

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2022.01.06>

dr Katarzyna KURZEPA-DEDO

<https://orcid.org/0000-0002-4823-1217>

Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie

email: kkurzepa@wsiz.edu.pl

Rekomendacje Komisji Nadzoru Finansowego dla sektora bankowego – zakres, charakter prawny i procedura ich wydawania

Streszczenie

Jednym ze źródeł bankowych norm ostrożnościowych są rekomendacje wydawane przez Komisję Nadzoru Finansowego w formie załączników do podejmowanych przez nią uchwał. Artykuł 137 ust. 1 pkt 5 Prawa bankowego¹ zawiera wprawdzie normę kompetencyjną w tym zakresie, wskazując jednocześnie, że rekomendacje dotyczą dobrych praktyk ostrożnego i stabilnego zarządzania bankami, ale nie normuje samej procedury ich opracowywania oraz nie określa ich charakteru prawnego. W artykule omówiono zakres przedmiotowy i podmiotowy, funkcje oraz charakter prawny tych regulacji. Ponadto przedstawiono przebieg wydawania rekomendacji adresowanych do sektora bankowego oraz ustalano zakres partycypacji w nim innych, poza organem regulacyjnym, podmiotów.

Słowa kluczowe: rekomendacje Komisji Nadzoru Finansowego, bankowe normy ostrożnościowe, procedura tworzenia rekomendacji.

Wstęp

Rekomendacje Komisji Nadzoru Finansowego (KNF) zaliczane do nienormatywnych form działania administracji są jednym z istotnych źródeł norm ostrożnościowych adresowanych do sektora bankowego. Ich przedmiot dotyczy dobrych praktyk ostrożnego i stabilnego zarządzania bankami, dlatego postrzega

¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2439 z późn. zm.), (dalej: pr. bank.).

się je jako czynnik wpływający nie tylko na stabilność, ale i na efektywność polskich banków. Warto podkreślić, że po światowym kryzysie finansowym z 2007 r. przyjęto nowy paradygmat regulacyjno-nadzorczy, którego istota polega na tworzeniu wielopoziomowych systemów regulacyjnych, wykorzystujących, poza przepisami powszechnie obowiązującego prawa, również tzw. miękkie instrumenty regulacyjne zaliczane do kategorii *soft law*, m.in. zalecenia, opinie, wytyczne w celu wdrażania bankowych norm ostrożnościowych². Rekomendacje KNF adresowane do sektora bankowego wpisują się w realizację założeń tego paradygmatu.

Stosowanie przez banki rekomendowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego rozwiązań w zakresie ostrożnego i stabilnego zarządzania nimi skutkuje zmianami organizacyjnymi, technologicznymi czy personalnymi w ich działalności³. Jednak rekomendacje oddziałują również na zachowania klientów banków, a także funkcjonowanie niebankowych instytucji finansowych, czego najlepszym przykładem było uchwalenie przez KNF w lutym 2010 r. Rekomendacji T⁴, która wymusiła na bankach zmiany procedur, umów kredytowych i wewnętrznych polityk oraz przyczyniła się do podniesienia kosztów w sektorze bankowym i jednocześnie przyspieszyła tempo wzrostu pożyczek pozabankowych (m.in. tzw. chwilówek) udzielanych przez firmy pożyczkowe.

Z uwagi na zakres oddziaływania omawianego instrumentu nadzorczego, przy czym nie tylko – jak wyżej wskazano – na podmioty nadzorowane oraz na jego rolę w kształtowaniu bezpieczeństwa i stabilności systemu bankowego, aktualne staje się pytanie o przebieg procesu wydawania przez Komisję Nadzoru Finansowego przedmiotowych regulacji, a także uwzględnianie w nim zasady proporcjonalności. Równie istotne z teoretycznego, ale i z praktycznego punktu widzenia jest określenie charakteru prawnego rekomendacji, ustalenie dopuszczalności poddawania sądowej kontroli przedmiotowych regulacji oraz możliwości powoływania się na nie przez KNF w decyzjach administracyjnych wydawanych wobec banków.

Celem artykułu jest przedstawienie przebiegu tworzenia rekomendacji oraz określenie ich charakteru prawnego. W artykule przeanalizowany zostanie, z wykorzystaniem metody dogmatyczno-prawnej, charakter prawnych rekomendacji

² Por. T. Nieborak, *Tworzenie i stosowanie prawa rynku finansowego a proces ekonomizacji prawa*, Poznań 2016, s. 155 i powołana tam literatura.

³ Przekładowo: Komisja Nadzoru Finansowego w dniu 9 października 2020 r. wydała Rekomendację Z dotyczącą ładu wewnętrznego w bankach. Wdrażanie przez banki (nie później niż do 1.01.2022 r.) wynikających z niej zaleceń i dobrych praktyk wiąże się m.in. ze zmianami wewnętrznej organizacji i wzajemnych relacjach zarządów i rad nadzorczych tych podmiotów.

⁴ Zob. Komisja Nadzoru Finansowego, Rekomendacja T dotycząca dobrych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Rekomendacja_T_%2814_09_2018%29_63160.pdf [dostęp: 5.09.2021]. Por. też A. Gemzik-Salwach, *Financialization and going into debt of households in Poland*, [w:] *Financialization and the Economy*, red. A. Gemzik-Salwach, K. Opolski, New York 2017, s. 160–162.

jako źródła bankowych norm ostrożnościowych wydawanych do 31 grudnia 2007 r. przez Komisję Nadzoru Bankowego, a po 1 stycznia 2008 r. przez Komisję Nadzoru Finansowego. Następnie przedstawione zostaną funkcje oraz zakres podmiotowy i przedmiotowy tego niewładczego środka oddziaływania przez KNF na podmioty nadzorowane. Wreszcie – na podstawie analizy przyjętej praktyki regulacyjnej przez KNF oraz treści wybranych rekomendacji adresowanych do sektora bankowego opisany zostanie proces ich wydawania oraz zakres partycypacji w tym procesie innych, poza organem nadzorczym, podmiotów.

1. Charakter prawny i funkcje rekomendacji Komisji Nadzoru Finansowego adresowanych do sektora bankowego

Na podstawie art. 137 ust. 1 pkt. 5 pr. bank. Komisja Nadzoru Finansowego może wydawać rekomendacje dotyczące dobrych praktyk ostrożnego i stabilnego zarządzania bankami. Stanowią one przejaw działalności regulacyjnej KNF i zawierają normy zalecanego postępowania skierowane do sektora bankowego. Przestrzeganie tych zaleceń nie jest jednak egzekwowane przy wykorzystaniu przymusu państwowego, co wynika z faktu, iż rekomendacje wprowadzie stanowią źródło bankowych norm ostrożnościowych, ale kwalifikowane są do nienormatywnych form działania administracji i nie mają charakteru władczego.

Upoważnienie organu nadzorczego do wydawania rekomendacji zostało wprowadzone do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 1 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz o zmianie innych ustaw⁵ poprzez dodanie do art. 137 ust. 1 pr. bank. punktu 5, który – jak wynika z uzasadnienia rządowego projektu tej ustawy – miał „usankcjonować wydawanie przez Komisję Nadzoru Bankowego (KNB) wytycznych prawidłowego postępowania dla banków”⁶. Wytyczne te bowiem od czerwca 1996⁷ roku były adresowane do banków,

⁵ Zob. art. 1 pkt. 81 lit. c ustawy z dnia 1 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz zmianie innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 91, poz. 870).

⁶ Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 1 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz zmianie innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 91, poz. 870, IV kadencja, druk sejmowy 2116), s. 49.

⁷ Przykładami takich wytycznych są dwa dokumenty (pierwszy z nich to Rekomendacje dla banków dotyczące systemu monitorowania płynności finansowej z czerwca 1996 r.) przekazane przez Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego i dotyczące zarządzania płynnością, a zwłaszcza systemu pomiaru i monitorowania płynności. Co do zasady koncentrowały się one na wybranych aspektach płynności, mających istotne znaczenie w ocenie nadzoru bankowego, oraz miały być pomocne w opracowywaniu przez banki własnych procedur, strategii czy metod monitoringu płynności finansowej; Rekomendacje dla banków dotyczące systemu monitorowania płynności finansowej, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/rekomendacjaold_8603.pdf [dostęp: 5.09.2021], s. 3. Drugi dokument to wydana w dniu 3 marca 1997 r. „Rekomendacja B w zakresie ograniczania ryzyka inwestycji kapitałowych banków”, później dwukrotnie nowelizowana: w 2002 r. przez KNB, przyjmując nazwę „Rekomendacja B dotycząca ograniczania ryzyka

ale bez wyraźnego, ustawowego umocowania w tym zakresie, mimo to celowość i legalność ich wydawania nie była kwestionowana⁸.

