

Joanna STĘPIŃSKA*

 <https://orcid.org/0000-0002-1283-4622>

ISTOTA REKOMENDACJI KOMISJI NADZORU FINANSOWEGO KIEROWANYCH DO BANKÓW I MOTYWY ICH PRZESTRZEGANIA

Abstrakt

Przedmiot badań: W artykule przeprowadzono analizę roli rekomendacji Komisji Nadzoru Finansowego kierowanych do banków oraz dokonano identyfikacji powodów, dla których podmioty objęte nadzorem przestrzegają ich zapisów.

Cel badawczy: Celem opracowania jest określenie funkcji rekomendacji i wskazanie na powody wpływające na ich przestrzeganie przez banki.

Metoda badawcza: Zrealizowanie celu wymagało wykorzystania metod badawczych takich jak obserwacja naukowa na podstawie przeglądu dostępnej literatury, publikacji, rekomendacji KNF oraz przepisów prawa, uzupełnionych analizą i wnioskowaniem.

Wyniki: Banki są skłonne przestrzegać zapisów rekomendacji, pomimo braku jasno zakreślonych konsekwencji niestosowania się do ich treści.

Słowa kluczowe: rekomendacje, KNF, Komisja Nadzoru Finansowego, organ nadzoru, banki.

Klasyfikacja JEL: G18, G28

1. Wstęp

Celem artykułu jest określenie umiejscowienia w prawie rekomendacji Komisji Nadzoru Finansowego (dalej: KNF, organ nadzoru) kierowanych do banków i zidentyfikowanie funkcji, jakie te rekomendacje mają pełnić. Jednocześnie przeprowadzona analiza ma na celu wskazanie argumentów na poparcie tezy, że banki są skłonne przestrzegać rekomendacji, pomimo braku jasno zakreślonych konsekwencji niestosowania się do ich treści.

Literatura odnosząca się do rekomendacji KNF skupia się przede wszystkim na analizie statusu rekomendacji na gruncie przepisów prawa. Artykuł

* Mgr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Ubezpieczeń; e-mail: joanna.stepinska@uni.lodz.pl

poszerza dyskusję na temat istoty rekomendacji, poprzez przeprowadzenie pogłębionej analizy powodów skłaniających odbiorców rekomendacji KNF, jakimi są banki, do ich stosowania. W drugiej części artykułu przedstawiony został opis działalności Komisji Nadzoru Finansowego w zakresie możliwości wydawania rekomendacji. Zaprezentowana została charakterystyka rekomendacji, omówiono również jej umiejscowienie w prawie. W trzeciej części opisana została struktura rekomendacji. W kolejnej – czwartej części artykułu, przeprowadzona została dyskusja na temat powodów, dla których banki przestrzegają zapisów rekomendacji organu nadzoru. Artykuł kończą wnioski na temat istoty rekomendacji Komisji Nadzoru Finansowego kierowanych do banków.

2. Rekomendacje KNF – charakterystyka i umiejscowienie w przepisach prawa

Organem nadzorującym funkcjonowanie rynku finansowego w Polsce jest Komisja Nadzoru Finansowego powołana na podstawie Ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym. Jak wynika z art. 2 ustawy, celem nadzoru jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku finansowego, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do tego rynku, a także ochrony interesów jego uczestników.

Głównym zadaniem Komisji Nadzoru Finansowego jest nadzór nad rynkiem finansowym, w tym m.in. nad sektorem bankowym, a także rynkami: kapitałowym, ubezpieczeniowym oraz emerytalnym, instytucjami płatniczymi i biurami usług płatniczych, instytucjami pieniądza elektronicznego, sektorem kas spółdzielczych oraz sektorem instytucji pożyczkowych. W artykule uwaga została poświęcona relacjom łączącym organ nadzoru z podmiotami sektora bankowego. Zadania KNF określone zostały w art. 4 Ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym. Komisja sprawuje nadzór nad rynkiem finansowym, czuwa nad prawidłowością funkcjonowania rynku finansowego, dba o jego rozwój z uwzględnieniem innowacyjności i konkurencyjności, a także cyberbezpieczeństwo. KNF uczestniczy w przygotowywaniu projektów aktów prawnych, a także podejmuje czynności edukacyjno-informacyjne w zakresie funkcjonowania rynku finansowego. Ponadto stwarza warunki dla polubownego i pojednawczego rozstrzygania sporów mogących pojawić się pomiędzy uczestnikami rynku finansowego, a także wykonuje inne zadania określone odrębnymi ustawami.

Jednym z istotnych obszarów, jakim zajmuje się KNF, jest opracowywanie rekomendacji dla sektora bankowego. Rekomendacje KNF mają stanowić zbiór

zasad dotyczących dobrych praktyk w zakresie funkcjonowania danego obszaru. Organ nadzoru wydaje rekomendacje na podstawie art. 137 ust. 1 pkt 5 Ustawy prawo bankowe, który wprost wskazuje, że KNF „może wydawać rekomendacje dotyczące dobrych praktyk ostrożnego i stabilnego zarządzania bankami”. Jeżeli odnoszą się one do spraw mogących dotyczyć nadzoru makroostrożnościowego, KNF wydaje takie rekomendacje po zasięgnięciu opinii Komitetu Stabilności Finansowej. Rekomendacje wydawane są również z powołaniem na art. 11 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym¹. Należy zauważyć, że wyżej wymieniony przepis Ustawy prawo bankowe, opisujący uprawnienie do wydawania przez KNF rekomendacji, znajduje się w rozdziale Nadzór bankowy, co może sugerować charakter rekomendacji jako jeden z elementów sprawowania tego nadzoru. Rekomendacje wydawane są poprzez uchwały KNF, które są ogłaszane w Dzienniku Urzędowym Komisji Nadzoru Finansowego².

