

Rozdział I. Status prawny banku w Polsce

§ 1. Źródła prawa działalności bankowej

I. Źródła prawa w ogólności

Źródła prawa powszechnie obowiązującego w Polsce normuje Konstytucja RP¹, wprowadzając w jej art. 87 zamknięty katalog tych źródeł, który obejmuje: Konstytucję, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego. Wobec ostatniej spośród wymienionych kategorii ustawodawca wprowadza ograniczenie o charakterze terytorialnym, jako że nadał im moc powszechnie obowiązującą jedynie na obszarze działania organów, które je ustanowiły. W literaturze przedmiotu pojawia się pogląd, wedle którego przytoczona powyżej treść regulacji art. 87 Konstytucji RP wprowadza dwa rodzaje źródeł prawa, tj. źródła prawa powszechnie obowiązującego i źródła prawa miejscowego². Jako kryterium takiego podziału *W. Skrzydło* wskazuje zakres terytorialny ich obowiązywania. Zdaniem tego autora, w pierwszej kategorii mieszczą się akty prawne, które obowiązują na całym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej (Konstytucja RP, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia). Z kolei akty zaliczane do drugiego zbioru obowiązują jedynie na obszarze działania podmiotu (organu), który je ustanowił (akty prawa miejscowego). Pogląd ten nie znajduje jednak swojego uzasadnienia w przepisach Konstytucji RP przede wszystkim dlatego, że charakter powszechnie obowiązujący art. 87 Konstytucji RP przypisuje zarówno jednej, jak i drugiej kategorii aktów, a zakres terytorialny ich obowiązywania tego nie zmienia. Przepis art. 87 zarówno wobec jednego, jak i drugiego rodzaju aktów wyszczególnionych przez autora posługuje się sformułowaniem „źróżłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

² Por. *W. Skrzydło*, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, art. 87, Lex/el. 2013.

Polskiej są”. Zatem pomimo tego ograniczenia są to nadal akty prawne wiążące wszystkich, w tym organy państwowe i obywateli, ale również osoby i inne podmioty prawne znajdujące się pod określoną jurysdykcją (krajową lub miejscową). Wobec tego uznać należy, że wyszczególnienie aktów prawa miejscowego w odrębnej w stosunku do pozostałych jednostce organizacyjnej przepisu art. 87 (ust. 2) ma jedynie na celu wprowadzenie wobec tej kategorii ograniczenia terytorialnego. Tym samym, należy opowiedzieć się za podziałem proponowanym przez *M. Haczkowską*, która wskazuje, że Konstytucja RP wprowadza podział na „źródła prawa powszechnie obowiązującego (w tym źródła prawa miejscowego) oraz źródła prawa wewnątrznie obowiązującego”³.

Przyjęty w art. 87 Konstytucji RP system źródeł prawa powszechnie obowiązującego posiada następujące cechy:

- 1) jest katalogiem zamkniętym, co oznacza, że jest on wyczerpujący zarówno pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym⁴, wobec czego akty prawne w nim wymienione są jedynymi aktami prawnymi posiadającymi moc powszechnie obowiązującą;
- 2) jest systemem zbudowanym w oparciu o zasadę hierarchicznego podporządkowania, z której wynika, że:
 - a) umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu,
 - b) przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu,
 - c) przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu, jako że wykluczona jest możliwość stosowania norm hierarchicznie niższych regulujących te same kwestie w sposób odmienny (dyrektywa interpretacyjna)⁵.

W związku z powyżej nakreślonymi cechami systemu źródeł prawa również należy przyjąć istnienie zakazu domniemywania kompetencji, w tym kompetencji prawodawczych, zakazu wykładni rozszerzającej te kompetencje oraz zakazu wyprowadzania kompetencji w drodze analogii⁶. W konsekwencji tego, jak trafnie wskazuje się w judykaturze: „wystąpienie jakichkolwiek wątpliwości co do istnienia określonej kompetencji powinno być równoznaczne

³ Por. *M. Haczkowska*, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, art. 87, Lex/el. 2014.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Por. wyr. WSA w Bydgoszczy z 6.7.2016 r., II SA/Bd 629/16, Legalis.

⁶ Por. wyr. WSA w Gliwicach z 13.4.2017 r., II SA/Gl 124/17, Legalis.

ze stwierdzeniem braku tej kompetencji”, gdyż „w stosunku do organów administracji publicznej nie stosuje się zasady, zgodnie z którą to, co nie jest zakazane, jest dozwolone” (dozwolone jest tylko to, co znajduje wyraźną podstawę prawną)⁷.

Wskazać również należy, że w związku z hierarchiczną budową tego systemu szczególną pozycję prawną posiada w nim Konstytucja RP. Z usytuowania jej w systemie źródeł prawa „na jego szczycie” wynika, że pozostałe normy prawne wszystkich aktów prawnych powszechnie obowiązujących należy interpretować zgodnie z jej przepisami⁸, przy czym przyjęcie takiej dyrektywy interpretacyjnej nie może prowadzić do dowolnego manipulowania przepisami prawa, w tym przepisami prawa materialnego, czy też wypełniania kompetencji, które zostały zarezerwowane dla określonych organów państwowych⁹.