Analizując charakter prawny ówczesnych wytycznych (rekomendacji), przyjmowano w piśmiennictwie, że są to przede wszystkim akty o cechach dydaktyki oficjalnej, które kreują modele działania banków wobec konkretnych typów ryzyka⁹. Zwracano uwagę także na postulatyność rekomendacji KNB w zakresie „[...] prawidłowej organizacji i funkcjonowania gospodarki finansowej banków w celu optymalnej realizacji jej zadań”¹⁰. Marcin Olszak zaproponował, by wydane przed dniem 1 maja 2004 r., czyli przed wejściem w życie pkt. 5 art. 137 ust. 1 pr. bank., rekomendacje KNB

[...] traktować jako przejaw aktywności podmiotów administracji publicznej, która posiada cechy działalności, określanej przez przedstawicieli nauki prawa administracyjnego jako społeczno-organizatorska¹¹

i uzasadnił to następująco: po pierwsze, Komisja Nadzoru Bankowego nie była wyposażona przez ustawodawcę w instrumenty pozwalające na efektywne wykonywanie przypisanych jej zadań i realizacji celów nadzoru bankowego, po drugie, tworzenie dobrych praktyk ostrożnego i stabilnego zarządzania bankami można zakwalifikować jako działania administracji publicznej w zakresie jej bieżącego reagowania na zmiany życia społecznego i gospodarczego, przy czym nie jako wykonywania prawa, ale tworzenia nowych wartości, a po trzecie, była to aktywność o subsydiarnym charakterze „[...] w celu wsparcia działania aktu normatywnego, w omawianym przypadku, pb.”¹².

Pojawiło się również nieco odmienne stanowisko prezentowane przez Ryszarda Tupina, według którego nie wymienienie w art. 93 Konstytucji organów Narodowego Banku Polskiego czy Komisji Nadzoru Bankowego nie stało na przeszkodzie praktyce wydawania przez nie aktów prawa wewnętrznego (uchwał i zarządzeń), w tym także regulujących funkcjonowanie banków, jeśli w każdym konkretnym przypadku można było powołać się na upoważnienie ustawowe¹³.

inwestycji finansowych banków” oraz w marcu 2019 r. przez KNF, przyjmując nazwę „Rekomendacja B dotycząca ograniczenia ryzyka inwestycji banków”. Za pierwowzór rekomendacji uznaje się generalne zalecenia NBP w sprawach istotnych dla bezpieczeństwa sektora bankowego. Tak M. Olszak, *Bankowe normy ostrożnościowe*, Białystok 2011, s. 199.

⁸ Szerzej zob. K. Kohutek, [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, red. F. Zoll, t. 1–2, Kraków 2005, art. 137; Z. Ofiarski, *Rola soft law w regulacji rynku finansowego na przykładzie rekomendacji i wytycznych Komisji Nadzoru Finansowego*, [w:] *Prawo rynku finansowego. Doktryna, instytucje, praktyka*, red. A. Jurkowska-Zeidler, M. Olszak, Warszawa 2016, s. 146; M. Olszak, *Bankowe normy...*, s. 180; B. Smykla, *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 552.

⁹ J.A. Krzyżewski, *Rekomendacje nadzorcze – charakter prawny i zakres mocy obowiązującej*, „Prawo Bankowe” 2000, nr 7–8, s. 114.

¹⁰ L. Góral, [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, red. E. Fojcik-Mastalska, Warszawa 2007, s. 681.

¹¹ Szerzej zob. M. Olszak, *Bankowe normy...*, s. 180.

¹² Tamże, s. 180–181.

¹³ R. Tupin, *Status prawny i kompetencje prawotwórcze organów Narodowego Banku Polskiego i Komisji Nadzoru Bankowego*, „Przełąd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1998, nr 7–8, s. 9.

Charakter prawny ówczesnych uchwał Zarządu Narodowego Banku Polskiego (NBP) i Rady Polityki Pieniężnej (RPP) był rozpatrywany również przez Trybunał Konstytucyjny, który w uzasadnieniu do wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r.¹⁴ rozważał dwie koncepcje: pierwszą, zakładającą możliwość traktowania aktów wydawanych przez NBP i RPP w zakresie realizacji polityki pieniężnej jako aktów o charakterze wewnętrznym¹⁵ oraz drugą, kwalifikującą przedmiotowe akty jako tzw. ogóle akty stosowania prawa¹⁶. Ostatecznie akty NBP zostały zaliczone przez Trybunał Konstytucyjny do aktów prawa wewnętrznego w ramach wyróżnionego w doktrynie systemu źródeł prawa bankowego, adresowane do banków jako podmiotów podporządkowanych NBP, przy czym owo podporządkowanie rozumieć należało jako podległość funkcjonalną banków komercyjnych wywiezioną z art. 227 ust. 1 Konstytucji, a dokładnej z kompetencji do „ustalania i realizowania polityki pieniężnej przez NBP”. Powyższe rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego i jego argumentacja nie zostały uznane przez część przedstawicieli doktryny za przekonujące zwłaszcza w zakresie przyjętej koncepcji o funkcjonalnej – szerszej niż organizacyjna w rozumieniu art. 93 ust. 1 Konstytucji – podległości banków wobec NBP i za przydatne do ostatecznego umiejscowienia rekomendacji wydawanych przez KNB, a później KNF w systemie źródeł prawa¹⁷. Warto zauważyć, że w podobnym do TK tonie, chociaż nieco wcześniej, bo w wyroku z dnia 7 grudnia 1999 r., wypowiedział się Sąd Najwyż-

¹⁴ Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99, OTK 2000, nr 5, poz. 141.

¹⁵ Szerzej zob. C. Kosikowski, *Akty wykonawcze w prawie bankowym jako problem konstytucyjny*, [w:] *Konstytucja, urząd, system finansowy państwa*, red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Warszawa 1999, s. 384. R. Tupin, dz. cyt., s. 9 i nn.

¹⁶ „[...] prof. M. Kulesza dopuszcza możliwość przypisania «organom NBP (a także innym podmiotom i organom administracji publicznej) uprawnień w sferze stosowania prawa – do wydawania aktów normatywnych o charakterze władczym w zakresie stosunków zewnętrznych (stosunków administracyjno-prawnych), jeśli tylko uprawnienia takie niezbędne są dla realizacji zadań publicznych nałożonych ustawą na te organy i podmioty». Jego zdaniem: Przedmiotowe uprawnienia organów NBP do wydawania aktów normatywnych w zakresie określonym ustawą nie mają charakteru «źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej» (art. 87 ust. Konstytucji); nie wynikają zatem ze szczególnej, konstytucyjnej pozycji banku centralnego, ani też z «wyłącości» jego kompetencji wg art. 227 ust. 1 Konstytucji, lecz «są to klasyczne akty władztwa administracyjnego, które należy rozpatrywać na gruncie art. 7 Konstytucji»”. Uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 25/99 (Dz. U. z 2000 r. Nr 53, poz. 648), <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20000530648/T/D20000648L.pdf> [dostęp: 5.09.2021], s. 60–61. Por. też M. Kulesza, *Źródła prawa i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 2, s. 12 i nn.

¹⁷ Tak np. T. Czech, *Charakter prawny rekomendacji Komisji Nadzoru Finansowego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 11, s. 71–73; A. Kawulski, *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 573; L. Góral, dz. cyt., s. 683–687; M. Ochnio, *Rekomendacje polskiego nadzoru bankowego w świetle polskiego systemu źródeł prawa*, [w:] *Źródła prawa z perspektywy piętnastu lat obowiązywania Konstytucji*, red. M. Zubik, R. Puchta, Warszawa 2013, s. 176.

szy. Oceniając, wynikający z uchwały KNB z dnia 22 grudnia 1998 r.¹⁸, obowiązek tworzenia rezerw celowych, orzekł, że jest on wiążący dla banków, ponieważ wynika z przepisów o charakterze wewnętrznym, a

[...] Ustawowo zagwarantowane kompetencje nadzorcze Komisji Nadzoru Bankowego jako centralnego organu państwa i szerokie powiązania między tym organem a bankami komercyjnymi, pozwala na przesądzenie o podległości w omawianym zakresie banków będących adresatami aktów wewnętrznych i zaliczenie zakwestionowanej uchwały 13/98 do kategorii aktów prawa wewnętrznego¹⁹.

Abstrahując od powyższych rozważań, stwierdzić należy, że wdrażanie i stosowanie rekomendacji przez banki przed 1 kwietnia 2004 r. stanowiło z ich strony przejaw odpowiedzialnego podejścia do kwestii identyfikowania, zarządzania i redukcji ryzyka w prowadzonej działalności gospodarczej²⁰.