Według Wielkiego słownika języka polskiego rekomendacja jest to „pozytywna opinia o kimś lub o czymś, zachęcająca do skorzystania z czegoś lub zaufania komuś”³. W tej definicji można wyróżnić trzy elementy: wskazanie działania, którego skutki według rekomendującego są pozytywne, umocowanie lub przekonanie rekomendującego o umocowaniu do wydawania takich opinii oraz przekonanie rekomendującego, że adresat rekomendacji go posłucha.

Rekomendacja stanowi więc zachętę, a nie nakaz czy przymus do działania w określony sposób, który ma przynieść pozytywne skutki. Dla wskazania potencjalnych korzyści ze stosowania rekomendacji można odwołać się do przytoczonych powyżej celów nadzoru, którymi są m.in. zapewnienie prawidłowości funkcjonowania całego rynku finansowego oraz ochrona interesów wszystkich jego uczestników. W tym przypadku zatem pozytywne skutki wynikające z działania banków zgodnie z zapisami rekomendacji należy rozumieć w szerszy sposób, gdyż nie dotyczą one tylko ich samych, ale ogółu uczestników rynku finansowego. Na szerokie zakreślenie wpływu rekomendacji wskazują ich treści. W Rekomendacji U można przeczytać, że „Kierując się zasadą dobra ogólnego, w celu ograniczenia ryzyka systemowego, Komisja Nadzoru

¹ Ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym – art. 11 ust. 1: „Komisja w zakresie swojej właściwości podejmuje uchwały, w tym wydaje decyzje administracyjne i postanowienia, określone w przepisach odrębnych”.

² Zgodnie z art. 12 Ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

³ Wielki słownik języka polskiego, <https://wsjp.pl/haslo/podglad/49132/rekomendacja>; stan na 22.07.2024 r.

Finansowego oczekuje [...]”⁴, natomiast w Rekomendacji Z, że „ma na celu upowszechnienie dobrych praktyk [...], a w konsekwencji zwiększenie odporności tych instytucji na trudne warunki rynkowe i tym samym wzrost stabilności sektora finansowego”⁵.

Drugim elementem definicji słowa „rekomendacja” jest umocowanie lub przekonanie wydającego rekomendację o umocowaniu do wskazywania wyżej opisanych działań. W badanym kontekście należałoby się odwołać do kompetencji KNF, wśród których znajduje się wydawanie rekomendacji wynikających z wyżej wymienionych aktów prawnych: przepisu Ustawy prawo bankowe – wskazującego wprost na taką możliwość⁶ oraz Ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym – określającej zapewnienie m.in. bezpieczeństwa rynku finansowego oraz ochrony interesów jego uczestników jako celów działania i powinności organu nadzoru. Ostatnim elementem definicji słowa „rekomendacja” jest przekonanie rekomendującego, że adresaci rekomendacji, w tym przypadku banki, go posłuchają. Argumenty za tym, że tak jest, zostaną przedstawione w rozdziale czwartym.

W literaturze poruszany jest temat statusu rekomendacji KNF. Uważa się, że nie stanowią one powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Na tak utrwalony w doktrynie i orzecznictwie pogląd wskazuje Maśniak⁷, zwracając przy tym uwagę, że z jednej strony treść rekomendacji i ich forma mogą być swobodnie kształtowane z uwagi na to, że nie podlegają kontroli sądowej, ale z drugiej strony są formą narzędzia kontroli organu nadzoru.

Czech⁸ wskazuje, że Konstytucja wyróżnia dwa rodzaje przepisów prawa: powszechnie obowiązujące oraz wewnętrzne. Niewątpliwie rekomendacje nie należą do katalogu prawa powszechnie obowiązującego. Trudniej rozstrzygnąć, czy rekomendacje można zaliczyć do przepisów prawa o charakterze wewnętrznym. Jak zauważa Czech, tego rodzaju przepisy obowiązują wyłącznie jednostki organizacyjnie podlegające organowi wydającemu dany akt normatywny. Według autora brak jest w tym sensie podległości banków organowi nadzoru, jednak, jak wskazuje, inni autorzy nie są tak jednoznaczni w ocenach. Czech,

⁴ Rekomendacja U KNF dotycząca dobrych praktyk w zakresie bancassurance z 2023 r.

⁵ Rekomendacja Z KNF dotycząca zasad ładu wewnętrznego w bankach z października 2020 r.

⁶ Art. 137 ust. 1 pkt 5 Ustawy prawo bankowe: „może wydawać rekomendacje dotyczące dobrych praktyk ostrożnego i stabilnego zarządzania bankami”.

⁷ **D. Maśniak**, *Rekomendacje i wytyczne KNF – dialog nadzorowany, czyli „miękkie prawo” z twardym skutkiem*, Prawo Asekuracyjne 2015/2 (83), s. 3–14.

⁸ **T. Czech**, *Charakter prawny rekomendacji Komisji Nadzoru Finansowego*, PPP 2009/11/63–80, <https://sip.lex.pl/#/publication/151102526>; stan na 15.07.2024 r.

konkludując, uznaje, że „Rekomendacje KNF stanowią jedną z niewładczych, społeczno-organizatorskich form działania administracji. Wyrażone w nich normy abstrakcyjno-generalne mają charakter prawnie niewiążący”⁹.