Jak już wspomniano, ustawy, w tym PrBank, oraz rozporządzenia, w tym SystZarzRyzBankR, w art. 87 Konstytucji RP zostały (enumeratywnie) wymienione w katalogu zamkniętym źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Z umieszczenia tych aktów w tym katalogu wynika ich szczególny charakter polegający na tym, że ich moc wiążąca obejmuje wszystkich, tj. organy państwowe, obywateli (osoby fizyczne) oraz inne osoby i podmioty prawne (jednostki organizacyjne i osoby prawne, w tym spółki akcyjne – banki) znajdujące się pod jurysdykcją RP¹⁰. Szczególny charakter polega również na tym, że akty te albo pochodzą od Parlamentu (ustawy), albo są wydawane za zgodą Parlamentu (rozporządzenia), jako że w przypadku rozporządzeń dla możliwości ich wydania niezbędne jest upoważnienie zawarte w ustawie, określające podmiot umocowany do tego oraz zakres tej regulacji¹¹. Pojęcie ustawy nie zostało w Konstytucji RP zdefiniowane. Nie wyznaczono również w przepisach Konstytucji RP zakresu przedmiotowego regulacji ustawowej (z wyjątkiem ustawy budżetowej oraz ustawy podatkowej), co skutkuje tym, że regulacją ustawową może zostać objęta każda problematyka. W literaturze przedmiotu podnosi się, że „w sensie materialnym (...) ustawa oznacza akt prawny zawierający normy abstrakcyjne i generalne oraz ingerujący w sferę praw i wolności jednostki”¹². Odnosząc ten pogląd do banków, wskazać należy, że ustawy, w tym w szczegól-

⁷ Por. wyr. WSA w Gliwicach z 13.4.2017 r., II SA/GI 126/17, Legalis.

⁸ Post. SN z 11.1.2001 r., V CKN 183/00, Legalis oraz wyr. WSA w Gdańsku z 9.11.2010 r., I SA/Gd 625/10, Legalis.

⁹ Por. wyr. SA w Katowicach z 22.3.2002 r., III AUa 1393/01, Legalis.

¹⁰ Por. W. Skrzydło, Konstytucja. Komentarz art. 87.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Por. M. Haczkowska (red.), Konstytucja. Komentarz, art. 87.

ności PrBank¹³ w sposób bezpośredni kształtować będą sytuację prawną tych podmiotów poprzez przyznawanie im określonych praw lub nakładanie na nie obowiązków¹⁴. Pozostałe akty prawne, w tym rozporządzenia powinny jedynie dookreślać poszczególne kwestie i to za uprzednią zgodą ustawodawcy w tym zakresie (zawarcie w treści ustawy upoważnienia do ich wydania¹⁵). Podstawowymi ustawami kształtującymi sytuację banków, biorąc pod uwagę dokonanie rozróżnienia, o którym mowa w art. 12 PrBank, są: PrBank, BankSpółU¹⁶ oraz PrSpółdz¹⁷. Oprócz tego, działalność banków reguluje szereg innych ustaw, w tym:

- 1) ustawa z 19.8.2011 r. o usługach płatniczych¹⁸,
- 2) ustawa z 12.5.2011 r. o kredycie konsumenckim¹⁹,
- 3) ustawa z 23.3.2017 r. o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami²⁰,
- 4) ustawa z 29.7.2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi²¹,

¹³ Prawo bankowe oprócz tego, że kształtuje sytuację prawną banków, mocno ingeruje w niektóre obszary jego działalności, por. w tym zakresie w szczególności art. 22aa PrBank, nakłada też szereg obowiązków, por. w tym zakresie np. art. 70 PrBank.

¹⁴ Jaskrawym przykładem aktu prawnego, który *de facto* nakłada jedynie szereg obowiązków, jest TerroryzmU. Ustawa ta traktuje banki jako instytucje obowiązane o szczególnym znaczeniu w systemie.

¹⁵ W tym także SystZarzRyzBankR.

¹⁶ T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 265.

¹⁷ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 593.

¹⁸ T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 611 ze zm. Ustawa została istotnie zmodyfikowana ustawą z 10.5.2018 r. o zmianie ustawy o usługach płatniczych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 1075), która wdraża do krajowego porządku prawnego dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2366 z 25.11.2015 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, zmieniającą dyrektywę 2002/65/WE, 2009/110/WE, 2013/36/UE i rozporządzenie (UE) Nr 1093/2010 oraz uchylającą dyrektywę 2007/64/WE (Dz.Urz. UE L z 2015 r. Nr 337, s. 35 ze zm.).

¹⁹ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1497 ze zm.

²⁰ T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 720.

²¹ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 722 ze zm. Ustawa została w sposób istotny zmodyfikowana ustawą z 1.3.2018 r. o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 685). Zmiany są podyktowane obowiązkiem: 1) wdrożenia do polskiego porządku prawnego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z 15.5.2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniającej dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE (Dz.Urz. UE L z 2014 r. Nr 173, s. 349 ze zm.) oraz dyrektywy delegowanej Komisji (UE) 2017/593 z 7.4.2016 r. uzupełniającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE w odniesieniu do zabezpieczenia instrumentów finansowych i środków pieniężnych należących do klientów, zobowiązań w zakresie zarządzania produktami oraz zasad mających zastosowanie do oferowania lub przyjmowania wynagrodzeń, prowizji bądź innych korzyści pie-

