kanonu Dobrych Praktyk Rynku Finansowego (Dz. Urz. KNF z 2008 r., Nr 3, poz. 9)

Uchwała KNF nr 384/2008 z 17 grudnia 2008 r. – w sprawie wymagań dotyczących identyfikacji, monitorowania i kontroli koncentracji zaangażowań, w tym dużych zaangażowań (Dz. Urz. KNF z 2008 r., Nr 8, poz. 38)

Uchwała KNF nr 385/2008 z 17 grudnia 2008 r. – w sprawie szczegółowych zasad i sposobu ogłaszania przez banki informacji o charakterze jakościowym i ilościowym dotyczących adekwatności kapitałowej oraz zakresu informacji podlegających ogłaszaniu (Dz. Urz. KNF z 2008 r., Nr 8, poz. 39)

Uchwała KNF nr 387/2008 z 17 grudnia 2008 r. – w sprawie określenia ocen wiarygodności kredytowej nadawanych przez zewnętrzne instytucje oceny wiarygodności kredytowej, z których bank może korzystać w celu ustalenia wymogów kapitałowych i zakresu korzystania z tych ocen oraz ich powiązania ze stopniami jakości kredytowej (Dz. Urz. KNF z 2008 r., Nr 8, poz. 41)

Uchwała KNF nr 390/2008 z 17 grudnia 2008 r. w sprawie sposobu prowadzenia wykazu holdingów, trybu składania i aktualizacji zgłoszeń holdingów oraz wzoru zgłoszenia holdingu (Dz. Urz. KNF z 2008 r., Nr 8, poz. 44)

Uchwała KNF nr 76/2010 z 10 marca 2010 r. – w sprawie zakresu i szczegółowych zasad wyznaczania wymogów kapitałowych z tytułu poszczególnych rodzajów ryzyka (Dz. Urz. KNF z 2010 r., Nr 2, poz. 11)

Uchwała KNF nr 434/2010 z 20 grudnia 2010 r. w sprawie innych pozycji bilansu banku zaliczanych do funduszy podstawowych banku, ich wysokości, zakresu i warunków ich zaliczania do funduszy podstawowych banku (Dz. Urz. KNF z 2010 r., Nr 1, poz. 1)

Uchwała KNF nr 208/2011 z 22 sierpnia 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków uwzględniania zaangażowań przy ustalaniu przestrzegania limitu koncentracji zaangażowań i limitu dużych zaangażowań (Dz. Urz. KNF z 2011 r., Nr 9, poz. 34)

Uchwała KNF nr 325/2011 z 20 grudnia 2011 r. w sprawie innych pomniejszeń funduszy podstawowych, ich wysokości, zakresu i warunków pomniejszania o nie funduszy podstawowych banku, innych pozycji bilansu banku zaliczanych do funduszy uzupełniających, ich wysokości, zakresu i warunków ich zaliczania do funduszy uzupełniających banku, pomniejszeń funduszy uzupełniających, ich wysokości, zakresu

i warunków pomniejszania o nie funduszy uzupełniających banku oraz zakresu i sposobu uwzględniania działania banków w holdingach w obliczaniu funduszy własnych (Dz. Urz. KNF z 2011 r., Nr 8, poz. 40)

Uchwała KNF nr 9/2019 z dnia 15 stycznia 2019 r. w sprawie trybu wykonywania nadzoru nad działalnością bankową (Dz. Urz. KNF z 2019 r., poz. 2)

Uchwała KNF nr 106/2019 z dnia 26 marca 2019 r. w sprawie Regulaminu Sądu Polubownego przy Komisji Nadzoru Finansowego (Dz. Urz. KNF z 2021 r., poz. 37)

WYKAZ ORZECZNICTWA

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 1998 r., K 21/98, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy" 1998, nr 7, poz. 116

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy" 2000, Nr 53, poz. 648

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 kwietnia 2002 r., K. 23/01, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy" 2002, Nr 60, poz. 549

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2002 r., K 36/00, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy" 2002, Nr 5, poz. 63