Stanowisko takie przytaczane jest również w orzeczeniach sądów, np. wyroku Sądu Rejonowego dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie z dnia 10 grudnia 2014 r., sygn. akt I C 1170/14, w którym zauważono, że rekomendacje „stanowią jedynie postulat pod adresem banków dotyczący prawidłowej organizacji banku i bezpiecznego zarządzania nim”. Innym przykładem jest wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 16 maja 2019 r., sygn. akt III Ca 2139/18. Sąd odwoławczy wskazał w nim, że „Rekomendacje Komisji Nadzoru Finansowego nie mają w polskim systemie prawnym charakteru źródeł prawa, jednakże są wyznacznikiem dobrych obyczajów w relacjach banku z konsumentem”.

Wskazanie, że treści zawarte w rekomendacjach KNF można traktować jako specyficznie wyrażone zasady dobrych obyczajów na rynku finansowym, należy uznać za interesujące i ogólnie trafne. W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 26 września 2002 r., sygn. akt III CKN 213/01 można przeczytać, że „Określone rozumienie konkretnego zachowania jako zgodnego z dobrymi obyczajami lub z nimi sprzecznego może wpływać na kształtowanie właściwych wzorców postępowania i zapobiegać upowszechnieniu praktyk niezasługujących na aprobatę”. Mimo że dobre obyczaje jako klauzula generalna są pojęciem świadomie niedookreślonym, jak wskazuje Safjan¹⁰, i kształtującym się poprzez praktyczne zachowania (w przeciwieństwie do rekomendacji KNF, które są wydawane przez organ nadzoru), to przytoczony wyżej komentarz oddaje sens rekomendacji, które mają właśnie na celu określanie prawidłowych wzorców postępowania banków. Podobnie Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w piśmie z dnia 3 lipca 2023 r. zaznacza, że „Dobre obyczaje są uznawane za reguły postępowania zgodne z etyką, moralnością i aprobowanymi społecznie obyczajami [...]. Chodzi o postępowanie, które potocznie jest rozumiane jako uczciwe, rzetelne, zgodne z akceptowanymi standardami działania”¹¹. Taka definicja „dobrych obyczajów” wydaje się pasować do zasad przekazywanych w rekomendacjach KNF bankom jako instytucjom zaufania publicznego.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ **M. Safjan**, *Klauzule generalne w prawie cywilnym*, Państwo i Prawo 1990/11, s. 48.

¹¹ Pismo z dnia 3 lipca 2023 r. Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, DOZIK-4.611.5.2018.KK, Decyzja nr DOZIK-7/2023.

Orłowski¹², analizując status prawny uchwał KNF, także rozważał, czy rekomendacje mogą być uznawane za prawnie wiążące przez podmioty, do których są kierowane. Autor zauważa, że nie można klasyfikować rekomendacji jako aktów prawa wewnętrznego czy też aktów prawa powszechnie obowiązującego i stwierdza, że „powinny być uznawane za akty typu soft law¹³”.

Śliwa-Wajda¹⁴ podkreśla brak następstw prawnych, które mogą wynikać z rekomendacji w relacjach pomiędzy ich adresatami a organem nadzoru. Ofiarski¹⁵ natomiast zwraca uwagę, że rekomendacje nie są środkiem nadzoru, nie są również wydawane w trybie nadzoru, a jedynie obejmują sugestie dotyczące wzorców określonych zachowań, które nie są jednak wiążące dla ich adresatów.

3. Struktura i charakterystyka rekomendacji KNF

Według stanu na dzień 5 listopada 2024 r.¹⁶ KNF publikowała na swojej stronie internetowej 20 rekomendacji kierowanych do banków, oznaczonych wielkimi literami¹⁷. Uwaga organu nadzoru została zwrócona ku obszarowi ryzyka: związanego z działalnością na instrumentach pochodnych (A), inwestycji finansowych

¹² **L. Orłowski**, *O statusie uchwał Komisji Nadzoru Finansowego. Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu* [online], 2022/10/4, s. 115–139; stan na 14.07.2024 r., <https://doi.org/10.12775/PBPS.2022.025>

¹³ **M. Iwaniec** wskazuje, że „Soft law z natury prawnej, pomimo porównywalnej, trójczłonowej budowy do normy prawnej – w teorii prawa – nie posiada bezwzględnej mocy wiążącej, odgrywa jednak znaczącą rolę regulacyjną, wypełniając lukę pomiędzy prawem a rynkiem, między normą prawną a dobrymi praktykami czy zwyczajami. Instrumenty, takie jak: kodeksy, wytyczne, zalecenia, rekomendacje stanowią alternatywę wobec norm prawa pozytywnego – jako mechanizm regulujący, interpretacyjny w stosunkach gospodarczych”, *Soft law – współczesny instrument regulacji życia gospodarczego*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2020/5 (9), s. 120–140, <https://doi.org/10.7172/2299-5749.IKAR.5.9.8>

¹⁴ **M. Śliwa-Wajda**, **A. Mikos-Sitek** (red.), **P. Zapadka** (red.), *Prawo bankowe. Komentarz*, WKP 2022, <https://sip.lex.pl/#/komentarz/587890468/687908/mikos-sitek-agnieszka-red-zapadka-piotr-red-prawo-bankowe-komentarz?cm=URELATIONS>; stan na 15.07.2024 r.

¹⁵ **Z. Ofiarski**, *Status prawny i funkcje rekomendacji wydawanych przez Komisję Nadzoru Finansowego oraz Komitet Stabilności Finansowej*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego, PUG 2017/9, s. 2–10.

¹⁶ Data aktualizacji strony internetowej wskazana przez KNF https://www.knf.gov.pl/dla_ryнку/regulacje_i_praktyka/rekomendacje_i_wytyczne/rekomendacje_dla_bankow?articleId=8522&p_id=18; stan na 23.07.2024 r.

¹⁷ Pierwsze „Rekomendacje dla banków dotyczące systemu monitorowania płynności finansowej”, wydane jeszcze przez Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego, wprowadzone zostały w 1996 r.

