

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie  
eliza.kosieradzka@poczta.umcs.lublin.pl

ELIZA KOMIERZYŃSKA-ORLIŃSKA

## Podstawy ładu bankowego w polskim prawie konstytucyjnym i administracyjnym

---

Foundations of the Bank Order in Polish Constitutional and Administrative Law

Współcześnie jednym z głównych wyzwań, z jakimi musi zmierzyć się ustawodawca, jest problem globalizacji. Ujmując to zjawisko z punktu widzenia ładu bankowego, zauważa się, że „przejawia się on z jednej strony w rozwoju wielkich międzynarodowych konglomeratów finansowych, a z drugiej – w transgranicznym wykonywaniu usług, przepływach kapitałów oraz prowadzeniu działalności gospodarczej”<sup>1</sup>. Należy zgodzić się z E. Rutkowską, że:

Postępująca globalizacja, internacjonalizacja rynków finansowych, usuwanie barier w dostępie do rynku, ogromny postęp technologiczno-informatyczny (który znacząco zmniejszył koszty dostępu do rynku i umożliwił bezpośredni dostęp do ogromnej liczby konsumentów), jak również coraz większa konkurencja pomiędzy podmiotami sprawiły, iż tradycyjne granice pomiędzy sektorami rynku finansowego zaczęły się zacierać. Różnice cechujące poszczególne sektory, jeśli chodzi o typ instytucji, produktów i kanałów dystrybucji, zaczęły tracić na znaczeniu. Te same instytucje świadczą usługi z zakresu różnych sektorów (powstają konglomeraty finansowe), tworząc produkty z pogranicza różnych sektorów (najczęściej o bardzo skomplikowanej naturze) i wykorzystując te same kanały dystrybucji do ich rozprowadzania. Zjawiskiem widocznym w zacieraniu się różnic pomiędzy poszczególnymi sektorami jest powstawanie konglomeratów finansowych (najczęściej poprzez połączenia instytucji bankowych i ubezpieczeniowych), ale również poprzez poszerzanie zakresu swojej działalności na nowe obszary przez istniejące instytucje finansowe czy też angażowanie się firm [przedsiębiorców – E.K.-O.] działających dotychczas

---

<sup>1</sup> A. Michór, *Swoboda przedsiębiorczości na rynku finansowym Unii Europejskiej*, [w:] *Institucje prawnofinansowe w warunkach kryzysu gospodarczego*, red. W. Miemieć, K. Sawicka, Warszawa 2014, s. 651.

w innych gałęziach gospodarki w usługi finansowe w celu oferowania swoim klientom całego wachlarza usług finansowych<sup>2</sup>.

Nie bez powodu wspomniano – siłą rzeczy czyniąc jedynie krótką wzmiankę na ten temat – o globalizacji rynków finansowych w kontekście problematyki podstaw ładu bankowego w Polsce. Już niegdyś zauważyłam, że w obecnych czasach trudno jest mówić o ładzie bankowym w odniesieniu tylko do jednego, konkretnego państwa, ponieważ stanowiłoby to zawężenie tego problemu. Jest bowiem tak, że nasilenie procesów globalizacyjnych znacząco wpłynęło na ponadnarodowy charakter tego zagadnienia. Pomimo tego w dalszym ciągu to właśnie dane, konkretne państwo tworzy podstawowy układ normatywno-ekonomiczny, w którym podstawy takiego ładu są tworzone<sup>3</sup>.

Ład bankowy stanowi jeden z elementów ładu publicznego w państwie<sup>4</sup>. Są z nim nierozzerwalnie związane rynek, gospodarka i w konsekwencji przyjęty w danym państwie system gospodarczy. Są one uregulowane w szczególności w przepisach prawa należących do systemu prawnego państwa, w kontekście którego ten ład jest rozpatrywany<sup>5</sup>.

Najczęściej pod pojęciem „rynek” rozumie się „płaszczyznę wymiany, na której dochodzi do zderzenia popytu i podaży wyznaczającego ceny produktów i usług”<sup>6</sup>. W sensie ekonomicznym gospodarka jest systemem, zbiorem powiązanych ze sobą elementów, które nie są od siebie izolowane – nie funkcjonują w próżni; wzajemnie na siebie oddziałują i są od siebie uzależnione<sup>7</sup>. Trafnie konstatuje K. Strzyczkowski, że „W pojęciu »system gospodarczy« zawiera się zamknięcie gospodarki określoną koncepcją jej koordynacji. Gospodarka może być koordynowana za pośrednictwem rynku (gospodarka rynkowa) bądź bezpośrednio przez państwo (gospodarka centralnie sterowana)”<sup>8</sup>.

---

<sup>2</sup> E. Rutkowska, *Problem integracji nadzoru nad rynkiem finansowym w Polsce*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2007, t. 16, s. 607.

<sup>3</sup> Zob. np. E. Kosieradzka, *Publicznoprawna reglamentacja w zakresie ładu bankowego w Polsce w perspektywie obowiązującej Konstytucji (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Księga jubileuszowa Prof. dr. hab. Stanisława Jędrzejewskiego*, red. W. Sz wajdler, H. Nowicki, Toruń 2009, s. 291 i n.; *eadem*, *Sankcje nakładane na bank i członków zarządu banku w świetle ustawy – Prawo bankowe (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Sankcje administracyjne*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011, s. 339–342.

<sup>4</sup> Za wyznaczniki ładu publicznego uważać należy ład ustrojowy, prawny, ekonomiczny i moralny. Por. M. Zdyb, *Drogi i bezdroża państwa prawnego*, [w:] *Konstytucja, ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Warszawa 1999, s. 217–222.

<sup>5</sup> Por. E. Kosieradzka, *Publicznoprawna reglamentacja w zakresie ładu...*, s. 291–292; *eadem*, *Sankcje nakładane na bank...*, s. 338–339.

<sup>6</sup> C. Banasiński, *Rozdział I. Prawo administracyjne gospodarcze. I. Gospodarka, rynek, system gospodarczy*, [w:] *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, Warszawa 2011, s. 18.

<sup>7</sup> K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2008, s. 28.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

Gospodarka jest samodzielnym przedmiotem regulacji prawnej<sup>9</sup>. Należy w pełni zgodzić się ze stwierdzeniem, że relacja prawa i gospodarki jest odpowiednia do przyjętego w danym państwie systemu gospodarczego, który został ugruntowany w panujących doktrynach gospodarczych, normach konstytucyjnych i zawartych umowach międzynarodowych<sup>10</sup> oraz w ramach ustawodawstwa zwykłego. W doktrynie administracyjnego prawa gospodarczego (czy szerzej: publicznego prawa gospodarczego) wyraźnie podkreśla się, że regulacja prawa jest tym elementem systemu rynkowego, który nadaje mu określone ramy instytucjonalne.