- 5) ustawa z 1.3.2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu²²,
- 6) ustawa z 21.7.2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym²³,
- 7) ustawa z 29.8.1997 r. o Narodowym Banku Polskim²⁴,
- 8) ustawa z 5.8.2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym²⁵,
- 9) ustawa z 10.6.2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji²⁶,
- 10) ustawa z 23.4.1964 r. – Kodeks cywilny²⁷,
- 11) ustawa z 15.4.2005 r. o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń, zakładami reasekuracji i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego²⁸,
- 12) ustawa z 1.12.2022 r. o Systemie Informacji Finansowej²⁹.

nieżnych lub niepieniężnych (Dz.Urz. UE L z 2017 r. Nr 87, s. 500 ze zm.); 2) zapewnienia stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 600/2014 z 15.5.2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) Nr 648/2012 (Dz.Urz. UE L z 2014 r. Nr 173, s. 84 ze zm.); 3) zapewnienia stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 2015/2365 z 25.11.2015 r. w sprawie przejrzystości transakcji finansowanych z użyciem papierów wartościowych i ponownego wykorzystania oraz zmiany rozporządzenia (UE) Nr 648/2012 (Dz.Urz. UE L z 2015 r. Nr 337, s. 1 ze zm.); 4) zapewnienia stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 2016/1011 z 8.6.2016 r. w sprawie indeksów stosowanych jako wskaźniki referencyjne w instrumentach finansowych i umowach finansowych lub do pomiaru wyników funduszy inwestycyjnych i zmieniającego dyrektywę 2008/48/WE i 2014/17/UE oraz rozporządzenie (UE) Nr 596/2014 (Dz.Urz. UE L z 2016 r. poz. 171, s. 1 ze zm.).

²² T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 644. Ustawa ta implementuje dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z 20.5.2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniającą rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 648/2012 i uchylającą dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE (Dz.Urz. UE L z 2015 r. Nr 141, s. 73 ze zm.).

²³ T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 819.

²⁴ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2025.

²⁵ T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 819.

²⁶ T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 643.

²⁷ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.

²⁸ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1413.

²⁹ Dz.U. z 2023 r. poz. 180.

II. Ustawa – Prawo bankowe jako akt o podstawowym znaczeniu dla działalności bankowej

Prawo bankowe uznaje się za akt o podstawowym znaczeniu dla bytu i działalności banków³⁰ ze względu na to, że określa zasady prowadzenia działalności bankowej, tworzenia i organizacji banków, oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych, a także oddziałów instytucji kredytowych oraz zasady sprawowania nadzoru bankowego, postępowania naprawczego, likwidacji i upadłości banków (art. 1 pkt 1 PrBank). Nie oznacza to jednak, że jest to jedyny akt prawny powszechnie obowiązujący, który normuje tę problematykę³¹, zwłaszcza w przypadku niektórych rodzajów banków, w tym banków spółdzielczych i banków zrzeszających³² lub niektórych rodzajów podejmowanej przez nie działalności, w tym czynności w ramach świadczenia usług inwestycyjnych³³, co niewątpliwie podyktowane jest koniecznością rozwinięcia poszczególnych regulacji w przypadku niektórych podmiotów oraz uwzględnienia istoty ich powołania i wynikającej z niej specyfiki funkcjonowania³⁴. Prawo bankowe zawiera zatem szereg definicji kluczowych z punktu widzenia poruszanej problematyki, w tym definicję banku i katalog czynności bankowych, które mogą być przez ten podmiot wykonywane. Jak trafnie wskazuje *E. Fojcik-Mastalska* zawarte w PrBank wyliczenie składających się na tę problematykę regulacyjną (przedmiot regulacji ustawy) „nie jest wprawdzie kompletne, ale wskazuje na podstawowe grupy regulowanych problemów”³⁵.

Prawo bankowe jest również aktem wyjątkowym pod względem charakteru norm, które zawiera. Jedne z nich mają charakter typowo prywatnoprawny, jak choćby normy zawarte w przepisach wyznaczających zakres przedmio-

³⁰ Jest to pogląd powszechnie przyjęty w literaturze przedmiotu – por. *A. Kawulski*, Prawo bankowe. Komentarz, Warszawa 2013, s. 18; *E. Fojcik-Mastalska*, w: *E. Fojcik-Mastalska* (red.), Prawo bankowe. Komentarz, Warszawa 2002, art. 1, s. 9 oraz *S. Szuster*, w: *F. Zoll* (red.), Prawo bankowe, Komentarz, t. I, Kraków 2005, art. 1, s. 19 i 21.

³¹ *S. Szuster*, w: *F. Zoll* (red.), Prawo bankowe, art. 1, s. 21.

³² *E. Fojcik-Mastalska*, w: *E. Fojcik-Mastalska* (red.), Prawo bankowe, art. 1, s. 11.

³³ W tym przypadku aktem prawnym o podstawowym znaczeniu będzie również ObrInstrFinU, w tym art. 70 ust. 2 w zw. z art. 69 ust. 2 oraz art. 111 ust. 1 ObrInstrFinU. Szczegółowo o tego rodzaju działalności banków por. *K. Majewski*, Obowiązki banków wobec klientów przewidziane w ustawie o obrocie instrumentami finansowymi, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2019.

³⁴ *S. Szuster*, w: *F. Zoll* (red.), Prawo bankowe, art. 1, s. 21.