(B), koncentracji (C), zarządzania obszarami technologii informacyjnej i bezpieczeństwa środowiska teleinformatycznego (D), regulaminów ustalania bankowo-hipotecznej wartości nieruchomości (F), zarządzania ryzykiem stopy procentowej (G), kontroli wewnętrznej (H), zarządzania ryzykiem walutowym (I), zasad gromadzenia i przetwarzania przez banki danych o nieruchomościach (J), zasad prowadzenia rejestru zabezpieczenia listów zastawnych (K), roli biegłych rewidentów w procesie nadzoru nad bankami (L), zarządzania ryzykiem operacyjnym (M) i płynności finansowej (P), zasad klasyfikacji ekspozycji kredytowych, szacowania i ujmowania oczekiwanych strat kredytowych oraz zarządzania ryzykiem kredytowym (R), dobrych praktyk w zakresie: zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie (S), ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych (T) oraz bancassurance (U), zarządzania ryzykiem modeli w bankach (W), stosowania wskaźnika finansowania długoterminowego (WFD), a także zasad ładu wewnętrznego w bankach (Z). Tytuły rekomendacji wskazują, w których obszarach organ nadzoru upatruje konieczność zwrócenia szczególnej uwagi na działalność banków.

Przegląd rekomendacji pozwala stwierdzić, że organ nadzoru przy ich wydawaniu powołuje się, jak już wspomniano, na art. 137 ust. 1 pkt 5 Prawa bankowego, a także, w niektórych przypadkach, na art. 11 ust. 1 Ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym (taka sytuacja dotyczy rekomendacji: A, G, H, J, L, R, U, WFD). Odwołanie do ww. przepisów nie znalazło się w rekomendacjach: F, I, K. Warto przy tym dodać, że w przypadku rekomendacji F dotyczącej podstawowych kryteriów stosowanych przez KNF przy zatwierdzaniu regulaminów ustalania bankowo-hipotecznej wartości nieruchomości wydawanych przez banki hipoteczne, to ustawodawca nałożył na organ nadzoru obowiązek zatwierdzania wewnętrznych regulaminów banków, odnoszących się do zasad ustalania bankowo-hipotecznej wartości nieruchomości. Podobnie w przypadku rekomendacji K, dotyczącej zasad prowadzenia przez banki hipoteczne rejestru zabezpieczenia listów zastawnych, to z ustawy (o listach zastawnych i bankach hipotecznych) wynika, że organ nadzoru zobowiązany jest do określenia wzoru rejestru zabezpieczenia listów zastawnych.

Analiza rekomendacji wskazuje, że organ nadzoru określa w nich zbiór zasad dotyczących dobrych praktyk w określonym obszarze nadzorczym. KNF (z wyżej opisanymi wyjątkami) przywołuje również podstawę prawną ich

Znacząca grupa rekomendacji to kolejne wydania wcześniej wydanych wersji. Niektóre rekomendacje (A, B, G, J, R), w przypadku których od czasu aktualizacji upłynął najkrótszy okres, publikowane są w dwóch wersjach – przed i po zmianach. Rekomendacje D oraz W publikowane są także w języku angielskim.

wprowadzenia (tj. art. 137 ust. 1 pkt 5 Ustawy prawo bankowe, ew. art. 11 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym). Treść rekomendacji jest zróżnicowana, mogą one np.:

- określać cele, jakie towarzyszą ich wydaniu – „Rekomendacja C powinna być pomocna w wypracowaniu kompleksowego i perspektywicznego podejścia do zarządzania ryzykiem koncentracji w bankach”¹⁸;
- wymieniać przepisy prawa polskiego i europejskiego, w nawiązaniu do których są wydawane – „Bank, dostosowując swoją działalność do Rekomendacji J, uwzględnia przepisy prawa, w szczególności ustawy [...] o listach zastawnych i bankach hipotecznych [...] oraz ustawy [...] o gospodarce nieruchomościami [...]”¹⁹;
- wskazywać na kategorie ryzyka, które organ nadzoru uznaje za na tyle istotne, że wymagają uwagi w formie rekomendacji – „Niniejsza rekomendacja [...]. Ma pomóc w pogłębianiu świadomości istnienia ryzyka operacyjnego, jego istotności i właściwości, oraz budowaniu odpowiedniej kultury organizacyjnej [...]”²⁰.

Przyglądając się strukturze rekomendacji, można wskazać na pewne powtarzające się elementy. We wstępie wskazany jest obszar, którego rekomendacja dotyczy, oraz podstawa prawna jej wydania. Określeni są również odbiorcy. Opiswane rekomendacje kierowane są do sektora bankowego, jednak w pewnych przypadkach mogą zawierać bardziej szczegółowe wskazania, jak np. odwołanie do, oprócz grupy banków, oddziałów banków zagranicznych czy instytucji kredytowych. Mogą również zawężać krąg adresatów, tak jak w przypadku Rekomendacji F oraz K, do banków hipotecznych. We wstępie wymienione są zwykle (nawiązania takiego brak w Rekomendacjach D oraz I) przepisy prawa polskiego i europejskiego regulujące poruszany w rekomendacji obszar, a także ewentualne odwołania do wytycznych, zaleceń, standardów czy rekomendacji wydawanych przez inne instytucje i podmioty.

W kolejnej części rekomendacji umieszczany jest słowniczek pojęć lub wykaz definicji, a następnie spis czy też lista rekomendacji (elementy te nie występują w Rekomendacjach F, I oraz K).

¹⁸ Rekomendacja C KNF dotycząca zarządzania ryzykiem koncentracji z maja 2016 r.