Ramy te tworzą, po pierwsze – prawne gwarancje wolności gospodarczej, swobody dysponowania własnością prywatną oraz wolności zrzeszania się w celach gospodarczych, będące filarami gospodarki rynkowej. Wolności te i prawa zakładają, sięgające tradycji filozofii liberalnej, rozdzielenie państwa i gospodarki (społeczeństwa), w następstwie którego obywatele, działając na rynku, korzystają z określonej sfery wolnego od ingerencji państwa, nieskrępowanego gospodarczego działania. Po drugie – integralnym elementem systemu gospodarczego są te regulacje, których treścią jest porządkowanie gospodarki przez państwo w imię realizacji celów publicznych. Już z samej swobody umów i wolności zrzeszania się wynika niebezpieczeństwo dominacji władzy rynkowej grożące zachwianiem mechanizmu konkurencji leżącego u podstaw skutecznie funkcjonującego rynku. Gospodarka jest przedmiotem regulacji prawnej. Historia gospodarcza potwierdza, że każda uczestnicząca w podziale pracy gospodarka społeczna potrzebuje wewnątrz spójnego porządku prawnego. Truizmem jest, że bez prawa nie byłoby ani coraz bardziej skomplikowanego procesu wymiany, ani też nie byłyby zdolne do funkcjonowania w sposób trwały typowe dla współczesnej gospodarki, ponadosobowe formy przedsiębiorczości uczestniczące w obrocie jako przedsiębiorcy. W społecznej rzeczywistości gospodarka wykonywana jest jako proces i jako działanie jednostkowe, w ramach prawa i zgodnie z porządkiem prawnym. Nie istnieje żadna wolna od prawa gospodarka<sup>11</sup>.

Zauważa się przy tym, że system gospodarczy, który jest ukierunkowany wyłącznie na zachowanie autonomii obywateli na rynku, nie gwarantuje realizacji wielu celów społecznych i gospodarczych przez państwo ani zachowania mechanizmu zdrowej, uczciwej konkurencji. Z tych względów koniecznym dopełnieniem autonomii jednostek w sferze gospodarczej i swobodnego rynkowego mechanizmu koordynacji ich działań jest regulacja administracyjnoprawna, która jest ukierunkowana na realizację celów określanych przez państwo<sup>12</sup>.

System prawny, na którym opiera się ład bankowy w Polsce, może zostać poddany analizie w co najmniej kilku płaszczyznach. Można bowiem wyróżnić

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 25.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 28.

<sup>11</sup> C. Banasiński, *op. cit.*, s. 19.

<sup>12</sup> *Ibidem*. C. Banasiński słusznie podkreśla, że zakres i przedmiot regulacji administracyjnoprawnej jest odzwierciedleniem określonych wyobrażeń politycznych i społecznych na rolę państwa i gospodarki, dlatego też „wzajemne przyporządkowanie państwa i gospodarki jest zmienne w czasie i zależne od odpowiadających określonemu etapowi rozwoju historycznego koncepcji gospodarki narodowej”. *Ibidem*, s. 20.

ustrojowe podstawy ładu bankowego, materialnoprawne podstawy ładu bankowego oraz organizacyjnoprawne elementy ładu bankowego w Polsce<sup>13</sup>.

Na tworzenie ustrojowych podstaw ładu bankowego w Polsce w pewnym stopniu wpływa trudność jednolitego zakwalifikowania dziedziny prawa bankowego. Nie można jednoznacznie stwierdzić, iż prawo bankowe przynależy wyłącznie do obszaru prawa publicznego albo wyłącznie do obszaru prawa prywatnego, raczej należałoby się dopatrywać elementów występujących w tych dwóch obszarach. Część norm prawa bankowego mieści się w ramach prawa publicznego – występuje w nich tzw. *potentior persona*, tj. podmiot silniejszy, który narzuca treść stosunku pozostałym jego uczestnikom. Część norm prawa bankowego należy też zaliczyć do prawa prywatnego opartego na autonomii woli stron stosunku prawnego oraz ich – przynajmniej formalnej – równorzędności. Stąd prawo bankowe jest traktowane jako kompleksowy dział prawa łączący sferę prawa publicznego i prawa prywatnego<sup>14</sup>.

Odnosząc się do tego problemu w pierwszym rzędzie w sposób generalny, można w tym miejscu ograniczyć się do krótkiej konstatacji, że:

Klasyfikacja w systemie prawa opiera się na jego podziale na gałęzie. Wyróżnia się gałęzie podstawowe, subgałęzie (czy też działy) w ich ramach, wreszcie gałęzie (działy) na pograniczu dwóch lub więcej innych. Na ogół przyjmuje się w teorii prawa, że podstawowym kryterium wyodrębnienia (autonomiczności) pewnego obszaru regulacji prawnych pozostaje ich przedmiot (stosunki społeczne określonego typu), z uzupełniającym kryterium metody regulacji prawnej. Można też twierdzić, że podstawowe jest kryterium metody regulacji prawnej [...], a kryterium przedmiotu ma znaczenie drugoplanowe. Niezależnie jednak od tego oba podstawowe kryteria okazują się zwykle niewystarczające i stale poszukuje się nowych, dodatkowych kryteriów klasyfikacyjnych. Klasyfikacja prawa, zmierzająca do stworzenia uporządkowanej wizji systemu prawa, jest – jak się zwykle sądzi – problemem w dużej mierze konwencjonalnym, umownym. Tymczasem w teorii prawa uznaje się obiektywny charakter procesów prowadzących do autonomizacji pewnych obszarów regulacji prawnej, a rola doktryny polega na ich rozpoznaniu i zaakceptowaniu oraz dopasowaniu do istniejącej struktury gałęziowej systemu prawa. Kształtowanie się struktury systemu prawa jest bowiem pewnym procesem trwającym w czasie, zależnym od kierunków i tempa ewolucji systemu. Struktura ta przybiera formę w danym czasie odpowiadającą stanowi systemu prawa i w tym sensie autonomizacja pewnych jego dziedzin, a zwłaszcza ich ukształtowania już dojrzałość jako odrębnych gałęzi prawa, może być traktowana jako zjawisko o obiektywnym charakterze, które powinno być w odpowiednim czasie rozpoznane i zaakceptowane przez naukę prawa<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Zob. E. Kosieradzka, *Publicznoprawna reglamentacja w zakresie ładu...*, s. 292 i n.; *eadem*, *Sankcje nakładane na bank...*, s. 339–342. Zob. też: *eadem*, *W sprawie niektórych fundamentalnych pojęć z zakresu prawa bankowego. Przyczynek do dyskusji*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej im. Jana Zamoyskiego w Zamościu” 2012, z. 6, s. 117.

<sup>14</sup> *Eadem*, *Sankcje nakładane na bank...*, s. 339. Por. W. Łączkowski, *Ustrojowe podstawy prawa publicznego*, [w:] *Współczesne problemy prawa publicznego. Studia z prawa publicznego*, t. 1, Lublin 1999, s. 14–15.

<sup>15</sup> E. Fojcik-Mastalska, *Prawo rynku finansowego w systemie prawa*, [w:] *Prawo rynku finansowego. Doktryna, instytucje, praktyka*, red. A. Jurkowska-Zeidler, M. Olszak, Warszawa 2016, s. 19–20.

