

SYSTEM OCHRONY BANKÓW KOMERCYJNYCH

Zagadnienia prawne

Paweł Wajda



Wolters Kluwer

SYSTEM OCHRONY BANKÓW KOMERCYJNYCH

Zagadnienia prawne

Paweł Wajda

Stan prawny na 12 marca 2025 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Patrycja Zawadzka

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Joanna Tchorek

Opracowanie redakcyjne

Katarzyna Kruś

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2025

ISBN 978-83-8390-262-3

ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. +48 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	7
Wstęp	11
Wprowadzenie	15
Rozdział I	
System ochrony banków komercyjnych i jednostka zarządzająca systemem ochrony banków komercyjnych	77
1. Instytucjonalny system ochrony w rozumieniu przepisów CRR	77
2. Wprowadzenie	107
3. Uznanie systemu ochrony banków komercyjnych przez KNF i zatwierdzenie przez KNF umowy systemu ochrony	137
4. System ochrony z rozdziału 10a pr. bank. – cele utworzenia i cele realizowane	156
5. Umowa systemu ochrony – charakterystyka	161
6. Organy korporacyjne SOBK S.A. i ich kompetencje	175
Rozdział II	
System ochrony banków komercyjnych – fundusz pomocowy oraz mechanizm pomocy i wsparcia	220
1. Wprowadzenie	220
2. Fundusz pomocowy	222
3. Mechanizmy pomocy i wsparcia z systemu ochrony	236
Rozdział III	
Nadzór bankowy (administracyjny) nad systemem ochrony banków komercyjnych	269
1. Nadzór bankowy	269
2. Instrumenty sprawowania kontroli	284
3. Instrumenty nadzoru wstępnego	288
4. Instrumenty nadzoru bieżącego	290

5. Instrumenty nadzoru następczego nieprzyjmujące postaci sankcji administracyjnych	291
6. Instrumenty nadzoru następczego przyjmujące postać sankcji administracyjnych	294
Podsumowanie	345
Bibliografia	365

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

BRRD

*(Bank Recovery
and Resolution Directive)*

- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z 15.05.2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012 (Dz.Urz. UE L 173, s. 190)

CRD IV

*(Capital Requirements
Directive)*

- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z 26.06.2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz.Urz. UE L 176, s. 338)

CRR

*(Capital Requirements
Regulation)*

- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z 26.06.2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz.Urz. UE L 176, s. 1)

decyzja

ws. Getin Noble Bank

- decyzja Komisji Europejskiej z 1.10.2022 r., Pomoc państwa SA.100687 (2022/N) – Polska, pomoc na likwidację dla Getin Noble Bank S.A. w restrukturyzacji, https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202321/SA_100687_10A04288-0000-C075-892D-147CC88EE1EC_305_1.pdf (dostęp: 9.12.2024 r.)

DGSD

*(Deposit Guarantee Scheme
Directive)*

- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z 16.04.2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (Dz.Urz. UE L 173, s. 149)

k.c.

- ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.)

Konstytucja RP

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)

k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.)
k.s.h.	– ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 18 ze zm.)
Metodyka	– Metodyka oceny odpowiedniości członków organów banków, jednostek zarządzających systemami ochrony, zakładów ubezpieczeń, zakładów reasekuracji, towarzystw emerytalnych, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Metodyka_modul_1_83353.pdf (dostęp: 27.12.2024 r.)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.)
pr. bank.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2024 r. poz. 1646 ze zm.)
pr. przeds.	– ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2024 r. poz. 236 ze zm.)
pr. upadł.	– ustawa z 28.02.2003 r. – Prawo upadłościowe (Dz.U. z 2024 r. poz. 794 ze zm.)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
u.b.f.g	– ustawa z 10.06.2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. z 2024 r. poz. 487 ze zm.)
u.f.b.s.	– ustawa z 7.12.2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (Dz.U. z 2025 r. poz. 265)
u.l.z.b.	– ustawa z 29.08.1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 110 ze zm.)
u.n.r.f.	– ustawa z 21.07.2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 135 ze zm.)
u.o.f.i.	– ustawa z 27.05.2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 1034 ze zm.)
u.o.i.f.	– ustawa z 29.07.2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 722 ze zm.)
u.o.k.k.	– ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2024 r. poz. 1616 ze zm.)
u.p.d.o.p.	– ustawa z 15.02.1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 2805 ze zm.)

Czasopisma

AER	– American Economic Review
Annales UMCS	– Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska
AUL FI	– Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica
AUL FO	– Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica
AUW	– Acta Universitatis Wratislaviensis
Bezp. Bank	– Bezpieczny Bank

BiK	– Bank i Kredyt
CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
CMLR	– Common Market Law Review
EPS	– Europejski Przegląd Sądowy
FiPF	– Finanse i Prawo Finansowe
GSP	– Gdańskie Studia Prawnicze
iKAR	– internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny
IN	– Ius Novum
KPPub	– Kwartalnik Prawa Publicznego
MoP	– Monitor Prawniczy
M.Pr.Bank.	– Monitor Prawa Bankowego
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna (od 1962 r. do końca 1994 r. – OSNCP)
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria A
Pal.	– Palestra
PiP	– Państwo i Prawo
PPH	– Przegląd Prawa Handlowego
PPiA	– Przegląd Prawa i Administracji
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
Pr. Asek.	– Prawo Asekuracyjne
Pr. Bank.	– Prawo Bankowe
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo
PUG	– Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
Rozp. Ubez.	– Rozprawy Ubezpieczeniowe
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
SIL	– Studia Iuridica Lublinensia
SIT	– Studia Iuridica Toruniensia
ST	– Samorząd Terytorialny
Wiad. Ubez.	– Wiadomości Ubezpieczeniowe
ZNUJ PP	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze

Inne

ETPC	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
KNF	– Komisja Nadzoru Finansowego
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
SA	– sąd apelacyjny
SOBK	– system ochrony banków komercyjnych
SPV	– <i>Special Purpose Vehicle</i>
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

WSTĘP

Tematem i przedmiotem niniejszej monografii są zagadnienia prawne związane z utworzeniem, bytem i funkcjonowaniem systemu ochrony banków komercyjnych, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 9a oraz rozdziale 10a ustawy z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe¹. System ochrony banków komercyjnych jest immanentnym elementem sieci bezpieczeństwa sektora bankowego, który odegrał szczególną rolę w procesie przymusowej restrukturyzacji Getin Noble Bank S.A.

Praca poświęcona jest kompleksowej analizie pozycji prawnej i funkcjonowania systemu ochrony banków komercyjnych, w tym zbadaniu hipotezy naukowej, o której szczegółowo będzie mowa we wprowadzeniu, jak również jej elementów, co zgodne jest z fundamentalnym założeniem hermeneutyki prawniczej². W celu całkowitego podporządkowania zawartej w pracy hipotezie monografia złożona jest z niniejszego wstępu, wprowadzenia, trzech merytorycznych rozdziałów oraz zakończenia. W tych częściach poddane holistycznej analizie zostaną rozwiązania normatywne dotyczące systemu ochrony, która będzie obejmować zarówno aspekty cywilnoprawne, administracyjnoprawne, unijne, jak też podatkowe. Pierwszy z rozdziałów omawia proces utworzenia i organizacji systemu ochrony, w tym w szczególności poddaje analizie pozycję prawnoustrojową systemu ochrony i jednostki zarządzającej systemem ochrony. Drugi z rozdziałów poświęcony jest kwestii funkcjonowania i działania systemu ochrony, tj. zapewnieniu przez system ochrony płynności i wypłacalności dla jego uczestników oraz udzielaniu wsparcia dla procesów przymusowej restrukturyzacji prowadzonych przez BFG czy dla procesów przejęć banków. Natomiast ostatni rozdział pracy dotyczy kwestii sprawowania przez KNF nadzoru bankowego nad działalnością systemu ochrony oraz jednostki zarządzającej systemem ochrony. Podsumowaniem pracy jest jej zakończenie, w którym zawarto najważniejsze ustalenia i wnioski, w tym wnioski *de lege ferenda*.

¹ Dz.U. z 2024 r. poz. 1646 ze zm.

² Zob. np. B. Brożek, J. Stelmach, *Metody prawnicze. Logika. Analiza. Argumentacja. Hermeneutyka*, Kraków 2004, s. 271–272; zob. także J. Wróblewski, *Paradygmat dogmatyki prawa a prawoznawstwo* [w:] Jerzy Wróblewski. *Pisma wybrane*, wybór i wstęp M. Zirk-Sadowski, Warszawa 2015, s. 44.

Zasadniczą metodą badawczą wykorzystywaną w pracy jest metoda analizy dogmatycznej. Wybór takiej metody jest predestynowany przez postawioną hipotezę badawczą. System ochrony banków komercyjnych jest bowiem *novum* w ramach sieci bezpieczeństwa sektora bankowego i jest systemem ochrony, który zgodnie z moją najlepszą wiedzą nie występuje w żadnej innej jurysdykcji w obrębie jednolitego rynku finansowego (w ramach sektora bankowego)³. Z powodzeniem można w rezultacie przyjąć, że system ochrony banków komercyjnych nie ma swojego odpowiednika w innych krajach członkowskich Unii Europejskiej. Takim odpowiednikiem z całą pewnością nie jest żaden z instytucjonalnych systemów ochrony w rozumieniu przepisu z art. 113 ust. 7 CRR, które nie są uprawnione do udzielania wsparcia dla procesów *resolution*⁴ prowadzonych przez właściwe organy ds. *resolution*⁵.

W pracy zostanie wykorzystana metoda analizy ekonomicznej prawa. Jej zastosowanie podporządkowane będzie przede wszystkim udowodnieniu tezy odnośnie do za wodności regulacji normatywnej⁶ z rozdziału 10a pr. bank. i generowania przez ten mechanizm zawodności rynku. Pomocniczo zostanie wykorzystana również metoda teoretycznoprawna, która będzie sprowadzała się do krytycznej analizy – nielicznych – wypowiedzi doktryny dotyczącej norm z rozdziału 10a pr. bank.

Analiza prawna zostanie oparta na przeglądzie dorobku krajowej i unijnej doktryny, jak również krajowej i unijnej judykatury. Niestety, rzeczony dorobek jest więcej niż ubogi, co pozwala sformułować jednocześnie nadzieję, że niniejsza praca wypełni istniejącą w tym zakresie lukę. W tym kontekście wypada dodatkowo wskazać, że jakkolwiek intencją autora było możliwie silne ugruntowanie prowadzonych analiz i rozważań, a przede wszystkim formułowanych konkluzji w piśmiennictwie i orzecznictwie, to jednak liczba publikacji dotyczących instytucjonalnego systemu ochrony w rozumieniu przepisu z art. 113 ust. 7 CRR czy tym bardziej systemu ochrony z art. 4 ust. 1 pkt 9a pr. bank.⁷ jest niezwykle ograniczona (tzn. z całą pewnością jest ona mniejsza niżeli kilkanaście pozycji; co dotyczy zarówno opracowań polsko-, jak

³ Por. P. Wajda, *Regulacja krajowa a świadczenie usług ubezpieczeniowych przez zagraniczne zakłady ubezpieczeń. Kilka uwag krytycznych* [w:] *Dystrybucja usług ubezpieczeniowych. Wybrane zagadnienia prawne*, red. M. Szaraniec, B. Gnela, Warszawa 2017, s. 229–243.

⁴ Zob. np. M. Zaleska, *Bezpieczeństwo depozytów bankowych w Polsce w czasie wieloletniego kryzysu*, BiK 2023/5, s. 467.

⁵ Zob. np. V. Blazsek, *Banking Bailout Law: A Comparative Study of the United States, United Kingdom and the European Union*, New York 2021, s. 1–299; C. Cech, S. Helmreich, *Meldewesen für Finanzinstitute: Was bringt die neue europäische Aufsicht?*, Wiesbaden 2017, s. 77–78.

⁶ Por. szerzej C. Currie, *A new theory of financial regulation: Predicting, measuring and preventing financial crises*, „The Journal of Socio-Economics” 2006/1, s. 50 i 56; zob. także J. Koleśnik, *Bankowe ryzyko systemowe. Źródła i instrumenty redukcji*, Warszawa 2019, s. 12; M. Machaj, *Kilka wyzwań dla teorii ekonomii po kryzysie*, „Studia Ekonomiczne” 2009/3–4, s. 279–297; K. Raczkowski [w:] *Bezpieczeństwo ekonomiczne. Wyzwania dla zarządzania państwem*, red. K. Raczkowski, Warszawa 2012, s. 71.

⁷ Zob. np. M. Burzyńska, *Instytucjonalny System Ochrony. Pierwsze doświadczenia europejskie*, M.Pr.Bank. 2016/1, s. 51–53.

i obcojęzycznych). Co więcej, formułowane w krajowej doktrynie stanowiska odnośnie do pozycji prawnoustrojowej czy też działalności SOBK są niejednokrotnie mocno dyskusyjne. Konsekwencją powyższego jest to, że stanowiska i konkluzje zawarte w niniejszej pracy oparte zostaną przede wszystkim na ogólnym dorobku doktryny prawa i judykaturze sądów krajowych i europejskich wydanych w sprawach regulacyjnych i gospodarczych. W monografii została także możliwie szeroko wykorzystana literatura i rezultaty prac pochodzące z szeroko rozumianych nauk ekonomicznych i nauki finansów.

Monografia została przygotowana według stanu prawnego na 1.01.2025 r., przy czym można zasadnie domniemywać, mając na uwadze brak występowania istotnego ryzyka systemowego w polskim sektorze bankowym, jak też operacyjną gotowość SOBK do niesienia pomocy i udzielania wsparcia, że stan prawny dotyczący bytu i funkcjonowania systemu ochrony z rozdziału 10a pr. bank. nie ulegnie w najbliższych kwartałach zmianie.

Niniejsza monografia jest wynikiem projektu badawczego, a przede wszystkim doświadczeń praktycznych, które zostały zdobyte przez autora w trakcie ponad dwuletniej pracy w SOBK i pełnienia funkcji członka zarządu SOBK S.A. i które były związane z udziałem autora i przede wszystkim SOBK w prowadzonym przez BFG procesie *resolution* Getin Noble Bank S.A., największą – a przynajmniej największą do tej pory – przymusową restrukturyzacją instytucji kredytowej w ramach jednolitego rynku finansowego, który to proces *resolution* jest przedstawiany jako najbardziej udane i efektywne doświadczenie z obszaru *resolution*.

W tym miejscu należy wskazać, że mimo iż autor niniejszej publikacji miał okazję uczestniczyć w tworzeniu systemu ochrony banków komercyjnych, jednostki zarządzającej systemem ochrony, tj. SOBK S.A., umowy systemu ochrony od samego początku funkcjonowania SOBK i SOBK S.A. jest nieprzerwanie członkiem zarządu SOBK S.A. (który w momencie oddawania tej monografii do druku zarząd SOBK S.A. jest zarządem jednoosobowym), to jednak niniejsza monografia powstała wyłącznie, zgodnie z metodologią naukową, na podstawie publicznie dostępnych informacji, danych, wiedzy i dokumentów. To ostatnie jest w szczególności funkcją tego, że monografia w zamiarze autora jest publikacją naukową, jak też tego, że wszystkie dokumenty związane z funkcjonowaniem SOBK objęte są – co będzie przedmiotem poszerzonych analiz w niniejszej publikacji – tajemnicami prawnie chronionymi, a tym samym nie mogą być w żadnym przypadku i stopniu ujawniane.

Korzystając z przywileju autora do sformułowania i przekazania podziękowań i wyrazów uznania dla osób i instytucji, które miały szczególny wkład i udział przy powstawaniu niniejszej publikacji oraz stanowiły nieocenioną inspirację do jej powstania, najlepsze podziękowania i wyrazy szczególnego uznania przekazuję Tomaszowi

Kubiakowi – Prezesowi Zarządu SOBK S.A. (w okresie od powstania SOBK S.A. do 31.07.2024 r.); Członkom Rady Nadzorczej SOBK S.A., Paniom i Panom Dyrektorom w bankach-uczestnikach SOBK, jak również Pracownikom BFG i UKNF, prezydium i członkom KNF oraz wszystkim osobom zaangażowanym w proces przymusowej restrukturyzacji Getin Noble Bank S.A.

Warszawa, 12 marca 2025 r.

Paweł Wajda

WPROWADZENIE

Tak jak zostało wskazane, tematem i przedmiotem niniejszej monografii są zagadnienia prawne związane z utworzeniem, bytem i funkcjonowaniem systemu ochrony banków komercyjnych, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 9a oraz rozdziale 10a pr. bank. System ochrony banków komercyjnych jest immanentnym elementem sieci bezpieczeństwa sektora bankowego¹, który odegrał szczególną rolę w procesie przymusowej restrukturyzacji² Getin Noble Bank S.A.³

¹ Zob. np. M. Kozińska, *Przymusowa restrukturyzacja banków w Unii Europejskiej*, Warszawa 2018, *passim*; M. Janovec, A. Jurkowska-Zeidler, *The EU Bank Resolution Framework: Institutional Changes of the Financial Safety Net in Poland and the Czech Republic* [w:] *European Financial Law in Times of Crisis of the European Union*, red. G. Hulkó, R. Vybiral, Budapest 2019, s. 201–214.

² O przymusowej restrukturyzacji zob. np. M. Graca, *Wykorzystanie procedury resolution oraz postępowania upadłościowego w europejskim i polskim sektorze bankowym – porównanie doświadczeń*, *Bezp. Bank* 2021/2, s. 74–95; M. Kozińska, *Resolution w sektorze ubezpieczeniowym – przesłanki, modelowe rozwiązania i wyzwania*, *Wiad. Ubez.* 2022/4, s. 39–60; M. Kozińska, B. Wilk, *Charakter prawny sankcji ze strony Bankowego Funduszu Gwarancyjnego za niespełnienie wymogów MREL oraz ich ekonomiczna skuteczność*, *Bezp. Bank* 2022/4, s. 29–52; O. Szczepańska, A. Dobrzańska, B. Zdanowicz, *Resolution, czyli nowe podejście do banków zagrożonych upadłością*, Warszawa 2015, s. 22; M. Swaczyna, *Na drodze do jednolitej procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków w Unii Europejskiej* [w:] *Regulacje finansowe. FinTech – nowe instrumenty finansowe – resolution*, red. W. Rogowski, Warszawa 2017, s. 95–96; M. Kozińska, *A resolution in the Spanish banking sector: the case of Banco Popular Espanol*, „Cracow Review of Economics and Management” 2018/6, s. 61–80; W. Rogowski (red.), *Wyzwania regulacji rynków finansowych. Unia bankowa. Kontrahenci centralni. Parabanki*, Kraków–Warszawa 2013, s. 251–260; Ł. Szewczyk, *Bankowy fundusz gwarancyjny jako organ resolution*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2018, t. 356, s. 146–156; A. Janusz, *Resolution jako nowy obszar zadań Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*, *Annales UMCS* 2013/3, s. 229–236; T. Kubiak, A. Stopczyński, *Recovery & Resolution. Wpływ Dyrektywy BRR na funkcjonowanie sektora bankowego*, Warszawa 2017, <https://www.efcongress.com/wp-content/uploads/2021/02/2017-Recovery-Resolution.pdf> (dostęp: 8.11.2024 r.).