¹⁹ Rekomendacja J KNF dotycząca zasad gromadzenia i przetwarzania przez banki danych o rynku nieruchomości z marca 2023 r.

²⁰ Rekomendacja M KNF dotycząca zarządzania ryzykiem operacyjnym w bankach ze stycznia 2013 r.

Część główna dokumentu zawiera dokładny opis zawartych w nim rekomendacji²¹, których liczebność kształtuje się od 4 (Rekomendacja WFD) do 36 (Rekomendacja R). Poszczególne rekomendacje opisują konkretne bloki zagadnień i podzielone są na bardziej szczegółowe podpunkty. Inaczej wygląda struktura Rekomendacji F oraz K, które nie wskazują konkretnych rekomendacji jak pozostałe, a składają się z opisu: ta pierwsza – zasad ustalania bankowo-hipotecznej wartości nieruchomości, natomiast druga – zasad prowadzenia rejestru zabezpieczenia listów zastawnych.

Cztery rekomendacje zawierają załączniki. Są to w przypadku: Rekomendacji F – wzorce zasad ustalania bankowo-hipotecznej wartości nieruchomości, Rekomendacji J – zestaw kategorii identyfikujących nieruchomości, Rekomendacji M – definicje pewnych pojęć, wykaz podziału na linie biznesowe oraz przykład narzędzi do oceny ryzyka, Rekomendacji R – wzór podziału na homogeniczne portfele.

Objętość rekomendacji jest zróżnicowana. Zawierają najczęściej od ok. 20 do 50 stron, jednak najkrótsza – Rekomendacja K liczy tylko 4 strony, a najbardziej obszerna – Rekomendacja S – 69 stron.

Warto zwrócić uwagę na słownictwo, jakim KNF posługuje się dla określenia przewidywanego postępowania adresatów rekomendacji. W Rekomendacji A zastosowane jest sformułowanie „Rekomendacja A z założenia nie powieła obowiązujących przepisów prawa, [...], natomiast przedstawia oczekiwania nadzorcze w wybranych obszarach²²”. Podobnie w Rekomendacjach S oraz Z zastosowano zwrot „Komisja Nadzoru Finansowego oczekuje²³” w odniesieniu do implementacji przez banki przedstawionych w dokumencie zasad. Organ nadzoru, jak sam wskazuje, przedstawia wobec instytucji nadzorowanych pewne oczekiwania co do trybu działania. Jednocześnie należy zaznaczyć, że w Rekomendacjach brak jest wzmianki o sankcjach wynikających z niezastosowania się do nich. Ofiarski²⁴ spostrzega, że od 2013 r., wraz z wydawaniem kolejnych rekomendacji i aktualizacji do wcześniejszych wersji, odnotować można zmiany w sformułowaniach w nich stosowanych. Wyraźnie mocniejsze w przekazie określenia „obowiązują” lub „powinien” zostają zastąpione wspomnianym

²¹ Użyte w artykule określenie „rekomendacja” odnosi się zarówno do nazwy samego dokumentu, jak i wyszczególnionych w nim rekomendowanych działań.

²² Rekomendacja A KNF dotycząca zarządzania przez banki ryzykiem związanym z działalnością na instrumentach pochodnych z października 2022 r.

²³ Rekomendacja S KNF dotycząca dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie z grudnia 2019 r.; Rekomendacja Z KNF...

²⁴ **Z. Ofiarski**, *Status prawny i funkcje rekomendacji...*, s. 2–10.

już „oczekiwaniem” organu nadzoru zastosowania przez banki zapisów rekomendacji. Można przypuszczać, że zmiany w stosowanym słownictwie były spowodowane dyskusją nad pozycją rekomendacji w systemie prawnym (opisaną wyżej w artykule), z której wynikało, że nie mogą one zobowiązywać banków do określonego działania.

W uchwale nr 9/2019 KNF z dnia 15 stycznia 2019 r. w sprawie trybu wykonywania nadzoru nad działalnością bankową wskazano (§ 8), że organ nadzoru może prowadzić z bankami, a także innymi podmiotami konsultacje dotyczące zapisów rekomendacji w zakresie, w jakim pogląd tych podmiotów może mieć znaczenie dla wytycznych wydawanych przez KNF. Kurzępa-Dedo²⁵, która analizowała przebieg procedury wydawania rekomendacji, ocenia pozytywnie etap poddawania ich publicznym konsultacjom, pomimo braku takiego obowiązku. Postuluje jednak upublicznianie wyników takich konsultacji, co miałyby się przyczynić do pokazania wpływu podmiotów biorących w nich udział na treść rekomendacji i oceny, w jakim stopniu ich wnioski i uwagi zostały uwzględnione.

4. Dlaczego banki stosują się do zapisów rekomendacji KNF?

Z przeprowadzonej wyżej analizy i przeglądu literatury wynika, że stosowanie się do rekomendacji nie jest koniecznością, tak jak w przypadku powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Pomimo tego do przestrzeni publicznej nie docierają informacje wskazujące na łamanie przez banki zasad wynikających z rekomendacji. Podmioty, do których kierowane są rekomendacje, stosują się do ich zapisów.

