Krzysztof Bekieszczuk
Student III roku Stacjonarnych Studiów Administracji I stopnia

Charakter prawny norm ostrożnościowych Komisji Nadzoru Finansowego

Ustawodawca, regulując problematykę nadzoru bankowego, napotkał problem dynamiczności sektora bankowego. Jest to sfera gospodarki niezwykle podatna na zmiany. System bankowy tworzy krwiobieg światowej i państwowej gospodarki. Jak pokazuje historia światowych kryzysów gospodarczych, załamania w gospodarce zaczynały się zazwyczaj od systemu bankowego danego kraju. Zapewnienie bankom odpowiednich ram prawnych, które pozwolą na sprawne funkcjonowanie, z jednoczesnym dobrze działającym nadzorem, jest zadaniem niezwykle istotnym dla współczesnych państw. Polski system bankowy po latach ewolucji, wydaje się, że uzyskał stabilny ustrój, jednak nie wszystkie problemy natury prawnej zostały rozwiązane. Aby organom nadzorującym banki zapewnić możliwość szybkiej reakcji na sytuację na rynkach, ustawodawca wprowadził instytucję norm ostrożnościowych. Umieścił ją jednak w systemie prawa w dość nieszczęśliwym miejscu. Między innymi z tego powodu problematyka ich charakteru prawnego jest tematem szeroko dyskutowanym, nie tylko w doktrynie prawa finansowego.

W art. 137 ustawy Prawo bankowe[1] znajduje się delegacja ustawowa do wydawania aktów normatywnych przez Komisję Nadzoru Finansowego (KNF). Przepis ten był trzykrotnie nowelizowany, jednak od samego początku można było znaleźć w nim delegację do wydawania uchwał zawierających tzw. normy ostrożnościowe[2]. Delegacja znajdująca się w pkt 1 – 2 p.b. ma charakter obliga-

---

1 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (tj. Dz.U. z 2002 r., Nr 72, poz. 665, ze zm.); dalej: p.b.

2 https://legalis.net.pl/index.html.

toryjny, KNF musi wydać uchwały. Delegacja zawarta w pkt 3 – 5 p.b. pozostawia KNF swobodę co do wydania uchwał, ma charakter fakultatywny. Upoważnia ona KNF do uzupełnienia nadzorczych norm ostrożnościowych zawartych w ustawie[3]. Działalność regulacyjna KNF, określająca normy płynności i normy dopuszczalnego ryzyka, ma za zadanie wyznaczenie takich zasad działalności banków, aby środki zgromadzone przez klientów banków na rachunkach były bezpieczne. Ustawodawca, przyznając KNF kompetencję do wydawania aktów podustawowych w formie uchwał i zarządzeń, nie określił precyzyjnie ich charakteru prawnego[4]. W chwili obecnej stanowi to poważny problem doktrynalny, jak i potencjalny problem praktyczny.

Problemem powyższym zajął się Trybunał Konstytucyjny. W orzeczeniu z dnia 28 czerwca 2000 r.[5] Trybunał Konstytucyjny, kierując się niezwykle istotnym znaczeniem nadzoru bankowego dla całego systemu finansowego kraju i tosując wykładnię funkcjonalną, celowościową i systemową, wskazuje na zasadność i możliwość funkcjonowania w systemie prawnym uchwał Komisji Nadzoru Bankowego (KNB)[6]. Trybunał Konstytucyjny powyższym problemem zajął się na wniosek ówczesnego Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, który to korzystając ze swoich kompetencji wnioskował o uznanie, iż art. 23 ust. 4, art. 40 i 41 ust. 2 oraz art. 46 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim[7] nie są zgodne z postanowieniami art. 87 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 w zw. z art. 2 i 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Prezes NIK wnioskował rów-

3 B. Smykla, *Prawo bankowe. Komentarz*, C.H Beck, Warszawa 2005, s. 441.

4 L. Mazur, *Prawo Bankowe – komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 704.

5 Orzeczenie TK z dnia 28 czerwca 2000 r. Sygn. Akt. K 25/99, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego 2000, Nr 5, poz. 141.

6 KNB zgodnie z ustawą z dnia 19 września 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym została zastąpiona nową instytucją – KNF obejmującą swoją kompetencją nadzór nad całym rynkiem finansowym, również nad systemem bankowym.