³ Zob. np. Komisja Europejska, *State aid: Commission approves aid to support the resolution of the Polish Getin Noble Bank S.A.*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_5922 (dostęp: 6.01.2025 r.); Komisja Europejska, *Commission approves amendment to State aid measures supporting resolution of Polish Getin Noble Bank*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6042 (dostęp: 6.01.2025 r.); por. także European Banking Authority, *Notifications on resolution cases and use of DGS funds*, <https://www.eba.europa.eu/activities/single-rulebook/regulatory-activities/depositor-protection/notifications-resolution-cases-and-use-dgs-funds> (dostęp: 12.12.2024 r.); por. także decyzyja

Rzeczony system jest w ujęciu prawnym kompletnym *novum* i szczególnym podmiotem zaliczanym do kategorii podmiotów prawa prywatnego, jak też podmiotem, którego zakres działania jest ściśle limitowany przepisami prawa, jak ma to miejsce w przypadku podmiotów prawa administracyjnego. Jest to system, który realizuje wyłącznie cele i działania wynikające – bezpośrednio albo pośrednio – z przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Co więcej, system ochrony banków komercyjnych, mimo że jest on – obok takich podmiotów jak Komisja Nadzoru Finansowego oraz Bankowy Fundusz Gwarancyjny – immanentnym elementem sieci bezpieczeństwa systemu bankowego, to jednocześnie jest on nadzorowany przez Komisję Nadzoru Finansowego w istotnie większym stopniu, niżeli ma to miejsce w przypadku banków-uczestników systemu ochrony.

Przybliżając w tym miejscu powody wyboru tej problematyki, warto wskazać, że pozycja prawnoustrojowa i funkcjonowanie systemu ochrony banków komercyjnych są wyjątkowe i stanowią fascynujący obiekt dla badań naukowych. Prawodawca stworzył bowiem rozwiązanie normatywne, które – abstrahując od jego ogólnego normatywnego wymiaru – jest w istocie rozwiązaniem punktowego problemu, którym jest stworzenie mechanizmu wsparcia finansowego (niestanowiącego pomocy publicznej) dla procesów przymusowej restrukturyzacji prowadzonych przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Tym samym prawodawca wykorzystał rozwiązania ustawowe z rozdziału 10a pr. bank. jako swoiste remedium do rozwiązania problemu związane z koniecznością wsparcia dla procesu przymusowej restrukturyzacji i zastosował mechanizm regulacji ustawowej do rozwiązania problemu, który byłby nierozwiązalny dla mechanizmu wolnego rynku. Jednocześnie obrany przez prawodawcę sposób rozwiązania tego problemu nie jest wolny od poważnych kontrowersji i trudno nazwać go optymalnym. O złożoności i stopniu skomplikowania tej problematyki świadczy to, że system ochrony banków komercyjnych, który *de facto* jest instytucjonalnym systemem ochrony w rozumieniu przepisów unijnych, nigdy nie będzie (jak można zasadnie domniemywać, z uwagi na ograniczenia ustawowe, które zostaną szczegółowo scharakteryzowane w niniejszej monografii) w ogólności wykorzystywany do udzielania pomocy w zakresie płynności czy wypłacalności do banków-uczestników systemu ochrony, a zatem do osiągnięcia celów, dla których realizacji desygnowane są unijne instytucjonalne systemy ochrony.

Przedstawiając system ochrony banków komercyjnych i jego rolę w sieci bezpieczeństwa sektora bankowego, należy wyjść od przypomnienia tego, że wolny rynek⁴ jest

Bankowego Funduszu Gwarancyjnego z 29.09.2022 r., DPR.720.6.2021.256, https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/1062160/GNBResolution.pdf (dostęp: 6.01.2025 r.).

⁴ Pojęcie „rynek” wywodzi się z nauki ekonomii, gdzie definiowane jest najczęściej jako system współzależnych transakcji kupna i sprzedaży dobra albo jako proces, za pośrednictwem którego następuje wzajemne oddziaływanie nabywców i sprzedawców danego dobra, w rezultacie czego dochodzi do określenia jego ceny i ilości. Rynek to ogół tych transakcji, a także zbiór reguł, którym te transakcje są podporządkowane; por. szerzej np. B. Czarny, R. Rapacki, *Podstawy ekonomii*, Warszawa 2002, s. 81;

najważniejszym filarem czy też wręcz fundamentem gospodarki (ekonomii) i jednocześnie podstawowym elementem konstrukcyjnym ustroju gospodarczego zarówno w Unii Europejskiej, jak i w konsekwencji Rzeczypospolitej Polskiej⁵. Zgodnie z art. 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej⁶ Unia Europejska ustanawia rynek wewnętrzny, jak również działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności, zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego, oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska. Prawodawca unijny⁷ bezpośrednio i wprost wskazał, że to właśnie wolny rynek, a tym samym mechanizm tzw. niewidzialnej ręki rynku, który prowadzi do harmonizowania siły popytu i siły podaży w celu osiągnięcia punktu równowagi rynkowej⁸, tj. tzw. *equilibrium*⁹, jest jednym z filarów systemu gospodarczego Unii Europejskiej, oraz przesądził o tym, że ustrojem gospodarczym Unii Europejskiej jest społeczna gospodarka rynkowa.

R. Milewski, E. Kwiatkowski, *Podstawy ekonomii*, Warszawa 2007, s. 40; P. Samuelson, W. Nordhaus, *Ekonomia*, Warszawa 1995, s. 82

⁵ R. Grzeszczak trafnie wskazuje na to, że UE wywiera więcej niżeli istotny wpływ na prawo państw członkowskich, co odbywa się poprzez wykorzystywanie przez UE działalności regulacyjnej, którą to działalność przekłada się na brzmienie norm prawa państw członkowskich (por. szerzej R. Grzeszczak, *Skuteczność unijnych procedur ochrony praworządności w stosunku do państw członkowskich*, PiP 2019/6, s. 28–54). Takie zjawisko określane jest mianem tzw. efektu brukselskiego (por. szerzej A. Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, New York 2020, s. 1–11), gdzie warunkami niezbędnymi do zaistnienia tego efektu są: 1) rozmiar i atrakcyjność rynku wewnętrznego, które stanowią gospodarczą zachętę do tego, by podmioty z państw trzecich dostosowały swoje zachowanie do obowiązujących na terytorium Unii Europejskiej standardów; 2) zdolność regulacyjna Unii Europejskiej w przedmiocie skutecznego wdrażania regulacji obejmujących swym zakresem jednolity rynek; 3) chęć i zdolność instytucji unijnych do wdrażania regulacji o relatywnie wysokim standardzie; 4) nieelastyczne cele regulacji, tj. przykładowo obywatele UE czy produkty, które mają zostać dopuszczone do obrotu w obrębie jednolitego rynku; 5) brak możliwości podziału zachowania przez podmioty, których dana regulacja dotyczy, tj. czy to brak w ogólności, czy też brak efektywności procesu tworzenia oddzielnych procesów wytwórczych dla produktów kierowanych na jednolity rynek unijny oraz na pozostałe rynki.

⁶ Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13.

⁷ Zob. np. wyroki TS: z 18.01.1984 r., 327/82, Ekro BV Vee- en Vleeshandel przeciwko Produktschap voor Vee en Vlees, EU:C:1984:11; z 19.09.2000 r., C-287/98, Wielkie Księstwo Luksemburga przeciwko Berthe Linster, Aloyse Linster i Yvonne Linster, EU:C:2000:468; z 18.10.2011 r., C-34/10, Oliver Brüstle przeciwko Greenpeace eV, EU:C:2011:669; zob. także K. Lenaerts, *Żadne państwo członkowskie nie jest równiejsze od innych – zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej i zasada równości państw członkowskich wobec traktatów*, EPS 2021/1, s. 4; por. także wyrok TS z 24.07.2023 r., C-107/23 PPU, Lin, EU:C:2023:606.

⁸ Zob. np. M. Smaga, T. Włudyka [w:] *Instytucje gospodarki rynkowej*, red. T. Włudyka, M. Smaga, M. Porzycki, Warszawa 2024, s. 172–175; M. Nasiłowski, *System rynkowy. Podstawy mikro- i makroekonomii*, Warszawa 2006, s. 124–125; E. Nojszewska, *Podstawy ekonomii*, Warszawa 2010, s. 318.

⁹ Zob. np. B. Czarny, R. Rapacki, *Podstawy ekonomii...*, s. 81; P. Samuelson, W. Nordhaus, *Ekonomia...*, s. 82.

Prawodawca unijny¹⁰ zauważył przy tym – i dał temu wyraz normatywny – że podstawowym mechanizmem oddziałującym na system gospodarczy Unii Europejskiej powinny być rynkowe mechanizmy siły popytu i podaży¹¹, w których prawodawca dopuścił interwencję normatywną, regulacyjną¹² czy nadzorczą¹³ w sytuacji, gdyby mechanizm rynkowy okazał się być mechanizmem zawodnym¹⁴.

Prawo UE dopuszcza zatem bezpośrednio i wprost¹⁵ korygowanie mechanizmu rynkowego¹⁶, z wykorzystaniem mechanizmu normatywnego (czy też – będącego konse-

¹⁰ Zob. np. D. Miąsik, *System Prawa Unii Europejskiej*, t. 2, *Zasady i prawa podstawowe*, Legalis 2022, *passim*; wyroki TS: z 17.09.1997 r., C-54/96, Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH przeciwko Bundesbaugesellschaft Berlin mbH, EU:C:1997:413; z 6.10.1981 r., C-246/80, C. Broekmeulen przeciwko Huisarts Registratie Commissie, EU:C:1981:218; z 30.03.1993 r., C-24/92, Pierre Corbiau przeciwko Administration des contributions, EU:C:1993:118; z 8.04.1992 r., C-166/91, Gerhard Bauer przeciwko Conseil national de l'ordre des architectes, EU:C:1992:184.

¹¹ Podobnie w piśmiennictwie trafnie wskazuje się, że nawet gdy prawodawca oddziałuje na rynek, to pierwotnym mechanizmem oddziaływania powinny być mechanizmy prawa prywatnego, a – bardziej ingerujące – mechanizmy prawa publicznego powinny znajdować subsydiarne zastosowanie (gdzie w ostatniej kolejności zastosowanie – zgodnie z zasadą *ultima ratio* – powinny znajdować mechanizmy prawa karnego); por. szerzej E. Kruk, *Wytyczne polityki legislacyjnej w zakresie doboru sankcji prawnych*, „Przegląd Sejmowy” 2010/2, s. 53 i n.; A. Michór, *Odpowiedzialność administracyjna – odrębny rodzaj odpowiedzialności prawnej, czy sankcja karna w prawie administracyjnym* [w:] *Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego*, t. 18, Wrocław 2005, s. 361; zob. także W. Wolter, *Granice i zakres prawa karania*, PiP 1957/2, s. 243; por. także wyrok WSA w Rzeszowie z 24.10.2019 r., II SA/Rz 842/19, LEX nr 2740131.

¹² Zob. np. L. Klat-Wertelecka [w:] *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, red. R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada, Warszawa 2016, s. 21; R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 20; J. Supernat, *Administracja w Unii Europejskiej – podział i postacie*, PPIA 2015, t. 100, s. 106–107; J. Supernat, *Zdolność administracyjna europejskiego systemu administracji* [w:] *Inteligentna i zrównoważona gospodarka sprzyjająca włączeniu społecznemu – wyzwania dla systemów prawnych Unii Europejskiej i państw członkowskich*, red. S. Dudzik, B. Iwańska, N. Półtorak, Warszawa 2017, s. 131; P. Wajda, *Interwencja produktowa Komisji Nadzoru Finansowego z art. 17 ust. 1 Rozporządzenia 1286/2014 – wybrane aspekty proceduralnoprawne*, Wiad. Ubez. 2021/4, s. 3–21.

¹³ Por. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o obrocie instrumentami finansowymi z 27.04.2005 r., IV kadencja, druk sejm. nr 3982, gdzie prawodawca, kierując się „niewidzialną” ręką rynku, dokonał dekryminalizacji niektórych zachowań na rynku kapitałowym; por. także wyrok TK z 21.10.2014 r., P 50/13, Legalis, LEX nr 1586481; zob. M. Dusza, *Przestępstwa na rynku kapitałowym*, Pr. Bank. 2000/7–8, s. 126; J. Kulesza, *Zarys teorii kryminalizacji*, Prok. i Pr. 2014/11–12, s. 97; por. także opinię Prokuratora Generalnego do wyroku TK z 7.07.2009 r., K 13/08, Legalis, LEX nr 504061, w której wskazał, że „ustawodawca wprowadzając ustawą wiele nakazów i zakazów oraz wyznaczając organy administracyjne właściwe do ich egzekwowania, wybiera w ten sposób, skuteczniejszy niż kryminalizacja, wariant przymuszania adresatów nakazów i zakazów metodą sankcji administracyjnych”.

¹⁴ Zob. np. H.C.H. Hoffman, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford 2011, s. 13; J. Supernat, *Administracja w Unii...*, s. 106–107.

¹⁵ Zob. np. C. Harlow, G. della Cananea, P. Leino, *Introduction: European administrative law – a thematic approach* [w:] *Research handbook on EU administrative law*, red. C. Harlow, P. Leino, G. della Cananea, Cheltenham–Northampton 2017, s. 2; C. Harlow, R. Rawlings, *Process and procedure in EU administration*, Oxford 2014, s. 53–55.

¹⁶ Zob. E.M. Szyssczak, *The regulation of the state in competitive markets in the EU*, Oxford–Portland–Oregon 2007, s. 248.

kwencją powyższego – mechanizmu regulacyjnego, czy nadzorczego), przy czym konkretnie ta może mieć miejsce wyłącznie wtedy, gdy pierwszy z tych mechanizmów okaże się być mechanizmem suboptymalnym, a tym samym zawodnym¹⁷. Warto w tym miejscu – niejako na marginesie prowadzonych rozważań – wskazać, że aparat państwowy jest upoważniony do korygowania zawodności mechanizmu rynku, o ile jest to uzasadnione realizacją określonych potrzeb społecznych, które są niemożliwe do zrealizowania przy całkowicie swobodnym funkcjonowaniu mechanizmów rynkowych. Istotą społecznej gospodarki rynkowej jest bowiem ściśle powiązanie wolności gospodarczej z wyrównywaniem różnic społecznych. Władza publiczna z jednej strony gwarantuje wolność dla gospodarujących jednostek, z drugiej strony jest upoważniona do interweniowania w przebieg procesów gospodarowania, ale tylko wówczas, gdy wymaga tego idea sprawiedliwości społecznej. Państwo pełni więc rolę uzupełniającą, korygującą, modyfikującą i kompensującą działania samosterujących sił rynkowych, przeciwstawiając się działaniom niezadowolającym lub szkodliwym, powstrzymując podmioty gospodarcze od nadużywania wolności gospodarczej¹⁸.

Polski ustrojodawca w art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r.¹⁹ wskazał, że społeczna gospodarka rynkowa²⁰, oparta na wolności działalności gospodarczej²¹, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych, stanowi podstawę²² ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej

¹⁷ Zob. np. J.E. Stiglitz, A. Weiss, *Credit Rationing in Markets with Imperfect Information*, AER 1981/3, s. 393; J. Monkiewicz, *Wybrane problemy kształtowania się nadzoru ubezpieczeniowego w Polsce w minionym piętnastoleciu*, Rozp. Ubez. 2007/1, s. 6; G.A. Akerlof, *The Market for „Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism*, „Quarterly Journal of Economics” 1970/3, s. 488–500.

¹⁸ Por. szerzej L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2001, s. 78–81; Z. Czerwiński, *Problematyka gospodarcza w projektach Konstytucji RP*, RPEiS 1995/2, s. 30–31.

¹⁹ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

²⁰ Zob. np. T. Długosz, *Spółeczna gospodarka rynkowa jako kryterium organizacji gospodarki*, GSP 2017, t. 37, s. 21; A. Walaszek-Pyziół, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, PUG 1995/1, s. 14; T. Asman, *Dopuszczalna ingerencja w wolność gospodarczą w świetle zasady proporcjonalności*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów” 2005/57, s. 80–81.

²¹ Trafnie w judykaturze przyjmuje się, że „wolność działalności gospodarczej podlega ograniczeniu tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny, zgodnie z art. 22 Konstytucji RP. Istnieje domniemanie wolności podejmowania i prowadzenia działalności, o ile (i dopóki) co innego nie wynika z przepisów ustawowych. Z zasadą wolności działalności gospodarczej związane jest również uprawnienie do podejmowania przez przedsiębiorców wszelkich działań, z wyjątkiem tych, które są zakazane przez przepisy prawa. Przedsiębiorcy mogą być obowiązani do określonego zachowania tylko na podstawie przepisów prawa, o czym stanowi art. 8 ustawy Prawo przedsiębiorców. Przepis ten wyraża zasadę, że to, co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone. Tym samym należy wskazać, że podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa” (wyrok WSA w Opolu z 9.06.2022 r., II SA/Op 125/22, Legalis, LEX nr 3357451).

²² Por. L. Garlicki, M. Zubik [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, LEX 2016, art. 20; wyrok TS z 22.01.2013 r., C-283/11, Sky Österreich GmbH przeciwko Österreichischer Rundfunk, EU:C:2013:28, pkt 45; wyrok TS z 9.09.2004 r., sprawy połączone C-184/02

Polskiej²³, ustanawiając jedną z najważniejszych zasad ustroju gospodarczego²⁴. To właśnie mechanizm wolnego rynku i stanowiąca jego mechanizm napędowy wolna konkurencja implikuje kształtowanie się sił podaży i popytu na dobra i usługi oraz indukuje osiąganie stanu równowagi rynkowej, w ramach którego dochodzi do efektywnej alokacji zasobów²⁵. Warto wskazać, że przepis z art. 20 Konstytucji RP reguluje podstawę ustroju gospodarczego państwa. Jest nią społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. Społeczna gospodarka rynkowa wyznacza ramy, w jakich polityka państwa powinna być prowadzona. W ramach społecznej gospodarki rynkowej państwo poprzez władzę ustawodawczą i wykonawczą może ingerować w zakres wykonywanej działalności gospodarczej lub też wyposażać organy samorządu w prawo do wprowadzenia ograniczeń, o ile będzie to uzasadnione istotnymi celami²⁶.

Społeczna gospodarka rynkowa stanowi przy tym zarówno model gospodarki (model ekonomiczny), jak i pożądaný przez ustrojodawcę model ładu społecznego²⁷. Interwencja prawodawcy czy kompetentnych i uprawnionych organów administracji publicznej²⁸

i C-223/02, Królestwo Hiszpanii i Republika Finlandii przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, EU:C:2004:497, pkt 52.