Wracając do problematyki podstaw ładu bankowego, dostrzega się – o czym już wspomniano – że dziedzina prawa bankowego obejmuje aspekty zarówno publiczno-, jak i prywatnoprawne. Do tej dziedziny (działu) prawa zalicza się:

[...] wszystkie normy regulujące organizację i funkcjonowanie systemu bankowego. Regulowanie organizacji systemu bankowego, polegające na tworzeniu ram prawnych (instytucjonalnych) dla świadczenia na zasadach rynkowych usług finansowych typu bankowego, wymaga zastosowania metody administracyjnoprawnej. Innymi słowy, przepisy prawne w tym zakresie tworzą normy bezwzględnie obowiązujące, składając się na regulację publicznoprawną w prawie bankowym. Funkcjonowanie natomiast banków na rynku usług finansowych, ujmowane w polskim prawie jako wykonywanie czynności bankowych, wymaga zastosowania metody cywilnoprawnej – przepisy z tego zakresu tworzą zatem regulację prywatnoprawną w prawie bankowym. Uznaje się, że w polskim prawie bankowym oba te rodzaje regulacji na tyle mocno się splatają, iż nadaje to cechę kompleksowości temu działowi prawa, rozumianą jako nakładanie się różnych metod regulacji prawnej w tym samym obszarze poddanych jej stosunków społecznych. Tak rozumiana kompleksowość prawa bankowego nie jest jedynym możliwym spojrzeniem na ten problem, ale jest wynikiem szerszego rozumowania. Chodzi w nim bowiem także o kompleksowość w znaczeniu pełnego, kompletnego uregulowania omawianej materii w jednym, wyodrębnionym ze względu na znaczenie przedmiotu regulacji dziale prawa, to z kolei powoduje konieczność zastosowania obu wskazanych metod regulacji prawnej<sup>16</sup>.

Prawo bankowe jako kompleksowy<sup>17</sup> dział prawa plasuje się na pograniczu co najmniej dwóch gałęzi prawa: prawa administracyjnego (gospodarczego), czy szerzej – publicznego prawa gospodarczego<sup>18</sup>, oraz prawa cywilnego. Widoczne są zatem w regulacji działalności bankowej aspekty publiczno- i prywatnoprawne. Należy tutaj nadmienić, że – patrząc z szerszej perspektywy – w prawie administracyjnym gospodarczym (czy szerzej: w publicznym prawie gospodarczym), skutkiem wyróżnienia i regulowania pewnych przedmiotów szczególnych, dochodzi jak gdyby do dalszego podziału na niższym stopniu i wyodrębnienia tzw. działów kompleksowych, które charakteryzują się jednoczesnym udziałem norm także z innych działów prawa.

Związki prawa administracyjnego (również gospodarczego, czy szerzej: publicznego prawa gospodarczego), w tym wyróżnionego w jego ramach działu prawa bankowego, z innymi dyscyplinami prawa są nieuniknione. Ich nasilenie i charakter wyznaczony jest specyfiką – wiążącej się z prawem administracyjnym (gospodarczym, czy szerzej: publicznym prawem gospodarczym, w tym prawem

<sup>16</sup> *Eadem, Rozdział I. Prawo bankowe w systemie prawa. 1.1. Prawo bankowe jako dział prawa o charakterze kompleksowym*, [w:] *Prawo bankowe*, red. E. Fojcik-Mastalska, Wrocław 2010, s. 11.

<sup>17</sup> E. Fojcik-Mastalska stwierdza, że pomimo pewnej jego dyskusyjności, przydatność pojęcia „kompleksowy” (czy rzadziej „mieszany”) dla określenia połączenia w jednej gałęzi czy dziale prawa różnych metod regulacji jest raczej niepodważalna. Pojęcie to jest zatem stosowane w większości prac na temat klasyfikacji systemu prawa. *Eadem, Prawo rynku finansowego...*, s. 23.

<sup>18</sup> Finansiści plasują prawo bankowe na pograniczu prawa finansowego (publicznego) i prawa cywilnego (prywatnego). Tak: *ibidem*.

bankowym) – innej gałęzi prawa. Można stwierdzić, że najsilniejsze relacje łączy prawo administracyjne (także gospodarcze, czy szerzej: publiczne prawo gospodarcze, w tym dział prawo bankowe) z prawem konstytucyjnym, prawem cywilnym, prawem karnym czy prawem finansowym.

W przypadku prawa konstytucyjnego związku z prawem administracyjnym (gospodarczym, czy szerzej: publicznym prawem gospodarczym, w tym prawem bankowym) są ścisłe, a wynika to co najmniej z kilku przyczyn. Patrząc z perspektywy ładu bankowego w Polsce, znaczenie Konstytucji dla jego tworzenia i zorganizowania jego podstaw jest fundamentalne. Wspomniano wyżej, że system prawny, na którym opiera się ład bankowy w Polsce, może zostać poddany analizie w kilku płaszczyznach. Przede wszystkim właśnie w płaszczyźnie ustrojowych podstaw ładu bankowego w Polsce.

W przypadku polskiego ładu bankowego podstawowe znaczenie, jeśli chodzi o sferę ustrojową, ma kilka czynników. Przede wszystkim zauważyć należy, że ład bankowy jest budowany w państwie demokratycznym, w którym została ustanowiona hierarchia źródeł prawa na czele z Konstytucją RP<sup>19</sup>. Zauważyć też trzeba, że interdyscyplinarny charakter prawa bankowego jako kompleksowego działu prawa determinuje w znacznej mierze złożoność struktury jego źródeł. Na te źródła składa się wiele aktów prawnych o różnorodnej przynależności gałęziowej, jednak przyjmując za punkt wyjścia hierarchię źródeł prawa ustanowioną w obecnie obowiązującej ustawie zasadniczej, najważniejszym źródłem prawa bankowego, tworzącym podstawy ładu bankowego w Polsce, jest właśnie Konstytucja RP.

*Prima facie* Konstytucja RP poświęca zagadnieniu ładu bankowego stosunkowo niewiele miejsca, bowiem w literaturze przedmiotu akcentuje się, że „jeden za ledwie, acz bardzo obszerny i istotny przepis obowiązującej obecnie Konstytucji, umożliwia zaliczenie tego aktu bezpośrednio w poczet źródeł prawa bankowego. Jest on poświęcony określeniu pozycji i roli Narodowego Banku Polskiego jako banku centralnego”<sup>20</sup>. Oczywiście jest kwestią dyskusyjną szerokość regulacji konstytucyjnej odnoszącej się do banku centralnego, ale należy wyraźnie podkreślić, iż sam fakt, że problematyka banku centralnego znalazła swe miejsce w przepisach Konstytucji RP, ma ogromne znaczenie. Fakt ten poważnie wzmacnia pozycję Narodowego Banku Polskiego (NBP) wśród innych instytucji i organów państwa<sup>21</sup>.

Konstytucja RP poświęca Narodowemu Bankowi Polskiemu przede wszystkim art. 227, który znajduje się w rozdziale X zatytułowanym *Finanse publiczne*.

<sup>19</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.), dalej jako: Konstytucja RP; E. Kosieradzka, *Sankcje nakładane na bank...*, s. 340.

<sup>20</sup> K. Koperkiewicz-Mordel, *Rozdział I. Banki i prawo bankowe. 3. Źródła polskiego prawa bankowego*, [w:] L. Góral, M. Karlikowska, K. Koperkiewicz-Mordel, *Polskie prawo bankowe*, Warszawa 2006, s. 23.

<sup>21</sup> Tak: E. Kosieradzka, *Status prawny Narodowego Banku Polskiego. Zagadnienia administracyjne*, Warszawa 2008, s. 19.

Przepisy z art. 227 ustawy zasadniczej regulują podstawowe kwestie dotyczące ustroju i organizacji NBP (ust. 1, 2 i 4), powoływanie jego organów (ust. 3 i 5) oraz obowiązki NBP w stosunku do Sejmu (ust. 6)<sup>22</sup>. W ust. 7 art. 227 Konstytucja RP odsyła – w kwestiach organizacji i zasad działania Narodowego Banku Polskiego oraz szczegółowych zasad powoływania i odwoływania jego organów – do ustawy zwykłej. Chodzi przede wszystkim o ustawę o Narodowym Banku Polskim<sup>23</sup> oraz ustawę – Prawo bankowe<sup>24</sup>. Zasadny przy tym jest postulat, żeby – zgodnie z zasadami techniki legislacyjnej i zasadą zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem wywodzonymi z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) – odesłań do innych jeszcze ustaw było jak najmniej i to w zakresie ograniczonym do sytuacji niezbędnie koniecznych<sup>25</sup>.