7 Tekst jednolity Dz.U. z 2005 r., Nr 1, poz. 2 ze zm.

nież o wydanie orzeczenia stwierdzającego fakt wydania trzech uchwał[8] z naruszeniem art. 87 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie panuje zgoda co do tego, że Konstytucja RP ustanawia zamknięty system źródeł prawa[9]; jak zauważa TK w cytowanym wyżej orzeczeniu, zamknięcie systemu prawa w stosunku do aktów prawnych powszechnie obowiązujących ma się wyrażać zupełnym wyliczeniem w ustawie zasadniczej form aktów normatywnych oraz podmiotów upoważnionych do wydawania tego typu aktów. Cechami konstytutywnymi aktów normatywnych są zawarte w nich normy abstrakcyjne i generalne[10]. TK wskazuje, iż odrzucenie konkluzji zamkniętego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego niweczyłoby reformatorski zamysł ustrojodawcy i poprzez to naruszałoby system aksjologiczny, który towarzyszył twórcom nowej konstytucji. Dla umocnienia argumentacji TK należy odwołać się do wykładni historycznej art. 87 Konstytucji RP, do prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego[11]. Twórcy konstytucji odwoływali się do doświadczeń i problemów państwa niedemokratycznego i otwartego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, znanego z lat wcześniejszych.

Prezes NIK w swoim wniosku odwołuje się także do art. 92 Konstytucji RP. W przepisie tym zawarta jest norma prawna, wskazująca na możliwość wydawa-

---

8 Uchwała Nr 15/1999 RPP z dnia 21 lipca 1999 r. w sprawie stopy rezerwy obowiązkowej banków (Dz. Urz. NBP Nr 15, poz. 24); Uchwała Nr 10/98 ZNBP z dnia 5 czerwca 1998 r. w sprawie zasad i trybu naliczania i utrzymania rezerwy obowiązkowej (Dz. Urz. NBP Nr 12, poz. 23) oraz Uchwała Nr 15/1999 ZNBP z dnia 23 kwietnia 1999 r. w sprawie trybu i szczegółowych zasad przekazywania przez banki do NBP danych niezbędnych do ustalania polityki pieniężnej i okresowych ocen sytuacji pieniężnej państwa oraz oceny sytuacji finansowej banków i ryzyka sektora bankowego (Dz. Urz. NBP Nr 10, poz. 15).

9 B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej, Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 426.

10 Szerzej: W. Gromski (w:) A. Bator, W. Gromski, A. Kozak, S. Kaźmierczyk, Z. Pulka, *Wprowadzenie do Nauk Prawnych leksykon tematyczny*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 197.

11 K. Działocha, „Zamknięcie" systemu źródeł prawa w konstytucji RP, (w:) M. Kudej (red.), *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, Katowice 1999, s. 130.

nia przepisów wykonawczych do ustawy tylko i wyłącznie przez organy wyraźnie wskazane w Konstytucji, tzn.: Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 142 ust. 1), Radę Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 2), Prezesa Rady Ministrów (art. 148 pkt 3), ministrów (art. 149 ust. 2), przewodniczących komitetów określonych w ustawach (art. 149 ust. 3), Krajową Radę Radiofonii i Telewizji (art. 213 ust. 2)[12].

Trybunał Konstytucyjny, w celu rozstrzygnięcia problemu konstytucyjności władczej ingerencji NBP i KNB w działalność banków, poddał analizie dwie odmienne koncepcje.

Pierwsza koncepcja, reprezentowana w sprawie rozpatrywanej przez TK przez Prokuratora Generalnego, odwołuje się do niektórych przedstawicieli doktryny prawa finansowego kwalifikujących akty wydawane przez NBP jako akty o charakterze wewnętrznym. Trybunał Konstytucyjny, na wstępie wskazując, że NBP nie ma kompetencji do wydawania aktów prawnych powszechnie obowiązujących, reprezentuje pogląd, że organom NBP przysługują uprawnienia do wydawania aktów kierownictwa wewnętrznego, w zakresie nieobjętym tzw. materię ustawową. Trybunał za przedstawicielami doktryny wskazuje, że adresatami tych aktów są banki, które pozostają w stosunku zależności funkcjonalnej wobec NBP oraz w stosunku zależności nadzorczej wobec KNB[13]. Warto tutaj przytoczyć pogląd kolejnego przedstawiciela doktryny prawa konstytucyjnego: *„Prezes NBP ma prawo regulowania działania podmiotów stojących na zewnątrz NBP, na drodze zarządzeń – nazwijmy je samoistnych, tzn. mających podstawę prawną w konstytucji lub ustawie. Będą one miały charakter normatywny, autonomiczny i mieszczą się w granicach zadań i kompetencji NBP"*[14]. Ten sam autor zauważa zarazem, że prawo to nie przysługuje w stosunku do osób fizycznych oraz osób