²³ Zob. np. R.W. Kaszubski, A. Koniewicz, *Zasady działalności gospodarczej w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Glosa” 2000/7, s. 5; R.W. Kaszubski, J. Kołkowski, *Wolność gospodarcza w świetle Konstytucji RP*, „Glosa 2000/6, s. 7; J. Grabowski, *Rola i funkcje prawa w systemie gospodarki rynkowej* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001, s. 216; K. Sobczak, *Wolność gospodarcza a władza publiczna*, PUG 2000/12, s. 17.

²⁴ Zob. np. wyroki TK: z 26.03.2007 r., K 29/06, Legalis, LEX nr 257775; z 9.01.2007 r., P 5/05, Legalis, LEX nr 232285; z 8.07.2008 r., K 46/07, Legalis, LEX nr 396049; z 30.01.2001 r., K 17/00, Legalis, LEX nr 46003.

²⁵ Por. także wyrok TK z 20.08.1992 r., K 4/92, Legalis, LEX nr 25220; wyrok TK z 9.06.1998 r., K 28/97, OTK 1998/4, poz. 50.

²⁶ Por. szerzej wyrok NSA z 19.02.2020 r., II OSK 932/18, LEX nr 3022271.

²⁷ Zob. np. wyrok TK z 30.01.2001 r., K 17/00; wyrok TK z 7.05.2014 r., K 43/12, OTK-A 2014/5, poz. 50.

²⁸ W doktrynie zauważa się także, że pojęcie organu administracji publicznej powinno być konstruowane na podstawie takich elementów jak: 1) wyodrębnienie organizacyjne w aparacie państwowym, 2) posiadanie przyznanych przez prawo własnych kompetencji, 3) działanie w imieniu państwa i uczestniczenie w wykonywaniu zwierzchniej władzy państwowej (por. szerzej E. Ochendowski, *Centralne organy administracji* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 2, red. J. Jendrośka, Ossolineum 1977, s. 6), 4) powołanie wyłącznie lub głównie do realizacji funkcji administracji (zob. M. Jaroszyński [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 167). Dodatkową cechą właściwą dla organów administracji publicznej jest posługiwanie się określonymi prawnymi formami działania, z których najbardziej charakterystyczną jest akt administracyjny (por. szerzej M. Jaroszyński, *Z problematyki teorii organów państwowych*, PiP 1956/7, s. 111–120; E. Iserzon, *Przedsiębiorstwo państwowe jako strona w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1967/2, s. 253; K.M. Pospieszalski, *O pojęciu organu państwowego*, RPEiS 1972/1, s. 23; J. Jagielski, *Pozycja prawna centralnych urzędów administracji państwowej*, Warszawa 1991, s. 72–73;

w swobodę działalności gospodarczej²⁹ i w mechanizmy rynkowe nakierowana jest na korektę³⁰ sytuacji suboptymalnych³¹ i na korektę rynkowej alokacji zasobów, która nie zawsze jest efektywna i nie zawsze uwzględnia kryteria wynikające z konieczności zapewnienia sprawiedliwości społecznej³². Trafnie wskazuje się w orzecznictwie, że: „Wolność gospodarcza, deklarowana w art. 20 w zw. z art. 22 Konstytucji RP, traktowana jest jako publiczne prawo podmiotowe o charakterze negatywnym, któremu odpowiada ogólny obowiązek państwa nienaruszania swobody działania podmiotów gospodarczych w sferze prowadzonej przez nie działalności gospodarczej. Należy ono do kategorii praw negatywnych «wolnościowych», do istoty których należy posiadanie

J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 1, Kraków 1995, s. 201–202; E. Ochendowski, *Centralne organy administracji państwowej w europejskich państwach socjalistycznych*, RPEiS 1971/3, s. 23; J. Jagoda, M. Jeronimek, *Pojęcie organu w prawie samorządowym* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24–27 września 2006 r.*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 195–197; B. Adamiak, *O podmiotowości organów administracji publicznej w postępowaniu sędowoadministracyjnym*, PiP 2006/12, s. 46–49; A. Pakuła, *Centralne organy administracji rządowej – rządzenie czy zarządzanie sprawami publicznymi* [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 397–404; M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Rodzaje jednostek organizacyjnych w systemie administracji publicznej* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2020, s. 175–176; J. Borkowski, *Określenie administracji i prawa administracyjnego* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Starościak, Ossolineum 1977, s. 21; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 116; Z. Niewiadomski [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2015, Legalis, rozdział 1; I. Lipowicz [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002, s. 27–28; A. Błaś, *Pojęcia* [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2003, s. 36; Z. Cieślak [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002, s. 56–57; por. wyroki NSA: z 18.01.2001 r., III SA 2208/99, LEX nr 78864; z 14.05.2013 r., I OSK 324/13, LEX nr 1344475; z 27.06.2019 r., I OSK 313/19, LEX nr 2698751; z 23.06.2015 r., I OSK 742/15, LEX nr 1783392; z 27.01.2015 r., I OSK 1678/14, LEX nr 2151643; z 25.11.2014 r., I OSK 2135/14, LEX nr 1657794; z 27.06.2019 r., I OSK 603/19, LEX nr 2722273; z 4.06.2020 r., I OSK 602/19, LEX nr 3056263; z 26.05.2015 r., I OSK 369/15, LEX nr 1773725; z 12.08.2014 r., I OSK 1300/14, LEX nr 1511955; z 25.06.2014 r., I OSK 560/14, LEX nr 1500592; z 25.11.2014 r., I OSK 2185/14, LEX nr 1658690; z 25.11.2014 r., I OSK 2133/14, LEX nr 1658342; z 2.07.2014 r., I OSK 938/14, LEX nr 1518119; z 14.05.2014 r., I OSK 490/14, LEX nr 1766235; z 23.06.2015 r., I OSK 743/15, LEX nr 2089790; z 25.06.2014 r., I OSK 828/14, LEX nr 1518111; z 23.04.2024 r., III OSK 3928/21, LEX nr 3756885.

²⁹ Por. szerzej C. Kosikowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 1994, s. 125; zob. J.R. Barth, G. Caprio, Jr., R. Levine, *Banking systems around the globe. Do regulation and ownership affect performance and stability?* [w:] *Prudential supervision. What works and what doesn't*, red. F.S. Mishkin, Chicago–London 2001, s. 79.

³⁰ Zob. np. wyrok NSA z 10.06.2016 r., II GSK 2921/14, LEX nr 2083241; wyrok SA w Szczecinie z 23.05.2018 r., I ACa 20/18, LEX nr 2528761; wyrok NSA z 29.12.2009 r., II OSK 1843/09, LEX nr 580165.

³¹ Zob. np. wyrok NSA z 20.03.2007 r., II GSK 364/06, Legalis, LEX nr 321293; wyrok NSA z 29.12.2009 r., II OSK 1843/09. Wolność działalności gospodarczej nie ma waloru absolutnego i jako taka podlega ograniczeniom na zasadach ogólnych, np. wynikających z postanowień zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) oraz w zakresie wynikającym z art. 22 Konstytucji RP.

³² Por. szerzej wyrok NSA z 14.05.2013 r., II FSK 2620/12, LEX nr 1329431; wyrok WSA w Warszawie z 4.12.2012 r., VI SA/Wa 1957/12, LEX nr 1338751.

przez uprawnionego roszczenia do państwa zarówno o zaniechanie przez nie ingerencji w sferę uprzednio uznanej wolności, jak i o udzielenie ochrony przed niedozwoloną ingerencją innych podmiotów prawa w sferę wolności jednostki³³.

Tym samym prawodawca unijny, jak też ustrojodawca krajowy bezpośrednio i wprost przyjęli, że mechanizm wolnego rynku, tj. w istocie mechanizm wolności gospodarczej, jest niejako limitowany swoją naturalną zawodnością³⁴ i w konsekwencji interesem³⁵ społecznym/interesem publicznym³⁶, który to z kolei interes³⁷ uzasadnia³⁸ interwencję prawodawcy³⁹ oraz organów regulacyjnych i nadzorczych⁴⁰. Trafnie podnosi się w judykaturze – w kontekście interesu publicznego jako przesłanki działania BFG – że: „Przymusowa restrukturyzacja stanowi zharmonizowaną przez prawo unijne instytucję prawa publicznego, polegającą na wyeliminowaniu z rynku znajdującej się w stanie zagrożenia upadłością instytucji finansowej z pominięciem postępowania upadłościowego, w drodze władczych środków administracyjnych. Zasadniczym celem restrukturyzacji i towarzyszącej jej tzw. uporządkowanej likwidacji jest – jak stanowi punkt 45 zdanie pierwsze, drugie i trzecie preambuły dyrektywy nr 2014/59/UE – działanie w interesie publicznym. Interes ten jest rozumiany w tym przypadku jako uniknięcie tzw. pokusy nadużycia (ang. *moral hazard*), zagrożenia stabilności finansowej, zakłócenia funkcji krytycznej i ryzyka dla ochrony deponentów, które mogłyby wystąpić, gdyby uruchomiono tradycyjne postępowanie upadłościowe. Kategoria interesu publicznego nie jest jednorodną, zwłaszcza że ustawodawca

³³ Wyrok WSA w Gliwicach z 8.03.2017 r., II SA/GL 1189/16, LEX nr 2267584; wyrok NSA z 29.12.2009 r., II OSK 1843/09.

³⁴ Zob. np. A. Michór, *Przesłanki ingerencji państwa w organizowanie i organizację obrotu instrumentami finansowymi*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2008/5, s. 195 i n.; A. Powałowski, *Oddziaływanie państwa na gospodarkę – prawo gospodarcze publiczne* [w:] *Prawo gospodarcze publiczne. Zarys wykładu*, red. J. Ciechanowicz-McLean, A. Powałowski, Warszawa 2003, s. 11–12.

³⁵ Zob. np. J. Blicharz, *Kategoria interesu publicznego jako przedmiot działania administracji publicznej*, PPIA 2004, t. 40, s. 39; M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 25; por. L. Gardocki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 128–129; wyrok TK z 9.11.1999 r., K 28/98, LEX nr 39228.

³⁶ Zob. np. B. Majchrzak, *Problemy związane z określeniem prawa administracyjnego (na podstawie poglądów doktryny)*, KPPub 2006/3, s. 157; J. Lang, *Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym*, „Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego” 1972, s. 100; M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu...*, s. 25.

³⁷ Por. szerzej wyrok NSA z 20.12.2022 r., I GSK 3415/18, Legalis, LEX nr 3476781.

³⁸ Zob. np. M. Stahl, *Dobro wspólne w prawie administracyjnym* [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 47–60; por. także wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 24.06.2010 r., II SA/Go 303/10, LEX nr 643718.

³⁹ Zob. np. postanowienie SN – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 4.06.2019 r., III UK 243/18, Legalis, LEX nr 2690164; por. postanowienie SN – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 23.05.2019 r., III UK 240/18, Legalis, LEX nr 2675128; postanowienie SN – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 23.05.2019 r., III UK 242/18, Legalis, LEX nr 2672940; wyrok NSA z 25.08.2016 r., II GSK 589/15, Legalis, LEX nr 2142326; zob. także E. Szyszczak, *The regulation...*, s. 248.

⁴⁰ Zob. np. D. Dąbek, *Koncepcja odpowiedzialności administracyjnej a wolność jednostki* [w:] *Wolność w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 121–133.

posługuje się tym pojęciem w rozmaitych kontekstach znaczeniowych⁴¹. Nie inaczej interes publiczny rozumieć należy w ramach przymusowej restrukturyzacji, przy czym mieć trzeba na względzie szerszą ujętą politykę, bo na płaszczyźnie Unii Europejskiej. W tym przypadku realizacja interesu publicznego wyrażać się ma w zapewnieniu ciągłości tzw. funkcji krytycznych, «aby uniknąć negatywnych skutków dla stabilności finansowej, ochronę środków publicznych poprzez ograniczenie do minimum możliwości nadzwyczajnego publicznego wsparcia finansowego dla instytucji będących na progu upadłości, a także ochronę objętych gwarancją deponentów, inwestorów, środków finansowych i aktywów klientów» (punkt 45 zdanie czwarte preambuły dyrektywy nr 2014/59/UE). Funkcje krytyczne zdefiniowano w art. 2 pkt 17 ustawy o BFG jako «usługi, operacje lub inną działalność podmiotu lub grupy, których zaprzestanie mogłoby prowadzić, w jednym lub kilku państwach członkowskich będących członkiem Unii Europejskiej, do zakłóceń w funkcjonowaniu gospodarki lub zagrozić stabilności finansowej ze względu na wielkość podmiotu lub grupy, ich udział w rynku, złożoność, działalność transgraniczną, powiązania gospodarcze lub finansowe, w szczególności uwzględniając możliwość wykonywania tych usług, operacji lub innej działalności przez inne podmioty». Podobną definicję tego pojęcia zawiera art. 2 ust. 1 pkt 35 dyrektywy nr 2014/59/UE⁴².

Mechanizm regulacji⁴³ ma pomagać mechanizmowi wolnego rynku w zakresie jego funkcjonowania i zapobiegać, by mechanizm wolnego rynku prowadził do naruszenia

⁴¹ Zob. J. Borkowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. J. Borkowski, Warszawa 1985, s. 69.

⁴² Wyrok WSA w Warszawie z 4.12.2020 r., VI SA/Wa 317/20, LEX nr 3115476; zob. także wyrok WSA w Warszawie z 25.08.2021 r., VI SA/Wa 201/21, LEX nr 3232104.

⁴³ Regulacja prawnoadministracyjna kwalifikowana jest w doktrynie jako postać ingerencji prawnoadministracyjnej (obok reglamentacji) (por. szerzej T. Długosz [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8a, *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 699 i n.; por. także M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005; R. Stasikowski, *Funkcje regulacyjne administracji publicznej*, Bydgoszcz–Katowice 2009; K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011; W. Hoff, *Recepcja pojęcia regulacji i organu regulacyjnego na przykładzie prawa polskiego*, PiP 2005/8, s. 37–54; W. Hoff, *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa 2008; J. Jaroszyński, M. Wierzbowski, *Organy regulacyjne* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, *passim*). Regulacja stanowi formę władczej ingerencji prawnoadministracyjnej, która odnosi się do zastosowania różnorodnych narzędzi interwencji w gospodarkę państwa, innych niż reglamentacja. Regulacja dotyczy interwencji państwa w działalność gospodarczą w celu zapewnienia mechanizmów rynkowych i konkurencji w sektorach gospodarki (por. szerzej K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze...*, 2011, s. 100; T. Skoczny, *Stan i tendencje prawa administracji regulacyjnej w Polsce* [w:] *Ius publicum Europaeum. Dwunaste Polsko-Niemieckie Kolokwium Prawników Administratywistów Warszawa, 20–22 września 2001 r.: referaty i głosy w dyskusji*, red. H. Bauer, P.M. Huber, Z. Niewiadomski; tł. z jęz. niem. R. Dziergwa, Warszawa 2003, s. 150; R. Stankiewicz, *Między ochroną konkurencji a regulacją sektorową. Ustrojowe granice rozdzielenia obszarów ingerencji państwa w gospodarce*, „*Ekonomia i Prawo*” 2012/1, s. 155 i n.; J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2023.

interesu społecznego/interesu publicznego⁴⁴. Celem wprowadzania regulacji administracyjnoprawnej jest ochrona lub realizacja interesu publicznego⁴⁵. Interes publiczny kwalifikowany jest w doktrynie jako kluczowa kategoria w prawie administracyjnym⁴⁶, będąca wyrażeniem języka prawnego, które ma cechy klauzuli generalnej⁴⁷. Pojęcie interesu publicznego podlega także kwalifikacji jako narzędzie badawcze⁴⁸. Termin ten ma również wyraźne konotacje polityczne⁴⁹. Analizując pojęcie interesu publicznego, należy dokonać jego dyferencjacji poprzez wyodrębnienie ujęcia abstrakcyjnego, a także ujęcia konkretnego. Pierwsze ze wskazanych ujęć określa ogólny kierunek oraz ramy dla poszukiwania konkretnej treści interesu publicznego⁵⁰. Wymiar abstrakcyjny podkreśla obiektywny i statyczny aspekt omawianego zagadnienia, podczas gdy wymiar konkretny odnosi się do jego subiektywnego i dynamicznego (kontekstowego) aspektu. Abstrakcyjne ujęcie interesu publicznego koresponduje z definicjami tego pojęcia, które można znaleźć w literaturze oraz orzecznictwie. Definicje te łączą się z traktowaniem interesu publicznego jako interesu ogółu, reprezentowanego przez pewne organy publiczne⁵¹. Interes publiczny polega na respektowaniu wartości wspólnych dla całego społeczeństwa⁵². W interesie publicznym leżą postawy lub działania korzystne dla analizowanej populacji⁵³. Interes publiczny nie jest jedynie

⁴⁴ Zob. np. W. Eucken, *Podstawy polityki gospodarczej*, Poznań 2005, s. 62–62 oraz 405; por. wyrok TK z 7.05.2014 r., K 43/12; wyrok TK z 18.11.2022 r., K 37/01, OTK-A 2002/6, poz. 82.

⁴⁵ Por. szerzej R. Stankiewicz, *Likwidacja procedur hybrydowych – krok w dobrym kierunku czy szkodliwy dogmatyzm?* [w:] *Aktualne problemy rozgraniczania właściwości sądów administracyjnych i sądów powszechnych*, red. M. Błachucki, T. Górznińska, Warszawa 2011, s. 174; podobnie M. Dyl, *Metoda administracyjnoprawna* [w:] A. Chłopecki, M. Dyl, *Prawo rynku kapitałowego*, Warszawa 2012, s. 3; analogicznie także M. Górski, *Nakaz i zakaz* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017, Legalis, s. 233; M. Jaśkowska, *Pojęcie interesu publicznego i jego funkcje w prawie administracyjnym* [w:] *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, red. J. Niczyporuk, Paryż 2011, s. 289, 297; por. także M. Zirk-Sadowski, *Polityka fiskalna a polityka prawa*, AUL FI 2015/75, s. 14; L. Leszczyński, *Stosowanie i wykładnia prawa administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 4, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015, s. 9.

⁴⁶ Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 33.

⁴⁷ Tak K. Horubski, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło, A. Żurawik, *Podstawowe pojęcia publicznego prawa gospodarczego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8A, *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018, Legalis, s. 433.

⁴⁸ Tak M. Jaśkowska, *Pojęcie interesu...*, s. 287–288, 292.

⁴⁹ Por. J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 15.

⁵⁰ Tak M. Jaśkowska, *Pojęcie interesu...*, s. 296.

⁵¹ M. Jaśkowska, *Pojęcie interesu...*, s. 293.

⁵² Por. wyroki NSA: z 7.05.2014 r., II FSK 1339/12, Legalis, LEX nr 1465254; z 12.10.2017 r., II FSK 1543/17, Legalis, LEX nr 2394031; z 15.02.2018 r., II FSK 1765/17, Legalis, LEX nr 2465745; z 2.07.2019 r., II FSK 2238/17, Legalis, LEX nr 2706198.