Z art. 227 Konstytucji RP wynikają fundamentalne kwestie dotyczące porządku bankowego w Polsce. W ramach niniejszego opracowania uwaga zostanie zwrócona jedynie pokrótce – z uwagi na ograniczone ramy tekstu – na kluczowe zagadnienia, mające podstawowe znaczenie dla ładu bankowego w Polsce.

Przede wszystkim w ust. 1 art. 227 Konstytucji RP ustrojodawca określił Narodowy Bank Polski jako centralny bank państwa. Z tej ustrojowej pozycji NBP wynika kilka doniosłych dla ładu bankowego w Polsce konsekwencji. Przede wszystkim można uznać, że takie określenie Narodowego Banku Polskiego w ustawie zasadniczej stanowi wyraz preferencji ustrojodawcy odnośnie do całego modelu bankowości. Po drugie, NBP jest jedynym bankiem w Polsce o statusie centralnego banku państwa. Po trzecie, tylko NBP może być centralnym bankiem państwa. Trzeba przy tym podkreślić, że konstytucjonalizacja charakteru prawnego NBP musi być rozumiana przede wszystkim jako ograniczenie swobody regulowania tych zagadnień przez ustawodawcę. Jest to o tyle istotne, że sama Konstytucja RP zawiera w art. 227 ust. 7 odesłanie do unormowania organizacji i zasad działania oraz szczegółowych zasad powoływania i odwoływania jego organów w drodze ustawy, o czym już wspomniano. Konstatując, można postawić tezę, że Konstytucja przyjęła dwustopniowy model bankowości w Polsce, w którym istnieje jeden centralny bank państwa oraz pozostałe w systemie bankowym banki (tzw. banki komercyjne). Banki komercyjne są zróżnicowane zarówno pod względem własnościowym, struktury pochodzenia kapitału, jak i rodzaju świadczonych usług, ale żaden z nich nie może być „centralnym bankiem państwa”<sup>26</sup>. Zwraca się też uwagę na okoliczność, że sposób określenia NBP przez Konsty-

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 908 z późn. zm.).

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1988 z późn. zm.), dalej: pr. bank.

<sup>25</sup> E. Kosieradzka, *Status prawny...*, s. 35.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 25.

tucję jako centralnego banku państwa wskazuje na podmiot, do obsługi którego bank ten został powołany. Jednocześnie zauważa się, że Konstytucja nie określa NBP jako „banku państwowego”. Dostrzega się ponadto brak przypadkowości w konstytucyjnym określeniu NBP jako „centralnego banku państwa”. Takiemu stanowi rzeczy przypisuje się trzy podstawowe skutki, które mają z niego wynikać. Po pierwsze, NBP nie ma konstytucyjnie określonego monopolu na obsługę wszystkich finansów publicznych, co oznacza, że banki komercyjne mają przestrzeń do działania w tym zakresie. Art. 220 ust. 2 Konstytucji RP dopuszcza zaciąganie zobowiązań (pożyczek) w bankach komercyjnych na pokrycie deficytu budżetowego, co jest wprost zakazane w odniesieniu do banku centralnego. Po drugie, NBP ma obowiązek obsługiwania kasowego finansów państwa, ale innych podmiotów już nie. Po trzecie, obsługa ta ma dotyczyć przede wszystkim budżetu państwa, ponieważ na niego składa się (a przynajmniej powinna) całość dochodów i wydatków państwa (art. 219 ust. 1 i 3 Konstytucji RP)<sup>27</sup>.

Jak widać, ustrojodawca nadał NBP rangę centralnego banku państwa. Art. 227 Konstytucji RP stanowi o trzech podstawowych funkcjach NBP. Są to: 1) wyłączne prawo emisji pieniądza, 2) wyłączne prawo ustalania i realizowania polityki pieniężnej, 3) utrzymywanie wartości polskiego pieniądza<sup>28</sup>. Warto podkreślić – mimo braku zgodności w tym zakresie w literaturze przedmiotu – że „wyłączne prawo”, o którym mowa w tym przepisie ustawy zasadniczej, należy odnieść zarówno do emisji pieniądza, jak i ustalania oraz realizowania polityki pieniężnej przez NBP. Polski bank centralny jest niezależny od rządu. Konstytucja nie formułuje jednak wprost zasady niezależności NBP ani nie kreuje tego banku jako podmiotu autonomicznego w państwie. Wskazuje się przy tym, że ustrojodawca stworzył normatywne podstawy do zapewnienia niezależności Narodowemu Bankowi Polskiemu. Ta niezależność NBP znajduje odzwierciedlenie w konstytucyjnych regulacjach dotyczących struktury i funkcjonowania NBP (zob. w szczególności art. 227 ust. 1 i 6 – niezależność funkcjonalna; art. 227 ust. 2–5 – niezależność personalna; art. 220 ust. 2 – niezależność finansowa)<sup>29</sup>.

Tylko na pierwszy rzut oka ustrojodawca odniósł się do problematyki ładu bankowego jedynie w art. 227 Konstytucji RP. Znajdziemy w niej bowiem również inne przepisy, w których podstawy tego ładu są tworzone. Są to: wspomniany wyżej art. 220, który ustanawia zakaz pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązań w NBP (w ciągu roku od dnia wejścia w życie Konstytucji RP istniała możliwość obejścia tego zakazu przez art. 240, przewidujący w tym okresie możliwość, aby ustawa budżetowa mogła pokrywać deficyt budżetowy przez zaciąganie zobowiązań w centralnym banku państwa); art. 216 ust. 2 przewiduje konieczność

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 25–26.

<sup>28</sup> Zob. szerzej: *ibidem*, s. 26–28.

<sup>29</sup> Zob. szerzej: *ibidem*, s. 28–32.



ustawowej regulacji zasad i trybu m.in. emisji papierów wartościowych przez NBP; z art. 103 ust. 1 w zw. z art. 108 wynika, że funkcji Prezesa NBP oraz członkostwa w Radzie Polityki Pieniężnej nie można łączyć z mandatem posła i senatora. Ponadto w świetle generalnej regulacji art. 132 Konstytucji RP zakaz taki dotyczy także łączenia funkcji Prezesa NBP i członkostwa w Radzie Polityki Pieniężnej z piastowaniem urzędu Prezydenta RP. Z pozostałych przepisów konstytucyjnych wynika, że akty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej dotyczące wniosku do Sejmu o powołanie Prezesa Narodowego Banku Polskiego oraz powoływania członków Rady Polityki Pieniężnej nie wymagają kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 3 pkt 24 i 25) oraz że Prezes NBP może być pociągnięty do odpowiedzialności konstytucyjnej (art. 198 ust. 1). Natomiast art. 203 ust. 1 i art. 204 ust. 1 stanowią, że działalność Narodowego Banku Polskiego kontroluje Najwyższa Izba Kontroli oraz przedkłada ona Sejmowi analizę wykonania założeń polityki pieniężnej ustalonej i realizowanej przez NBP.