12 B. Banaszak, op. cit., s. 464.

13 C. Kosikowski, *Akty wykonawcze w prawie bankowym jako problem konstytucyjny*, [w:] *Konstytucja, ustrój, system finansowy państwa*, Wydawnictwo Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 1999, s. 384.

14 K. Działocha, *Czy luki w prawie?*, Biuletyn Bankowy 1998, nr 1, s. 15.

prawnych, jeżeli działalność prowadzona przez te podmioty nie mieści się w zakresie zadań NBP[15]. Kolejny przedstawiciel doktryny przyjmuje stanowisko, iż akty wydawane przez NBP oraz KNB należy traktować jako akty wewnętrzne o szczególnym charakterze, które mogą być skierowane do podmiotów nie znajdujących się w strukturze organizacyjnej NBP[16]. Trybunał Konstytucyjny zauważa problem cech konstytutywnych aktów prawa wewnętrznego (art. 93 Konstytucji RP); do cech tych zalicza się: obowiązywanie jedynie jednostek organizacyjnie podległych organowi wydającemu dany akt; wymaganie do ich wydania upoważnienia zawartego w ustawie; niemożliwość stanowienia podstawy decyzji wydawanych wobec osób fizycznych, osób prawnych i innych podmiotów, podlega kontroli co do zgodności z prawem[17]. Trybunał Konstytucyjny w tej sytuacji wskazuje na konieczność wykazania cech podległości podmiotów, które mają być adresatami aktów wydawanych przez NBP oraz KNB. Trybunał uznaje, że w tym przypadku pojęcie organizacyjnej podległości powinno być rozumiane szerzej niż w doktrynie prawa administracyjnego. Organizacyjna podległość nie jest tożsama z hierarchicznym podporządkowaniem, które wyraża bezpośrednią zależność organu niższego stopnia od organu stopnia wyższego.

Druga koncepcja Trybunału zmierza do zgodnej z konstytucją interpretacji aktów prawnych wydawanych przez NBP. W koncepcji tej TK uznaje te akty za tzw. ogólne akty stosowania prawa. Trybunał w uzasadnieniu odwołuje się do poglądu przedstawicieli doktryny, którzy nie traktują aktów tego typu jako źródła prawa[18]. Zgodnie z tym poglądem stanowienie przepisów przez organy NBP jest niczym innym, jak tylko prawną formą działania administracji. Dopuszcza się tutaj możliwość stanowienia przez organy administracji publicznej aktów nor-

---

15 K. Działocha, *Konstytucja Rzeczpospolitej Polskie.j Komentarz*, t. I , Wyd. Sejmowe, Warszawa 1999, uwaga 9 do art. 87.

16 R. Tupin, *Status prawny i kompetencje prawotwórcze organów Narodowego Banku Polskiego i Komisji Nadzoru Bankowego*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1998, nr 7-8, s. 9.

17 W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz*, Zakamycze 2000, s. 111.

18 Z.M. Kulesza, *Źródła prawa i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji*, Państwo i Prawo 1998.

matywnych o charakterze władczym, wykorzystujących należącą do państwa sferę *imperium*, ale tylko w sytuacji, gdy uprawnienia te są niezbędne do realizacji zadań publicznych, nałożonych na organ przez ustawę. Charakter prawny takich przepisów jest zbliżony do charakteru prawnego konstytutywnej decyzji administracyjnej. Podstawą tego poglądu jest założenie, iż Rozdział III konstytucji *„stoi w jawnej sprzeczności z innymi przepisami ustrojowymi Konstytucji i będzie rodzić liczne i poważne trudności w przyszłej praktyce państwowej"*[19]. Odnosząc się do tego poglądu, można przyjąć trochę inny charakter ogólnych aktów stosowania prawa. To ustawa wyznacza adresatowi normy prawnej określony obowiązek, a organ administracji poprzez wydanie aktu konwencjonalnego konkretyzuje i aktualizuje ten obowiązek. Podmiot wydający ten akt nie kreuje tego obowiązku, gdyż wynika on bezpośrednio z ustawy, a czynność konwencjonalna jest tylko warunkiem, aby dana norma, zawierająca obowiązek, znalazła zastosowanie[20].