⁵³ Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, 2018, s. 34; K. Chochowski, *Aktualność myśli Profesora Jerzego Stefana Langroda w przedmiocie zasadności bezstronnej kontroli nad administracją publiczną* [w:] *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, red. J. Niczyporuk, Paryż 2011, s. 77; A. Szafranski, *Przedsiębiorca publiczny wobec wolności gospodarczej*, Warszawa 2008, Legalis, rozdział 5, pkt 4.

prostą sumą indywidualnych interesów, lecz wynika z wartości powiązanych z tymi interesami⁵⁴. Można przyjąć, że interes publiczny powinien podlegać dysponowaniu przez ogół społeczeństwa, a korzyści powiązane z tym interesem powinny dotyczyć tej zbiorowości. Z kolei dysponentem interesu indywidualnego jest jednostka, a jego celem jest realizacja jej osobistych korzyści⁵⁵. Różnica między interesem publicznym a interesem prywatnym widoczna jest w sferze legislacyjnej. Zauważyć bowiem należy, że w demokratycznym państwie prawnym prawo administracyjne nie może być tworzone z uwagi na ochronę interesów prywatnych, które są sprzeczne z interesem publicznym⁵⁶. Terminy te nie powinny być postrzegane jako przeciwstawne⁵⁷, przy czym nie można wykluczyć wystąpienia pomiędzy nimi kolizji⁵⁸. Związek między interesem publicznym a interesem prywatnym trafnie ilustruje pogląd, według którego prawo administracyjne jest tworzone głównie z uwagi na interes publiczny. Niemniej jednak realizacja tego interesu nie jest celem samym w sobie, lecz ma na celu służyć jednostkom⁵⁹. Funkcją państwa oraz jednostek utworzonych przez nie lub zależnych od niego ekonomicznie jest realizacja interesu publicznego⁶⁰. Interes publiczny jest powiązany z administracją publiczną i postrzegany jako uzasadnienie jej istnienia⁶¹ oraz jako fundament legitymizacji jej działań⁶². Abstrakcyjny wymiar interesu publicznego, opisany powyżej, wyznacza granice, w ramach których powinno następować ustalanie jego treści w odniesieniu do konkretnych okoliczności. Ten aspekt analizowanego zagadnienia odnosi się do poglądów dotyczących zmiennego (dynamicznego⁶³) oraz politycznie uwarunkowanego (subiektywnego) charakteru interesu publicznego⁶⁴.

Trafnie podkreśla się w judykaturze, że państwo może ingerować w mechanizm wolnego rynku, tak aby łagodzić negatywne „skutki mechanizmów rynkowych w celu utrzymania równowagi makroekonomicznej, programować i prognozować rozwój gospodarczy w skali makroekonomicznej, inspirować uczestników rynku do

⁵⁴ Por. szerzej J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, 2018, s. 37; wyrok TK z 9.11.2010 r., K 13/07, OTK-A 2010/9, poz. 98.

⁵⁵ Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, 2018, s. 34.

⁵⁶ Por. szerzej J. Jagielski, A. Jakubowski, *Wyznaczniki i granice ingerencji prawoadministracyjnej* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2019, s. 131.

⁵⁷ Por. szerzej A. Szafrąński, *Przedsiębiorca publiczny...*, rozdział 5, pkt 4 i 6; podobnie M. Jaśkowska, *Pojęcie interesu...*, s. 294; J. Sobczak [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. R. Stefański, Warszawa 2021, Legalis, art. 213, nb 27.

⁵⁸ Tak J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, 2018, s. 38–40.

⁵⁹ Por. szerzej J. Jagielski, A. Jakubowski, *Wyznaczniki i granice...*, s. 131; por. także K. Horubski, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło, A. Żurawik, *Podstawowe pojęcia...*, s. 447.

⁶⁰ Por. A. Szafrąński, *Przedsiębiorca publiczny...*, rozdział 5, pkt 6.

⁶¹ Por. A. Mednis, *Prawo do prywatności a interes publiczny*, Kraków 2006, LEX, rozdział 5.2.

⁶² Por. M. Jaśkowska, *Pojęcie interesu...*, s. 289; J. Łętowski, *Prawo administracyjne...*, s. 15.

⁶³ Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, 2018, s. 35–36; M. Jaśkowska, *Pojęcie interesu...*, s. 292, 296; wyrok TK z 25.02.1999 r., K 23/98, OTK ZU 1999/2, poz. 25.

⁶⁴ Por. A. Mednis, *Prawo do prywatności...*, rozdział 5.2.

uwzględniania w swych działaniach także interesu państwowego oraz kreować działania równoważące rynek, a także pełnić funkcje ogólnospołeczne⁶⁵. Prawodawca i organy administracji publicznej są zatem jak najbardziej uprawnione do ingerowania w mechanizm rynkowy i korygowania jego działań⁶⁶, o ile uzasadnione to jest realizacją określonych potrzeb społecznych⁶⁷, które byłyby niemożliwe do zrealizowania w obliczu wyłącznie swobodnego i niczym nieskrępowanego funkcjonowania mechanizmu wolnorynkowego⁶⁸. Podobnie trafnie wskazuje się w doktrynie, że ingerencja⁶⁹ może polegać w szczególności na: 1) nadzorze nad niezakłóconym funkcjonowaniem istniejących przedsiębiorstw i rynku, oraz 2) sterowaniu procesami rynkowymi poprzez kształtowanie i modyfikowanie istniejących rozwiązań dla zapewnienia optymalnej realizacji założeń ustrojowych⁷⁰. Powyższe sprowadza się do wprowadzenia przez państwo rozwiązań prawnych korygujących podział zysków, tj. umożliwiających sprawiedliwy podział dochodu uzyskiwanego w ramach prowadzonej działalności gospodarczej oraz współuczestnictwo, a nawet współdecydowanie o tej działalności przez pracowników lub ich przedstawicieli, jak również ochronę słabszych uczestników rynku⁷¹.

Warto w tym miejscu przypomnieć, iż immanentnym elementem społecznej gospodarki rynkowej jest to, że ingerencja prawodawcy i organów administracji publicznej jest wyjątkiem od ogólnej zasady wolności gospodarczej. Zasada oraz pojęcie społecznej gospodarki rynkowej zostało uregulowane w art. 20 Konstytucji RP⁷². Zasada ta stanowi fundament ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej⁷³, zgodnie z którą ustrój ten opiera się na czterech podstawowych filarach: 1) wolności gospodarczej, 2) własności prywatnej, 3) solidarności oraz 4) dialogu i współpracy partnerów⁷⁴.

⁶⁵ Por. szerzej wyrok TK z 30.01.2001 r., K 17/00.

⁶⁶ Por. szerzej wyrok TK z 30.01.2001 r., K 17/00; wyrok TK z 1.02.1993 r., K 13/92, Legalis, LEX nr 25140; postanowienie TK z 7.11.2005 r., K 12/04, Legalis, LEX nr 174115.

⁶⁷ Por. także wyrok NSA z 16.11.2021 r., I OSK 1826/20, Legalis, LEX nr 3326106.

⁶⁸ Por. szerzej wyrok TK z 8.04.1998 r., K 10/97, LEX nr 32602; wyrok TK z 13.10.2010 r., KP 1/09, OTK-A 2010/8, poz. 74; wyrok TK z 8.07.2008 r., K 46/07.

⁶⁹ Por. szerzej A. Powałowski, *Oddziaływanie państwa...*, s. 11–12.

⁷⁰ Por. szerzej K. Zaradkiewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t. 1, Komentarz. Art. 1–86, red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016, art. 20, nb 68.

⁷¹ K. Zaradkiewicz [w:] *Konstytucja...*, t. 1, red. L. Bosek, M. Safjan, 2016, art. 20, nb 70.

⁷² Por. szerzej P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 32.

⁷³ Zob. np. Z. Witkowski, *Wybrane zasady...*, s. 67; J. Ciapała, *Spółeczna gospodarka rynkowa w kontekście idei solidaryzmu* [w:] *Idea solidaryzmu we współczesnym prawie konstytucyjnym. Doświadczenia polskie i międzynarodowe*, red. A. Łabno, Warszawa 2015, s. 145; J. Kruczałak-Jankowska, *Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej a spółki z udziałem Skarbu Państw*, GSP 2017, t. 37, s. 129 i n.; A. Krzywoń, *Ustrój gospodarczy RP* [w:] *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r. Księga jubileuszowa dedykowana Zdzisławowi Jaroszowi*, red. M. Zubik, Warszawa 2012, s. 16.

⁷⁴ Por. szerzej J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin 2009, s. 84; K. Zaradkiewicz [w:] *Konstytucja...*, t. 1, red. M. Safjan, L. Bosek, 2016, art. 20, nb 110; Z. Witkowski, *Zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa ustroju gospodarczego Trzeciej*

W konsekwencji wszystkie wątpliwości odnośnie do uprawnionego albo też nieuprawnionego charakteru tej ingerencji muszą być rozpatrywane⁷⁵ zgodnie z zasadą⁷⁶ *in dubio pro libertate*⁷⁷. Ta ostatnia zasada⁷⁸, która ma fundamentalne znaczenie dla niniejszej monografii i dla funkcjonowania systemu ochrony, wyznacza kierunek interpretacji⁷⁹ zarówno przepisów prawa gospodarczego⁸⁰, jak i katalogu kompetencji⁸¹

Rzeczypospolitej – wolność działalności gospodarczej [w:] *Przemiany polskiego prawa*, t. 2, red. E. Kustra, SIT 2002, s. 8; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2000, s. 78; J. Boć [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. W. Skrzydło, Kraków 1998, s. 24; zob. także np. wyroki TK: z 10.04.2001 r., U 7/00, OTK 2001/3, poz. 56; z 21.04.2004 r., K 33/03, OTK-A 2004/4, poz. 31; z 27.07.2004 r., SK 9/03, OTK-A 2004/7, poz. 71; z 14.12.2004 r., K 25/03, OTK-A 2004/11, poz. 116; z 7.06.2005 r., K 23/04, OTK-A 2005/6, poz. 62; z 21.11.2005 r., P 10/03, OTK-A 2005/10, poz. 116; z 13.03.2006 r., P 8/05, OTK-A 2006/3, poz. 28; z 6.12.2006 r., SK 25/05, OTK-A 2006/11, poz. 169; z 8.07.2008 r., K 46/07; z 13.10.2010 r., KP 1/09; wyrok TK z 5.04.2011 r., P 26/09, OTK-A 2011/3, poz. 18; z 18.07.2012 r., K 14/12, OTK-A 2012/7, poz. 82; z 7.05.2014 r., K 43/12; zob. także J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność...*, s. 78; J. Kruczalak-Jankowska, *Konstytucyjna zasada...*, s. 130; Z. Witkowski, *Wybrane zasady naczelnego ustroju politycznego i gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, red. R. Mojak, Lublin 2000, s. 67.

⁷⁵ Por. także wyrok NSA z 20.10.2016 r., II FSK 1582/16, LEX nr 2168275.

⁷⁶ Zob. np. wyrok WSA we Wrocławiu z 25.04.2012 r., III SA/Wr 66/12, LEX nr 1165462; wyrok SN z 12.09.2008 r., II OSK 133/08, CBOSA; por. D. Gregorczyk, *O rozstrzygnięciu wątpliwości prawnych na korzyść strony w postępowaniu administracyjnym*, PiP 2019/8, s. 55.

⁷⁷ Zasada ta została bezpośrednio i wprost wyrażona w art. 8 ustawy z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2024 r. poz. 236 ze zm.), zgodnie z którym: „Przedsiębiorca może podejmować wszelkie działania, z wyjątkiem tych, których zakazują przepisy prawa. Przedsiębiorca może być obowiązany do określonego zachowania tylko na podstawie przepisów prawa”; zob. wyrok WSA w Gliwicach z 17.01.2019 r., IV SA/Gl 679/18, Legalis, LEX nr 2614771.

⁷⁸ Zob. np. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 4.11.2010 r., I SA/Go 697/10, Legalis, LEX nr 748625.

⁷⁹ Na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego zasada ta została ujęta w treści art. 7a § 1, zgodnie z którym: „Jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ”. W doktrynie wskazuje się, że zasada ta ograniczona jest do stosowania przepisów prawa materialnego, które wymagają złożonego procesu wykładni. Podkreślił to NSA w wyroku z 23.02.2021 r., III OSK 3286/21, OSP 2021/7–8, poz. 64, w którym wskazał, że: „W art. 7a § 1 ustawy z 14 czerwca – Kodeks postępowania administracyjnego [...] nie chodzi o sytuacje, w których pojawiają się wątpliwości interpretacyjne przepisów mających zastosowanie w danej sprawie, a o przypadki, w których pomimo użycia różnych metod wykładni, wciąż pozostają co najmniej dwa, równie uprawnione, sposoby rozumienia danego przepisu (tzw. pat interpretacyjny)”.

⁸⁰ Zob. uchwała NSA (7) z 19.10.2015 r., II OPS 1/15, LEX nr 1814286.

⁸¹ Zob. np. M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004, s. 42–43. W orzecznictwie trafnie wskazuje się, że: „Jeśli [...] wyraźne brzmienie przepisu nie stoi temu na przeszkodzie, wykładnia przepisów powinna zmierzać w kierunku rozszerzenia gwarancji procesowych praw obywatela oraz obowiązywania zasady zaufania do organów państwa” (zob. np. wyrok WSA w Warszawie z 7.11.2006 r., III SA/Wa 2015/06, Legalis, LEX nr 328521; wyrok WSA w Warszawie z 9.05.2007 r., V SA/Wa 320/07, Legalis, LEX nr 469829; wyrok WSA w Warszawie z 25.05.2007 r., V SA/Wa 418/07, Legalis, LEX nr 470110).

właściwych organów administracji publicznej⁸². Ewentualna interwencja musi mieć zawsze swoje bezpośrednie i wyraźne źródło w przepisach prawa powszechnie obowiązującego⁸³ oraz mieścić się w granicach⁸⁴ wyznaczonych przez postulat⁸⁵ wynikające z postanowień zasady proporcjonalności (*argumentum ex art. 31 ust. 3 Konstytucji RP*, zgodnie z którym: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”). Trafnie w judykaturze wskazuje się to, że: „W świetle art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji RP, wolność działalności gospodarczej – stanowiąc składową część gospodarki rynkowej – jest równocześnie publicznym prawem podmiotowym. Jakkolwiek wolność ta nie ma absolutnego charakteru, co wynika art. 22 Konstytucji, to jednak może podlegać ograniczeniom określonym – tylko i wyłącznie – w ustawie, co znajduje swoje potwierdzenie również w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, z którego ponadto wynika, że niezależnie od wskazanego formalnego kryterium wprowadzania ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności, ograniczenia te nie mogą jednocześnie naruszać – a trzeba to podkreślić – istoty danej wolności lub prawa podmiotowego [...], a ich wprowadzenie może być uzasadnione – a co za tym idzie dopuszczalne i zarazem akceptowalne – jeżeli jednocześnie jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Z punktu widzenia wyznaczonych przywołaną regulacją konstytucyjną brzegowych warunków dopuszczalności wprowadzania ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw zasadnicze znaczenie ma zagadnienie odnoszące się do realizacji konstytucyjnej zasady swobody działalności gospodarczej. Wskazać należy, że sama ustawowa ranga unormowania ograniczeń wolności i praw jednostki nie wystarcza dla uznania ich merytorycznej zasadności, która podlega weryfikacji w zakresie spełnienia przesłanek materialnych określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Natomiast brak zachowania ustawowej formy dla ograniczeń wolności i praw musi bez wątpienia prowadzić do dyskwalifikacji danego unormowania, jako sprzecznego ze wskazaną normą art. 31 ust. 3 Konstytucji [...], ponieważ na gruncie obowiązującej Konstytucji zasada wyłączności ustawy ma zupełny charakter. Powiązanie unormowań jej art. 87 ust. 1 i art. 92 z ogólnymi konsekwencjami zasady demokratycznego państwa prawnego [...] prowadzi do wniosku, że nie może obecnie

⁸² Zob. np. wyrok TK z 28.01.2003 r., K 2/02, Legalis, LEX nr 74917; uchwała SN z 10.01.1990 r., II CZP 97/89, Legalis, OSNC 1990/6, poz. 74.

⁸³ *Argumentum ex art. 22 Konstytucji RP*; por. także wyrok WSA w Poznaniu z 11.03.2022 r., II SA/Po 688/21, Legalis, LEX nr 3327613; wyrok NSA z 4.01.2022 r., I OSK 655/20, Legalis, LEX nr 3308171.

⁸⁴ Zob. np. wyrok WSA we Wrocławiu z 24.01.2023 r., IV SA/Wa 385/22, Legalis, LEX nr 3398547; wyrok WSA w Gdańsku z 12.01.2023 r., III SA/Gd 674/22, Legalis, LEX nr 3483951.

⁸⁵ Zob. np. wyrok NSA z 10.01.2023 r., II GSK 568/22, Legalis, LEX nr 3503548; wyrok NSA z 14.12.2022 r., II OSK 3870/19, Legalis, LEX nr 3491118.

w systemie prawa powszechnie obowiązującego pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy jej wykonaniu, stosownie do modelu określonego w art. 92 ust. 1, co oznacza, że nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe (o charakterze powszechnie obowiązującym), bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii, albowiem jest to zawsze konieczne w obrębie źródeł powszechnie obowiązującego prawa. [...] W kontekście stopnia szczegółowości (głębokości) regulacji ustawowej podkreślić zaś należy, że jakkolwiek w pewnych dziedzinach prawa ustawa może pozostawiać więcej miejsca dla regulacji wykonawczych, co jednak nigdy nie może prowadzić do nadania regulacji ustawowej charakteru blankietowego, tzn. do «pozostawienia organowi upoważnionemu możliwości samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich uregulowań ani wskazówek», to jednak w niektórych dziedzinach zarysowuje się bezwzględna wyłączność ustawy⁸⁶.

Analiza wyżej powołanych postanowień prowadzi do sformułowania konkluzji, że w przypadku rozważania konieczności wprowadzenia ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw najbardziej istotne są dwie przesłanki. Pierwsza przesłanka to konieczność ograniczenia, która wymaga oceny zakresu i charakteru konfliktu między wartościami oraz badania kontekstu funkcjonowania takiego ograniczenia w demokratycznym państwie. Druga przesłanka to dopuszczalność ograniczenia, która określa granice ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw⁸⁷. Powyższe polega na wyborze środków pozwalających na osiągnięcie celu przy zastosowaniu najmniej uciążliwych środków dla podmiotów objętych ograniczeniem, gdzie jednocześnie konieczne jest zachowanie właściwej proporcji między ingerencją a realizacją konstytucyjnej wartości. W praktyce zasada proporcjonalności ma prowadzić zatem do maksymalnej realizacji obu wartości, które mogą być ze sobą sprzeczne⁸⁸. W doktrynie podkreślono obowiązek rozważenia głębokości ingerencji w konkretne konstytucyjne prawa lub wolności, znaczenia konstytucyjnej wartości uzasadniającej taką ingerencję oraz stopnia realizacji tej wartości. Im większa jest ingerencja w dane prawa lub wolności, tym ważniejsza staje się wartość uzasadniająca tę ingerencję oraz stopień jej realizacji⁸⁹. Realizacja zasady proporcjonalności zachodzi w sytuacji, gdy wprowadzone ograniczenia pozwalają na osiągnięcie zamierzonych celów, spełniając wymóg niezbędności, a skutki tych ograniczeń są proporcjonalne do obciążeń

⁸⁶ Wyrok NSA z 9.12.2021 r., II GSK 2385/21, Legalis, LEX nr 3444616; por. także wyrok WSA w Poznaniu z 11.03.2022 r., II SA/Po 688/21.