Ogromne znaczenie dla ładu bankowego w Polsce ma również to, że obecnie obowiązująca Konstytucja RP stworzyła zamknięty model źródeł prawa powszechnie obowiązującego, nie dając Narodowemu Bankowi Polskiemu (ani jego organom) prawa stanowienia przepisów prawa powszechnie obowiązującego (rozporządzeń wykonawczych do ustaw)<sup>30</sup>. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. wprowadziła nową koncepcję systemu źródeł prawa, która ma być odzwierciedleniem nowych zasad ustroju i nowej idei ładu publicznego w państwie<sup>31</sup>. Pamiętać przy tym należy, że:

[...] każda koncepcja źródeł prawa służyć powinna optymalnemu realizowaniu ładu publicznego. Jeżeli ład źródeł prawa kształtowany jest sztucznie bez uwzględnienia oczekiwań i realiów – staje się swoistą sztuką dla sztuki. Rodzi też niebezpieczeństwo kreowania instytucji, które wychodzą poza przyjęte standardy państwa prawnego<sup>32</sup>.

Podsumowując tę część rozważań, trzeba wyraźnie podkreślić, że znaczenie Konstytucji dla porządkowania i tworzenia ładu gospodarczego jest znacznie większe niż wynika to z samego faktu pojawienia się w niej przepisów dotyczących banku centralnego. Konstytucja RP formułuje bowiem ogólne zasady ustroju politycznego, gospodarczego, finansowego i prawnego Polski, które odnoszą się także do bankowości<sup>33</sup>.

Traktując ład bankowy jako nieodłączny element gospodarki, zauważyć należy, że uregulowanie w ustawie zasadniczej zasad ustroju społeczno-gospo-

<sup>30</sup> Zob. szerzej na ten temat: *ibidem*, s. 191–238. Zob. też: *eadem*, *Publicznoprawna reglamentacja w zakresie ładu...*, s. 293–303.

<sup>31</sup> *Eadem*, *Publicznoprawna reglamentacja w zakresie ładu...*, s. 296.

<sup>32</sup> M. Zdyb, *Działalność gospodarcza i publiczne prawo gospodarcze*, Kraków 2002, s. 326.

<sup>33</sup> E. Kosieradzka, *Status prawny Narodowego Banku...*, s. 20.

darczego jest obecnie jednym ze standardów konstytucyjnych. Polega to przede wszystkim na zadeklarowaniu przez państwo ochrony takich podstawowych dla gospodarki zasad, jak zasada wolności gospodarczej i zasada poszanowania dla prawa własności<sup>34</sup>.

Konstytucja RP odnosi się do zagadnień gospodarczych w szczególności przez określoną w jej art. 20 podstawową dla ustroju gospodarczego zasadę społecznej gospodarki rynkowej, która opiera się na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. „Społeczna (socjalna) gospodarka rynkowa jest określana jako koncepcja ustroju gospodarczego, która aprobejuje zasadę liberalizmu gospodarczego i gospodarkę rynkową, a jednocześnie zapewnia realizację postulatów społecznych poprzez ustanowienie (i wprowadzenie) pewnych regulatorów gospodarczych”<sup>35</sup>. Interesujące jest spostrzeżenie K. Strzyczkowskiego, że:

Decyzja ustawodawcy konstytucyjnego, zgodnie z którą podstawą ustroju gospodarczego RP jest społeczna gospodarka rynkowa, oznacza, że Konstytucja RP jest konstytucją gospodarczą, gdyż wyraża określoną koncepcję porządku gospodarczego, którą są związane organy władzy publicznej: parlament i rząd oraz inni uczestnicy życia gospodarczego<sup>36</sup>.

Stwierdza on też, że:

W świetle art. 20 Konstytucji ustrojowy model społecznej gospodarki rynkowej cechuje: wolność gospodarcza, własność prywatna oraz solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych. W płaszczyźnie konstytucyjnej społeczną gospodarkę rynkową konstytuują, z jednej strony, elementy tradycyjnej gospodarki rynkowej (wolność gospodarcza, własność prywatna), a z drugiej określone cechy ładu społecznego (solidarność społeczna, społeczny dialog i współpraca partnerów społecznych). Zakładając ich zasadniczą zgodność, przyjęta w Konstytucji RP koncepcja społecznej gospodarki rynkowej oznacza obowiązek podjęcia przez władze publiczne działań o charakterze interwencyjno-regulacyjnym, orientujących gospodarkę na cele społeczne (sprawiedliwość społeczną) w sposób nie tylko niezniekształcający gospodarki rynkowej, ale podnoszący jej efektywność<sup>37</sup>.

<sup>34</sup> C. Kosikowski, *Gospodarka i finanse publiczne w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11, s. 148.

<sup>35</sup> E. Kosieradzka, *Publicznoprawna reglamentacja w zakresie ładu...*, s. 292–293. Por. M. Granat, *Zasada społecznej gospodarki rynkowej*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2008, s. 140–141. Zob. też: *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, red. M. Zubik, Warszawa 2008, s. 124–129. Szerzej na temat społecznej gospodarki rynkowej zob. np. S. Oliwniak, *Zasada społecznej gospodarki rynkowej w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w latach 1998–2006*, [w:] *Ekonomiczne aspekty państwa demokratycznego*, red. S. Oliwniak, Białystok 2007, s. 11–27; K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze...*, s. 64–74; C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 34–37.

<sup>36</sup> K. Strzyczkowski, *Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa tworzenia i stosowania prawa*, [w:] *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2005, s. 9.

<sup>37</sup> *Ibidem*, s. 15–16.

Z kolei M. Dyl konstatuje: „Społeczna gospodarka rynkowa wymaga kształtowania w ramach określonej sytuacji gospodarczej danych zjawisk rynkowych”<sup>38</sup>, trafnie zauważając, iż w literaturze przedmiotu wskazuje się, że fundamentalnymi warunkami prawnymi, które wpływają na możliwość istnienia społecznej gospodarki rynkowej, są: ochrona prawa własności, wolność gospodarcza, swoboda zawierania umów, ochrona swobodnej i uczciwej konkurencji. „W tych obszarach określenie stopnia zakresu ingerencji państwa w ramach instrumentarium przewidzianego prawem jest podstawowym zagadnieniem regulacyjnym, będąc wynikiem założeń konstytucyjnych”<sup>39</sup>.

Wiodącą zasadą ładu prawnego w sferze gospodarki w systemach prawnych gospodarki rynkowej jest wolność gospodarcza<sup>40</sup>. Wolność ta „jest kluczowym elementem konstytucyjnie kształtowanego ładu gospodarczego”<sup>41</sup>. Wolność gospodarczą można przedstawić przy pomocy konglomeratu i syntezy związanych z nią praw, do których zalicza się m.in. prawo własności, prawo do przedsiębiorczości, prawo do swobodnego wyboru zawodu, prawo do konkurencji, prawo do równości wobec prawa, wolność umów<sup>42</sup>.

Zgodnie z liberalną koncepcją gospodarki najlepszym regulatorem działań ludzkich w sferze gospodarki jest rynek, jednakże praktyka obrotu gospodarczego wyrastająca na doświadczeniach gospodarek świata ukazuje, że:

[...] ekonomiczne zasady funkcjonowania rynku nie są wystarczającym gwarantem ochrony wolności gospodarczej i eliminatorem nieprawidłowości. Zasady ekonomiczne są więc wspierane przez pośrednią i bezpośrednią ingerencję państwa: pośrednio – poprzez tworzenie odpowiednich regulacji zawierających zasady prawidłowego postępowania, i bezpośrednio – poprzez władczą ingerencję w funkcjonowanie niezależnych przedsiębiorców. Ingerencja państwa powinna być ograniczona tak dalece, jak to tylko możliwe. Jednak w niektórych sytuacjach ingerencja ta powinna mieć miejsce. Warunkiem jej zastosowania musi być ochrona interesu publicznego<sup>43</sup>.