Trybunał Konstytucyjny w tej sprawie stanął przed bardzo trudnym wyborem, który mógł mieć wpływ na cały system prawa. Trybunał zgodnie z art. 87 Konstytucji RP zdecydowanie zanegował możliwość nadawania kompetencji organom NBP do wydawania aktów normatywnych powszechnie obowiązujących. Trybunał zadecydował, że ze względu na charakter systemu prawa bankowego, można uznać akty wydawane przez organy NBP za akty wewnętrzne. Trybunał stwierdził, że w przypadku systemu bankowego podległość organizacyjna powinna być rozumiana szerzej niż ma to miejsce w doktrynie prawa administracyjnego[21]. Mimo samodzielności i niezależności osób prawnych, jakimi są banki, w sferze polityki pieniężnej przewodnia rola NBP powoduje, że podmioty te funkcjonują w stosunku zależności funkcjonalnej do banku centralnego. Zauważając niebezpieczeństwo rozchwiania całego systemu źródeł prawa poprzez taką

19 Ibid., s. 19.

20 Zob. S. Wronkowska, *System źródeł prawa w nowej Konstytucji, Biuletyn RPO materiały*, Warszawa 2000, z. 38, s. 88.

21 Por. A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja Publiczna*, Kolonia Limited, Łódź 2004, s. 182.

interpretację zależności organizacyjnej, Trybunał Konstytucyjny ograniczył możliwość takiej wykładni. Trybunał wprowadza dwie przesłanki – przedmiotową i podmiotową. Przesłanka podmiotowa wskazuje na konieczność, aby podmiotem była konstytucyjna instytucja, a przesłanka przedmiotowa wskazuje na konieczność, aby przedmiotem były konstytucyjne zadania publiczne. Powyższe przesłanki muszą występować łącznie. Gdyby Trybunał nie wprowadził takiego ograniczenia, mogłaby powstać sytuacja, w której niemożliwe stałoby się odróżnienie jednostek organizacyjnie podległych organom wydającym akty o charakterze wewnętrznym od innych relacji występujących pomiędzy podmiotami a organami. Jak zauważało się w doktrynie, wprowadzenie przesłanki podmiotowej i przedmiotowej nie rozwiązywało całkowicie problemu charakteru prawnego uchwał wydawanych przez KNB[22], a obecnie wydawanych przez KNF. Wydaje się dość kontrowersyjne stwierdzenie, iż obecnie KNF posiada kompetencję do wydawania aktów wewnętrznych skierowanych do niezależnych podmiotów, jakimi są banki. Przez akt wewnętrzny rozumie się: *„akt kształtujący strukturę organizacyjną jakiejś instytucji, sposób realizowania wyznaczonych jej zadań, a nawet jej zadania i obowiązki pod warunkiem, że są one wyznaczone jednostce organizacyjnie podległej organowi wydającemu akt”*[23]. Nie można zastosować w tym przypadku wykładni rozszerzającej rozumienie zależności organizacyjnej jako zależności funkcjonalnej. Trybunał wyraźnie wskazał na potrzebę spełnienia dwóch przesłanek łącznie, z których ani jednej nie spełnia KNF, ponadto, jak wskazuje ustawodawca, KNF jest organem nadzoru nad rynkiem finansowym, który obejmuje nadzór bankowy. Trudno jest umieścić KNF w dwustopniowym systemie bankowym, który występuje w Polsce, gdyż działa w ramach administracji centralnej. Jednak, jak zauważa się w doktrynie, można umieścić KNF w szeroko rozumianym systemie bankowym, jako niebankowy element systemu