³⁵ *E. Fojcik-Mastalska*, w: *E. Fojcik-Mastalska* (red.), Prawo bankowe, art. 1, s. 9.

towy działalności banków³⁶ (czynności bankowe i inne czynności wykonywane przez banki), czy też zakres dopuszczalnego powierzenia niektórych czynności na zewnątrz (innemu podmiotowi) oraz jego ograniczenia (tzw. outsourcing czynności bankowych, o którym mowa w art. 6a PrBank). Do drugiej grupy należą normy o charakterze publicznoprawnym, w tym w szczególności przepisy dotyczące kompetencji KNF, przepisy licencyjne, przepisy ustanawiające zasady tworzenia banków oraz tzw. regulacji ostrożnościowych³⁷. W literaturze przedmiotu pojawił się również pogląd, wedle którego w przepisach PrBank ustawodawca zawarł przepisy o charakterze ustrojowym³⁸, które można zaliczyć zarówno do wskazanej powyżej grupy prywatnoprawnej, jak i publicznoprawnej³⁹. Z zaprezentowanym poglądem należy się zgodzić ze względu na zamieszczenie w PrBank szeregu przepisów dotyczących organizacji banku, w tym składu organów banku, powołania poszczególnych komórek organizacyjnych w ramach wewnętrznej struktury organizacyjnej i zapewnienia im odpowiedniego statusu (komórka ds. zgodności, komórka audytu wewnętrznego) oraz podziału zadań w ramach wewnętrznej struktury organizacyjnej⁴⁰, czy też postępowania naprawczego, likwidacji i upadłości. Samemu rozróżnieniu przypisuje się funkcję dydaktyczną oraz użyteczność w ramach procesu stanowienia prawa i jego wykładni⁴¹.

Jeszcze dalej idące stanowisko zajmuje A. Kawulski wskazując, że w zakresie regulacji PrBank znajdują się wszystkie normy prawne regulujące organizację i funkcjonowanie systemu bankowego⁴². Istotą przyjęcia takiego rozwiązania miało być, w ocenie Autora, całościowe uregulowanie problematyki bankowej⁴³. Autor dokonuje także rozróżnienia na prawo bankowe⁴⁴ *sensu stricto*

³⁶ *Ibidem*, s. 10.

³⁷ A. Kawulski, *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 19.

³⁸ W. Góralczyk, w: W. Góralczyk (red.), *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 1999, art. 1, s. 13.

³⁹ Por. także E. Fojcik-Mastalska, w: E. Fojcik-Mastalska (red.), *Prawo bankowe*, art. 1, s. 10.

⁴⁰ Przepisy PrBank nie zawsze dokonują wprost tego podziału. Poza przypadkami, w których ustawa przypisuje konkretne zadania do określonych komórek organizacyjnych (zadania w ramach funkcji kontroli komórki ds. zgodności), można go także wywieść z przepisów nakładających na bank poszczególne obowiązki. Ich realizacja wymaga bowiem podziału zadań w określony sposób. Przykładem opisywanego zjawiska są przepisy nakładające obowiązek i jednocześnie wskazujące cel, jaki w ocenie ustawodawcy powinien zostać zrealizowany odnośnie do funkcjonowania systemu zarządzania ryzykiem i kontroli wewnętrznej.

⁴¹ S. Szuster, w: F. Zoll (red.), *Prawo bankowe*, art. 1, s. 20.

⁴² A. Kawulski, *Prawo bankowe*, s. 19.

⁴³ Z treści zaprezentowanego przez A. Kawulskiego stanowiska wynika, że pod pojęciem „problematyki bankowej” należy rozumieć wszelkie aspekty związane z bankami i ich działalnością.

i *sensu largo*. Do pierwszej kategorii zalicza PrBank. Natomiast, w drugiej grupie wskazuje wszystkie przepisy regulujące działalność banków⁴⁵. Stanowisko A. Kawulskiego budzi jednak wątpliwości. Po pierwsze, polemizować należy z zaprezentowanym ujęciem PrBank *sensu largo*, jako przepisów odnoszących się do działalności banków. Argumentem przemawiającym za brakiem uzasadnienia dla tak szerokiego ujmowania tego zagadnienia jest istnienie aktów prawnych rangi ustawowej, które chociaż nakładają obowiązki na banki, nie są dedykowane wyłącznie do tej grupy podmiotów. Przykładem takiego aktu prawnego jest TerroryzmU, która nakłada na bank obowiązki w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, w tym w szczególności obowiązki polegające na stosowaniu środków bezpieczeństwa finansowego i identyfikacji beneficjenta rzeczywistego zgromadzonych na rachunkach bankowych środków. Regulacja TerroryzmU jest zatem związana z działalnością banków i winna być przez banki w bieżącej działalności bezwzględnie stosowana, lecz jej regulacja nie jest dedykowana do banków – obejmuje szereg podmiotów, a istotą jej przepisów jest stworzenie systemu, który będzie przeciwdziałał praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, czyli – ogólnie rzecz ujmując – będzie zapobiegał wprowadzaniu środków pochodzących z przestępstw do legalnego obrotu. Innym przykładem tego rodzaju zjawiska jest ObrInstrFinU, jako akt prawny, który co prawda dotyczy działalności banków, lecz jest adresowany przede wszystkim do podmiotów, które trudnią się (po spełnieniu szeregu wymogów prawnych i organizacyjnych) wykonywaniem czynności związanych z szeroko rozumianym obrotem instrumentami finansowymi, a istotą tej regulacji jest stworzenie ram prawnych dla wykonywania tej działalności oraz ustanowieniem nadzoru zarówno nad jej rozpoczęciem, jak i nad jej prowadzeniem. Zgodzić się zatem należy z poglądem zaprezentowanym przez S. Szustera, zgodnie z którym jest to grupa aktów prawnych o charakterze „uniwersalnym”, których postanowienia znajdują jedynie zastosowanie do działalności banków⁴⁶. W drugiej kolejności, omówienia wymaga zaproponowane przez A. Kawulskiego traktowanie PrBank jako aktu, do którego ogranicza się prawo bankowe rozumiane jako dziedzina prawa. Takie rozumienie w całości pomija rozporządzenia wykonawcze do ustawy, w tym SystZarzRyzBankR, które ma istotne znaczenie dla działalności banko-