<sup>38</sup> M. Dyl, *Środki nadzoru na rynku kapitałowym*, Warszawa 2012, s. 35.

<sup>39</sup> *Ibidem*, s. 35–36.

<sup>40</sup> K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze...*, s. 74.

<sup>41</sup> K. Kiczka, *O praktyce ograniczania wolności działalności gospodarczej*, [w:] *25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej. Tendencje rozwojowe*, red. J. Grabowski, K. Pokryszka, A. Hołda-Wydrzyńska, Katowice 2013, s. 313.

<sup>42</sup> E. Kosieradzka, *Publicznoprawna reglamentacja w zakresie ładu...*, s. 293; M. Zdyb, *Wspólnotowe i polskie publiczne prawo gospodarcze*, t. 1: *Wolność i reglamentacja działalności gospodarczej. Handel zagraniczny*, Warszawa 2008, s. 39. Por. M.A. Waligórski, *Działalność gospodarcza w ujęciu prawa administracyjnego*, Poznań 2006, s. 118 i n. Zob. też: C. Kosikowski, *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, Warszawa 1995.

<sup>43</sup> R.W. Kaszubski, *Ingerencja państwa w procesy gospodarcze – na przykładzie nadzoru nad instytucjami świadczącymi usługi na rynku finansowym*, [w:] *Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej*, red. W. Szwajdler, H. Nowicki, Toruń 2009, s. 175.

W żadnym kraju wolność gospodarcza nie jest realizowana bezwarunkowo. „System prawny danego państwa wyznacza jej granice poprzez przepisy ograniczające swobodę korzystania z wolności, często już od poziomu ustawy zasadniczej. Jednym z najistotniejszych skutków ustawodawstwa gospodarczego jest – paradoksalnie – ograniczanie wolności prowadzenia działalności gospodarczej”<sup>44</sup>.

W odniesieniu do działalności banków w Polsce konstytucyjna zasada wolności gospodarczej doznaje istotnych ograniczeń. Trafne jest spostrzeżenie R.W. Kaszubskiego:

System bankowy jest elementem systemu finansowego, którego sprawne funkcjonowanie jest podstawą prawidłowego rozwoju gospodarczego i istnienia nowoczesnej gospodarki. Z tego względu system finansowy zajmuje ważną pozycję w polityce gospodarczej państwa, a to z kolei skutkuje szczególną ingerencją państwa w tę sferę gospodarki. [...] Jednym z generalnych celów działalności państwa, przyjmowanym powszechnie, jest zapewnienie bezpieczeństwa gromadzonych w systemie finansowym środków pochodzących od ludności. Sam ten cel oddaje ideę ingerencji państwa w gospodarkę – ma ono chronić słabszych (ekonomicznie) uczestników gry rynkowej oraz zapewniać wyrównywanie szans przez, z zasady równy, dostęp do informacji czy poszczególnych produktów finansowych. W żadnym wypadku celem państwa nie jest (i być nie powinno) eliminowanie ryzyka z działalności finansowej, natomiast państwo powinno przeciwdziałać przerzucaniu tego ryzyka przez banki na deponentów. Obecnie szczególną uwagę zwraca się na [...] ochronę konsumenta. Ten element ma coraz większy wpływ na tworzenie prawa<sup>45</sup>.

Zasada wolności gospodarczej jest zatem w stosunku do działalności banków istotnie ograniczana. Ma to podstawy konstytucyjne (art. 22, art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), które są doprecyzowane w ramach ustawodawstwa zwykłego, zaliczanego do administracyjnego prawa gospodarczego (czy szerzej: publicznego prawa gospodarczego, w tym prawa bankowego). W szczególności należy tutaj wskazać art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>46</sup>, zgodnie z którym podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa, a właściwy organ nie może żądać ani uzależniać swojej decyzji w sprawie podjęcia, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej przez zainteresowaną osobę od spełnienia przez nią dodatkowych warunków, w szczególności od przedłożenia dokumentów lub ujawnienia danych nieprzewidzianych przepisami prawa. Istotne znaczenie – w kontekście ukształtowania ładu bankowego w Polsce – ma tutaj użycie przez ustawodawcę zwrotu „z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa”. Zgodnie

<sup>44</sup> J. Paczocha, W. Rogowski, *Ustawowe ograniczenia wolności gospodarowania w Polsce w latach 1989–2003*, [w:] *Ład instytucjonalny w gospodarce*, red. B. Polszakiewicz, J. Boehlke, Toruń 2006, s. 189.

<sup>45</sup> R.W. Kaszubski, *Ingerencja państwa w procesy gospodarcze...*, s. 176–177.

<sup>46</sup> T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1829 z późn. zm., dalej jako: u.s.d.g.

z art. 75 ust. 1 pkt 9 u.s.d.g. wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie określonym w przepisach pr. bank. wymaga uzyskania zezwolenia. Znajduje to *explicite* potwierdzenie w przepisach pr. bank.<sup>47</sup>

W perspektywie analizowanej w ramach niniejszego opracowania problematyki warto także zwrócić uwagę na niezmiernie cenną opinię C. Kosikowskiego, z którą należy się zgodzić, iż jednym z celów społecznej gospodarki rynkowej jest zapewnienie sprawnego gospodarczo i sprawiedliwego społecznie porządku pieniężnego. Istotnym elementem w jego realizacji jest w szczególności niezależny bank emisyjny<sup>48</sup>. Jak już wcześniej wspomniano, obowiązująca Konstytucja RP zawiera stosowne przepisy w tym zakresie, które znajdują rozwinięcie w ramach ustawodawstwa zwykłego zaliczanego do prawa administracyjnego gospodarczego (czy szerzej: publicznego prawa gospodarczego, w tym prawa bankowego), tj. w ustawie o Narodowym Banku Polskim.

Znaczenie dla tworzenia i funkcjonowania ładu bankowego w Polsce mają również w szczególności takie przepisy Konstytucji RP, jak te zawarte w art. 1, 2, 7 czy 17<sup>49</sup>.

Na materialnoprawne podstawy ładu bankowego w Polsce składają się normy prawne zawarte w aktach normatywnych zaliczanych do kompleksowego działu prawa bankowego<sup>50</sup>. Prawo bankowe stanowi ogół norm prawnych regulujących strukturę, organizację i działalność banków<sup>51</sup>. Jak już wcześniej wskazano, obejmuje i publiczne, i prywatne prawo bankowe. Można przy tym stwierdzić, że akty normatywne kształtujące podstawy zorganizowania i funkcjonowania systemu bankowego w Polsce obecnie odpowiadają standardom przyjętym w państwach o wysokiej kulturze prawno-ekonomicznej. W procesie dostosowawczym prawa polskiego do standardów prawa Unii Europejskiej obszar ten jest gruntownie analizowany, a następnie odpowiednio modyfikowany stosownie do dyrektyw bankowych wydawanych przez organy unijne.