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 listopada 2003 r., K. 26/03, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy" 2003, Nr 9, poz. 95

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r., U 4/06, (M. P. z 2006 r. Nr 66, poz. 680)

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 lipca 2009 r., Kp 4/08, LEX nr 506923

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 czerwca 2011 r., K 2/09, (Dz. U. z 2011 r., nr 134, poz. 788).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 listopada 2015 r., K 1/14, LEX nr 1866595

Wyrok Sądu Najwyższego z 5 sierpnia 1992r.,I PA 5/92, „Orzecznictwo Sądów Polskich" 1993, Nr 7 – 8, poz. 142

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 1999 r., I CKN 796/99, LEX nr 38875

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 września 2005 r., II FSK 39/05, LEX nr 849889

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 września 2005 r., FSK 2643/04, LEX nr 153881

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 stycznia 2007 r.,II GSK 256/06, LEX nr 927326

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 maja 2017 r., I OSK 2715/15, LEX nr 2303830

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lutego 2022 r., II GSK 1581/18, LEX nr 3325514

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 31 sierpnia 2011 r., II GSK 1607/11, LEX nr 896392

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 sierpnia 2011 r., II GSK 1608/11, LEX nr 896393

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 marca 2007 r., IV SA/Wr 834/06, LEX nr 918924

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 5 października 2010 r., VI SA/Wa 1420/10, LEX nr 694221

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 października 2015 r., VI SA/Wa 1361/15, LEX nr 1967605.

Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 31 lipca 2019 r., sygn. akt XXV C 250/18, LEX nr 2736649

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 9 marca 1978 r., 106/77, AMMINISTRAZIONE DELLE FINANZE DELLO STATO v. SIMMENTHAL S.P.A., ECR 1978, nr 3, poz. 629

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 10 lipca 1980 r., 811/79, AMMINISTRAZIONE DELLE FINANZE DELLO STATO v. ARIETE S.P.A., ECR 1980, nr 6, poz. 2545

Orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 2 maja 2006 r. nr C – 217/04 (Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej przeciwko Parlamentowi i Radzie Unii Europejskiej), zbiór orzeczeń 2006, s. 1 – 03771, pkt 44

INNE MATERIAŁY I ZBIORY DOKUMENTÓW

Polski rynek finansowy w obliczu kryzysu finansowego w latach 2008 – 2010, UKNF, Warszawa 2010

Sprawozdanie z działalności Komisji Nadzoru Finansowego w 2011 roku, Warszawa 2012

Sprawozdanie z działalności Komisji Nadzoru Finansowego w 2012 roku, Warszawa 2013

Sprawozdanie z działalności Komisji Nadzoru Finansowego w 2013 roku, Warszawa 2014

Sprawozdanie z działalności Komisji Nadzoru Finansowego w 2014 roku, Warszawa 2015

Sprawozdanie z działalności Komisji Nadzoru Finansowego w 2015 roku, Warszawa 2016

Sprawozdanie z działalności Komisji Nadzoru Finansowego w 2016 roku, Warszawa 2017

Sprawozdanie z działalności Komisji Nadzoru Finansowego w 2017 roku, Warszawa 2018

Sprawozdanie z działalności Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego i Komisji Nadzoru Finansowego w 2018 roku, Warszawa 2019

Sprawozdanie z działalności Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego i Komisji Nadzoru Finansowego w 2019 roku, Warszawa 2020

Sprawozdanie z działalności Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego oraz Komisji Nadzoru Finansowego w 2020 roku, Warszawa 2021

Sprawozdanie z działalności Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego oraz Komisji Nadzoru Finansowego w 2021 roku, Warszawa 2022

Zarządzenie nr 5/2021 Przewodniczącego KNF z 22 lutego 2021 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędowi Komisji Nadzoru Finansowego, www.knf.gov.pl [dostęp na dzień: 01.05.2023 r.]

Komunikat BFG i KNF z dnia 12 czerwca 2008 r. w sprawie podpisania umowy o współpracy i wymianie informacji,https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/KNF_BFG_12_06.pdf [dostęp na dzień: 01.05.2023 r.]