⁴⁴ Chodzi w tym miejscu o prawo bankowe jako dziedzinę prawa.

⁴⁵ A. Kawulski, Prawo bankowe, s. 19.

⁴⁶ S. Szuster, w: F. Zoll (red.), Prawo bankowe, art. 1, s. 21. S. Szuster sformułował ten pogląd w odniesieniu do stosunków bankowych i innego rodzaju stosunków prawnych. Znajduje on jednak, w mojej ocenie, zastosowanie do poruszanego zagadnienia.

wej. Rozporządzenia, o których mowa powyżej, to nie jedyne akty prawne pominięte w tej grupie. Innym aktem o charakterze kluczowym dla części funkcjonującej na rynku banków jest BankSpółU, która reguluje m.in.:

- 1) zasady organizacji, działalności oraz zrzeszania się banków spółdzielczych;
- 2) działalności oraz zrzeszania się banków zrzeszających banki spółdzielcze;
- 3) tworzenia i funkcjonowania systemu ochrony;
- 4) tworzenia i funkcjonowania zrzeszenia zintegrowanego.

Nie można zatem podzielić poglądu, wedle którego do PrBank w ujęciu *sensu stricto* należy wyłącznie PrBank.

Ograniczając się do problematyki niniejszej pracy, której granice wyznaczono w tytule – funkcji compliance w bankach, czyli do przepisów, które regulują bezpośrednio ten obszar działalności banku, wskazać należy w szczególności następujące przepisy PrBank:

- 1) art. 9 i 9a, które regulują system zarządzania w ogóle, który składa się co najmniej z systemu zarządzania ryzykiem i systemu kontroli wewnętrznej;
- 2) art. 9b, który dotyczy systemu zarządzania ryzykiem;
- 3) art. 9c, dotyczący systemu kontroli wewnętrznej;
- 4) art. 9cb, który wskazuje obowiązek powołania i zadania komitetu ds. ryzyka; oraz
- 5) art. 10, który doprecyzowuje ogólne przepisy, dotyczące kontroli wewnętrznej, w tym w szczególności regulację art. 9c i odnosi się do organizacji kontroli w bankach spółdzielczych i bankach zrzeszających.

III. Znaczenie rozporządzeń w określaniu statusu banków

Prawo bankowe, w art. 9f ust. 1 pkt 1, przyznaje kompetencję do wydania rozporządzenia regulującego szczegółowy sposób funkcjonowania w bankach systemu zarządzania ryzykiem i systemu kontroli wewnętrznej. Na podstawie

tej delegacji ustawowej wydano SystZarzRyzBankR, które określa (§ 1 pkt 1–3 SystZarzRyzBankR):

- 1) szczegółowy sposób funkcjonowania w bankach systemu zarządzania ryzykiem, w tym zarządzania ryzykiem braku zgodności⁴⁷ i systemu kontroli wewnętrznej, w tym tryb anonimowego zgłaszania wskazanemu członkowi zarządu lub rady nadzorczej naruszeń prawa oraz obowiązujących w banku procedur i standardów etycznych⁴⁸;
- 2) szczegółowy zakres polityki wynagrodzeń i sposób jej ustalania;
- 3) szczegółowy sposób szacowania kapitału wewnętrznego i dokonywania przez bank przeglądów strategii i procedur szacowania i stałego utrzymywania kapitału wewnętrznego (utrzymywania poziomu funduszy własnych na poziomie nie niższym niż oszacowany kapitał wewnętrzny banku).

Ze względu na problematykę poruszaną w niniejszej pracy pogłębionej analizie i ocenie zostaną poddane przepisy dotyczące materii wskazanej w pkt 1. Rekomendacja H KNF, niejako stanowi wyraz oczekiwań organu nadzoru w zakresie stosowania tych przepisów.

Należy w tym miejscu również wspomnieć o wzajemnej relacji pomiędzy PrBank a SystZarzRyzBankR. Prawo bankowe jako ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od rozporządzenia. Ustanowiony w art. 87 Konstytucji RP zamknięty katalog źródeł prawa został skonstruowany w oparciu o zasadę hierarchiczności, z której – jak wspomniano powyżej – wynika po pierwsze, że akt niższego rzędu (w tym przypadku SystZarzRyzBankR) powinien być zgodny (nie może naruszać) z aktem wyższego rzędu (w tym przypadku PrBank) i po drugie, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu⁴⁹. W przypadku SystZarzRyzBankR zasada ta została zachowana, jako że umocowanie zostało zawarte w przepisie (art. 9f) PrBank, jako ustawy (aktu wyższego rzędu w stosunku do rozporządzenia). Wskazać również należy, że hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa, przyjętego w art. 87 Konstytucji RP determinuje zasady wykładni przepisów. W razie kolizji między normami prawnymi zawartymi

⁴⁷ Jest to znaczące uproszczenie. Szczegółowo o konkretnych rodzajach ryzyka i ich wzajemnej relacji będzie mowa w dalszej części niniejszej pracy.