⁸⁷ Por. wyrok TK z 12.02.2015 r., SK 70/13, Legalis, LEX nr 1641405; wyrok TK z 22.09.2005 r., KP 1/05, OTK-A 2005/8, poz. 93; wyrok TK z 22.09.2009 r., P 46/07, OTK-A 2009/8, poz. 126.

⁸⁸ Por. szerzej J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 28.

⁸⁹ Por. szerzej M. Szydło [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1, Art. 1–86, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 802–803.

nałożonych na podmiot. Zasada ta reguluje relacje między państwem a jednostką, określając granice ingerencji państwa w prawa jednostki⁹⁰.

Zasada proporcjonalności jest uznawana za fundamentalny element demokratycznego państwa prawnego⁹¹. Każde państwo respektujące zasadę demokratycznego państwa prawnego musi ją uznawać za kryterium oceny legalności działań swoich organów⁹². Zasada proporcjonalności stanowi także łącznik prawa konstytucyjnego z prawem administracyjnym, umożliwiając ocenę legalności, celowości i racjonalności przepisów oraz działań administracyjnych.

Warto także zauważyć, że zasada proporcjonalności stanowi kluczową z zasad, na których oparty jest porządek prawny w obszarze całej Unii Europejskiej⁹³. Znaczenie tejże zasady w prawie Unii Europejskiej przejawia się w wymogu zachowania adekwatności ograniczeń w zakresie praw obywateli państw członkowskich, które muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności, jak również wyznaczeniu przez tę zasadę granic wykonywania kompetencji legislacyjnych i administracyjnych przez organy Unii Europejskiej w stosunku do państw członkowskich⁹⁴. Zasada proporcjonalności

⁹⁰ Por. szerzej np. wyrok TK z 9.06.1998 r., K 28/97; wyrok TK z 26.04.1999 r., K 33/98, OTK 1999/4, poz. 71; wyrok TK z 2.06.1999 r., K 34/98, OTK 1999/5, poz. 94; wyrok TK z 21.04.2004 r., K 33/03.

⁹¹ Por. np. A. Walaszek-Pyziół, *Zasada proporcjonalności...*, s. 63; analogicznie K. Kiczka [w:] A. Borkowski i in., *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2005, s. 367–368; R.W. Kaszubski, A. Koniewicz, *Zasady działalności...*, s. 7; J. Oniszczyk, *Państwo prawne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zasady państwa prawnego)*, Warszawa 1996, s. 48 i cytowane tam orzecznictwo; P. Craig, *EU Administrative Law*, New York 2006, s. 655–672; zob. także orzeczenie TK z 31.01.1996 r., K 9/95, OTK ZU 1996/1, poz. 39; wyrok TK z 18.02.2003 r., K. 24/02, Legalis, LEX nr 76809; wyrok TK z 12.01.2000 r., P. 11/98, Legalis, LEX nr 39282; por. także S. Wronkowska, *Zmiany w systemie prawnym (Z zagadnień techniki i polityki legislacyjnej)*, PiP 1991/8, s. 3; J. Wróblewski, *Polityka tworzenia prawa a hierarchia wartości*, PiP 1983/9, s. 28.

⁹² Zob. wyrok SN z 24.06.1993 r., III ARN 33/93, PiP 1994/9, s. 122.

⁹³ Por. szerzej J. Barcz, *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w świetle postanowień Konstytucji RP z 1997 r.*, KPPub 2004/2, s. 21–42; zob. także K. Wójtowicz, *Bezpośredni skutek przepisów prawa wspólnotowego w porządku prawnym RP*, KPPub 2004/2, s. 43–70; M. Dybowski, *Prawa fundamentalne w orzecznictwie ETS*, Warszawa 2007, s. 164–167; J. Barcz, *Wspólnotowy rynek wewnętrzny* [w:] *Integracja europejska*, red. J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, Warszawa 2007, s. 161; T.T. Koncewicz, *Zasada wolności gospodarczej w Układzie Europejskim*, „Głosa” 2003/7, s. 28–29; D. Sobczyński, *Zasada proporcjonalności w europejskim prawie wspólnotowym*, „Głosa” 2003/3, s. 8–9; K. Pawłowicz, „Złota akcja” Skarbu Państwa jako instytucja prawa publicznego, PiP 2007/2, s. 34; A. Powałowski, *Wolność gospodarcza a konkurencja* [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. 205–206; M. Szydło, *Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej i swoboda świadczenia usług w prawie Unii Europejskiej*, Toruń 2005, s. 196–210.

⁹⁴ Por. szerzej G. Grabowska, *Podział kompetencji między Unią Europejską a jej państwami członkowskimi. „Kto ma jakie uprawnienia w UE?”* [w:] *Administracja pod wpływem prawa europejskiego. XIV Niemiecko-Polskie Kolokwium Prawników Administratywistów. Katowice 14–17 września 2005 roku. Referaty i głosy w dyskusji*, red. B. Dolnicki, J. Jagoda, Bydgoszcz–Katowice 2006, s. 51; D. Kugelman, *Wpływ prawa europejskiego na ustrój administracji państw członkowskich* [w:] *Administracja pod wpływem prawa*

zabezpiecza podmioty prawa przed nadmierną ingerencją, precyzując kryteria doboru odpowiednich środków do realizacji celów publicznych⁹⁵.

Zarówno sama interwencja, jak i jej charakter oraz głębokość są zawsze funkcją zawodności mechanizmu rynkowego⁹⁶. W praktyce zatem interwencja ta jest działaniem „szytym na miarę”⁹⁷, które musi być możliwie idealnie dopasowane do sytuacji i specyfiki obszaru gospodarczego, w ramach którego ta interwencja ma miejsce⁹⁸.

Oczywiste przy tym jest to, że skutki funkcjonowania systemu finansowego wykraczają poza sferę *stricto* ekonomiczną. System ten oddziałuje bowiem także na efektywność społecznej gospodarki rynkowej⁹⁹, warunkując pełniejszą realizację wolności i praw ekonomicznych, jak również urzeczywistnienie szeregu tych wolności i praw osobistych, politycznych, socjalnych i kulturalnych, które wpływają na cywilizacyjny poziom państwa i status jego obywateli¹⁰⁰.

Konsekwencją powyższego jest zaś to, że inaczej interwencja ta będzie wyglądała w obrębie sfery realnej systemu gospodarczego, a inaczej w obrębie systemu finansowego¹⁰¹. Podobnie inaczej interwencja ta będzie wyglądać w sektorze bankowym, niżeli w sektorze

europejskiego. XIV Niemiecko-Polskie Kolokwium Prawników Administratywistów. Katowice 14–17 września 2005 roku. Referaty i glosy w dyskusji, red. B. Dolnicki, J. Jagoda, Bydgoszcz–Katowice 2006, s. 120–121.

⁹⁵ Tak P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, LEX, art. 7a.

⁹⁶ Por. szerzej W. Szpringer, *Bezpieczeństwo systemu bankowego. Konkurencja czy współpraca?*, Warszawa 2001, s. 111–112; J.K. Solarz, *Komparatystyka systemów finansowych* [w:] *Finanse i bankowość w integrującej się Unii Europejskiej*, red. J. Nowakowski, T. Famulska, Warszawa 2006, s. 253; R. Herbut, *Proces reformowania administracji publicznej (sektora publicznego) – wyzwania i ograniczenia* [w:] *Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna*, red. R. Wiszniowski, Wrocław 2005, s. 26; zob. także E. Szyszczak, *The regulation...*, s. 248.

⁹⁷ Zob. np. L. Balcerowicz, *Prawo a ekonomia*, RPEiS 2006/2, s. 89.

⁹⁸ Zob. np. M. Turek, *Główne tendencje rozwoju rynków finansowych w krajach wysoko rozwiniętych* [w:] *Rynek usług finansowych w Unii Europejskiej – szanse i wyzwania dla Polski*, red. B. Kubska-Maciejewska, A. Stępiak, K. Dziworska, Poznań 2004, s. 146.

⁹⁹ Zob. np. Z. Polański, *System finansowy* [w:] B. Pietrzak, Z. Polański, *System finansowy w Polsce. Lata dziewięćdziesiąte*, Warszawa 2000, s. 11; Z. Polański, *System finansowy we współczesnej gospodarce rynkowej* [w:] B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, *System finansowy w Polsce*, Warszawa 2003, s. 20–21; S. Owsiak, *Podstawy nauki finansów*, Warszawa 2002, s. 234.

¹⁰⁰ Postanowienie TK z 24.07.2000 r., SK 26/99, Legalis 48099, LEX nr 41225.

¹⁰¹ System finansowy określany jest trafnie w piśmiennictwie krwiobiegim systemu gospodarczego, gdyż skupia liczne podmioty krajowe i zagraniczne, dla których stanowi platformę do dokonywania transakcji, w których pieniądź odgrywa ważną i zarazem zróżnicowaną funkcję. Zaspokojenie potrzeb ludzkich – bieżących czy też inwestycyjnych – wymaga bowiem dostępu do określonych środków finansowych, które mogą być pozyskiwane w obrębie systemu finansowego, co ma bezpośrednie przełożenie na realizację wyżej powołanych potrzeb i na funkcjonowanie sfery realnej gospodarki; por. szerzej M. Iwanicz-Drozdowska, *Integracja rynków finansowych – jej rodzaje i znaczenie*, BiK 2007/1, s. 5; P. Wajda, *Wpływ globalizacji na publicznoprawne regulacje rynku finansowego* [w:] *Prawo w dobie globalizacji*, red. T. Giaro, Warszawa 2011, s. 181; M. Fedorowicz [w:] *System Prawa Unii Europejskiej*, t. 7, *Prawo rynku wewnętrznego*, red. D. Kornobis-Romanowska, Legalis 2020, rozdz. VII, § 29, pkt I.

ubezpieczeniowym lub kapitałowym¹⁰². W każdym z tych sektorów ogniskują się niejednokrotnie odmienne ryzyka¹⁰³. Najlepszym wyrazem i równocześnie potwierdzeniem takiej obserwacji jest to, że rozwiązania normatywne, których analizie poświęcona jest niniejsza publikacja, są powiązane wyłącznie ze specyfiką funkcjonowania sektora bankowego. Instytucja systemu ochrony z art. 4 ust. 1 pkt 9a pr. bank. immanentnie wpisuje się bowiem wyłącznie w sektor bankowy. Aktywna rola państwa w zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania sektora bankowego może być uzasadniona potrzebą chronienia mechanizmów rynkowych i koniecznością zapewnienia prawidłowego funkcjonowania poszczególnych instytucji finansowych działających w tym sektorze¹⁰⁴.

Sektor bankowy¹⁰⁵ jest największą i jednocześnie najważniejszą – w ujęciu gospodarczym¹⁰⁶ – częścią krajowego systemu finansowego¹⁰⁷, który zaliczany jest do podgrupy systemów finansowych zorientowanych bankowo¹⁰⁸. To właśnie banki stanowią podstawowy kanał finansowania dla przedsiębiorców¹⁰⁹ i najlepiej rozwiniętą oraz w największym stopniu ważącą część systemu finansowego¹¹⁰.

¹⁰² M. Fedorowicz [w:] *System...*, t. 7, red. D. Kornobis-Romanowska, 2000, rozdz. VII, § 29, pkt I.

¹⁰³ O pojęciu ryzyka zob. np. J. Michalak, *Refleksje nad pojęciem ryzyka*, RPEiS 2004/1, s. 119–131; T. Michalski, *Ryzyko w działalności człowieka* [w:] *Podstawy ubezpieczeń*, t. 1, *Mechanizmy i funkcje*, red. J. Monkiewicz, Warszawa 2000, s. 15–16 i 28–40.

¹⁰⁴ Zob. np. H. Kisilowska, G. Zieliński, *Administracyjne kary pieniężne – funkcja prewencyjna i represyjna*, „Prawo w Działaniu” 2020/43, s. 160.

¹⁰⁵ Zob. np. Bankowy Fundusz Gwarancyjny, *Sytuacja finansowa w sektorze bankowym wg stanu na 31 lipca 2024 r.*, <https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/informacja-miesieczna-2024.07.pdf> (dostęp: 2.12.2024 r.).

¹⁰⁶ Zob. np. Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Dane miesięczne sektora bankowego według stanu na koniec lipca 2024 r.*, https://www.knf.gov.pl/publikacje_i_opracowania/dane_statystyczne/bankowy?articleId=56224&p_id=18 (dostęp: 4.12.2024 r.); zob. także Narodowy Bank Polski, *Dane finansowe sektora bankowego*, <https://nbp.pl/statystyka-i-sprawozdawczosc/statystyka-monetarna-i-finansowa/dane-finansowe-sektora-bankowego/> (dostęp: 2.10.2023 r.).

¹⁰⁷ Zob. np. P. Wajda, *Rynki finansowe jako przedmiot szczególnego zainteresowania prawodawcy*, PPP 2011/7–8, s. 115 i 119; P. Zapadka, *Podmioty nadzorujące polski rynek finansowy – analiza podstawowych regulacji*, BiK 2003/4, s. 98.

¹⁰⁸ Por. szerzej P. Zapadka, *Aspekty prawne funkcjonowania rynku finansowego w Polsce*, BiK 2002/1, s. 29–30; P. Wajda, *Wpływ modeli systemu finansowego na finansowanie działalności spółek akcyjnych*, „Przegląd Corporate Governance” 2009/1, s. 59 i n.; por. także Narodowy Bank Polski, *Rozwój systemu finansowego w Polsce*, Warszawa 2023, https://nbp.pl/wp-content/uploads/2024/02/RSFwP2022_Prezentacja_na_strone.pdf (dostęp: 2.12.2024 r.); M.R. Czubala-Ostapiuk, *Polski system bankowy w ujęciu historycznym: od transformacji systemowej do Unii Europejskiej*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2021/1(71), s. 124–145.

¹⁰⁹ Por. szerzej W. Baka, *Rola banków w rozwoju systemu finansowego w Polsce*, Pr. Bank. 1998/3, s. 45–52; L. Oręziak, *Pojęcie i struktura międzynarodowych rynków finansowych* [w:] E. Chrabonszczewska, L. Oręziak, *Międzynarodowe rynki finansowe*, Warszawa 2000, s. 59; J. Czekaj, *Czynniki ograniczające tempo prywatyzacji* [w:] *Transformacja systemu gospodarczego w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, red. J. Czekaj, Warszawa 1993, s. 78; J.K. Solarz, *System bankowy w Polsce w perspektywie porównawczej* [w:] *Bankowość na świecie i w Polsce*, red. L. Oręziak, B. Pietrzak, Warszawa 2000, s. 181; A. Iwańczuk-Kaliska, *Banki komercyjne w Polsce wobec zmian na rynku usług płatniczych*, AUL FO 2016/4(324), s. 167–179.

¹¹⁰ Zob. np. W. Dębski, I. Bujnowicz, *Model współzależności rozwoju systemu finansowego i wzrostu gospodarczego w Polsce*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania”, Uniwersytet Szczeciński 2008/9, s. 9 i n.; por. także postanowienie TK z 24.07.2000 r., SK 26/99.

Z danych sporządzonych przez Narodowy Bank Polski, które są swoistym przeglądem ekonomicznym polskiego systemu finansowego, wynika, że na koniec 2022 r. wartość aktywów banków komercyjnych i spółdzielczych stanowiła ok. 76% aktywów całego polskiego systemu finansowego¹¹¹. Dane te jednoznacznie obrazują siłę gospodarczą tej części sektora finansowego i jej znaczenie dla systemu gospodarczego (ekonomii)¹¹².

Funkcjonowanie sektora bankowego powiązane jest przy tym z występowaniem naturalnych ryzyk i tzw. zawodności rynku¹¹³, tj. sytuacji, w której mechanizm rynkowy nie prowadzi do efektywnej (w sensie czy to Pareto, czy też Kaldora-Hicksa¹¹⁴) alokacji zasobów. Rzeczona zawodność stanowi jednocześnie *ratio*¹¹⁵ dla interwencji prawodawcy. W piśmiennictwie trafnie wskazuje się na cztery zasadnicze powody, które uzasadniają potrzebę interwencji państwa w system finansowy: 1) system finansowy odgrywa zasadniczą rolę w obrębie systemu gospodarczego, jakiegokolwiek problemy występujące w jego obszarze mogą mieć negatywne przełożenie na całą gospodarkę; 2) występująca w obrębie systemu finansowego asymetria informacji; 3) występowanie w obrębie systemu finansowego hazardu moralnego; 4) dążenie do ochrony interesów akcjonariuszy i klientów instytucji finansowych przed nadmiernym ryzykiem, które potencjalnie może być podejmowane przez osoby zarządzające tymi instytucjami¹¹⁶.

¹¹¹ Por. szerzej Narodowy Bank Polski, *Rozwój systemu...*, 2023, s. 3 oraz 79–114; zob. także Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Informacja na temat sytuacji sektora bankowego w 2022 roku*, Warszawa 2023, s. 3–12, *Sytuacja_sektora_bankowego_raport_roczny-2022.pdf* (dostęp: 4.12.2024 r.).

¹¹² Zob. np. P. Wajda, *Rola decyzji administracyjnej w nadzorze nad polskim systemem finansowym*, Warszawa 2009, s. 19; A. Kaźmierczak, *Pieniądz i bank w kapitalizmie. Zarys problematyki*, Warszawa 1997, s. 50 i 57.

¹¹³ Por. szerzej W. Szpringer, *Spółeczna odpowiedzialność banków. Między ochroną konsumenta a osłoną socjalną*, Warszawa 2009, s. 72; M. Marcinkowska, *Ryzyko w europejskim systemie bankowym*, *Bezp. Bank* 2023/2, s. 8–33; D. Wieczorek-Bartczak, *Model resolution dla rynku ubezpieczeniowego*, *Bezp. Bank* 2023/1, s. 8–21.

¹¹⁴ Zob. np. T. Weitzel, *Economics of Standards in Information Networks*, Berlin–Heidelberg 2004, s. 59–60; S.R. Chakravarty, *Microeconomics*, New Delhi 2008, s. 545; K. Mathis, A. Tor (red.), *Law and Economics of Justice*, Springer 2024, s. 32.

¹¹⁵ Zob. np. L. Pawłowicz, *Hazard moralny w finansach i bankowości*, „Zeszyt BRE Bank – CASE” 2013/126, s. 27; A. Barembruch, *Hazard moralny w działalności pośredników finansowych*, „Prace i Materiały Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego” 2011/4–5, s. 293 i n.; L. Oręziak, *Rynek finansowy w Unii Europejskiej*, Warszawa 1999, s. 18–20.