Wejście w życie znowelizowanego art. 137 ust. 1 pr. bank., upoważniającego Komisję Nadzoru Bankowego (a od dnia 1 stycznia 2008 r. Komisję Nadzoru Finansowego²¹) do wydawania rekomendacji, nie usunęło niestety wątpliwości co do ich charakteru prawnego, tym bardziej że przedmiotowy przepis znajduje się w ustawie Prawo bankowe w rozdziale zatytułowanym „Nadzór bankowy.” Z drugiej strony takie umiejscowienie przepisu kompetencyjnego sugeruje, że wolą ustawodawcy jest, by omawiane regulacje, niezależnie od oceny ich prawnego charakteru, wzmocniły instrumentarium nadzorcze KNF.

Rekomendacje KNF zawierają zalecane abstrakcyjne i generalne normy ostrożnościowe adresowane do sektora bankowego, ale nie są zaliczane ani do źródeł powszechnie obowiązującego prawa z uwagi na wynikający z art. 87 Konstytucji zamknięty podmiotowo i przedmiotowo ich katalog²², ani – przez część przedstawicieli doktryny – do przepisów prawa o charakterze wewnętrznym w rozumieniu art. 93 ust. 1 Konstytucji²³. Banki są samodzielnymi uczestnikami

¹⁸ Uchwała nr 13/98 Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 22 grudnia 1998 r. w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków, Dz. Urz. NBP z 1998 r. Nr 29, poz. 65. Obecnie kompetencja w sprawie określenia zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków przysługuje Ministrowi Finansów i jest realizowana przez wydawanie rozporządzenia w tym zakresie. Zob. rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1238).

¹⁹ Postanowienie SN z dnia 7 grudnia 1999 r., I CKN 796/99, LEX, nr 38875.

²⁰ Por. B. Smykla, dz. cyt., s. 553.

²¹ Z dniem 31 grudnia 2007 r. zniesiono Komisję Nadzoru Bankowego oraz zlikwidowano Główny Inspektorat Nadzoru Bankowego na mocy art. 66 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, (t.j. Dz.U z 2022 r. poz. 660 z późn. zm.), (dalej: u.n.r.f.).

²² Zob. M. Kordela, *Aksjologia źródeł prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, R. 78, z. 2, s. 21.

²³ Tak m.in. T. Czech, *Charakter prawny rekomendacji...*, s. 69 i nn.; D. Maśniak, *Znaczenie rekomendacji Komisji Nadzoru Finansowego (U) wydanej dla banków dotyczącej dobrych praktyk w zakresie bancassurance oraz wytycznych Komisji Nadzoru Finansowego dla zakładów ubezpieczeń dotyczących dystrybucji ubezpieczeń dla regulacji rynku*

rynku finansowego oraz formalnie i materialnie niezależnymi podmiotami wobec KNF, co skutkuje brakiem jej organizacyjnej nadrzędności. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na odmienne zdanie Pawła Wajdy, który, wracając do wywodów Trybunału Konstytucyjnego zawartych we wspomnianym wcześniej wyroku z 28 czerwca 2000 r., jak również ze względów celowościowych, proponuje jednak przyjęcie tezy o włączeniu aktów normatywnych wydawanych przez KNF do kategorii aktów prawa wewnętrznego i tym samym uznaniu podległości funkcjonalnej banków wobec KNF. Autor uzasadniając swoją propozycję odwołuje się do argumentu racjonalnego ustawodawcy, który po pierwsze, nie uchwaliłby przepisów prawa materialnego regulujących formy działania organu nadzoru w sposób sprzeczny z ustawą zasadniczą, a po drugie, gdyby jednak taka sprzeczność miała miejsce to

[...] analizowane regulacje prawne mają już swoją wieloletnią tradycję i – jak się wydaje – tego typu sprzeczność zostałyby [...] dostrzeżona i w konsekwencji wyeliminowana²⁴.

Z punktu widzenia systematyki prawnych form działania administracji rekomendacje kwalifikowane są jako forma nienormatywna i niewładcza oddziaływania organu nadzoru, a także zaliczane do tzw. *soft law*,²⁵ umożliwiając KNF na stosunkowo szybkie – z pominięciem czasochłonnej procedury stanowienia tzw. *hard law* – ostrzeżenie sektora bankowego przed negatywnymi zjawiskami, które mogą zakłócać stabilne i ostrożne zarządzanie przedsiębiorstwem banko-

ubezpieczeniowego, [w:] *Prawo rynku finansowego. Doktryna, instytucje, praktyka*, red. A. Jurkowska-Zeidler, M. Olszak, Warszawa 2016, s. 184–185.

²⁴ P. Wajda, *Rola decyzji administracyjnej w nadzorze nad polskim systemem finansowym*, Warszawa 2009, s. 199–200.

²⁵ Szerzej m.in. T. Czech, *Charakter prawny rekomendacji...*, s. 67; tegoż, *Miejsce uchwał Komisji Nadzoru Finansowego w systemie źródeł polskiego prawa*, „Monitor Prawa Bankowego” 2013, nr 7–8, s. 74–75; A. Nadolska, *Soft Law w regulacji rynku finansowego w Polsce: rekomendacje, wytyczne i lista ostrzeżeń publicznych KNF*, Warszawa 2021, s. 280 i nn.; Z. Ofiarski, *Status prawny i funkcje rekomendacji wydawanych przez Komisję Nadzoru Finansowego oraz Komitet Stabilności Finansowej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2017, nr 9, s. 2–10; tegoż, *Prawo bankowe. Komentarz*, LEX/el. 2013, art. 137; tegoż, *Rola soft law w...*, s. 141; M. Olszak, *Rekomendacje organu nadzoru bankowego – geneza, przedmiot regulacji, charakter prawny*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2010, nr 11, s. 2 i nn.; tegoż, *Zintegrowany nadzór finansowy a ryzyko instytucji finansowych*, [w:] *Ryzyko instytucji finansowych. Współczesne trendy i wyzwania*, red. T. Czerwińska, K. Jajuga, Warszawa 2016, s. 94–95; D. Maśniak, *Ramy prawne bancassurance*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. 33, s. 286–287; M. Romanowski, A.M. Weber-Elżanowska, *Klika refleksji na temat kompetencji Komisji Nadzoru Finansowego do wydania zasad Ładu Korporacyjnego dla instytucji nadzorowanych*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2016, nr 3, s. 138; P. Zapadka, *Usługi bankowości inwestycyjnej*, Warszawa 2012, s. 72. Zauważyć należy, że kreowanie przez KNF norm ostrożnościowych w formie wynikającej z art. 137 ust. 1 pkt 5 pr. bank. jest rozważane przez Ewę Szewczyk i Marka Szewczyka jako przykład działania organu regulacyjnego w formie generalnego aktu administracyjnego. Szerzej: E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny: między indywidualnym aktem administracyjnym a aktem normatywnym*, Warszawa 2014.

wym. Poza tym treść tych regulacji kształtuje praktykę bankową, relacje nadzorcze i może też wpływać na tworzenie lub nowelizację przepisów powszechnie obowiązującego prawa, co sprawia, że same rekomendacje mogą być uznane za funkcjonalne źródło prawa bankowego publicznego, w szczególności w odniesieniu do monitorowania i minimalizowania ryzyka bankowego²⁶. Rekomendacje KNF jako „miękki” instrument regulacyjny wpisują się dodatkowo w realizację tzw. konsensusu bazylejskiego, będącego elementem nowego paradygmatu regulacyjno-nadzorczonego rynków finansowych²⁷.

Normy wynikające z rekomendacji nie mają mocy wiążącej dla banków. Przestrzeganie ich nie jest bowiem wymuszone poprzez zastosowanie przymusu państwowego. Co więcej, w rekomendacjach wydawanych po 2013 r. – o czym będzie mowa szerzej również w dalszej części artykułu – KNF posługuje się zwrotem „oczekuje się, że rekomendacja zostanie wprowadzona w życie najpóźniej do dnia...”, zamiast wcześniejszego bardziej stanowczego sformułowania „rekomendacja obowiązuje od dnia...”.

Podmioty nadzorowane będą mogły zatem wdrożyć odmienne od sugerowanych przez organ nadzorczy rozwiązań pod warunkiem jednak, że będą one służyły stabilnemu i ostrożnemu zarządzaniu przedsiębiorstwem bankowym.

Rekomendacje nie mogą stanowić podstawy prawnej do wydawania przez KNF decyzji administracyjnych wobec nadzorowanych podmiotów, jak również – zdaniem T. Czecha – formułowania w stosunku do nich wiążących zaleceń w trybie art. 138 ust. 1 pkt 1 pr. bank., czyli w celu przywrócenia płynności płatniczej lub osiągnięcia i przestrzegania innych norm dopuszczalnego ryzyka w prowadzonej działalności.²⁸ Przy przyjęciu założenia o niewładczym charakterze samych zaleceń, o których mowa w art. 138 ust. 1 pkt 1 pr. bank.²⁹, wydaje się jednak, że KNF, korzystając z tej formy oddziaływania na podmioty nadzorowane, może wskazywać bankom – oczywiście niewładczo – normy ostrożnościowe zawarte w rekomendacjach jako jeden ze sposobów naprawy stwierdzonych uchybień.