⁴⁸ System anonimowego zgłaszania naruszeń prawa oraz obowiązujących w banku procedur i standardów etycznych stanowi jedno z istotnych źródeł identyfikacji ryzyka braku zgodności. Przekazane zgłoszenia mogą stanowić również cenne informacje dla wykonywania zadań w ramach funkcji kontroli. Szczegółowo będzie o tym mowa w dalszej części niniejszej pracy.

⁴⁹ Por. wyr. WSA w Bydgoszczy z 6.7.2016 r., II SA/Bd 629/16, Legalis.

w aktach umiejscowionych na różnych poziomach, stosowaniu w pierwszej kolejności podlegają normy aktu wyższego rzędu. Inaczej mówiąc, hierarchiczna budowa tego systemu wyklucza możliwość stosowania norm hierarchicznie niższych regulujących odmiennie te same kwestie⁵⁰. Zatem w przypadku kolizji pomiędzy przepisami PrBank i SystZarzRyzBankR stosowaniu podlegają przepisy PrBank. W zakresie, w którym kolizji nie ma przepisy SystZarzRyzBankR stosuje się w pełnym zakresie. Oprócz tego, hierarchiczność systemu wpływa na zasady wykładni prawa w ten sposób, że w wykładni norm prawnych aktów niższego rzędu należy uwzględnić treści płynące z aktów wyższego rzędu⁵¹. W omawianym przypadku będzie to polegało na tym, że w przypadku wykładni przepisów PrBank należy mieć na uwadze przede wszystkim postanowienia konstytucyjne, a w przypadku wykładni przepisów rozporządzenia przede wszystkim uwzględnić normy prawne zawarte w PrBank.

§ 2. Pojęcie i rodzaje banków

I. Legalna definicja banku

Definicję banku ustawodawca sformułował w art. 2 PrBank, zgodnie z którym bankiem jest osoba prawna utworzona zgodnie z przepisami ustaw, działającą na podstawie zezwoleń uprawniających do wykonywania czynności bankowych obciążających ryzykiem środki powierzone pod jakimkolwiek tytułem zwrotnym. Jednocześnie, w art. 3 PrBank poczyniono zastrzeżenie, że wyrazy „bank” lub „kasa” mogą być używane w nazwie oraz dla określenia działalności lub reklamy wyłącznie podmiotu będącego bankiem, przy czym przewiduje się od tej ogólnej zasady następujące wyjątki:

- 1) graniczenie to (zastrzeżenie) nie dotyczy jednostek organizacyjnych używających wyrazów „bank” lub „kasa”, z których działalności jednoznacznie wynika, że jednostki te nie wykonują czynności bankowych;
- 2) wyraz „kasa” może być także używany w nazwie oraz do określenia działalności lub reklamy jednostki organizacyjnej, która na podstawie odrębnej ustawy gromadzi oszczędności oraz udziela pożyczek pieniężnych osobom fizycznym zrzeszonym w tej jednostce.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ Por. wyr. WSA w Krakowie z 16.5.2017 r., III SA/Kr 8/17, Legalis.

Przyjęta w PrBank definicja stanowi swoiste *novum* w stosunku do rozwiązań przyjmowanych w poprzednio obowiązujących ustawach odpowiadających swym zakresem regulacyjnym PrBank (uchylonych przez tę ustawę lub przez jej poprzedniczki). W PrBank89⁵² ograniczono się do stwierdzenia, że „banki są samodzielnymi i samofinansującymi się jednostkami organizacyjnymi, posiadającymi osobowość prawną, działającymi na podstawie ustaw oraz statutów” (art. 2 ust. 1 PrBank89). W dalszych przepisach ustawy wskazano zakres podstawowej działalności banków – gromadzenie środków pieniężnych, udzielanie kredytów i pożyczek pieniężnych oraz przeprowadzanie rozliczeń pieniężnych (art. 4 PrBank89). Przyjęta definicja obejmuje swym zakresem znacznie szerszy krąg podmiotów aniżeli banki. Wskazać należy za E. Fojcik-Mastalską, że definicja ta „była zbyt ogólna i nie wskazywała wprost na specyfikę banków, jako odrębnego typu osób prawnych”⁵³. Definicja banku przyjęta w PrBank89 literalnie odpowiadała tej, którą zawierała PrBank82⁵⁴. Jedynie zakres podstawowej działalności banków został ujęty w inny sposób (doprecyzowany w 1989 r.), uprzednio obejmował: gromadzenie środków pieniężnych, prowadzenie działalności kredytowej i organizowanie rozliczeń.