¹¹⁶ Por. szerzej L. Oręziak, *Rynek finansowy...*, s. 18–20; zob. także R. Pajewska, *Nadzór ubezpieczeniowy* [w:] *Podstawy ubezpieczeń*, t. 1, *Mechanizmy i funkcje*, red. J. Monkiewicz, s. 327–328; J. Wierzbicki, *Konkurencja a regulacja w sektorze ubezpieczeń* [w:] *Polskie regulacje gospodarcze w procesie integracji europejskiej*, red. K. Sobczak, W. Szpringer, Warszawa 2000, s. 216–218; F.S. Mishkin, *Ekonomika pieniądza, bankowości i rynków finansowych*, Warszawa 2002, s. 77–78; J.C. Rochet, *Market discipline in banking* [w:] *Market discipline across countries and industries*, red. C. Borio, W.C. Hunter, G.G. Kaufman, K. Tsatsaronis, London 2004, s. 56–58; T. Nieborak, *Aspekty prawne funkcjonowania rynku finansowego w Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 42.

Immanentnym elementem sektora bankowego¹¹⁷ jest – co stanowi dodatkowe utrudnienie dla interwencji prawodawcy czy organów regulacyjnych – występowanie tzw. prawa Goodharta¹¹⁸, zgodnie z którym każda próba ograniczenia działalności bankowej przez regulacje administracyjnoprawne¹¹⁹ prowadzi nieuchronnie do przesuwania tej działalności do sfery nieregulowanej lub też niejako do prób omijania tych przepisów prawnych¹²⁰.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że zgodnie z efektywnością w sensie Pareto¹²¹ dana alokacja zasobów jest efektywna, jeśli nie jest możliwe polepszenie sytuacji kogoś z uczestników obrotu bez jednoczesnego pogorszenia sytuacji innego uczestnika¹²². Efektywność w sensie Pareto występuje wtedy, gdy niemożliwa jest taka relokacja zasobów, która prowadziłaby do poprawy sytuacji jednego podmiotu bez równoczesnego pogorszenia sytuacji innego podmiotu. Z efektywnością w omawianym sensie mamy zatem do czynienia, gdy nie istnieje możliwość reorganizacji produkcji lub dystrybucji w taki sposób, aby polepszenie sytuacji jednej osoby nie wiązało się z jednoczesnym pogorszeniem sytuacji kogoś innego. Efektywna alokacja w sensie Pareto jest to stan, w którym sytuacja wszystkich uwzględnionych osób jest co najmniej taka sama jak przed zmianą, a sytuacja co najmniej jednej osoby ulega polepszeniu (zwiększa się użyteczność co najmniej jednej osoby). Konsekwencją po-

¹¹⁷ Występuje tutaj oczywiście swoisty paradoks, gdyż regulacja z jednej strony zmniejsza szanse na wystąpienie kryzysu finansowego, a z drugiej strony, gdy jest zbyt dolegliwa i zbyt ograniczająca, zniechęca do podejmowania aktywności gospodarczej poprzez obniżenie poziomu rentowności jej prowadzenia. Tym samym z jednej strony regulacja wpływa na wzrost ekonomii (PKB) w sytuacji, gdy nie jest zbyt dolegliwa i zbyt ograniczająca, natomiast z drugiej strony, gdy ten ostatni warunek nie jest spełniony, wpływa ograniczająco na wzrost gospodarczy.

¹¹⁸ Por. szerzej C.A.E. Goodhart, C. Illing, *Financial Crises, Contagion, and the Lender of Last Resort*, Oxford 2009; J.R. Barth, G. Caprio, Jr., R. Levine, *Bank Regulation and Supervision in 180 Countries from 1999 to 2011*, Berkeley 2013.

¹¹⁹ Por. szerzej R. Stankiewicz, *Stosunek prawnoadministracyjny* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2019, s. 55–56; L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2014, s. 75; R. Hauser, *Stosunek administracyjnoprawny* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015, Legalis, s. 201 i n.; zob. też wyrok TK z 18.04.2000 r., K 23/99, Legalis, LEX nr 40021.

¹²⁰ Por. szerzej M. Zaleska, *Konkurencja i ryzyko*, „Gazeta Bankowa” 6–12.11.2006 r., s. 25; zob. także A. Hryckiewicz-Gontarczyk, *Anatomia kryzysów bankowych*, Warszawa 2014, s. 50.

¹²¹ Por. np. J.S. Chipman, *Pareto: Manuel of Political Economy*, Oxford 2020, s. 6; P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia...*, s. 443; J.H. De Soto, *Sprawiedliwość i efektywność*, Warszawa 2010, s. 14; J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa 2004, s. 86; G. Kozuń-Cieślak, *Efektywność – ewolucja koncepcji w retrospekcji teorii ekonomii*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów” 2013/128, s. 172–177; M.G. Woźniak, *Wzrost gospodarczy. Podstawy teoretyczne*, Kraków 2008, s. 88–89; G. Kozuń, *Dylematy oceny efektywności podmiotów sektora publicznego w retrospekcji teoretycznej* [w:] *Teoria i praktyka gospodarowania*, red. T. Bernat, Szczecin 2011, s. 86–97; por. także G. Kozuń-Cieślak, *Efektywność – rozważania nad istotą i typologią*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace” 2013/4, s. 13–24.

¹²² Zob. np. H. Varian, *Mikroekonomia*, Warszawa 2002, s. 530; A. Nadolska, *Komisja Nadzoru Finansowego w nowej instytucjonalnej architekturze europejskiego nadzoru finansowego*, Warszawa 2014, s. 298–299.

wyższego jest zaś to, że efektywna alokacja w sensie Pareto zachodzi tylko wtedy, gdy takie ulepszenie nie jest możliwe. Prawo jest ekonomicznie efektywne przy założeniu efektywności ekonomicznej w sensie Pareto, tj. gdy dane rozwiązanie prawne powoduje zmianę w rzeczywistości społecznej, stanowiącą ulepszenie w sensie Pareto. Dopuszcza się zatem takie rozwiązanie tylko wtedy, gdy prowadzi do sytuacji „wyższej” w sensie Pareto, w porównaniu do sytuacji sprzed wprowadzenia tego rozwiązania¹²³.

Zgodnie natomiast z efektywnością w sensie Kaldora-Hicksa¹²⁴ dana alokacja zasobów jest efektywna wtedy, gdy zyski¹²⁵ tych, których sytuacja ulega polepszeniu, są większe od strat tych, których sytuacja ulega pogorszeniu; tym samym wtedy, gdy dana alokacja maksymalizuje dobrobyt społeczny¹²⁶. Zatem sytuacja stanowi polepszenie w sensie Kaldora-Hicksa, jeżeli korzyści osób zyskujących przy danej zmianie są wyższe niż straty osób tą zmianą niejako poszkodowanych. Powoduje to, że jeżeli zyskujący w takiej sytuacji w pełni zrekompensowaliby stratę poszkodowanych, to i tak znaleźliby się w sytuacji korzystniejszej niż przed zmianą. Sytuacją efektywną w sensie Kaldora-Hicksa jest sytuacja, której ulepszenie w sensie Kaldora-Hicksa jest niemożliwe. Oznacza to, że nie jest możliwa zmiana sytuacji w taki sposób, aby korzyść osób osiągnięta w wyniku zmiany była wyższa niż straty osób zmianą niejako poszkodowanych. Co do zasady, gdy warunek ten jest spełniony, zyskujący mogą zapewnić rekompensatę poszkodowanym i zatrzymać nadwyżkę dla siebie. Na gruncie ekonomicznej analizy prawa oznacza to, że rozwiązanie prawne jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy zmiana rzeczywistości społecznej, jaką powoduje, stanowi ulepszenie w sensie Kaldora-Hicksa, czyli jest dopuszczalne, gdy stanowi sytuację wyższą w sensie Kaldora-Hicksa¹²⁷.

¹²³ Zob. np. A. Bogucki, *Behavioral law and economics w świetle wewnętrznej moralności prawa*, Warszawa 2023, s. 83.

¹²⁴ Por. np. G. Kozuń-Cieślak, *Efektywność – ewolucja...*, s. 172–177; K. Mathis, D. Shannon, *Efficiency Instead of Justice?: Searching for the Philosophical Foundations of the Economic Analysis of Law*, Springer Switzerland 2009, s. 39; E. Kudera (red.), *Słownik historii myśli ekonomicznej*, Kraków 2004, s. 86 i 235; J. Szczerbowski, *Efektywność prawa umów. Rola sądów*, „Zeszyty Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego” 2017/3, s. 485–486.

¹²⁵ Por. np. wyrok TK z 29.04.2003 r., SK 24/02, OTK-A 2003/4, poz. 33; w którym wskazano *explicito*: „Powszechnie przyjmuje się, że wolność gospodarcza obejmuje możliwość podejmowania i prowadzenia działalności, której zasadniczym celem jest osiągnięcie zysku”.

¹²⁶ Zob. np. K. Mathis, D. Shannon, *Efficiency Instead of Justice?...*, s. 190–192.

¹²⁷ Zob. np. A. Bogucki, *Behavioral law and economics w świetle wewnętrznej moralności prawa*, Warszawa 2023, s. 83; por. wyrok WSA w Łodzi z 31.01.2018 r., I SA/Łd 1116/17, Legalis, LEX nr 2435759; M. Niedużak, *Postępowania grupowe. Prawo i ekonomia*, Warszawa 2014; J. Beldowski, K. Metelska-Szaniawska, *Po co przyszłemu prawnikowi ekonomia? O podstawowych pojęciach i koncepcjach ekonomicznej analizy prawa*, „Edukacja Prawnicza” 2010/10; por. np. J.S. Chipman, *Pareto...*, s. 6; P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia...*, s. 443; J.H. De Soto, *Sprawiedliwość...*, s. 14; J.E. Stiglitz, *Ekonomia...*, s. 86; G. Kozuń-Cieślak, *Efektywność – ewolucja...*, s. 172–177; M.G. Woźniak, *Wzrost gospodarczy...*, s. 88–89; G. Kozuń, *Dylematy oceny...*, s. 86–97; por. także G. Kozuń-Cieślak, *Efektywność – rozważania...*, s. 13–42; K. Mathis, D. Shannon, *Efficiency Instead of Justice?...*, s. 39; E. Kudera (red.), *Słownik historii...*, s. 86 i 235; J. Szczerbowski, *Efektywność...*, s. 485–486.

Powołana wyżej zawodność rynku¹²⁸ prowadzi do tego, że nie występuje tutaj optymalna alokacja czynników produkcji oraz sprawiedliwy podział wypracowanych dóbr i usług. Jednocześnie uzasadnia ona interwencję prawodawcy i organów regulacyjnych czy organów nadzoru, tak by maksymalnie zredukować negatywne konsekwencje tej zawodności.

Trafnie w doktrynie wskazuje się, że *differentia specifica* systemów gospodarczych, występujących w warunkach współczesnych państw, jest poddanie ich funkcjonowania – w mniejszym albo większym zakresie – regulacjom o charakterze prawnym. Określają one porządek gospodarczy, podstawy organizacyjne i funkcjonalne działania całego systemu oraz warunki, jakie muszą być spełnione, by gospodarka funkcjonowała w należyty sposób, zapewniający odpowiedni stopień bezpieczeństwa i stabilności dla wszystkich podmiotów funkcjonujących w jej obrębie, a jednocześnie realizowała społeczne cele gospodarki, takie jak wzrost i rozwój gospodarczy, stabilność cen, wysoki poziom zatrudnienia. Do tak rozumianych regulacji o charakterze normatywnym należą równocześnie normy prawne, określające możliwość, zakres i prawne środki ingerencji władzy publicznej w przebieg procesów rynkowych, oraz sytuacje, w których taka ingerencja, niejednokrotnie pozostająca w opozycji do działania sił o charakterze rynkowym, jest bezwzględnie konieczna i wymagana¹²⁹.

W obrębie sektora bankowego¹³⁰ wyrazem powołanej zawodności rynku jest występowanie takich nieefektywności jak przykładowo efekt zarażenia¹³¹, który spowodował

¹²⁸ Zob. np. P. Wajda, *Efektywność informacyjna rynku giełdowego*, Warszawa 2012, s. 6; P. Wajda, *Prawo (administracyjne) jako „regulator” systemu gospodarczego i podstawowy czynnik pozwalający ograniczyć koszty ekonomiczne związane ze stanem zawodności rynku* [w:] *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Prace Członków i Przyjaciół na 5-lecie Koła Naukowego Prawa Administracyjnego na Uniwersytecie Warszawskim*, red. R. Stankiewicz, Warszawa 2011, s. 273.

¹²⁹ Por. szerzej P. Wajda, *Rola decyzji administracyjnej w nadzorze nad polskim systemem finansowym*, Warszawa 2007, s. 13 (maszynopis rozprawy doktorskiej, który znajduje się w bibliotece Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego).

¹³⁰ Efekt zarażania w ramach sektora bankowego wydaje się być najgroźniejszy z punktu widzenia wywołania kryzysu systemowego z uwagi na istotny (w funkcji wartości aktywów) udział sektora w rynku finansowym. Konsekwencją powyższego jest to, że kryzys na poziomie systemu bankowego będzie rozprzestrzeniał się szybciej, dotyka też większą liczbę podmiotów, powoduje więcej przypadków bankructw, większe straty dla wierzycieli oraz w większym stopniu rozprzestrzenia się na inne sektory i nawet na gospodarkę innych krajów; por. szerzej O. Szczepańska, *Podstawowe przesłanki, założenia i struktura sieci bezpieczeństwa finansowego w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, *Bezp. Bank* 2005/1, s. 22; W. Bieńkowski, B. Gawrońska-Nowak, W. Granowski, *Podatność polskich rynków finansowych na niestabilności wewnętrzne i zewnętrzne*, „*Materiały i Studia*” 2011/258, s. 38–39; por. także P. Wajda, *Cyberbezpieczeństwo – sektorowe aspekty regulacyjne*, *iKAR* 2020/2, s. 23; M. Borsuk, K. Klupa, *Ingerencja w prawa obligatariuszy banku w ramach postępowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (resolution)* [w:] *Regulacje finansowe. FinTech – nowe instrumenty finansowe – resolution*, red. W. Rogowski, Warszawa 2017, Legalis, s. 87.

¹³¹ Zob. np. M. Twarowska, *Contagion effect na przykładzie przenoszenia się kryzysu z rynku kapitałowego Stanów Zjednoczonych do Polski* [w:] *Wybrane aspekty funkcjonowania rynku finansowego w warunkach*

się do transmisji na cały sektor bankowy¹³² szoku asymetrycznego, który dotyka czy to pojedynczy bank, czy to – co występuje statystycznie rzadziej – grupę banków¹³³.

Zarażenie¹³⁴ może mieć źródło w jednym czy też równolegle w kilku szokach asymetrycznych. Po pierwsze, może bowiem wystąpić tzw. run na banki¹³⁵ (zwany też paniką bankową¹³⁶), który sprowadza się do tego, że indywidualni deponenci próbują wycofywać depozyty¹³⁷, początkowo z jednego – uznanego za zagrożony upadłością – banku, a następnie z kolejnych, co implikuje załamanie całego systemu¹³⁸. Do takiego

kryzysu, red. M. Kicia, A. Korzeniowska, Lublin 2009, s. 26; R.W. Kolb, *Financial Contagion. The Viral Threat to the Wealth of Nations*, New Jersey 2011, s. 3–6; M. Kelly, O.C. Grada, *Market contagion*, AER 2000/5, s. 12; L. Neal, M. Weidenmier, *Crises in the global economy from tulips to today: Contagion and consequences*, „NBER Working Paper” 2002/9147; M. Karaś, M. Stachura, *Modelowanie efektu zarażenia ryzykiem systemowym w wybranych systemach bankowych w Europie*, Bezp. Bank 2023/3, s. 25–51; E. Kapstein, *Architects of stability? International cooperation among financial supervisors*, Basel 2006, s. 2; H.S. Scott, *Connectedness and Contagion. Protecting the Financial System from Panics*, Cambridge 2016, s. 5.

¹³² W. Bienkowski, B. Gawrońska-Nowak, W. Granowski, *Podatność polskich...*, s. 37; por. S.D. Sharma, *Global Financial Contagion. Building a resilient world economy after the subprime crisis*, Cambridge 2014, s. 17; M. Dungey i in., *Transmission of Financial Crises and Contagion. A Latent Factor Approach*, Oxford 2011, s. 7; S. Wycisław, *Efekt zarażania a działalność organizacji*, Kraków 2013, s. 62; H.S. Scott, *Reducing systemic risk through the reform of capital regulation*, „Journal of International Economic Law” 2010/3, s. 764.

¹³³ Zob. także P. Bystroń, *Zróżnicowanie modeli systemów gwarantowania depozytów w kontekście zjawiska pokusy nadużycia*, Bezp. Bank 2024/2, s. 63–90.

¹³⁴ Zob. np. H.S. Scott, *Connectedness and Contagion...*, s. 5; O. Szczepańska, *Podstawowe przesłanki...*, s. 22.

¹³⁵ Por. szerzej World Economic Outlook, *Financial Crises: Characteristics and Indicators of Vulnerability*, International Monetary Fund, maj 1998 r., rozdział IV, s. 74; M. Wague, *Międzynarodowe kryzysy gospodarcze i ich konsekwencje*, „Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2009/78, s. 82.

¹³⁶ Por. np. M. Capiga, *Finanse banków*, Warszawa 2011, s. 66; A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Kraków–Warszawa 2008, s. 297.

¹³⁷ Por. J. Kraciuk, *Kryzysy finansowe w świetle ekonomii behawioralnej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Ekonomia” 2013/103, s. 376; M. Iwański, *Odpowiedzialność karna za przestępstwa korupcyjne*, Kraków 2016, s. 35; R. Chybiński, *Spółeczna rola banków komercyjnych – obowiązek czy dobra wola?*, PPP 2018/7–8, s. 107; I. Chaikowska, *Międzynarodowe normy płynności jako uzupełniające miary bezpieczeństwa banku oraz sektora bankowego*, FiPF 2022/4, s. 21; D. Kornobis-Romanowska, M. Fedorowicz, T. Nieborak, *Prawo rynku finansowego Unii Europejskiej* [w:] *System Prawa Unii Europejskiej*, t. 7, *Prawo rynku wewnętrznego*, red. D. Kornobis-Romanowska, Warszawa 2020, s. 747–748; A. Nowak-Far, *Komentarz do ustawy o Narodowym Banku Polskim* [w:] *Prawo obrotu pieniężnego. Komentarz*, red. A. Mikos-Sitek, Warszawa 2023, s. 593; P. Stanisławiszyn [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, red. A. Mikos-Sitek, P. Zapadka, Warszawa 2022, s. 1307; A.K. Nowak, *Polityka zarządzania ryzykiem płynności i przykłady błędów* [w:] *Zarządzanie ryzykiem bankowym*, red. M. Iwanicz-Drozdowska, Warszawa 2024, s. 200.