Omawiany instrument ma znaczenie w procesie oceny nadzorczej dokonywanej przez KNF, gdyż spodziewać się należy, że organ będzie się kierował opracowanymi przez siebie rekomendacjami, oceniając działalność banków w zakresie stabilnego i ostrożnego zarządzania nimi³⁰. Z tego względu aktualność zacho-

²⁶ Szerzej zob. R. Kaszubski, *Funkcjonalne źródła prawa bankowego publicznego*, Warszawa 2006, s. 30 i nn.; J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989, s. 23 i nn.

²⁷ Por. T. Nieborak, dz. cyt., s. 152–154 i powołana tam literatura.

²⁸ Zob. T. Czech, *Charakter prawny rekomendacji...*, s. 76–78.

²⁹ Zob. postanowienie WSA z dnia 7 października 2011 r., VI SA/Wa 1663/11, LEX, nr 1093530 z krytyczną glosą F. Prusa, *Kwalifikacja prawna zalecenia Komisji Nadzoru Finansowego jako prawnej formy działania organu nadzoru bankowego. Glosa do postanowienia WSA z dnia 7 października 2011 r., VI SA/Wa 1663/11*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2017, nr 2, s. 43–49. Por. także M. Olszak, *Bankowe normy...*, s. 185.

³⁰ Tak m.in. T. Czech, *Charakter prawny rekomendacji...*, s. 75; M. Olszak, *Rekomendacje organu...*, s. 2 i nn.; tegoż, *Bankowe normy...*, s. 200; B. Smykla, dz. cyt., s. 553.

wuje opinia K. Kohutka sformułowana jeszcze w trakcie działalności KNB jako organu nadzorczego, iż

[...] rekomendacje KNB zawierają prezentowane przez Komisję stanowisko oraz stosowane przez nią dyrektywy interpretacyjne, nieprzestrzeganie ich postanowień może skutkować negatywnymi ocenami podejmowanymi w ramach nadzoru następczego³¹.

Kolejną konsekwencją niewiążącego charakteru rekomendacji jest brak możliwości ich kontroli w ramach sądownictwa administracyjnego oraz przez Trybunał Konstytucyjny. Nie ulega jednak wątpliwości, że wynikająca z nich treść, a obejmująca zalecany model postępowania, nie powinna być sprzeczna z przepisami powszechnie obowiązującego prawa³². W tym kontekście nasuwa się pytanie, czy wdrożenie przez bank rekomendacji opracowanych przez KNF, ale niezgodnych z obowiązującymi przepisami prawa, pozwala na dochodzenie odszkodowania od Skarbu Państwa w trybie art. 417 k.c. Jedną z ustawowych przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa i innych państwowych osób prawnych wykonujących władzę publiczną za szkodę powstałą przy jej wykonywaniu jest to, by uszczerbek wynikał z działań należących do sfery *imperium*, czyli władczych wobec innych podmiotów³³. Rekomendacje, jak wcześniej było wspomniane, nie spełniają tego kryterium i na ich podstawie KNF nie kształtuje jednostronnie sytuacji prawnej podmiotu nadzorowanego, z tego więc względu możliwość dochodzenia przez bank odszkodowania na podstawie art. 417 k.c. będzie wyłączona. Również na podstawie art. 417¹ § 1 k.c. nie będzie można dochodzić odpowiedzialności KNF za szkodę wyrządzoną wydaniem niezgodnych z prawem rekomendacji dla banków. W powołanym przepisie mowa jest bowiem o szkodzie wyrządzonej przez wydanie aktu normatywnego, a omawiane regulacje zaliczane są do nienormatywnych form działania administracji³⁴. Ewentualną odpowiedzialność odszkodowawczą organu nadzoru w opisanej sytuacji, czyli za bezprawność działania, można rozważać na zasadach ogólnych kodeksu cywilnego³⁵.

W obowiązującym stanie prawnym rekomendacje realizują następujące funkcje. Po pierwsze, wskazują praktyki ostrożnego i stabilnego zarządzania różnego rodzaju ryzyka w działalności bankowej, przyczyniając się zarazem do reali-

³¹ K. Kohutek, dz. cyt., art. 137. Zob. też: D. Maśniak, *Ramy prawne...*, s. 287; M. Śliwa-Wajda, [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, red. A. Mikos-Sitek, P. Zapadka, LEX/el. 2022, art. 137. Na konsekwencje nie stosowania się przez banki do rekomendacji zwraca uwagę A. Kawulski podkreślając, że „[...] nie ma formalnego obowiązku ich wprowadzania w życie, ale ich niewprowadzenie może skutkować zastosowaniem przez KNF środków nadzoru wobec banku”. A. Kawulski, dz. cyt., s. 578.

³² Na temat oceny prawnych skutków rekomendacji zob. też: A. Nadolska, dz. cyt., s. 126 i nn.

³³ Por. G. Bieniek, akt. J. Gudowski, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 3: *Zobowiązania. Część ogólna*, red. J. Gudowski LEX/el. 2018, art. 417; G. Karaszewski, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, red. J. Ciszewski, P. Nazaruk, LEX/el. 2021, art. 417.

³⁴ Odmienne zob. A. Nadolska, dz. cyt., s. 301 i nn.

³⁵ Zob. G. Bieniek, akt. J. Gudowski, [w:] dz. cyt., art. 417.

zacji celów prewencyjnego nadzoru przez KNF nad rynkiem finansowym w typie tzw. nadzoru na bazie ryzyka (*risk-based supervision*). Jest on uznawany za bardziej efektywny niż nadzór egzekucyjny, ponieważ z jednej strony pozwala na wczesnym etapie wykryć i zidentyfikować problemy podmiotu nadzorowanego, zapobiegając m.in. jego upadłości, co przyczynia się jednocześnie do optymalizacji samych działań nadzorczych, a z drugiej stosunkowo elastycznie określa relacje między mitygacją ryzyka a swobodą prowadzenia działalności gospodarczej przez banki, tak by identyfikowanie i zarządzaniem ryzykiem nie hamowało ich rozwoju³⁶. Mimo to zwraca się uwagę na dwa istotne mankamenty modelu *risk-based supervision* z punktu widzenia podmiotów nadzorowanych: koszty, jakie podmioty podane takiemu nadzorowi ponoszą w związku z wypełnianiem licznych obowiązków informacyjnych oraz przekazywanie wielu istotnych informacji na temat swojej działalności organowi nadzoru³⁷.

Po drugie, rekomendacje ujednolicają podejście ostrożnościowe organu regulacyjnego do podmiotów nadzorowanych. Po trzecie, zmniejszają one asymetrię informacyjną między organem nadzoru a bankami. Po czwarte, „doprecyzowują”, wynikające z przepisów powszechnie obowiązującego prawa, obowiązki ostrożnego i stabilnego zarządzania bankami. Zwrot „ostrożne i stabilne zarządzanie bankami” jest używany w przepisach ustawy Prawo bankowe nie tylko w art. 137 ust. 1 pkt 5 pr. bank., ale również w regulacjach dotyczących m.in.: warunków outsourcingu (art. 6c ust. 1 pkt 2 i ust. 5 pkt 1), zezwolenia KNF na outsourcing (art. 6d ust. 4 pkt. 3) czy sprzeciwu KNF co do nabycia albo objęcia akcji lub praw z akcji albo do stania się podmiotem dominującym banku krajowego (art. 25h ust. 1 pkt 3 i ust. 3). Normy zawarte w rekomendacjach mogą więc być brane pod uwagę przy opracowywaniu i wdrażaniu przez banki reguł oraz procedur zaliczanych do kategorii stabilnego i ostrożnego zarządzania. Po piąte, przychylić się należy do opinii M. Romanowskiego oraz A.M. Weber-Elżanowskiej, że „[...] *soft law* w określonych przypadkach może uzupełniać prawo pozytywne przy wykorzystaniu klauzul generalnych”³⁸, a taką klauzulą jest zwrot „stabilne i ostrożne zarządzanie bankiem”.

Ta niewładcza forma działania KNF, biorąc pod uwagę jej powyższe funkcje, jest wreszcie swoistym narzędziem kreowania polityki publicznej w zakresie bezpieczeństwa nie tylko podmiotów sektora bankowego, lecz szerzej – stabilności rynku finansowego postrzeganej w kategoriach dobra publicznego³⁹.

³⁶ Szerzej zob. M. Maciejewski, *Nadzór na postawie ryzyka jako metoda nadzoru administracyjnego*, „Ruch, Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2013, R. 75, z. 2, s. 80.

³⁷ Tamże, s. 80–81.