22 L. Góral, (w:) E. Fojcik-Mastalska (red.), *Prawo bankowe. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 682.

23 S. Wronkowska, op. cit., s. 89.

bankowego[24]. Skoro KNF nie jest organizacyjnie nadrzędny wobec banków, gdyby uznać, że wydaje w formie uchwał akty prawa wewnętrznego, pojawiłby się problem ważności decyzji administracyjnych wydanych przez KNF bez podstawy prawnej, gdyż „*podstawę materialnoprawną decyzji administracyjnej może stanowić tylko ustawa bądź przepisy wykonawcze wydane na podstawie i w ramach wyraźnego upoważnienia zawartego w ustawie"*[25]. W takiej sytuacji, zgodnie z art. 156 § 1 pkt 2 Kpa, KNF musiałby stwierdzić nieważność swoich decyzji wydanych na podstawie swoich uchwał. Taka sytuacja groziłaby całkowitym paraliżem działalności banków. Dlatego należy zdecydowanie odrzucić możliwość interpretacji uchwał KNF jako aktów wewnętrznych.

Jak zauważa się w doktrynie, uchwały wydawane w ramach nadzoru bankowego zawierają normy mające charakter powszechnie obowiązujący i są skierowane do niezależnych podmiotów, jakimi są banki[26]. Uchwały te mają moc aktów prawnych powszechnie obowiązujących, choć nie są wymienione w art. 87 Konstytucji RP, co wskazywałoby na ich sprzeczność z Ustawą Zasadniczą.

W doktrynie toczy się szeroka dyskusja co do charakteru prawnego uchwał KNF (w tym norm ostrożnościowych). Wskazuje się, iż uchwały KNF mają moc prawną taką jak zalecenia, które jednak są dla banku wiążące, gdyż ich zlekceważenie może poskutkować wykorzystaniem przez KNF środków nadzorczych[27]. Z innego punktu widzenia można wskazać, że uchwały KNF są uchwałami samoistnymi, które nie stanowią źródła prawa, gdyż należy je traktować jako wytyczne pozwalające sprecyzować rozumienie pojęć nieostrych, jakimi posłużył się ustawodawca w ustawie[28]. Jednak wszelkie koncepcje wydają się niewystarczające; każdej z nich można coś zarzucić. W pierwszej z nich wskazuje się na

---

24 E. Fojcik-Mastalska (w:) E. Fojcik-Mastalska (red.), *Prawo bankowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 28.

25 A. Zieliński, *Podstawa prawna decyzji administracyjnej*, Państwo i Prawo 1984, z. 3, s. 29.

26 L. Góral (w:) E. Fojcik-Mastalska (red.), op. cit., s. 684.

27 E. Rutkowska-Tomaszewska (w:) E. Fojcik-Mastalska (red.), *Prawo bankowe*, op. cit., s. 154.

28 R. Blicharz, *Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad rynkiem kapitałowym w Polsce*, BRANTA, Bydgoszcz 2009, s. 205.

sankcję, jaką mogą być środki nadzorcze, ale powstają wątpliwości co do możliwości ich zastosowania, gdyż zgodnie z obecnym systemem źródeł prawa zalecenia nie mają mocy obowiązującej dla adresata. Druga koncepcja zakłada stosowanie wykładni legalnej, która wraz z wejściem w życie nowej konstytucji została usunięta z polskiego systemu prawa[29].

Reasumując, konieczny wydaje się pogląd wskazujący na konieczność interwencji ustawodawcy w zakresie regulacji dotyczących nadzoru bankowego. System bankowy i jego sprawne działanie są zbyt ważne dla funkcjonowania państwa, aby opierać ich funkcjonowanie na przepisach, których status prawny nie jest do końca jasny. Rozsądnym rozwiązaniem wydaje się zastąpienie upoważnienia do wydania aktu wykonawczego regulacją zawartą wprost w ustawie, a w sytuacjach gdy nie jest to możliwe, zmienienie podmiotu uprawnionego do wydawania aktów wykonawczych na jeden z organów, który bez żadnych wątpliwości ma kompetencje do wydawania aktów powszechnie obowiązujących, przy zastosowaniu konstrukcji, iż organ wydający rozporządzenie czyni to za zgodą lub przy współdziałaniu – Komisji Nadzoru Finansowego[30]. Takie rozwiązanie jest jednak dalekie od oczekiwań, albowiem wywołuje dyskusję na temat niezależności sektora bankowego.

29 Z. Pulka (w:) A. Bator, W. Gromski, A. Kozak, S. Kaźmierczyk, Z. Pulka, op. cit., s. 254.

30 L. Góral (w:) E. Fojcik-Mastalska (red.), *Prawo bankowe. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2002, s. 577.