Nasuwa się więc pytanie, dlaczego tak jest? Kurzępa-Dedo²⁶ zauważa, że „podmioty nadzorowane wdrażają i przestrzegają normy ostrożnościowe, pomimo iż zakodowane są w regulacjach zaliczanych do kategorii soft law” oraz wskazuje na dwa możliwe powody takiego działania, wymieniając autorytet organu nadzoru oraz „możliwe ujemne oceny w ramach tzw. nadzoru wtórnego”. Na autorytet KNF wskazuje również Czech²⁷, dodając, że sprawczość

²⁵ **K. Kurzępa-Dedo**, *Rekomendacje Komisji Nadzoru Finansowego dla sektora bankowego – zakres, charakter prawny i procedura ich wydawania*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego im. Jana Długosza w Częstochowie 2022/1 (25), s. 89–110, <https://doi.org/10.16926/gea.2022.01.06>

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ **T. Czech**, *Charakter prawny rekomendacji...*

działania KNF poprzez rekomendacje wynika z ich racjonalności i fachowości. Śliwa-Wajda²⁸ zwraca uwagę, że respektowanie przez banki rekomendacji świadczy o wysokiej kulturze bankowej i odzwierciedla prawidłowe podejście banków do wagi ryzyka związanego z prowadzoną przez nie działalnością. Fedorowicz²⁹ skupia się natomiast na funkcji wskazywania przez organ nadzoru metod działania tam, gdzie nie wynika to wprost z przepisów lub gdy regulacje te są niewystarczająco precyzyjne. Wskazuje więc, że banki przyjmują rekomendacje jako ułatwienie interpretacji formalnych aktów prawnych.

Analiza uwzględniająca dotychczasowe rozważania pozwala na wyróżnienie powodów, dla których banki stosują się do rekomendacji KNF. Zostały one omówione poniżej.

- **Stosowanie się do przyjętych praktyk, dobrych obyczajów, utrwalanie ładu społecznego**

Stosowanie się do rekomendacji KNF powinno być naturalnym działaniem, wynikającym z funkcjonowania w danym środowisku, w którym istnieją określone normy postępowania i zasady ładu społecznego definiowanego przez Encyklopedię PWN jako „stan funkcjonowania instytucji i przebiegu zachowań jednostek, zapewniającego istnienie, trwanie i rozwój zbiorowości jako całości”³⁰. W takim środowisku potencjalne skutki w postaci penalizacji pewnych zachowań czy też zaniechania określonych działań nie powinny być głównym motywem skłaniającym do przestrzegania przepisów, rekomendacji czy innych norm i wytycznych formułowanych przez podmioty do tego powołane. Działanie według zapisów rekomendacji stanowi odwołanie do opisanych wyżej „dobrych obyczajów”, wpisując się w ten sposób w dążenie do zachowania ładu społecznego.

Jako element budowy ładu społecznego można traktować tworzenie i funkcjonowanie instytucji zaufania publicznego. Mając na uwadze, że takimi instytucjami są podmioty nadzorowane przez Komisję Nadzoru Finansowego, to ich działanie powinno się odznaczać najwyższą starannością, profesjonalizmem

²⁸ M. Śliwa-Wajda, A. Mikos-Sitek (red.), P. Zapadka (red.), *Prawo bankowe...*

²⁹ M. Fedorowicz, *Kilka uwag o zjawisku samoregulacji na rynku bankowym w nowej architekturze nadzorczej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, *Studia Administracyjne* 2018/10, s. 113–129, <https://doi.org/10.18276/sa.2018.10-08>

³⁰ Encyklopedia PWN, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/lad-spoeczny;3934776.html>; stan na 12.07.2024 r.

oraz etyką, w trosce o cały rynek finansowy³¹. Jak wskazuje Radziszewski³², zaufanie publiczne do banków jest wzmacniane przez wykorzystywanie narzędzi w postaci rozwiązań prawnych i administracyjnych, m.in. wprowadzenie przepisów prawa ściśle regulujących działalność bankową. Działanie banków (na mocy art. 2. Ustawy prawo bankowe) możliwe jest bowiem po uzyskaniu zezwoleń uprawniających do wykonywania czynności bankowych obciążających ryzykiem powierzone środki. Przepisy Ustawy prawo bankowe ponadto ściśle określają, jakie czynności mogą być wykonywane wyłącznie przez banki. Budowa zaufania publicznego, jakim legitymują się banki, wyraża się również poprzez poddanie ich nadzorowi. Banki zobowiązane są do wypełniania licznych wymogów (np. kapitałowych) oraz zachowania tajemnicy bankowej. Podlegają także obowiązkom informacyjnym, a więc konieczności ujawniania danych dotyczących przede wszystkim sytuacji ekonomiczno-finansowej oraz obszarów ryzyka związanych z prowadzoną działalnością. Należy mieć również na uwadze gwarancję depozytów złożonych w bankach, której realizację (w określonym zakresie) zabezpiecza Bankowy Fundusz Gwarancyjny.

- **Autorytet KNF i zasada proporcjonalności**

Należy podkreślić rolę KNF jako organu powołanego, by zapewnić m.in. stabilność i bezpieczeństwo sektora finansowego. Ponadto trzeba zauważyć, że Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego³³ jest członkiem Komitetu Stabilności Finansowej³⁴ (KSF). Takie umocowanie organu nadzoru ma wpływ na adresatów rekomendacji.

W tym kontekście istotne jest, że organ nadzoru w swoich działaniach kieruje się zasadą proporcjonalności, o której wspomina w większości rekomendacji, a którą definiuje jako „dostosowanie przyjętych rozwiązań do skali i stopnia skomplikowania prowadzonej działalności, jak również indywidualnej specyfiki

³¹ KNF, *Zasady Ładu Korporacyjnego dla instytucji nadzorowanych, przyjęte przez Komisję Nadzoru Finansowego 22 lipca 2014 r.*, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/knf_140904_Zasady_ladu_korporacyjnego_22072014_38575.pdf; stan na 14.07.2024 r.

³² E. Radziszewski, *Bank jako instytucja zaufania publicznego. Gwarancje prawne i instytucjonalne. Poradnik klienta usług finansowych*, Komisja Nadzoru Finansowego, Warszawa 2013, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Bank%20jako%20instytucja%20zaufania%20publicznego_36396.pdf; stan na 22.07.2024 r.