Obecnie obowiązująca definicja banku odnosi się zarówno do statusu prawnego podmiotu (osoba prawna), warunków rozpoczęcia i prowadzenia działalności (posiadanie stosownych zezwoleń organów państwowych), jak i do charakteru czynności, które mogą być w ramach tej działalności wykonywane (czynności bankowe, o których mowa w dalszych przepisach ustawy). Jej ogólność jest uzasadniona potrzebą ujęcia w krótkiej jednostce redakcyjnej specyfiki banków⁵⁵. Odwołanie się do katalogu czynności, który został zawarty w dalszych przepisach PrBank, realizuje to założenie. S. Szuster stoi na stanowisku, że odesłanie do czynności bankowych podważa uniwersalność definicji banku⁵⁶. Pogląd ten trudno w racjonalny sposób uzasadnić. Czynności te przecież są istotą prowadzonej działalności i co do zasady nie mogą być wykonywane przez inne podmioty lub jeżeli są przez nie wykonywane nie stanowią czynności bankowych⁵⁷. Dotyczy to zarówno podmiotów działających

⁵² T.j. Dz.U. z 1992 r. Nr 32, poz. 359 ze zm.

⁵³ E. Fojcik-Mastalska, w: E. Fojcik-Mastalska (red.), Prawo bankowe, art. 2, s. 12.

⁵⁴ Dz.U. z 1982 r. Nr 7, poz. 56.

⁵⁵ E. Fojcik-Mastalska, w: E. Fojcik-Mastalska (red.), Prawo bankowe, art. 2, s. 13.

⁵⁶ S. Szuster, w: F. Zoll (red.), Prawo bankowe, art. 2, s. 23.

⁵⁷ Prawo bankowe czynności bankowe dzieli na dwie zasadnicze grupy. Część z nich jest zarezerwowana tylko dla banków. Pozostałe mogą być wykonywane przez inne podmioty, lecz w takim przypadku nie stanowią czynności bankowych.

na rynku finansowym, jak i poza nim. Jednocześnie w definicji nie zastosowano zawężeń do wyłącznie niektórych czynności. Zatem trudno tutaj mówić o ograniczeniu uniwersalności tej definicji. Za bezzasadny należy również uznać postulat autora dotyczący uwypuklenia w definicji banku funkcji depozytowej jako najistotniejszej funkcji banków, która jednocześnie odróżnia je od innych podmiotów świadczących usługi finansowe⁵⁸. Funkcja depozytowa mieści się bowiem w użytym w art. 2 PrBank sformułowaniu „środki powierzone pod jakimkolwiek tytułem zwrotnym” i *de facto* akcent ten jest bardzo wyraźny. Ponadto, działalność depozytowa mieści się także w zakresie czynności bankowych, o których mowa w art. 5 ust. 1 i 2 PrBank (czynności, które stanowią istotny element tej definicji i działalności bankowej w ogóle), w tym w szczególności w zakresie prowadzenia innych rachunków bankowych (art. 5 ust. 1 pkt 2 PrBank) oraz przechowywania przedmiotów i papierów wartościowych, a także udostępniania skrytek sejfowych (art. 5 ust. 2 pkt 6 PrBank). Tym samym brak jest konieczności dodatkowego akcentowania tej funkcji w samej definicji banku, jako podmiotu, który te czynności wykonuje.

Osoby prawne, o których mowa w art. 2 PrBank, w ogólności podlegają regulacji KC, w którym podmiotom tym poświęcono Dział II. Zgodnie z art. 33 KC osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną. Na gruncie tak skonstruowanej definicji osób prawnych, mając na względzie treść art. 1 KC (zakres regulacji KC, który został zakreślony jako stosunki cywilnoprawne między osobami fizycznymi i osobami prawnymi), wskazać należy, że podstawową determinantą wyodrębnienia tej kategorii podmiotów jest sposób ich dopuszczenia przez ustawodawcę do udziału w obrocie prawnym. W przypadku osób prawnych jest on zależny – jak wskazuje E. Gniewek – od woli ustawodawcy⁵⁹ (osobowość prawną przyznają przepisy prawa). Konsekwencją tego jest stworzenie katalogu osób prawnych⁶⁰, przy czym katalog ten nie jest unormowany w konkretnym akcie prawnym, lecz pozostaje rozproszony w poszczególnych ustawach, właściwych dla poszczególnych typów jednostek organizacyjnych, a przyznanie osobowości prawnej następuje „poprzez wyraźną dyspozycję normy prawnej” i skutkuje wyposażeniem tych jednostek w zdolność prawną

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ Por. E. Gniewek, w: E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), Kodeks cywilny. Komentarz, Warszawa 2013, art. 33, s. 83.

⁶⁰ *Ibidem*. Autor wskazuje, że w art. 33 KC przyjęto normatywną metodę określania katalogu osób prawnych występujących w obrocie cywilnoprawnym.

i zdolność do czynności prawnych⁶¹ (atrybuty osobowości prawnej). Jeżeli chodzi o powstanie, ustrój i ustanie osób prawnych KC poprzestaje na odesłaniu do właściwych przepisów oraz wskazaniu, że w przypadkach określonych w tych przepisach organizację i sposób działania osoby prawnej reguluje jej statut (art. 35 KC). Natomiast uzyskanie osobowości prawnej przez daną jednostkę organizacyjną następuje z chwilą jej wpisu do właściwego rejestru (art. 37 § 1 KC). Jest to zasada ogólna, od której KC przewiduje ewentualne odstępstwa w przepisach szczególnych („o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej” – art. 37 § 1 *in fine* KC), co należy rozumieć w ten sposób, że pojawienie się regulacji tego rodzaju będzie skutkowało pierwszeństwem jej stosowania w stosunku do przytoczonej regulacji KC. Przepis szczególny został zawarty w PrBank w stosunku do banków państwowych. Odnosząc powyżej przytoczony stan prawny do sytuacji banków innych aniżeli banki państwowe, wskazać należy, że wpis do właściwego rejestru będzie uzależniony od uzyskania przez zainteresowany podmiot stosownego zezwolenia KNF. Nie ulega wątpliwości, że wpis do rejestru będzie miał charakter następczy w stosunku do zezwolenia organu nadzoru. Na sądzie rejestrowym spoczywać będzie obowiązek wnikliwej weryfikacji nie tylko podstaw prawnych wpisu, lecz także faktu wydania tego zezwolenia i jego zakresu.