Prawidłowe funkcjonowanie ładu bankowego uzależnione jest też od struktury systemu bankowego, tj. określenia rodzajów i zadań banków działających w danym państwie oraz od wzajemnych powiązań i oddziaływań między nimi<sup>52</sup>. Pomimo zróżnicowania nowoczesnych systemów bankowych, ich cechą wspólną jest rozdzielenie funkcji emisji pieniądza (jest ona właściwa dla banków cen-

<sup>47</sup> Szerzej na temat podstawowych przejawów i przyczyn reglamentacji działalności bankowej w Polsce zob. E. Komierzyńska-Orlińska, *Podstawowe przejawy i przyczyny reglamentacji działalności bankowej w Polsce* (w druku).

<sup>48</sup> Tak E. Kosieradzka, *Publicznoprawna reglamentacja w zakresie ładu...*, s. 293, powołując się na słowa C. Kosikowskiego, *Gospodarka i finanse publiczne...*, s. 151–152.

<sup>49</sup> Zob. A. Janiak, *Bank jako instytucja zaufania publicznego*, „Głosa” 2003, nr 2, s. 17.

<sup>50</sup> E. Kosieradzka, *Sankcje nakładane na bank...*, s. 340.

<sup>51</sup> C. Kosikowski, *Publiczne prawo bankowe*, Warszawa 1999, s. 48.

<sup>52</sup> E. Kosieradzka, *Sankcje nakładane na bank...*, s. 341.

tralnych) od bezpośredniego finansowania i obsługi płatniczo-rozliczeniowej gospodarki i ludności (stanowiących domenę pozostałych banków – tzw. banków komercyjnych, operacyjnych). „Rozdzielenie to stało się podstawą dla uznania, iż współczesne systemy krajów o gospodarce rynkowej zakładają jego dwustopniowość (dwustopniowy model bankowości)”<sup>53</sup>.

Obecnie w Polsce funkcjonuje tzw. dwuszczeblowy (dwustopniowy) model systemu bankowego, którego trzon stanowią banki komercyjne. Różnią się one zasadniczo od banku centralnego, a dotyczy to celów ich działania, pozycji prawnej, pochodzenia kapitału, reprezentowanego rodzaju własności oraz zakresu realizowanych przez nie funkcji. Funkcja emisyjna jest zastrzeżona dla Narodowego Banku Polskiego jako banku centralnego<sup>54</sup>.

Istotnym wyznacznikiem organizacyjnoprawnym ładu bankowego w Polsce jest rozdzielenie reżimów prawnych banku centralnego i banków komercyjnych (oraz instytucji parabankowych), co przekłada się na odrębność regulacji prawnych (aktów normatywnych) ich dotyczących. Jednak można też wielokrotnie dostrzec przenikanie się rozwiązań prawnych przypisywanych tym reżimom.

Swoiste znaczenie ma również klasyfikacja innych niż bank centralny banków ze względu na formę ich działania bądź cele i zadania, które realizują. Pomimo tego, że wszystkie banki to przedsiębiorcy w świetle obowiązującego prawa, jednak inne są zadania banku państwowego, inne banku spółdzielczego, a jeszcze inne banków w formie spółki akcyjnej. Przekłada się to wprost na rozumienie organizacyjnoprawnych elementów ładu bankowego, gdy przyjmiemy, że sama forma organizacyjnoprawna danego banku klasyfikuje go w całym systemie, predysponując go przez to do spełniania określonego rodzaju funkcji, które mają określone znaczenie prawne, ekonomiczne i społeczne<sup>55</sup>.

Wśród organizacyjnoprawnych elementów ładu bankowego należy podkreślić znaczenie prawnego uregulowania nadzoru bankowego<sup>56</sup> i systemu gwarantowania depozytów w danym państwie, które mają fundamentalne znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa, stabilności i zaufania do systemu bankowego w państwie (w tym – rzecz jasna – w Polsce). Szczegółowe ich zaprezentowanie przekracza ramy niniejszej analizy<sup>57</sup>. Problematyka ta jest

<sup>53</sup> D. Korenik, *W poszukiwaniu modelu racjonalnego systemu bankowego*, [w:] *Banki na rynku finansowym – dziś i w przyszłości. Uwarunkowania i perspektywy rozwoju banków*, red. M. Dębniowska, Olsztyn 2010, s. 13.

<sup>54</sup> E. Kosieradzka, *Sankcje nakładane na bank...*, s. 341.

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> *Ibidem*, s. 341–342.

<sup>57</sup> Zob. np. *eadem*, *Bankowy Fundusz Gwarancyjny – podstawowa instytucja zapewnienia bezpieczeństwa finansowego i stabilności systemu bankowego w Polsce*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2004, t. 4; *eadem*, *Komisja Nadzoru Finansowego jako instytucja zapewnienia bezpieczeństwa, stabilności i zaufania do systemu bankowego w Polsce*, [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Włazłak, Warszawa 2015;

uregulowana w aktach normatywnych zaliczanych do kompleksowego działu prawa bankowego i jej znaczenie dla ładu bankowego w Polsce jest nie do przecenienia.

## BIBLIOGRAFIA

- Banaśński C., *Rozdział I. Prawo administracyjne gospodarcze. 1. Gospodarka, rynek, system gospodarczy*, [w:] *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, Warszawa 2011.
- Dyl M., *Środki nadzoru na rynku kapitałowym*, Warszawa 2012.
- Fojcik-Mastalska E., *Prawo rynku finansowego w systemie prawa*, [w:] *Prawo rynku finansowego. Doktryna, instytucje, praktyka*, red. A. Jurkowska-Zeidler, M. Olszak, Warszawa 2016.
- Fojcik-Mastalska E., *Rozdział I. Prawo bankowe w systemie prawa. 1.1. Prawo bankowe jako dział prawa o charakterze kompleksowym*, [w:] *Prawo bankowe*, red. E. Fojcik-Mastalska, Wrocław 2010.
- Gospodarowicz A., *Regulacje bankowe i nadzór w kontekście światowego kryzysu finansowego ze szczególnym uwzględnieniem rekomendacji dla Polski*, [w:] *Wyzwania regulacyjne wobec doświadczeń globalnego kryzysu finansowego*, red. J. Szambelańczyk, Warszawa 2011.
- Granat M., *Zasada społecznej gospodarki rynkowej*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2008.
- Janiak A., *Bank jako instytucja zaufania publicznego*, „Glosa” 2003, nr 2.
- Kaszubski R.W., *Funkcjonalne źródła prawa bankowego publicznego*, Kraków 2006.
- Kaszubski R.W., *Ingerencja państwa w procesy gospodarcze – na przykładzie nadzoru nad instytucjami świadczącymi usługi na rynku finansowym*, [w:] *Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej*, red. W. Sz wajdler, H. Nowicki, Toruń 2009.
- Kiczka K., *O praktyce ograniczania wolności działalności gospodarczej*, [w:] *25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej. Tendencje rozwojowe*, red. J. Grabowski, K. Pokryszka, A. Hołda-Wydrzyńska, Katowice 2013.
- Komierzyńska-Orlińska E., *Podstawowe przejawy i przyczyny regramentacji działalności bankowej w Polsce* (w druku).
- Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, red. M. Zubik, Warszawa 2008.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Koperkiewicz-Mordel K., *Rozdział I. Banki i prawo bankowe. 3. Źródła polskiego prawa bankowego*, [w:] L. Góral, M. Karlikowska, K. Koperkiewicz-Mordel, *Polskie prawo bankowe*, Warszawa 2006.
- Korenik D., *W poszukiwaniu modelu racjonalnego systemu bankowego*, [w:] *Banki na rynku finansowym – dziś i w przyszłości. Uwarunkowania i perspektywy rozwoju banków*, red. M. Dębniowska, Olsztyn 2010.
- 
- eadem*, *Niezależność Komisji Nadzoru Finansowego. Iluzja czy rzeczywistość?* (w druku); *eadem*, *Zmiany w zakresie nadzoru bankowego w Polsce na przestrzeni ostatniego dziesięciolecia*, [w:] *Sytuacja przedsiębiorcy na tle zmian w prawie publicznym i prywatnym w perspektywie europejskiej*, red. J. Mojak, A. Żywicka, Lublin 2016, *passim*. Zob. też: R.W. Kaszubski, *Funkcjonalne źródła prawa bankowego publicznego*, Kraków 2006; A. Gospodarowicz, *Regulacje bankowe i nadzór w kontekście światowego kryzysu finansowego ze szczególnym uwzględnieniem rekomendacji dla Polski*, [w:] *Wyzwania regulacyjne wobec doświadczeń globalnego kryzysu finansowego*, red. J. Szambelańczyk, Warszawa 2011, *passim*.