³³ Warto wyjaśnić, że Urząd Komisji Nadzoru Finansowego (UKNF) ma za zadanie zapewnienia obsługi Komisji Nadzoru Finansowego i Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego. Przewodniczący Komisji kieruje natomiast działalnością UKNF i reprezentuje go na zewnątrz.

³⁴ W jego skład wchodzi ponadto: Prezes Narodowego Banku Polskiego, Minister Finansów, Prezes Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

i profilu tej działalności”³⁵. Na wagę powyższego zagadnienia wskazuje Sykulska³⁶, zauważając, że KNF zmierza do tego, aby jej działania i oczekiwania kierowane wobec podmiotów nadzorowanych były proporcjonalne zarówno do ryzyka, jak i wpływu na rynek. Organ nadzoru uwzględnia przy tym tak oczekiwane korzyści, jak i koszty związane z wdrażanymi działaniami, dążąc do tego, aby nie wpłynęły negatywnie na rozwój uczestników rynku.

Przykładem i wyjaśnieniem, na czym polegają opisywane dążenia KNF do zachowania i wypełniania założeń zasady proporcjonalności, mogą być zapisy Rekomendacji U. Wskazano w niej, że „[...] należy stosować się do rekomendacji, przy czym stopień złożoności polityk i procedur powinien być adekwatny do skali i poziomu ryzyka związanego z działalnością w obszarze bancassurance. Stosowanie tej zasady nie może skutkować pogorszeniem poziomu ochrony klienta. Jednostka jest odpowiedzialna za wykazanie, że skorzystanie przez nią z zasady proporcjonalności nie wpływa na obniżenie poziomu ochrony klienta lub finansującego ubezpieczenie”³⁷. Zasada proporcjonalności nie jest w rekomendacjach jednolicie i dokładnie opisywana. Można więc wnioskować, że KNF daje podmiotom nadzorowanym pewną swobodę w wykorzystaniu zasady proporcjonalności i nie kreuje sztywnych zasad jej interpretacji. W gestii adresatów rekomendacji leży natomiast takie działanie, by korzystając z możliwych do zastosowania udogodnień zapewnić bezpieczeństwo i odpowiedni poziom ochrony swoich klientów. Zasada proporcjonalności może mieć szczególne znaczenie dla banków spółdzielczych, które często dysponują słabszym dostępem do stosowanych w działalności bankowej narzędzi (np. narzędzi analitycznych wykorzystywanych na potrzeby pomiaru poziomu ryzyka przy udzielaniu kredytów) czy nowych technologii, i których zakres działania jest zauważalnie mniejszy w porównaniu z bankami komercyjnymi.

Należy więc zauważyć, że poprzez zastosowanie zasady proporcjonalności rekomendacje KNF uwzględniają rachunek kosztów zalecanych działań, tym samym zwiększając skłonność adresatów rekomendacji do ich zastosowania.

- **Doprecyzowanie przepisów prawa oraz ułatwienie ich interpretacji i implementacji**

Rekomendacje często odwołują się do ogólnie obowiązujących przepisów i stanowią ich uszczegółowienie. W takiej sytuacji mogą one być wręcz oczekiwane

³⁵ Rekomendacja U KNF...

³⁶ I. Sykulska, *Proporcjonalność w nadzorze – czyli co?*, Blog nadzorczy UKNF, https://www.knf.gov.pl/komunikacja/blog?refresh=true&articleId=88037&p_id=18; stan na 14.07.2024 r.

³⁷ Rekomendacja U KNF...

przez banki, gdyż zmniejszają ryzyko prawne w ich działalności. Przykładem może być Rekomendacja S, która odnosi się do przepisów Ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, czy też wspomiana już Rekomendacja K, w której zakreślone zostały wymogi dotyczące wzoru rejestru zabezpieczenia listów zastawnych.

Rekomendacje KNF są też niekiedy wynikiem zmian w otoczeniu regulacyjnym i odpowiadają na potrzebę zebrania w jednym miejscu i ujednoczenia określonych zagadnień. Przykładem jest rekomendacja L dotycząca roli biegłych rewidentów w procesie nadzoru nad bankami oraz spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi, która uwzględnia dyrektywę unijną w sprawie ustawowych badań rocznych sprawozdań finansowych i skonsolidowanych sprawozdań finansowych³⁸ oraz rozporządzenie unijne w sprawie szczegółowych wymogów dotyczących ustawowych badań sprawozdań finansowych jednostek interesu publicznego³⁹, a także wytyczne EBA dotyczące komunikacji pomiędzy właściwymi organami nadzorującymi instytucje kredytowe a biegłymi rewidentami i firmami audytorskimi⁴⁰.

Wydając rekomendację R dotyczącą zasad klasyfikacji ekspozycji kredytowych, szacowania i ujmowania oczekiwanych strat kredytowych oraz zarządzania ryzykiem kredytowym, organ nadzoru także w niej uwzględnił przepisy unijne i wytyczne EBA. Dokument objął m.in. postanowienia wynikające z wchodzących w życie przepisów Międzynarodowego Standardu Sprawozdawczości Finansowej (MSSF) 9 Instrumenty finansowe, zgodnie z Rozporządzeniem Komisji (UE) 2016/2067 z dnia 22 listopada 2016 r.