Czynności bankowe zostały wymienione w art. 5 PrBank w katalogu zamkniętym, ale jego ostateczne zamknięcie wymaga w niektórych przypadkach uwzględniania przepisów zawartych w odrębnych ustawach. Powyższe zastrzeżenie dotyczy „innych czynności” stanowiących monopol banków. Regulacja w tym zakresie dzieli czynności bankowe na dwie zasadnicze grupy. Do pierwszej grupy należy zaliczyć czynności bankowe *sensu stricto*, czyli czynności, które zostały w ten sposób bezpośrednio nazwane. Zostały one wymienione w art. 5 ust. 1 PrBank i obejmują:

- 1) przyjmowanie wkładów pieniężnych płatnych na żądanie lub z nadejściem oznaczonego terminu oraz prowadzenie rachunków tych wkładów;
- 2) prowadzenie innych rachunków bankowych;
- 3) udzielanie kredytów;
- 4) udzielanie i potwierdzanie gwarancji bankowych oraz otwieranie i potwierdzanie akredytyw;
- 5) emitowanie bankowych papierów wartościowych;
- 6) przeprowadzanie bankowych rozliczeń pieniężnych;

⁶¹ *Ibidem*.

- 7) wykonywanie innych czynności przewidzianych wyłącznie dla banku w odrębnych ustawach⁶².

Drugą grupę czynności można określić mianem pozostałych czynności bankowych⁶³. Do tych czynności ustawodawca w art. 5 ust. 2 PrBank⁶⁴ zaliczył:

- 1) udzielanie pożyczek pieniężnych;
- 2) operacje czekowe i wekslowe oraz operacje, których przedmiotem są warranty;
- 3) świadczenie usług płatniczych oraz wydawanie pieniądza elektronicznego;
- 4) nabywanie i zbywanie wierzytelności pieniężnych;
- 5) przechowywanie przedmiotów i papierów wartościowych oraz udostępnianie skrytek sejfowych;
- 6) prowadzenie skupu i sprzedaży wartości dewizowych;
- 7) udzielanie i potwierdzanie poręczeń;
- 8) wykonywanie czynności zleconych, związanych z emisją papierów wartościowych;

⁶² Przykładem takiej regulacji jest art. 70 ust. 2 ObrInstrFinU, na podstawie którego banki mogą wykonywać czynności określone w art. 69 ust. 2 ObrInstrFinU (czynności składające się na działalność maklerską). Więcej na ten temat: K. Majewski, Obowiązki, w tym w szczególności relację pomiędzy PrBank i ObrInstrFinU, charakter tych czynności i warunki ich wykonywania na podstawie przepisu art. 70 ust. 2 ObrInstrFinU. Ponadto wyłącznie banki są uprawnione do wykonywania wyodrębnionej działalności polegającej na prowadzeniu kasy mieszkaniowej – por. ustawę z 26.10.1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1440 ze zm.).

⁶³ A. Kawulski nazywa te czynności „czynnościami bankowymi *sensu largo*”, por. A. Kawulski, Prawo bankowe, s. 57. Ten sam pogląd prezentuje S. Szuster i M. Wyrwiński, por. S. Szuster, M. Wyrwiński, w: F. Zoll (red.), Prawo bankowe, art. 5, s. 94 i n. Zaproponowana przez tych autorów terminologia nie jest właściwa. Określenie *sensu largo* odnosi się bowiem do kategorii szerszej, aniżeli kategoria w rozumieniu *sensu stricto*, przy jednoczesnym założeniu, że jedna z nich zawiera się w drugiej. Tymczasem, czynności wskazane w art. 5 ust. 2 PrBank są odrębną kategorią w stosunku do tej określonej w art. 5 ust. 1 PrBank (czynności bankowych *sensu stricto*) i w ujęciu logicznym jedna kategoria w drugiej się nie zawiera. Do takiego wniosku prowadzi również literalne brzmienie art. 5 ust. 2 PrBank – „czynnościami bankowymi są również następujące czynności (...)”. Wobec tego mianem czynności bankowych *sensu largo* można by ewentualnie określić wszystkie czynności bankowe, tj. czynności, o których mowa w art. 5 ust. 1 i 2 PrBank.

⁶⁴ Katalog działań zawarty w tym przepisie został istotnie zmodyfikowany w wyniku nowelizacji przyjętej ustawą z 16.8.2023 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku (Dz.U. z 2023 r. poz. 1723 ze zm.). Nowelizacja ta obejmuje zmiany w szeregu ustaw. Ingeruje nie tylko w katalog czynności bankowych, lecz także w regulacje szczegółowe, które odnoszą się do działalności banków, w tym konstrukcję przyjętą w art. 70 ust. 2 ObrInstrFinU. Szerzej poszczególne zmiany zostaną omówione w dalszej części dysertacji.