- Kosieradzka E., *Bankowy Fundusz Gwarancyjny – podstawowa instytucja zapewnienia bezpieczeństwa finansowego i stabilności systemu bankowego w Polsce*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2004, t. 4.
- Kosieradzka E., *Komisja Nadzoru Finansowego jako instytucja zapewnienia bezpieczeństwa, stabilności i zaufania do systemu bankowego w Polsce*, [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak, Warszawa 2015.
- Kosieradzka E., *Niezależność Komisji Nadzoru Finansowego. Iluzja czy rzeczywistość?* (w druku).
- Kosieradzka E., *Publicznoprawna reglamentacja w zakresie ładu bankowego w Polsce w perspektywie obowiązującej Konstytucji (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Księga jubileuszowa Prof. dr. hab. Stanisława Jędrzejewskiego*, red. W. Szwajdler, H. Nowicki, Toruń 2009.
- Kosieradzka E., *Sankcje nakładane na bank i członków zarządu banku w świetle ustawy – Prawo bankowe (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Sankcje administracyjne*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011.
- Kosieradzka E., *Status prawny Narodowego Banku Polskiego. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2008.
- Kosieradzka E., *W sprawie niektórych fundamentalnych pojęć z zakresu prawa bankowego. Przyczynek do dyskusji*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej im. Jana Zamoyskiego w Zamościu” 2012, z. 6.
- Kosieradzka E., *Zmiany w zakresie nadzoru bankowego w Polsce na przestrzeni ostatniego dziesięciolecia*, [w:] *Sytuacja przedsiębiorcy na tle zmian w prawie publicznym i prywatnym w perspektywie europejskiej*, red. J. Mojak, A. Żywicka, Lublin 2016.
- Kosikowski C., *Gospodarka i finanse publiczne w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11.
- Kosikowski C., *Publiczne prawo bankowe*, Warszawa 1999.
- Kosikowski C., *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Kosikowski C., *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, Warszawa 1995.
- Łączkowski W., *Ustrojowe podstawy prawa publicznego*, [w:] *Współczesne problemy prawa publicznego. Studia z prawa publicznego*, t. 1, Lublin 1999.
- Michór A., *Swoboda przedsiębiorczości na rynku finansowym Unii Europejskiej*, [w:] *Instytucje prawnofinansowe w warunkach kryzysu gospodarczego*, red. W. Miemiec, K. Sawicka, Warszawa 2014.
- Oliwniak S., *Zasada społecznej gospodarki rynkowej w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w latach 1998–2006*, [w:] *Ekonomiczne aspekty państwa demokratycznego*, red. S. Oliwniak, Białystok 2007.
- Paczocha J., Rogowski W., *Ustawowe ograniczenia wolności gospodarowania w Polsce w latach 1989–2003*, [w:] *Ład instytucjonalny w gospodarce*, red. B. Polszakiewicz, J. Boehlke, Toruń 2006.
- Rutkowska E., *Problem integracji nadzoru nad rynkiem finansowym w Polsce*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2007, t. 16.
- Strzyczkowski K., *Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa tworzenia i stosowania prawa*, [w:] *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2005.
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2008.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 908 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1988 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1829 z późn. zm.).
- Waligórski M.A., *Działalność gospodarcza w ujęciu prawa administracyjnego*, Poznań 2006.
- Zdyb M., *Drogi i bezdroża państwa prawnego*, [w:] *Konstytucja, ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Warszawa 1999.



Zdyb M., *Działalność gospodarcza i publiczne prawo gospodarcze*, Kraków 2002.

Zdyb M., *Wspólnotowe i polskie publiczne prawo gospodarcze*, t. 1: *Wolność i reglamentacja działalności gospodarczej. Handel zagraniczny*, Warszawa 2008.

## SUMMARY

The bank order is a part of the public order in the state. However, processes of globalisation and internationalisation of financial markets nowadays have an intense effect on perception of the bank order in the wider scope – these phenomena give occasion to this problem to gain distinctly supranational character. Nevertheless, the state is still the basic legal-economic system where the foundations of this order are built, carried into effect and considered. Legal system of the state in which the foundations of this order are created and in which this order is in force can be analysed in many dimensions – among other things from the point of view of constitutional and substantive foundations of the bank order and taking into consideration the legal-organisational elements of this order. Within this paper the attention will be paid particularly to constitutional foundations of the bank order in Poland – which have its main source in the provisions of the Constitution of the Republic of Poland which constitute foundation of the political, social and economic (and the bank) order in Poland and which are developed – within the foundations of the Constitution of the Republic of Poland – in the ordinary legislation (particularly in the public economic law and – within this branch of law – in the complex branch of bank law).

**Keywords:** the bank order; constitutional foundations of the bank order; bank system; central bank; banks

## STRESZCZENIE

Ład bankowy jest częścią ładu publicznego w państwie. Procesy globalizacji i internacjonalizacji rynków finansowych mają jednak obecnie ogromny wpływ na postrzeganie ładu bankowego szerzej – zjawiska te powodują, że problem ten zyskuje wyraźnie ponadnarodowy charakter. Pomimo tego to państwo jest nadal podstawowym układem normatywno-ekonomicznym, w którym podstawy tego ładu są tworzone, realizowane i rozpatrywane. System prawny państwa, w którym podstawy tego ładu są kreowane i w którym ten ład funkcjonuje, może zostać poddany analizie w wielu płaszczyznach, m.in. z punktu widzenia ustrojowych podstaw ładu bankowego, materialnoprawnych podstaw ładu bankowego oraz ze względu na organizacyjnoprawne elementy tego ładu. W ramach niniejszego opracowania uwaga została zwrócona w szczególności na ustrojowe podstawy ładu bankowego w Polsce, mające swoje źródło w przepisach Konstytucji RP, które stanowią fundament politycznego, społecznego i gospodarczego (w tym bankowego) ładu w Polsce, a które są rozwijane – w ramach zakreślonych przez ustawę zasadniczą – w drodze ustawodawstwa zwykłego (w szczególności zaliczanego do publicznego prawa gospodarczego, w tym do kompleksowego działu prawa bankowego).

**Słowa kluczowe:** ład bankowy; ustrojowe podstawy ładu bankowego; system bankowy; bank centralny; banki