³⁸ Zob. M. Romanowski, A.M. Weber-Elżanowska, dz. cyt., s. 139.

³⁹ K. Kurzępa-Dedo, *Czy Komisja Nadzoru Finansowego realizuje politykę publiczną w zakresie stabilności systemu bankowego i bezpieczeństwa finansowego państwa? Rozważania na tle charakteru prawnego rekomendacji Komisji Nadzoru Finansowego*, [w:] *Administracja a strategię i polityki publiczne*, red. A. Jurkowska-Gomułka, Warszawa 2016, s. 99. Na temat bezpieczeństwa rynku finansowego jako dobra publicznego por. m.in.: A. Alińska, K. Wasiak,

2. Zakres podmiotowy i przedmiotowy rekomendacji dla sektora bankowego

Z brzmienia art. 137 ust. 1 pkt 5 pr. bank. wynika norma kompetencyjna dla organu nadzorczego do wydawania rekomendacji dotyczących praktyk ostrożnego i stabilnego zarządzania bankami, przy czym skorzystanie z niej przez KNF mieści się w sferze uznania administracyjnego. Powołany przepis w związku z art. 131 ust. 1 pr. bank. pozwala ustalić także zakres podmiotowy omawianego instrumentu nadzorczego, który obejmuje banki krajowe i oddziały banków zagranicznych. Ograniczenia nadzorcze KNF, w tym co do wydawania rekomendacji, dotyczą oddziałów instytucji kredytowych, w odniesieniu do których obowiązuje zasada nadzoru kraju macierzystego (art. 141c ust. 1 pr. bank.)⁴⁰. Poza tym rekomendacje nie będą obowiązywały: 1) przedstawicielstw banków zagranicznych i instytucji kredytowych, ponieważ w świetle art. 42 ust. 4 pr. bank. prowadzą one wyłącznie działalność w zakresie promocji i reklamy banku zagranicznego lub instytucji kredytowej w zakresie ustalonym w zezwoleniu oraz 2) instytucji kredytowych, które prowadzą w Polsce działalność transgraniczną, gdyż w myśl art. 141c ust. 1 pr. bank. nie podlega ona nadzorowi KNF.

Ustawodawca w art. 137 ust. 1 pkt 5 pr. bank. wskazał również przedmiotowy zakres rekomendacji sprowadzający się do opracowywania przez KNF dobrych praktyk w zakresie ostrożnego i stabilnego zarządzania bankami⁴¹. Poczynając od 1996 roku, łącznie wydano kilkanaście rekomendacji oznaczonych następującymi literami alfabetu: A, B, C, D, F, G, H, I, J, K, L, M, P, R, S, T, U, W i Z, z których znaczna część została nowelizowana. Przedmiot wymienionych regulacji dotyczy różnych aspektów ostrożnego i stabilnego zarządzania bankami, tak w zakresie ich wewnętrznej organizacji, jak i zarządzania ryzykiem wynikającym z dokonywanych czynności bankowych.

Zgodnie z zasadą legalizmu KNF nie powinna wychodzić poza ustawowo określony w art. 137 ust. 1 pkt 5 pr. bank. zakres materii rekomendacji i normo-

Czy stabilność systemu finansowego można uznać za dobro publiczne, „Studia ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, nr 198: *Finanse – problemy – decyzje 2014*, cz. 1, red. T. Famulska, K. Znaniecka, s. 30; A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.

⁴⁰ Przykładowo zob. Rekomendację S z dn. 3 grudnia 2019 r. dotyczącą dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie, w przypadku której KNF, kierując się zasadą dobra ogólnego, a także w celu ograniczenia ryzyka systemowego, oczekuje, że oddziały instytucji kredytowych będą w odpowiednim zakresie przestrzegać postanowień Rekomendacji S, a w szczególności Rekomendacji 1, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 15, 25 oraz 27. Komisja Nadzoru Finansowego, Rekomendacja S dotycząca dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Nowelizacja_Rekomendacja_S_23-07-2020_70340.pdf, [dostęp: 5.09.2021], s. 8.

⁴¹ Szerzej na temat zakresu przedmiotowego rekomendacji i analizy pojęć: *zarządzanie bankiem, ostrożność i stabilność, dobre praktyki* zob.: T. Czech, *Charakter prawny rekomendacji...*, s. 65–68.

wać w nich kwestii nie mieszczących się w zakresie ostrożnego i stabilnego zarządzania bankami⁴². Poza tym, sięgając po ten instrument prewencyjnego nadzoru wpływający na swobodę prowadzenia przez banki działalności gospodarczej, KNF winna kierować się zasadą proporcjonalności. We wstępach do większości rekomendacji opracowywanych lub nowelizowanych po 2010 r. organ nadzorczy powołuje się wprost na tę zasadę, by wskazać i uzasadnić krąg podmiotów, do których adresowane są normy zalecanego postępowania oraz zakres ich stosowania. Przykładowo, KNF we wstępie do Rekomendacji D wyraźnie zaznacza, że

[...] opisy i komentarze zawarte wraz z poszczególnymi rekomendacjami należy traktować jako zbiór dobrych praktyk, które jednak powinny być stosowane z zachowaniem zasady proporcjonalności. Oznacza to, że stosowanie tych praktyk powinno zależeć m.in. od tego, na ile przystają one do specyfiki i profilu ryzyka banku, szczególnych uwarunkowań prawnych, w jakich bank się znajduje oraz charakterystyki jego środowiska teleinformatycznego, jak również od stosunku kosztów ich wprowadzenia do wynikających z tego korzyści (także z perspektywy bezpieczeństwa klientów banku)⁴³.

Proporcjonalność (współmierność) stosowania norm ostrożnościowych w przypadku powołanej Rekomendacji D determinowana jest specyfiką banku, profilem jego ryzyka, uwarunkowaniami prawnymi i teleinformatycznymi banku oraz kalkulacją korzyści i kosztów, natomiast w Rekomendacji Z skalą, złożonością i charakterem prowadzonej przez bank działalności, czyli takimi czynnikami jak m.in. jego forma organizacyjnoprawna, rozmiar działalności, struktura właścicielska, wewnętrzna organizacja⁴⁴. Dyrektywa proporcjonalności wynikająca z art. 31 ust. 3 Konstytucji ma charakter formalny, co pozwala organowi na nią się powołującemu, w tym przypadku KNF, na stosunkowo elastyczne możliwości jej egzemplifikacji⁴⁵.

Zawarte w rekomendacjach normy ostrożnościowe, przede wszystkim jakościowe, ale również ilościowe mają charakter abstrakcyjny oraz generalny. Zalecają one bankom ostrożne i stabilne prowadzenie działalności gospodarczej, wyznaczając zarazem dobre obyczaje w relacjach z konsumentami⁴⁶. Te zbiory dobrych praktyk nie są zbiorami norm prawnych, toteż sformułowania użyte przez

⁴² Na tę kwestię zwracał uwagę T. Czech, wskazując, że w jego ocenie do przekroczenia zakresu przedmiotowego Rekomendacji doszło m.in. w Rekomendacji L (pkt. 7), Rekomendacji S (II) (pkt. 3.1.8 oraz 5.2.4). Szerzej zob. T. Czech, *Charakter prawny rekomendacji...*, s. 67–68.

⁴³ Komisja Nadzoru Finansowego, Rekomendacja D dotycząca zarządzania obszarami technologii informacyjnej i bezpieczeństwa środowiska teleinformatycznego w bankach, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Rekomendacja_D_8_01_13_uchwala_7_33016.pdf [dostęp: 5.09.2021], s. 4.

⁴⁴ Komisja Nadzoru Finansowego, Rekomendacja Z dotycząca zasad ładu wewnętrznego w bankach, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Rekomendacja_Z_70998.pdf [dostęp: 5.09.2021], s. 3.

⁴⁵ Por. M. Korycka-Zirk, *Teorie zasad prawa a zasada proporcjonalności*, Warszawa 2012, s. 196–197.

⁴⁶ Zob. wyrok SO w Łodzi z dnia 16 maja 2019 r., III Ca 2139/2018, LEX, nr 2716625.

organ nadzorczy co do oczekiwania ich wdrożenia lub stosowania należy interpretować w ten sposób, że w określonym czasie „pozostają one, w opinii organu, aktualne”⁴⁷. Z przeprowadzonych przez Zbigniewa Ofiarskiego⁴⁸ analiz językowych tekstów rekomendacji wynika, że nastąpiła swoista ewolucja w zakresie zwrotów używanych dla określenia terminu czy sposobu wejścia w życie danej regulacji. W latach 2006–2012 przeważały określenia takie jak m.in.: „rekomendacja obowiązuje od dnia...” lub „oczekuje się, że wszystkie banki zaangażowane w transakcje na rynku instrumentów pochodnych będą przestrzegały niniejszych rekomendacji” (Rekomendacja A), natomiast po 2013 r. KNF posługuje się w treści rekomendacji nieco bardziej stonowanymi sformułowaniami: „oczekuje się, że rekomendacja zostanie wprowadzona w życie nie później niż do dnia...” (np. Rekomendacja B, H). Zdaniem wspomnianego autora kierunek zmian w warstwie językowej rekomendacji prowadzi do wniosku, że po 2013 r. wyraźnie regulacje te stały się

narzędziem przekazywania określonych sugestii, sygnalizowania zjawisk dotyczących sektora bankowego, zaobserwowanych przez KNF, a także wskazywania pożądanych standardów zachowań banków, które po ewentualnym wdrożeniu przez banki zostaną pozytywnie ocenione w toku działań kontrolnych i nadzorczych KNF⁴⁹.