¹³⁸ Zob. np. M. Noga, *Bank centralny jako instytucja ładu rynkowego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Ekonomia” 2009/74, s. 157; A. Przygoda, *Stabilność systemu bankowego w Polsce a światowy kryzys finansowy*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów” 2009/93, s. 151–152; Ch.P. Kindelberger, *Szałństwo, panika, krach. Historia kryzysów finansowych*, Warszawa 1999, s. 22–29; M. Zaleska, *Nadzór bankowy i gwarantowanie depozytów* [w:] *Bankowość*, red. W. Jaworski,

zarażenia może dojść zarówno w sytuacji, gdy banki te utrzymują pomiędzy sobą relacje, jak i w sytuacji, gdy banki nie utrzymują pomiędzy sobą relacji¹³⁹.

Po drugie, może wystąpić w sytuacji niekontrolowanej upadłości jednego dużego banku. Konsekwencją tej upadłości jest spadek wycen posiadanych przez ten bank aktywów, co prowadzi do spadku wycen tożsamyh aktywów znajdujących się w portfelach innych banków i w rezultacie do zagrożenia ich wypłacalności. Tutaj podobnie zarażenie dotyczy zarówno sytuacji, w której banki utrzymują pomiędzy sobą relacje handlowe, jak i sytuacji, w których takich relacji nie ma albo są one nieistotne (tj. nie występują ekspozycje pomiędzy bankami)¹⁴⁰.

Po trzecie, do zarażenia może dojść w sytuacji występowania powiązań między bankami, które udzielają sobie ekspozycji kredytowych (tzw. pożyczek międzybankowych¹⁴¹). Przedmiotowe ekspozycje z jednej strony implikują wzrost bezpieczeństwa sektora, natomiast z drugiej strony kreują zagrożenie związane z brakiem realizacji tych ekspozycji w konsekwencji niekontrolowanej upadłości banku, dłużnika w ramach takiej ekspozycji¹⁴².

Wyżej powołana zawodność rynku stanowi – co było już sygnalizowane – *ratio* do interwencji prawodawcy i organu nadzoru. Celem tej interwencji jest ograniczenie negatywnego wpływu tego zjawiska na funkcjonowanie systemu bankowego, jak również ograniczenie negatywnych skutków hipotetycznego zmaterializowania się wyżej powołanego efektu zarażenia¹⁴³. Interwencja prawodawcy i organu nadzoru nakierowana jest zatem na to, by ograniczyć negatywny wpływ efektu zarażenia na poziom zaufania występujący pomiędzy bankami¹⁴⁴, jak również na ekspozycje występujące pomiędzy

Z. Zawadzka, Warszawa 2004, s. 209; M. Markiewicz, *Tendencje rozwojowe międzynarodowego systemu finansowego* [w:] *Finanse*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2004; M. Urban-Theocharakis, *Funkcjonowanie sektora bankowego w obliczu zagrożenia epidemicznego*, LEX 2020; R. Chybiński, *Spółeczna rola...*, s. 107.

¹³⁹ Por. np. R.M. Latra, *Systemic risk, SIFIs and financial stability*, „Capital Markets Law Journal” 2019/2, s. 200.

¹⁴⁰ Por. także R.W. Kolb, *Financial Contagion...*, s. 3–6.

¹⁴¹ Zob. np. J.C. Rochet, J. Tirole, *Interbank lending and systemic risk* [w:] *Why Are There So Many Banking Crises? The Politics and Policy of Bank Regulation*, red. J.C. Rochet, Princeton 2008, s. 129; E.F. Greene, K.L. McIlwain, J.T. Scott, *A closer look at ‘too big to fail’: national and international approaches to addressing the risk of large, interconnected financial institutions*, „Capital Markets Law Journal” 2010/2, s. 120.

¹⁴² Por. szerzej M. Lubiński, *Zarażenie w systemie bankowym – przyczyny i mechanizmy* [w:] *Polityka gospodarcza jako gra w wyzwania i odpowiedzi rozwojowe*, red. J. Stacewicz, „Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH”, Warszawa 2014, s. 129–130; D.P. Straffin, *Teoria gier*, Warszawa 2004, s. 58; J. Monkiewicz, *Wybrane problemy...*, s. 6; W. Szpringer, *Bezpieczeństwo systemu...*, s. 21; O. Szczepańska i in., *Instytucjonalne uwarunkowania stabilności finansowej na przykładzie wybranych banków*, „Materiały i Studia NBP” 2004/173, s. 7.

¹⁴³ Por. szerzej W. Bieńkowski, B. Gawrońska-Nowak, W. Granowski, *Podatność polskich...*, s. 38–39; D. Acemoglu, A. Ozdaglar, A. Tahbaz-Salehi, *Systemic Risk and Stability in Financial Networks*, AER 2015/2, s. 586.

¹⁴⁴ Por. I. Gębusia, *Interes spółki w prawie polskim i europejskim*, Warszawa 2017, s. 200–208.

bankami w sektorze. Dlatego słusznie – jak się wydaje – podnosi się w doktrynie, że zaufanie do rynku jest pochodną zaufania do instytucji finansowych¹⁴⁵, które cieszą się nawet statusem instytucji zaufania publicznego¹⁴⁶. Im zaufanie do instytucji finansowych jest wyższe, tym stabilniejszy i równocześnie bezpieczniejszy jest rynek¹⁴⁷. Z kolei spadek zaufania do instytucji finansowych będzie rzutować na pogorszenie funkcjonowania i kondycji rynku¹⁴⁸. W hipotetycznym przypadku braku reakcji prawodawcy i organu nadzoru oraz zmaterializowania się tej zawodności poziom zaufania pomiędzy bankami byłby na tyle niski, że banki nie udzielałyby sobie wzajemnie ekspozycji w obawie o stratę na tych pozycjach. W rezultacie stwierdzić należy, że jest to obszar, w którym ogniskuje się zawodność mechanizmu wolnego rynku, która czyni konieczną interwencję prawodawcy i organu nadzoru¹⁴⁹. *Ratio* regulacji sektora bankowego, jak też generalnie sektora finansowego, jest ograniczenie czy wręcz mitygowanie ryzyka związanego z wyżej powołaną zawodnością mechanizmu rynkowego¹⁵⁰ (*argumentum ex art. 2 ustawy z 21.07.2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym*¹⁵¹).

Przebieg procesów gospodarczych w obrębie współczesnej gospodarki wolnorynkowej, obok mechanizmu samoregulacji rynku, bezwzględnie wymaga zatem ingerencji prawodawcy i uprawnionych podmiotów wchodzących w skład aparatu administracyjnego¹⁵².

¹⁴⁵ Zob. np. L. Chernykh, D. Davydov, J. Sihvonen, *Financial stability and public confidence in banks*, „BOFIT Discussion Papers” 2019/2, s. 25 i 28; por. także wyrok WSA w Warszawie z 25.08.2021 r., VI SA/Wa 201/21.

¹⁴⁶ Por. szerzej A. Janiak, *Bank jako instytucja zaufania publicznego*, „Głosa” 2003/2, s. 17–20; M. Dąbrowska, *Bank jako instytucja zaufania publicznego*, *Bezp. Bank* 2002/2–3, s. 133–134; A. Janiak, *Przywiłeje bankowe w prawie polskim*, Kraków 2003, s. 40–41; W.L. Jaworski, A. Szelągowska, *Służebna rola banków w polskiej gospodarce*, „Zeszyty Naukowe. Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie” 2014/10, s. 21–24; por. także wyrok TK z 17.01.2001 r., K 5/00, Legalis, LEX nr 46001; wyrok SA w Warszawie – I Wydział Cywilny z 7.05.2015 r., I ACa 1262/14, Legalis, LEX nr 1953151.

¹⁴⁷ Zob. np. A.M. Jurkowska, *Bank centralny a bezpieczeństwo i stabilność systemu finansowego* [w:] *Ład instytucjonalny w gospodarce*, red. B. Polszakiewicz, J. Boehlke, Toruń 2005, s. 256; D. Maśniak, *Ubezpieczeniowy fundusz gwarancyjny jako gwarant stabilizacji systemu ubezpieczeń gospodarczych* [w:] *Ład instytucjonalny w gospodarce*, red. B. Polszakiewicz, J. Boehlke, Toruń 2005, s. 323; M. Markiewicz, *System finansowy* [w:] *Finanse*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2004, s. 36–37; International Monetary Fund, *Republic of Poland. Financial system stability assesment*, IMF Country Report 13/221, 28.07.2013, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13221.pdf> (dostęp: 1.10.2024 r.).

¹⁴⁸ Por. szerzej P. Wajda, *Rynki finansowe...*, s. 123; G.A. Akerlof, *The Market...*, s. 488–500.

¹⁴⁹ Zob. np. P. Wajda, *Rynki finansowe...*, s. 115; W.M. Orłowski, *Świat, który oszalał, czyli poradnik na ciekawe czasy*, Warszawa 2008, s. 11–12.

¹⁵⁰ Por. E. Szyszcak, *The regulation...*, s. 248.

¹⁵¹ Dz.U. z 2024 r. poz. 135 ze zm.

¹⁵² Aparat administracyjny definiowany jest w doktrynie jako kategoria zbiorcza obejmująca wszystkie podmioty publiczne realizujące zadania i funkcje publiczne (zob. M. Możdżeń-Marcinkowski, *Wstęp do prawa administracyjnego ogólnego*, Warszawa 2023, s. 129). W literaturze przyjmuje się także, że pod pojęciem aparatu administracyjnego należy rozumieć pewną organizację powołaną do realizacji zadań publicznych z zakresu prawa administracyjnego (por. M. Stahl, *System administracji publicznej* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel,

Powyższe jest podyktowane koniecznością wdrożenia do systemu prawa regulacji, które stanowić będą z jednej strony swoisty kompromis pomiędzy potrzebą zapewnienia jak najszerszego zakresu wolności działalności gospodarczej, z drugiej zaś potrzebą ingerencji w przebieg procesów rynkowych, w celu wyeliminowania negatywnych zjawisk i zachowań, z którymi mechanizm wolnego rynku nie byłby w stanie sobie poradzić. Należy bowiem przypomnieć, że warunkiem koniecznym dla wypracowania przez banki ekonomicznych zysków jest to, że obciążają one powierzone im przez deponentów środki pieniężne ryzykiem. W hipotetycznej sytuacji, gdyby zakres wolności gospodarczej został tak zredukowany, że banki nie mogłyby podejmować ryzyka niemal w ogólności, to – w ujęciu ekonomicznym – nie byłoby możliwe prowadzenie przez banki działalności zarobkowej (co z kolei indukowałoby brak depozytów). Natomiast w sytuacji, gdyby zakres ryzyka, który może być podejmowany przez banki, był nielimitowany z wykorzystaniem mechanizmu normatywnego czy regulacyjnego, mogłoby to prowadzić do podejmowania przez banki nadmiernego ryzyka¹⁵³, które – przy ziszczeniu się scenariusza negatywnego – mogłoby prowadzić do upadłości banku, a tym samym do zmaterializowania się – opisanego powyżej – efektu zarażenia w całym sektorze bankowym¹⁵⁴.

Regulacja¹⁵⁵ rynku finansowego stanowi przy tym bardzo poważne wyzwanie zarówno dla prawodawcy unijnego, jak i dla prawodawców krajowych¹⁵⁶, na których spo-

Warszawa 2011, s. 78). Przedmiotowe statyczne rozumienie pojęcia aparatu administracyjnego wobec zmieniających się okoliczności gospodarczych i ekonomicznych należy uznać za niewystarczające, z uwagi na coraz częstsze przekazywanie zadań publicznych podmiotom niepublicznym.

Za bardziej właściwą należy uznać definicję o charakterze dynamicznym, w świetle której aparat administracyjny należy ujmować szeroko, uwzględniając zarówno organy administracji rządowej i samorządowej, jak i inne jednostki organizacyjne pełniące funkcje administracji – wykonujące zadania z zakresu prawa administracyjnego jako podmioty publiczne, jak też nietypowe podmioty wykonujące funkcje administracyjne (por. M. Stahl, *System administracji...*, s. 78). Zauważyć należy, że struktura aparatu administracyjnego jest dynamiczna, niemalże nieustannie zmieniająca się, jak również charakteryzuje się wysokim stopniem skomplikowania.

Zob. także np. A. Borkowski i in., *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009, s. 26; J. Grabowski, *Rola i funkcje...*, s. 364.

¹⁵³ Por. szerzej M. Iwanicz-Drozdowska, A. Nowak, *Ryzyko bankowe*, Warszawa 2002, s. 25; A. Motylska-Kuźma, B. Nowosielska, *Decyzje finansowe w przedsiębiorstwie bankowym*, Warszawa 2016, s. 151; R. Kaszubski, *Funkcjonalne źródła prawa bankowego publicznego*, Kraków 2006, s. 187.

¹⁵⁴ Zob. np. P. Wajda, *Ryzyko rynku kapitałowego jako istotne wyzwanie dla prawodawcy*, PPH 2010/3, s. 45–46 oraz 50.

¹⁵⁵ Por. K. Jaroszyński, *Funkcje administracji gospodarczej* [w:] *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, Warszawa 2015, s. 176; R. Stasiukowski, *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Bydgoszcz 2009, s. 304; H. Wolska, *Model relacji pomiędzy krajowymi organami administracji publicznej a przedsiębiorcami*, Warszawa 2022, s. 233; M. Banasiuk, *Administracyjnoprawne formy działań regulacyjnych niezależnych organów administracji publicznej*, Warszawa 2019, s. 90 i 100; Z. Szalbierz, J. Kott, *Regulacje instytucjonalne w sektorach infrastrukturalnych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014/372, s. 368.

¹⁵⁶ Por. szerzej P. Wajda, *Rynki finansowe...*, s. 118.

czywa swoisty ciężar w zakresie transponowania odpowiednich regulacji unijnych do krajowego porządku normatywnego, zapewnienia ich stosowania i pełnego respektowania¹⁵⁷. Ciężar ten jest tym większy, że regulacja unijna jest ze swojej natury bardzo generalna i ogólna. Jednocześnie celem regulacyjnym prawodawcy unijnego jest osiągnięcie pewnego rezultatu na szczeblu pojedynczych instytucji finansowych¹⁵⁸ prowadzących swoją działalność w obrębie jednolitego rynku¹⁵⁹. Regulacja unijna¹⁶⁰ jest zatem regulacją na poziomie makro¹⁶¹, gdzie regulacja krajowa musi być już regulacją na poziomie mikro¹⁶². W konsekwencji powyższego to zadaniem prawodawcy krajowego¹⁶³ jest wpisanie tej generalnej i ogólnej regulacji w krajowy porządek normatywny i stworzenie rozwiązań krajowych, które będą zapewniały wykonalność i egzekwowalność odpowiednich regulacji unijnych¹⁶⁴.

¹⁵⁷ Zob. np. J. Hopt, *Auf dem Weg zu einer neuen europäischen und internationalen Finanzmarktarchitektur*, „Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht” 2009/36, s. 1402; R. Partsch, *Die Harmonisierung der Europäischen Finanzaufsicht*, „Zeitschrift für Bankrecht und Bankwirtschaft” 2010/1, s. 75.

¹⁵⁸ Zob. np. 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*, red. H. Litwińczuk, Warszawa 2010, s. 43.

¹⁵⁹ Zob. np. M. Mikita, *Rynek finansowy Unii Europejskiej – wyzwania*, „Studia Biura Analiz Sejmowych” 2012/3, s. 32; M. Janicka, *Proces tworzenia jednolitego rynku finansowego Unii Europejskiej – stan obecny i perspektywy*, BiK 2002/6, s. 19.

¹⁶⁰ Zob. np. G. Baur, M. Boegl, *Die neue europäische Finanzmarktaufsicht – Der Grundstein ist gelegt*, „Zeitschrift für Bank- und Kapitalmarktrecht” 2011/5, s. 182.

¹⁶¹ Zob. np. E. Chiti, *An Important Part of the EU's Institutional Machinery: Features, Problems and Perspectives of European Agencies*, CMLR 2009/5, s. 1395.

¹⁶² Zob. np. 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. 190; M. Fedorowicz, *Nowy europejski nadzór finansowy ze szczególnym uwzględnieniem nadzoru bankowego – pojęcie, istota prawna i funkcje*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Roczniki Prawnicze” 2010/22, s. 60; P. Zawadzka, *Modele nadzoru rynku finansowego. Aspekty prawne*, Warszawa 2017, s. 66; A. Stepanów [w:] *Europejskie prawo finansowe*, red. J. Bąk, Warszawa 2013, s. 17.

¹⁶³ Por. szerzej J. Molis, *Kompetencje regulacyjne Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego oraz Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego w zarządzaniu ryzykiem systemowym*, Warszawa 2017, s. 229–242; C.V. Gortsos, *The powers of the ESMA in case of breach of European Union law: The Particular Case of Breaching the „Non Bis in Idem” Principle*, „Journal of Financial Law” 2017, s. 5.

¹⁶⁴ Por. także 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, P. Smoleń, J. Stelmasiak, A. Gorgol, Lublin 2011, s. 172; M. Fedorowicz, A. Michór, *O charakterze prawnym decyzji nowych europejskich organów nadzoru nad rynkiem finansowym UE*, EPS 2011/11, s. 24; T. Tridimas, *Financial Supervision and Agency Power: Reflections on ESMA* [w:] *From Single Market to Economic Union: Essays in Memory of John A. Usher*, red. N. Shuibhne, L. Gormley, Oxford 2012, s. 74.

W powyższym kontekście warto przypomnieć, że rynek finansowy¹⁶⁵ (sektor bankowy)¹⁶⁶ będzie właściwie funkcjonował w ujęciu ekonomicznym i będzie właściwie realizował spoczywające na nim zadania gospodarcze wyłącznie wtedy, gdy zapewniony będzie stan, w którym uczestnicy rynku respektują przepisy prawa¹⁶⁷. Wypracowaniu tego ostatniego rezultatu służy przede wszystkim poddanie rynku odpowiedniej regulacji normatywnej¹⁶⁸ i – co jest rezultatem tej regulacji – nadzorowi administracyjnoprawnemu sprawowanemu przez właściwe organy administracji publicznej. W najbardziej ogólnym ujęciu można w konsekwencji wskazać, że organ nadzoru nad rynkiem finansowym ma obowiązek czuwać nad tym, aby rynek ten prawidłowo funkcjonował i aby zapewnione zostały stabilność¹⁶⁹, bezpieczeństwo¹⁷⁰, przejrzystość¹⁷¹ oraz ochrona uczestników rynku¹⁷².

Można w rezultacie z powodzeniem wskazać, że każde działanie unijnego lub krajowego prawodawcy czy też unijnych lub krajowych organów administracji publicznej

¹⁶⁵ Pod pojęciem rynku finansowego należy rozumieć ogół działań o charakterze gospodarczym i związanych z nimi czynności prawnych pomiędzy podmiotami gospodarczymi, z wykorzystaniem instrumentów finansowych oraz przy pośrednictwie wyspecjalizowanych instytucji rynku finansowego, których celem jest przepływ i alokacja kapitału; oraz zespół instytucji prawnych powiązanych w sposób nadający mu wyodrębnioną strukturę ze względu na pełnione przez ten zespół w gospodarce funkcje; por. szerzej P. Zapadka, *Aspekty prawne...*, s. 28; M. Fedorowicz [w:] *System...*, t. 7, red. D. Kornobis-Romanowska, 2000, s. 737; P. Zawadzka, *Fundusz inwestycyjny w systemie instytucji finansowych*, Warszawa 2009, s. 4; C. Kosikowski, *Nowe prawo rynku finansowego Unii Europejskiej* [w:] *Prawo rynku finansowego. Doktryna, instytucje, praktyka*, red. A. Jurkowska-Zeidler, M. Olszak, Warszawa 2016, s. 27; M. Fedorowicz, *O znaczeniu konstrukcji prawnej finansowego stosunku prawnorynkowego w kontekście unijnych i krajowych działań prawodawczych*, PiP 2019/9, s. 71.