Komunikat w sprawie umowy o współpracy i wymianie informacji pomiędzy KNF a UFG https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/KNF_UFG_12_06_2012.pdf [dostęp na dzień: 01.05.2023 r.]

Porozumienie NBP i KPWiG w sprawie wymiany informacji z 1 października 2014 r., https://www.nbp.pl/aktualnosci/wiadomosci_2004/nbp_kpwig.pdf [dostęp na dzień: 01.05.2023 r.]

Porozumienie o współpracy pomiędzy organami nadzoru finansowego, bankami centralnymi i ministerstwami finansów Unii Europejskiej z 1 czerwca 2008 r., dostępne na stronie

internetowej Narodowego Banku Polskiego https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/systemfinansowy/mou/porozumienie.html [dostęp na dzień: 01.05.2023 r.]

Opinia do projektu ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, L. Góral, Biuro Analiz Sejmowych, druk nr 654, Warszawa 2006

Opinia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 30 kwietnia 2010 r., KBF-410-20-00/2009, file:///C:/Users/PC/Downloads/kbf~p_09_026_200907081209481247047788~021.pdf, [dostęp na dzień: 01.05.2023 r.]

Opinia Europejskiego Banku Centralnego z 9 marca 2006 r., CON/2006/15

Informacja o wynikach kontroli. Ochrona praw konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym, Raport NIK, KBF.430.001.2018, nr ewid. 33/2018/P/17/111/KBF, Warszawa 9.09.2018 r.

Informacja o wynikach kontroli realizacji zadań związanych z zapewnieniem stabilności sektora bankowego, Warszawa kwiecień 2010, file:///C:/Users/PC/Downloads/kbf~p_09_026_200907081209481247047788~01-2.pdf [dostęp na dzień: 01.05.2023 r.]

Raport MFW, Republic of Poland: Financial System Stability Assessment, MFW Country Report nr 19/39, 2019; file:///C:/Users/PC/Downloads/cr1939.pdf [dostęp na dzień 01.05.2023 r.]

Uchwała Komisji Nadzoru Bankowego nr 9/2007 z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie ustalenia wiążących banki norm płynności, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/u9_2007_8540.pdf, [dostęp na dzień: 01.05.2023 r.]

Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności (Dz. Urz. UE C 326 z 26 października 2012 r.)

Protokół nr 4 w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego (Dz. U. UE. C. z 2016 r., Nr 202, str. 230)

Rezolucja z dnia 13 kwietnia 2000 r. na temat komunikatu Komisji dotyczącego wprowadzenia ram dla rynków finansowych: plan działania (Dz. U. C 40 z 7 lutego 2001 r., s. 453)

Rezolucja z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie agencji ratingowych (Dz. U. C 184 E z 8 lipca 2010 r., s. 292)

Zalecenie Komisji Wspólnot Europejskich 87/63/EWG z dnia 22 grudnia 1986 r. w sprawie wprowadzenia we Wspólnocie systemów gwarancji depozytów (Dz.U. z 1987 r., L 33, s. 16)

Zalecenie ERRS z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie mandatu makroostrożnościowego organów krajowych (Dz. U. UE C z 14 lutego 2012 r.)

Decyzja Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 20 stycznia 2011 r. ustanawiająca regulamin Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (ERRS/2011/1) (Dz. U. UE. C. z 2011 r. Nr 58, str. 4 ze zm.)

Konkluzje Rady Europejskiej z posiedzenia w dniach 24 – 25 października 2013 r., EUCO 169/13, Bruksela, 25 października 2013 r., s. 15 i n. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-169-2013-INIT/pl/pdf [dostęp na dzień: 01.05.2023 r.]

Słownik języka polskiego PWN, https://sjp.pwn.pl/szukaj/system.html [dostęp na dzień: 01.05.2023 r.]

Słownik języka polskiego PWN, https://sjp.pwn.pl/szukaj/sektor.html [dostęp na dzień: 01.05.2023 r.]