Podkreślić należy, że jednak w treści samych uchwał o wydaniu rekomendacji KNF używa zwrotu „rekomendacja [...] zostanie wprowadzona przez banki [...]” (np. § 2 pkt. 1 Uchwały Nr 492/2019 KNF z dnia 3 grudnia 2019 r.).

3. Procedura wydawania przez Komisję Nadzoru Finansowego rekomendacji adresowanych do banków/dla sektora bankowego

De lege lata ustawodawca w przepisach Prawa bankowego nie wskazał, tak jak ma to miejsce w przypadku rekomendacji skierowanych do zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji⁵⁰, żadnych wytycznych odnośnie do procedury wydawania rekomendacji na podstawie art. 137 ust. 1 pkt 5 pr. bank. Przyjęty tryb postępowania jest więc efektem wypracowanej praktyki regulacyjnej KNF w tym zakresie⁵¹, a jego rekonstrukcja pozwala na wyróżnienie następujących etapów.

Po pierwsze, opracowywanie nowych oraz nowelizowanie wydanych już rekomendacji należy do kompetencji organu regulacyjnego i mieści się, jak wcze-

⁴⁷ M. Olszak, *Bankowe normy...*, s. 184–185. Zob. też: B. Smykla, dz. cyt., s. 553.

⁴⁸ Szerzej Z. Ofiarski, *Rola soft law w...*, s.152–153.

⁴⁹ Tamże, s. 155.

⁵⁰ Por. art. 365 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1130 z późn. zm.), (dalej: u.d.u.r.).

⁵¹ Por. A. Kawulski, dz. cyt., s. 571.

śniej wspomniano, w ramach uznania administracyjnego. *Ratio legis* podjęcia działań przez KNF w tej formie następuje więc z własnej inicjatywy KNF, jeśli z analizy sytuacji czy zjawisk w sektorze bankowym, lub szerzej – finansowym, wynika, że mogą mieć one istotny wpływ na działalność banków⁵² albo do skorzystania z tego instrumentu składają wnioski z prowadzonych działań nadzorczych.

KNF od roku 2010 w sposób bardziej lub mniej rozbudowany uzasadnia, chociaż nie ma takiego prawnego obowiązku, nie tylko motywy wydania czy nowelizacji rekomendacji, ale również wskazuje, jakie w ich treściach zostały uwzględnione krajowe lub międzynarodowe regulacje zawierające bankowe normy ostrożnościowe. Najczęściej są to m.in. wytyczne: Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EBA), Bazylejskiego Komitetu ds. Nadzoru Bankowego (BCBS), Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA), Organizacji Gospodarczej i Rozwoju (OECD), rekomendacje Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (ESRB), standardy opracowane przez Instytut Audytorów Wewnętrznych (IIA), dobre praktyki opracowane przez Giełdę Papierów Wartościowych w Warszawie oraz normy ostrożnościowe wynikające z unijnych dyrektyw (m.in. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE, tzw. dyrektywy CRD) i rozporządzeń (m.in. rozporządzenia Parlamentu i Rady nr 575/2013, tzw. rozporządzenia CRR) oraz krajowych aktów normatywnych⁵³ np. ustawy Prawo bankowe, rozporządzeń np. Ministra Rozwoju i Finansów. Wymienione wytyczne, dobre praktyki, rekomendacje, standardy pochodzące od krajowych i międzynarodowych organizacji zaliczyć można w tym przypadku do funkcjonalnych źródeł publicznego prawa bankowego, ponieważ wpływają one na kształt norm ostrożnościowych opracowywanych przez KNF dla sektora bankowego. Poza tym KNF w niektórych wstępach odwołuje się również do wcześniej wydanych już przez siebie regulacji, w tym m.in. rekomendacji czy „Zasad Ładu Korporacyjnego dla instytucji nadzorowanych” (por. np. wstęp do Rekomendacji R oraz Z). Przygotowanie projektu rekomendacji poprzedza przyjęcie przez KNF założeń do niej.

Rekomendacje, chociaż mają istotny wpływ na prowadzenie działalności gospodarczej przez prywatne podmioty (w analizowanym przypadku przez banki), nie są zaliczane do kategorii powszechnie obowiązujących aktów normatywnych, w związku z tym ich projekty nie muszą spełniać wymogu z art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo przedsiębiorców⁵⁴, czyli zawierać oceny przewidywanych skut-

⁵² Zob. Z. Ofiarski, *Rola soft law w...*, s. 149. Por. wstęp do Rekomendacji A, s. 2, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Rekomendacja%20A_2010_22718.05_22718.05_22718.pdf [dostęp: 5.09.2021].

⁵³ Szerzej o sposobie implementacji unijnych regulacji ostrożnościowych do polskiego porządku prawnego zob. M. Zygiel, *Regulacje ostrożnościowe krajowe oraz sposób implementacji przepisów unijnych do polskiego systemu prawnego w zakresie regulacji ostrożnościowych*, [w:] *Polityka państwa wobec sektora bankowego w Polsce. Konsekwencje sektorowe i makroekonomiczne*, red. L. Kurkliński, B. Lepczyński, Warszawa 2019, s. 11 i nn.

⁵⁴ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 162 z późn. zm.), (dalej: u.p.p.).

ków społeczno-gospodarczych, w tym oceny wpływu na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców oraz analizy zgodności projektowanych regulacji z przepisami ustawy. Zauważyć jednak należy, że we wstępach do rekomendacji, które w niektórych przypadkach choć w części stanowią swoiste uzasadnienie ich wydania, KNF stara się czasem również wskazać (oszacować) wpływ zalecanych przez nią norm ostrożnościowych na prowadzenie działalności gospodarczej przez banki (np. Rekomendacja S). Można więc uznać to za ocenę „skutków” omawianych regulacji, mimo iż dokonana tylko z punktu widzenia adresatów rekomendacji, czyli banków. Konsekwentnie do rekomendacji nie będzie miała zastosowania także dyrektywa wynikająca z art. 67 u.p.p., nakazująca kierowanie się zasadą proporcjonalności i adekwatności przy przygotowywaniu projektu aktu normatywnego, wszelako na tę pierwszą, o czym była wcześniej mowa, powołuje się KNF we wstępach do rekomendacji. *De lege ferenda* z uwagi na istotne znaczenie rekomendacji dla funkcjonowania sektora bankowego i dla ujednolicania praktyki regulacyjnej KNF wobec tych podmiotów, zasadne wydaje się wprowadzenie do przepisów Prawa bankowego wytycznych zbliżonych do rozwiązań wynikających z art. 365 ust. 3 u.d.u.r. w zakresie opracowania przez organ nadzoru (również KNF) przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, które stanowią odrębną część projektu rekomendacji skierowanych do zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji.

Po drugie, projekt rekomendacji (lub nowelizacji rekomendacji) KNF przesyła do konsultacji publicznych, chociaż nie ma takiego ustawowego obowiązku, i informuje o tym na swojej stronie internetowej⁵⁵. Warto jednak zwrócić uwagę na dwa wyjątki w tym zakresie, otóż w pierwszym przypadku, jeśli rekomendacje o których mowa w art. 137 ust. 1 pkt 5 pr. bank., odnoszą się do spraw mogących dotyczyć nadzoru makroostrożnościowego w rozumieniu ustawy o nadzorze makroostrożnościowym, KNF wydaje je po zasięgnięciu opinii Komitetu Stabilności Finansowej (art. 137 ust. 2 pr. bank.). Natomiast w drugim przypadku, wynikającym z art. 62 ust. 2 u.s.k.o.k.⁵⁶, jeżeli KNF zamierza wydać rekomendacje dotyczące dobrych praktyk ostrożnego i stabilnego zarządzania kasami, powinna zasięgnąć opinii Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej, przy czym nie jest ona dla Komisji wiążąca.