¹⁶⁶ Zob. np. A. Sławiński, *Rynki finansowe*, Warszawa 2006, s. 9–19; Z. Fedorowicz, *Rynek pieniądza i rynek kapitału*, Warszawa 1999, s. 22–28; K. Jajuga [w:] K. Jajuga, T. Jajuga, *Inwestycje, instrumenty finansowe, inżynieria finansowa*, Warszawa 1997, s. 17–18.

¹⁶⁷ Zob. np. T. Sójka, *Obowiązki informacyjne spółek publicznych i odpowiedzialność cywilna za ich naruszenie*, Warszawa 2008, s. 18.

¹⁶⁸ Co ciekawe, w przypadku prawa unijnego wyłączne traktatowe postanowienia dotyczące rynku finansowego zostały zawarte w art. 63 i n. TFUE, które dotyczą swobody przepływu kapitału i płatności, która jest jedną z czterech swobód rynku wewnętrznego, bez której funkcjonowanie rynku unijnego nie byłoby po prostu możliwe. W przypadku prawa unijnego przepisy dotyczące rynku finansowego są przedmiotem tzw. aktów prawa pochodnego, które to przepisy wprowadzają liczne normy ujednoliciące funkcjonowanie instytucji finansowych w obrębie jednolitego rynku; zob. A. Cieśliński, *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, t. 1, *Swobody rynku wewnętrznego*, Warszawa 2009, Legalis, rozdział 19, § 62; J. Armour i in., *Principles of Financial Regulation*, Oxford 2016, s. 30.

¹⁶⁹ Por. szerzej A. Alińska, K. Wasiak (red.), *Mechanizm stabilności systemu*, Warszawa 2017, s. 16–17; B. Pietrzak, *Nowe spojrzenie na stabilność systemu finansowego – mechanizm pomocy finansowej*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów” 2017/155, s. 47.

¹⁷⁰ Por. szerzej A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku...*, s. 166–171; Z. Polański, *Wprowadzenie. System finansowy we współczesnej gospodarce rynkowej* [w:] *System finansowy w Polsce*, t. 1, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, Warszawa 2008, s. 15.

¹⁷¹ Por. także J. Stelmach, B. Brożek, W. Załuski, *Dziesięć wykładów z ekonomii prawa*, Warszawa 2007, s. 26–29.

¹⁷² Por. szerzej wyrok WSA w Warszawie z 22.06.2007 r., VI SA/Wa 2198/06, LEX nr 355517.

sprawujących nadzór nad funkcjonowaniem instytucji finansowych nakierowane jest na zwiększenie poziomu bezpieczeństwa polskiego systemu finansowego i w rezultacie sektora bankowego, jest działaniem *per se* zasadnym i celowym, i jednocześnie bezpośrednio przekładającym się na istotne zwiększenie poziomu bezpieczeństwa krajowego systemu finansowego i systemu gospodarczego (ekonomii).

W tym miejscu – niejako na marginesie prowadzonych rozważań – warto przypomnieć, że pojęcie nadzoru jest rozumiane w doktrynie niejednolicie¹⁷³. W literaturze spotykane są trzy zasadnicze rozumienia pojęcia „nadzór”, które w sposób zróżnicowany referują do sfery działania administracji, w ramach której stosunek nadzoru może być realizowany.

Pierwsza z koncepcji zakłada, że nadzór jest pojęciem uniwersalnym, które może być stosowane zarówno w wewnętrznych, jak i zewnętrznych aspektach działalności administracji publicznej¹⁷⁴. W tym ujęciu nadzór oznacza sytuację, w której organ nadzorujący posiada środki umożliwiające wpływ na działania organów lub jednostek nadzorowanych, jednak nie może przejmować ich obowiązków. Uprawnienia nadzorcze to prawo do kontrolowania, wraz z możliwością wiążącego wpływu na nadzorowane organy lub instytucje¹⁷⁵. W tym podejściu nadzór, w zależności od obszaru

¹⁷³ Por. np. M. Mózdzień-Marcinkowski, *Nadzór właścicielski Skarbu Państwa w systemie kontroli administracji publicznej – zarys problematyki* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24–27 września 2006 r.*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 315–318.

¹⁷⁴ Por. szerzej J. Filipek, *Prawna regulacja wewnętrznej sfery działania administracji państwowej*, ZNUJ PP 1979/83, s. 12–13; J. Trojanek, *Wpływ decyzji administracyjnej na stosunki cywilnoprawne* [w:] *Instytucje prawne w gospodarce narodowej (Studia prawne)*, red. L. Bar, Ossolineum 1981, s. 134; I. Lipowicz, *Pojęcie sfery wewnętrznej działania administracji państwowej*, Katowice 1991, s. 24–68; H. Franaszak, *Działania zewnętrzne i wewnętrzne administracji (Rozważania na tle kryterium podziału)*, ZNUJ PP 1979/83, s. 62; J. Starościak, *Formy prawne i metody działania administracji* [w:] *Instytucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, cz. 2, red. J. Starościak, Warszawa 1971, s. 8; J. Szreniawski, Z. Niewiadomski, *Zarządzanie gospodarką narodową*, Lublin 1978, s. 120; J. Łętowski, *Kierownictwo i podporządkowanie w administracji państwowej*, PiP 1974/1, s. 23–24.

¹⁷⁵ Por. szerzej M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2007, s. 93; analogicznie J. Służewski, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1979, s. 145; J. Służewski, *Rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej*, Warszawa 1987, s. 217–218; J. Służewski, *Nadzór i kierownictwo w systemie terenowych organów administracji państwowej* [w:] *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, red. A. Jaroszyński, Warszawa 1987, s. 142; Z. Leoński, *Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle ustawy z 8 marca 1990 r.*, PiP 1990/12, s. 53; zob. także Z. Leoński, *Nadzór nad radami narodowymi, organami samorządu mieszkańców i terenowymi organami administracji w świetle nowych przepisów*, RPEiS 1984/2, s. 1; Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 192; por. także Z. Rybicki, *Pojęcie nadzoru* [w:] Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984, s. 263; A. Filipowicz, *Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji*, Ossolineum 1984, s. 76–77; J. Szreniawski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lublin 1994, s. 163–165; zob. także M. Jaroszyński, *Zagadnienia rad narodowych. Studium prawnopolityczne*, Warszawa 1961, s. 148; podobnie P. Rączka, *Nadzór nad samorządami zawodów medycznych* [w:] *Prawo administracyjne w okresie*

funkcjonowania administracji publicznej, w którym jest wykonywany, był opisywany przy użyciu dodatkowych elementów, które wskazywały specyficzne cechy relacji nadzoru w danej sferze administracji. Jeśli nadzór dotyczy szeroko rozumianego aparatu administracyjnego, gdzie istnieją relacje podporządkowania i nadrzędności między podmiotami, określany jest jako nadzór ogólny. Jego celem jest zapewnienie zgodności działań nadzorowanych podmiotów z polityką państwa. Natomiast w przypadku nadzoru w konkretnej dziedzinie prawa administracyjnego, który dotyczy podmiotów działających w regulowanej, specjalistycznej działalności, a niebędących częścią aparatu administracyjnego, mówimy o nadzorze specjalistycznym.

W literaturze – niejako w ramach drugiej z powołanych trzech koncepcji – istnieje także pogląd ograniczający stosowanie pojęcia nadzoru wyłącznie do sfery ustrojowej aparatu administracyjnego, co oznacza, że dotyczy on tylko relacji prawnych między podmiotami wchodzącymi w skład administracji publicznej¹⁷⁶. Do tej grupy można zaliczyć także pogląd J. Starościa, który twierdził, że nadzór ma miejsce, gdy organ wyższy posiada nie tylko prawo do wglądu w działania organu niższego, lecz także prawo do bezpośredniej ingerencji w sposób przewidziany prawem, co stanowi jedną z form współadministrowania¹⁷⁷. W tym ujęciu nadzór jest szerszym pojęciem niż kontrola, ponieważ oprócz samej kontroli obejmuje także uprawnienie organu nadzorującego do korekty działań organu nadzorowanego¹⁷⁸. Nadzór bywa również rozumiany jako jedna z funkcji kierownictwa, przy czym jest bardziej bezpośredni i intensywny niż inne funkcje, mając na celu eliminowanie nieprawidłowości i zapobieganie im w przyszłości¹⁷⁹. E. Knosala natomiast definiuje nadzór jako oddziaływanie jednego podmiotu (nadzorującego) na inny (nadzorowany), oparte na szczegóło-

transformacji ustrojowej, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczyca, Kraków 1999, s. 97; J. Szreniawski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lublin 1993, s. 194–195; J. Szreniawski, J. Stelmasiak, *Zagadnienia ogólne aparatu administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, red. J. Stelmasiak, J. Szreniawski, Bydgoszcz–Lublin 2002, s. 13; por. podobnie G. Szpor, *Kontrola administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2006, s. 291–292; G. Szpor, *Kontrola administracji* [w:] *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2002, s. 278.

¹⁷⁶ Por. szerzej W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawnoadministracyjnych*, Warszawa 1974, s. 103–108; zob. także W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej*, Warszawa 1970, s. 309–311; por. także K. Siarkiewicz, *Nadzór nad radami narodowymi i ich organami*, Warszawa 1968, s. 8; B. Jastrzębski, *O niektórych zagadnieniach koncepcji nadzoru w systemie organów samorządu terytorialnego* [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 593.

¹⁷⁷ Por. J. Starość, *Problemy współczesnej administracji*, Warszawa 1972, s. 161–162; J. Starość, *Elementy nauki administracji*, Warszawa 1964, s. 187; J. Starość, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Ossolineum 1967, s. 155–160; J. Starość, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1966, s. 212; J. Starość, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971, s. 356.

¹⁷⁸ Por. E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 174; zob. także Z. Szydłowski, *Nadzór w systemie rad narodowych w układzie pionowym*, Bydgoszcz 1970, s. 7–19.

¹⁷⁹ Por. K. Siarkiewicz, *Nadzór nad radami...*, s. 7–8; A. Jaroszyński, *Nadzór nad radami narodowymi i administracją terenową*, „Rada Narodowa, Gospodarka i Administracja” 1983/18, s. 23.

wych kompetencjach do ingerowania w prawa i obowiązki nadzorowanego¹⁸⁰. Warto również podkreślić, że podejście, w którym nadzór jest postrzegany jako instytucja ograniczona wyłącznie do wewnętrznej sfery funkcjonowania administracji publicznej, znajduje odzwierciedlenie we współczesnej literaturze¹⁸¹.

W ramach trzeciej koncepcji pojęcie nadzoru odnosi się wyłącznie do sfery prawa materialnego, co oznacza, że relacja nadzoru może zachodzić jedynie między uprawnionym organem administracji publicznej a podmiotem, który nie jest częścią struktury administracyjnej. Nadzór oznacza specyficzny rodzaj kontroli nad działaniami jednostki, która zachowuje znaczną samodzielność i jest zazwyczaj jedynie pośrednio związana z administracją¹⁸². Tego rodzaju nadzór polega na kontroli zgodności z prawem wykonywanej *ex post*, wraz z możliwością uchylania kontrolowanych decyzji¹⁸³.

Immanentnym elementem nadzoru nad rynkami finansowymi jest zwiększenie poziomu bezpieczeństwa ich funkcjonowania i jednocześnie zmniejszenie podatności na ryzyko związane z funkcjonowaniem instytucji finansowych i obrotem instrumentami finansowymi. Powyższej konstatacji w żadnym stopniu nie zmienia to, że każde takie działanie jest jednocześnie tzw. kosztem regulacyjnym. Z jednej strony konieczne jest poniesienie przez instytucję finansową kosztów związanych z dostosowaniem działalności tej instytucji do nowych wymogów prawnych lub regulacyjnych/nadzorczych, z drugiej – nie można zapominać o tym, że każde takie działanie ogranicza zakres swobody działalności gospodarczej i możliwość podejmowania ryzykownych działań¹⁸⁴, co z kolei automatycznie przekłada się na obniżenie poziomu rentowności działalności prowadzonej przez daną instytucję finansową.

¹⁸⁰ Por. szerzej E. Knosala, *Instrumenty prawne oddziaływania ekonomicznego na przedsiębiorstwo (I)*, PUG 1985/1, s. 11.

¹⁸¹ Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 164–165; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006, s. 139–140; J. Boć, M. Miemieć [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2004, s. 240; H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1997, s. 116; M. Stahl, *Zasady organizacji i działania terenowej administracji publicznej. Wstęp do prawa administracyjnego*, Warszawa 1991, s. 41; zob. także M. Kotulski, *Wybrane zagadnienia nadzoru nad samorządem terytorialnym* [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały Konferencji Naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego (Łódź. Wrzesień 2000)*, red. M. Stahl, J.P. Tarno, M. Górski, Łódź 2000, s. 255; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2006, s. 21–24; por. także A. Chajbowicz, *O podmiotowym znaczeniu pojęcia policja administracyjna* [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 163.

¹⁸² Por. szerzej J. Łętowski, J. Szreniawski, *Kontrola i nadzór* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Ossolineum 1978, s. 353.

¹⁸³ Por. szerzej B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 44; por. także M. Szewczyk, *Nadzór jako instytucja materialnego prawa administracyjnego*, PiP 1997/1, s. 19; M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym. Administracja wobec wolności, własności i innych praw podmiotowych jednostki*, Poznań 1996, s. 52.

¹⁸⁴ Zob. np. J. Koleśnik, *Bezpieczeństwo systemu bankowego. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011, s. 218–219; C.M. Cantore, *The Prudential Carve-Out for Financial Services: Rationale and Practice in the GATS and Preferential Trade Agreements*, Cambridge 2018, s. 41–42.

Znaczenie sektora bankowego w obrębie systemu finansowego i – szerzej – systemu finansowego w obrębie systemu gospodarczego indukuje to, że regulacja sektora bankowego¹⁸⁵ i systemu finansowego jest więcej niżeli bardzo trudna. W sektorze bankowym jak w soczewce ogniskują się bowiem zawodności rynku i ryzyka, a jednocześnie regulacja ta odbywa się z wykorzystaniem instrumentarium, którego naturalną cechą jest inercja i próba reaktywnej odpowiedzi na zjawiska występujące w obrębie sektora bankowego czy systemu finansowego.

Dokonując w tym miejscu bardzo wstępnej oceny powyższych mechanizmów regulacji, należy wskazać, że takie działanie zasługuje – i to pomimo generowania przez nie powołanych powyżej tzw. kosztów regulacyjnych dla sektora bankowego i systemu finansowego – ze swojej natury na jak najbardziej pozytywną ocenę. Nie można bowiem w żadnym przypadku zapominać o tym, że w praktyce obrotu gospodarczego pierwotnym źródłem najbardziej dotkliwych kryzysów gospodarczych były zdarzenia mające miejsce właśnie w obrębie systemu finansowego¹⁸⁶. Najlepszym potwierdzeniem powyższego był mający miejsce od drugiej połowy 2007 r. kryzys¹⁸⁷ na rynku *subprime mortgages* w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, który bardzo szybko – z uwagi na immanentny dla systemu finansowego efekt zarażenia i efekt naczyń połączonych¹⁸⁸ – niejako rozlał się¹⁸⁹ na inne systemy finansowe¹⁹⁰, a w konsekwencji na cały świat gospodarczy¹⁹¹, i bardzo boleśnie doświadczył wiele systemów gospodarczych¹⁹².

¹⁸⁵ Por. np. S. Flejterski, *Dylematy regulacji sektora bankowego (na marginesie debaty o unii bankowej)* [w:] *Unia bankowa*, red. M. Zaleska, Warszawa 2013, s. 159; W. Oziębala, *Współczesne tendencje kształtowania się modelu nadzoru bankowego. Nadzór makro- i mikroostrożnościowy*, Warszawa 2020, s. 28 i n.

¹⁸⁶ Zob. np. M. Iwanicz-Drozdowska, *Teorie kryzysów bankowych* [w:] *Kryzysy bankowe. Przyczyny i rozwiązania*, red. M. Iwanicz-Drozdowska, Warszawa 2002, s. 38; C.W. Calomiris, *The Postmodern Bank Safety Net Lessons from Developed and Developing Economies*, Washington 1997, s. 21.

¹⁸⁷ Zob. np. P. Jaworski, J. Wierzbicki, *Polskie prawo ubezpieczeń w przededniu integracji z UE – zakres koniecznych dostosowań*, Pr. Asek. 1999/2, s. 41.

¹⁸⁸ Por. szerzej F.S. Mishkin, *The Economics of Money, Banking and Financial Markets*, Boston 2011, s. 201; G. Singh, *Banking Crises, Liquidity, and Credit Lines. A macroeconomic perspective*, London–New York 2012, s. 217–226.

¹⁸⁹ W piśmiennictwie trafnie wskazuje się, że kryzys ten dostarczył dowodu na to, że wszystkie instytucje, które były bezpośrednio zaangażowane w załamanie na amerykańskim rynku, miały kilka cech wspólnych: były przede wszystkim wielkiego rozmiaru, miały znaczny stopień powiązań pomiędzy sobą i innymi, w tym pozabankowymi, instytucjami finansowymi, były one co do zasady słabo skapitalizowane, polegały przy tym – w obszarze płynności – na finansowaniu krótkoterminowym (co zwiększało ich podatność na tzw. *run*), podlegały niewystarczającemu nadzorowi ostrożnościowemu i nie posiadały zabezpieczenia depozytów ani dostępu do FED jako do tzw. pożyczkodawcy ostatniej instancji (por. szerzej M. Kozińska, *Przymusowa restrukturyzacja...*, s. 31).

¹⁹⁰ Zob. np. A. Hryckiewicz-Gontarczyk, *Anatomia kryzysów...*, s. 50.

¹⁹¹ Zob. np. W. Bieńkowski, B. Gawrońska-Nowak, W. Granowski, *Podatność polskich...*, s. 37.

¹⁹² Por. szerzej S.C. Bair, *Przyczyny kryzysu finansowego i diagnoza sytuacji na rynkach*, Bezp. Bank 2010/1, s. 37 i n.; T. Nieborak, *Globalny kryzys finansowy – istota, przyczyny, konsekwencje*, RPEiS 2010/4, s. 95 i n.; M. Adamczyk, *Współczesny kryzys finansowy – przyczyny i konsekwencje dla gospodarki światowej*, „Prace i Materiały Instytutu Handlu Zagranicznego Uniwersytetu Gdańskiego” 2012/31, s. 13 i n.