Po trzecie, po konsultacjach publicznych i rozważeniu przez KNF wynikających z nich propozycji zmian czy uzupełnień rekomendacje są – zgodnie z przy-

⁵⁵ W przypadku projektów rekomendacji skierowanych do zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji w art. 365 ust. 2 u.d.u.r. przewidziano, że „Organ nadzoru przeprowadza konsultacje projektu rekomendacji z zainteresowanymi podmiotami i instytucjami”.

⁵⁶ Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, (t.j. Dz.U z 2022 r. poz. 924), (dalej: u.s.k.o.k.). Ustawowym celem Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej jest zapewnienie stabilności finansowej kas, a w szczególności udzielanie kasom wsparcia finansowego ze środków funduszu stabilizacyjnego oraz sprawowanie kontroli nad kasami dla zapewnienia bezpieczeństwa zgromadzonych w nich oszczędności oraz zgodności działalności kas z przepisami prawa (art. 42 u.s.k.o.k.).

jętą praktykę regulacyjną – wydawane jako załącznik do podejmowanych przez KNF na podstawie art. 11 ust. 1 u.n.r.f. uchwał w tym przedmiocie. Uchwały o przyjęciu rekomendacji muszą spełniać wymogi techniki prawodawczej określone w dziale VI rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r.⁵⁷ i są ogłaszane w Dzienniku Urzędowym KNF.

Tekst rekomendacji załączonej do wspomnianych uchwał KNF najczęściej składa się z następujących części:

- wstępu,
- wyjaśnienia pojęć i skrótów, definicji w niej używanych pod nazwą m.in. „Definicje” (Rekomendacja A), „Słowniczek stosowanych pojęć”(np. Rekomendacje B, C, H), „Definicje i skróty” (Rekomendacja R),
- treści rekomendacji często poprzedzonych spisem rekomendacji (np. Rekomendacja T) lub listą rekomendacji (np. Rekomendacja H, W), które pogrupowane są tematycznie (w niektórych z podaniem tytułów np. Rekomendacja R) i podzielone następnie na jednostki redakcyjne m.in. punkty, podpunkty,
- spisu treści zamieszczonego na początku (np. rekomendacja D) lub na końcu rekomendacji (np. Rekomendacja A, H, U),
- załączników obejmujących np. wzory dokumentów przygotowywanych w ramach ekspertyz (Rekomendacja F), przykłady narzędzi do oceny ryzyka (Rekomendacja M).

Rekomendacje przypominają regulacje powszechnie obowiązującego prawa pod względem redakcji ich tekstu, jak również jednoznacznie wyrażanych norm zalecanego, ostrożnego postępowania. Zdaniem Marcina Olszaka normy ostrożnościowe zakodowane w rekomendacjach składają się z dwóch elementów (tzn. mają dwuczłonową budowę):

- zakresu zastosowania normy (odpowiednik hipotezy normy prawnej) – obejmującego okoliczności, których spełnienie się powoduje, że aktualny staje się opisany w niej wzorzec zalecanego zachowania oraz adresatów będących jednocześnie podmiotami norm,
- zakresu normowania (odpowiednik dyspozycji normy prawnej) – wyznaczającego wzorce oczekiwanego zachowania najczęściej w sposób jakościowy (zalecany tryb, zasady lub procedury postępowania), natomiast rzadziej w sposób ilościowy lub ilościowo-jakościowy⁵⁸.

Rekomendacje adresowane do banków dotyczą wyspecjalizowanych obszarów ich działalności i sporządzane są z uwzględnieniem języka specjalistycznego, dlatego w przypadku niektórych z nich zachodzi konieczność opracowywania przez KNF dodatkowych wyjaśnień i interpretacji ich treści. Organ regu-

⁵⁷ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej, (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

⁵⁸ Tak M. Olszak, *Bankowe normy...*, s. 268 i nn.

lacyjny z reguły podejmuje takie działania – stanowiące swoisty dialog regulacyjny – w odpowiedzi na wątpliwości interpretacyjne zgłaszane przez podmioty wdrażające zalecane normy postępowania lub przez podmioty zrzeszające, np. Związek Banków Polskich⁵⁹.

Podsumowanie

Trudno sobie wyobrazić funkcjonowanie sektora bankowego bez norm ostrożnościowych opracowywanych i wydawanych w formie rekomendacji KNF. Korzystanie z tego prewencyjnego narzędzia nadzoru mającego swoją tradycję i przyjętą praktykę legislacyjną jest korzystne przede wszystkim dla KNF. Pozwala jej bowiem stosunkowo szybko, elastycznie i zarazem dość znacząco za pomocą tej niewładczej formy ingerować w swobodę prowadzenia działalności gospodarczej przez banki, powodując zmiany organizacyjne, technologiczne i personalne w ich funkcjonowaniu. Nie podważając sensu i celu wydawania samych rekomendacji, pewne wątpliwości budzą dwa elementy procedury ich opracowywania. Po pierwsze, docenić trzeba – mimo braku ustawowego obowiązku w tym zakresie – poddawanie konsultacjom publicznym projektów rekomendacji dla sektora bankowego. Jednak wydaje się, że większej transparentności działania KNF jako organowi administracji publicznej sprzyjałoby upublicznianie wyników tych konsultacji, jeśli udostępnianie w całości dokumentacji z tego etapu prac legislacyjnych jest zbyt daleko idące np. ze względu na bezpieczeństwo czy stabilność sektora finansowego. Dzięki temu możliwe byłoby ustalenie wpływu innych niż organ regulacyjny podmiotów na ostateczny kształt norm ostrożnościowych, jak również zakresu uwzględnienia przez KNF postulatów zgłaszanych przez konsultantów, a w konsekwencji stopnia optymalizacji przyjętych rozwiązań.

Po drugie, zrozumiałym jest, że specyfika regulacji determinuje sposób ich tworzenia, ale ustawodawca w przypadku rekomendacji również wydawanych przez KNF, przy czym skierowanych do sektora ubezpieczeniowego, przewidział konieczność dokonania oceny ich skutków społeczno-gospodarczych stanowiących odrębną część projektu regulacji. Wydaje się, że taki sam wymóg powinien dotyczyć rekomendacji skierowanych do sektora bankowego, ponieważ ich skutki nie ograniczają się wyłącznie do działalności banków, ale są odczuwalne przez ich klientów, m.in. sektor MŚP, oraz konsumentów czy inne podmioty rynku finansowego, np. instytucje pożyczkowe.

⁵⁹ Przykładowo: pismo z dnia 20 lutego 2015 r. Komisji Nadzoru Finansowego DRB/DRB_II/0735/21/8/2014/2015 – Stosowanie Rekomendacji U. Zawiera ono stanowisko UKNF w sprawie jednolitego wdrażania przez banki postanowień Rekomendacji U dotyczącej dobrych praktyk w zakresie *bancassurance*. Zostało ono wydane w związku z pismem Związku Banków Polskich z dnia 5 listopada 2014 r. w sprawie jednolitego wdrażania przez banki postanowień Rekomendacji U, <https://sip.lex.pl/#/guideline/184825705> [dostęp: 5.09.2021].

Jak pokazuje dotychczasowa praktyka, na efektywność rekomendacji adresowanych do banków nie ma istotnego wpływu ich niewładczy charakter i sposób opracowywania. Podmioty nadzorowane wdrażają i przestrzegają normy ostrożnościowe, pomimo iż zakodowane są w regulacjach zaliczanych do kategorii *soft law*. Jak się wydaje, jest to podyktowane z jednej strony autorytetem samego organu regulacyjnego – KNF, a z drugiej możliwymi ujemnymi ocenami w ramach tzw. nadzoru wtórego. Mimo to otwartą kwestią pozostaje kontrolna treści tych regulacji i ich umiejscowienie w hierarchii źródeł prawa. Biorąc pod uwagę przedmiot rekomendacji, procedurę ich opracowywania i skutki dla banków oraz innych uczestników rynku finansowego, warto, *de lege ferenda*, wrócić do rozważenia koncepcji uznania tych regulacji za źródło prawa wewnętrznego.

Bibliografia

Literatura

- Alińska A., Wasiak K., *Czy stabilność systemu finansowego można uznać za dobro publiczne*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, nr 198: *Finanse – problemy – decyzje 2014*, cz. 1, red. T. Famulska, K. Znanińska.
- Bieniek G., akt. Gudowski J., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 3: *Zobowiązania. Część ogólna*, red. J. Gudowski LEX/el. 2018.
- Czech T., *Charakter prawny rekomendacji Komisji Nadzoru Finansowego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 11.
- Czech T., *Miejsce uchwał Komisji Nadzoru Finansowego w systemie źródeł polskiego prawa*, „Monitor Prawa Bankowego” 2013, nr 7–8.
- Gemzik-Salwach A., *Financialization and going into debt of households in Poland*, [w:] *Financialization and the Economy*, red. A. Gemzik-Salwach, K. Opolski, New York 2017.
- Góral L., [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, red. E. Fojcik-Mastalska, Warszawa 2007.
- Jurkowska-Zeidler A., *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.
- Karaszewski G., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, red. J. Ciszewski, P. Nazaruk, LEX /el. 2021.
- Kaszubski R., *Funkcjonalne źródła prawa bankowego publicznego*, Warszawa 2006.
- Kawulski A., *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Kohutek K., [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, red. F. Zoll, t. 1–2, Kraków 2005.
- Kordela M., *Aksjologia źródeł prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, R. 78, z. 2.
- Korycka-Zirk M., *Teorie zasad prawa a zasada proporcjonalności*, Warszawa 2012.

- Kosikowski C., *Akty wykonawcze w prawie bankowym jako problem konstytucyjny*, [w:] *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa*, red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Warszawa 1999.
- Krzyżewski J.A., *Rekomendacje nadzorcze – charakter prawny i zakres mocy obowiązującej*, „Prawo Bankowe” 2000, nr 7–8.
- Kulesza M., *Źródła prawa i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 2.
- Kurzępa-Dedo K., *Czy Komisja Nadzoru Finansowego realizuje politykę publiczną w zakresie stabilności systemu bankowego i bezpieczeństwa finansowego państwa? Rozważania na tle charakteru prawnego rekomendacji Komisji Nadzoru Finansowego*, [w:] *Administracja a strategie i polityki publiczne*, red. A. Jurkowska-Gomułka, Warszawa 2016.
- Maciejewski M., *Nadzór na postawie ryzyka jako metoda nadzoru administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2013, R. 75, z. 2.
- Maśniak D., *Ramy prawne bancassurance*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. 33.
- Maśniak D., *Znaczenie rekomendacji Komisji Nadzoru Finansowego (U) wydanej dla banków dotyczącej dobrych praktyk w zakresie bancassurance oraz wytycznych Komisji Nadzoru Finansowego dla zakładów ubezpieczeń dotyczących dystrybucji ubezpieczeń dla regulacji rynku ubezpieczeniowego*, [w:] *Prawo rynku finansowego. Doktryna, instytucje, praktyka*, red. A. Jurkowska-Zeidler, M. Olszak, Warszawa 2016.
- Nadolska A., *Soft Law w regulacji rynku finansowego w Polsce: rekomendacje, wytyczne i lista ostrzeżeń publicznych KNF*, Warszawa 2021.
- Nieborak T., *Tworzenie i stosowanie prawa rynku finansowego a proces ekonomizacji prawa*, Poznań 2016.
- Ochnio M., *Rekomendacje polskiego nadzoru bankowego w świetle polskiego systemu źródeł prawa*, [w:] *Źródła prawa z perspektywy piętnastu lat obowiązywania Konstytucji*, red. M. Zubik, R. Puchta, Warszawa 2013.
- Ofiarski Z., *Prawo bankowe. Komentarz*, LEX/el. 2013.
- Ofiarski Z., *Rola soft law w regulacji rynku finansowego na przykładzie rekomendacji i wytycznych Komisji Nadzoru Finansowego*, [w:] *Prawo rynku finansowego. Doktryna, instytucje, praktyka*, red. A. Jurkowska-Zeidler, M. Olszak, Warszawa 2016.
- Ofiarski Z., *Status prawny i funkcje rekomendacji wydawanych przez Komisję Nadzoru Finansowego oraz Komitet Stabilności Finansowej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2017, nr 9.
- Olszak M., *Bankowe normy ostrożnościowe*, Białystok 2011.
- Olszak M., *Rekomendacje organu nadzoru bankowego – geneza, przedmiot regulacji, charakter prawny*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2010, nr 11.
- Olszak M., *Zintegrowany nadzór finansowy a ryzyko instytucji finansowym*, [w:] *Ryzyko instytucji finansowych. Współczesne trendy i wyzwania*, red. T. Czerwińska, K. Jajuga, Warszawa 2016.

- Prus F., *Kwalifikacja prawna zalecenia Komisji Nadzoru Finansowego jako prawnej formy działania organu nadzoru bankowego. Glosa do postanowienia WSA z dnia 7 października 2011 r., VISA/Wa 1663/11*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2017, nr 2.
- Romanowski M., Weber-Elżanowska A.M., *Klika refleksji na temat kompetencji Komisji Nadzoru Finansowego do wydania zasad Ładu Korporacyjnego dla instytucji nadzorowanych*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2016, nr 3.
- Smykła B., *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Szewczyk E., Szewczyk M., *Generalny akt administracyjny: między indywidualnym aktem administracyjnym a aktem normatywnym*, Warszawa 2014.
- Śliwa-Wajda M., [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, red. A. Mikos-Sitek, P. Zapadka, LEX/el. 2022.
- Tupin R., *Status prawny i kompetencje prawotwórcze organów Narodowego Banku Polskiego i Komisji Nadzoru Bankowego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1998, nr 7–8.
- Wajda P., *Rola decyzji administracyjnej w nadzorze nad polskim systemem finansowym*, Warszawa 2009.
- Wróblewski J., *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989.
- Zapadka P., *Usługi bankowości inwestycyjnej*, Warszawa 2012.
- Zygierowicz M., *Regulacje ostrożnościowe krajowe oraz sposób implementacji przepisów unijnych do polskiego systemu prawnego w zakresie regulacji ostrożnościowych*, [w:] *Polityka państwa wobec sektora bankowego w Polsce. Konsekwencje sektorowe i makroekonomiczne*, red. L. Kurkliński, B. Lepczyński, Warszawa 2019.

Akty prawne

- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1238).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283).
- Ustawa z dnia 1 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz zmianie innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 91, poz. 870).
- Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1130 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 660 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2439 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 924).

Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 162 z późn. zm.).

Orzecnictwo

Postanowienie SN z dnia 7 grudnia 1999 r., I CKN 796/99, LEX, nr 38875.

Postanowienie WSA z dnia 7 października 2011 r., VI SA/Wa 1663/11, LEX, nr 1093530.

Wyrok SO w Łodzi z dnia 16 maja 2019 r., III Ca 2139/2018, LEX, nr 2716625.

Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99, OTK 2000, nr 5, poz. 141.

Inne

Komisja Nadzoru Finansowego, Rekomendacja D dotycząca zarządzania obszarami technologii informacyjnej i bezpieczeństwa środowiska teleinformatycznego w bankach, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Rekomendacja_D_8_01_13_uchwala_7_33016.pdf [dostęp: 5.09.2021].

Komisja Nadzoru Finansowego, Rekomendacja S dotycząca dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Nowelizacja_Rekomendacja_S_23-07-2020_70340.pdf [dostęp: 5.09.2021].

Komisja Nadzoru Finansowego, Rekomendacja T dotycząca dobrych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Rekomendacja_T_%2814_09_2018%29_63160.pdf [dostęp: 5.09.2021].

Komisja Nadzoru Finansowego, Rekomendacja Z dotycząca zasad ładu wewnętrznego w bankach, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Rekomendacja_Z_70998.pdf [dostęp: 5.09.2021].

Pismo z dnia 20 lutego 2015 r. Komisji Nadzoru Finansowego DRB/DRB_II/0735/21/8/2014/2015 – Stosowanie Rekomendacji U, <https://sip.lex.pl/#/guideline/184825705> [dostęp: 5.09.2021].

Rekomendacje dla banków dotyczące systemu monitorowania płynności finansowej, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/rekomendacjaold_8603.pdf [dostęp: 5.09.2021].

Uchwała nr 13/98 Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 22 grudnia 1998 r. w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków, Dz. Urz. NBP z 1998 r. Nr 29, poz. 65.

Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 1 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz zmianie innych ustaw (Dz.U. z 2004 r. Nr 91, poz. 870, IV kadencja, druk sejmowy 2116).

Uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 25/99 (Dz. U. z 2000 r. Nr 53, poz. 648), <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20000530648/T/D20000648L.pdf> [dostęp: 5.09.2021].

Wstęp do Rekomendacji A, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Rekomendacja%20A_2010_22718.05_22718.05_22718.pdf [dostęp: 5.09.2021].

The recommendations of the Polish Financial Supervision Authority for the banking sector – scope, legal nature and procedure of their creation

Abstract

One of the sources of banking prudential standards are recommendations issued by the Polish Financial Supervision Authority in the form of attachments to the resolutions it adopts. Article 137 para 1 point 5 of the Banking Law does contain a competence norm in this respect, while indicating that the recommendations relate to good practices of prudent and stable management of banks, but does not regulate the procedure for their development and does not define their legal nature. The article discusses the objective and subjective scope, functions and legal nature of the recommendations. Moreover, the course of issuing recommendations addressed to the banking sector was presented and the scope of participation in this process by other entities, apart from the regulatory body, was determined.

Keywords: recommendations of the Polish Financial Supervision Authority, banking prudential standards, procedure of creating recommendations.