Rekomendacje KNF w takich jak powyższe przypadkach stanowią katalog zebranych w jednym miejscu najważniejszych zasad, dotyczących określonych obszarów działań banków. W tym kontekście rekomendację KNF należy traktować nie jako kolejny wymóg do spełnienia, a wskazówki i jasne wytyczne, dotyczące interpretacji określonych przepisów. Jest to korzystne dla banków, gdyż zwalnia je z konieczności tworzenia własnych interpretacji oraz ułatwia

³⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/56/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. zmieniająca Dyrektywę 2006/43/WE w sprawie ustawowych badań rocznych sprawozdań finansowych i skonsolidowanych sprawozdań finansowych.

³⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 537/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie szczegółowych wymogów dotyczących ustawowych badań sprawozdań finansowych jednostek interesu publicznego, uchylające decyzję Komisji 2005/909/WE.

⁴⁰ Wytyczne Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (European Banking Authority) nr EBA/GL/2016/05 z dnia 7 listopada 2016 r. dotyczące komunikacji pomiędzy właściwymi organami nadzorującymi instytucje kredytowe a biegłym(i) rewidentem(-ami) i firmą(-ami) audytorską(-imi) w sprawie przeprowadzania ustawowych badań instytucji kredytowych.

im opracowywanie i wdrażanie wewnętrznych wytycznych, odnoszących się do obowiązujących przepisów prawa. Zostało to wprost wskazane w rekomendacji F⁴¹ poprzez zapisanie, że ma ona na celu ułatwienie bankom hipotecznym tworzenie ich wewnętrznych regulaminów (dotyczących ustalania bankowo-hipotecznej wartości nieruchomości wydawanych przez banki hipoteczne) w zakresie wymogów wynikających z przepisów prawa.

• **Pośrednie zagrożenie sankcjami**

Analizując powody, dla których banki przestrzegają rekomendacji KNF, nie można jednak pominąć potencjalnych sankcji, które mogą spotkać podmioty niestosujące się do ich zapisów. Jeżeli nawet nieprzestrzeganie wytycznych i założeń przedstawionych w rekomendacjach nie skutkuje bezpośrednio żadnymi konsekwencjami, to obszary, których rekomendacje dotyczą, są normowane obowiązującymi przepisami prawa z zapisanymi w nich obligatoryjnymi dla nadzorowanych podmiotów działaniami, stosowanymi w ramach uprawnień KNF. W art. 138 Ustawy prawo bankowe wyszczególnione zostały środki prawne przysługujące KNF, w ramach których określone zostały działania, które organ nadzoru może bankom „zalecić” lub „nakazać”.

Zalecenia mogą dotyczyć m.in.:

- podjęcia środków koniecznych do przywrócenia płynności płatniczej,
- zaniechania określonych form reklamy,
- opracowania i stosowania procedur, które zapewnią utrzymywanie, bieżące szacowanie i przegląd kapitału wewnętrznego oraz funkcjonowanie systemu zarządzania bankiem,
- zastosowania szczególnych zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków lub odpisów z tytułu utraty wartości aktywów,
- ograniczenia ryzyka występującego w działalności banku.

Z kolei nakazy obejmują:

- przestrzeganie dodatkowych wymogów w zakresie płynności,
- przestrzeganie dodatkowego wymogu w zakresie funduszy własnych,
- ograniczenie lub wstrzymanie dokonania wypłaty z zysku netto lub odsetek na rzecz posiadaczy instrumentów dodatkowych w Tier I,

⁴¹ Dotyczącej podstawowych kryteriów stosowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego przy zatwierdzaniu regulaminów ustalania bankowo-hipotecznej wartości nieruchomości wydawanych przez banki hipoteczne.

- wstrzymanie tworzenia nowych jednostek organizacyjnych do czasu przywrócenia płynności płatniczej lub osiągnięcia innych norm dopuszczalnego ryzyka w działalności banku.

Powyższe działania można przypisać obszarom, których dotyczą również rekomendacje. Są to m.in.: obszar płynności – objęty Rekomendacją P, przekaz reklamowy – o którym w określonym zakresie wspomina się w Rekomendacji U, tworzenie odpisów – opisywane w Rekomendacji R. Niezastosowanie się banku do wytycznych rekomendacji KNF mogłoby więc skutkować wystosowaniem przez organ nadzoru bezpośredniego zalecenia lub nakazu na mocy Ustawy prawo bankowe.

Wśród „zaleceń” znajduje się też ograniczenie ryzyka występującego w działalności banku (art. 138 ust. 1 pkt 5), które jest pojęciem bardzo pojemnym. Można dojść do wniosku, że działania banku niezgodne z rekomendacjami mogą być potraktowane jako zwiększające ryzyko w jego działalności, a więc mogą podlegać sankcjom wynikającym wprost z Ustawy prawo bankowe.

W przypadku stwierdzenia braku realizacji zaleceń i nakazów KNF, zgodnie z art. 138 ust. 3, może zastosować poważne sankcje, m.in.:

- wystąpić do właściwego organu banku z wnioskiem o odwołanie prezesa, wiceprezesa lub innego członka zarządu banku odpowiedzialnego za stwierdzone nieprawidłowości, a także czasowo zawiesić ich w czynnościach członków zarządu,
- nakazać zaprzestania wykonywania czynności prowadzących do nadużyć oraz nałożyć na osobę, członka rady nadzorczej banku lub członka zarządu banku bezpośrednio nadzorujących obszar, w którym doszło do nieprawidłowości, karę pieniężną do wysokości 21 312 000 zł,
- ograniczyć zakres działalności banku,
- nałożyć na bank karę pieniężną w wysokości do 10% całkowitego rocznego przychodu, wykazanego w ostatnim zbadanym sprawozdaniu finansowym⁴²,
- a nawet uchylić zezwolenie na utworzenie banku i podjąć decyzję o jego likwidacji.

Można więc zauważyć, że chociaż w samych rekomendacjach brak jest bezpośredniego wskazania na konsekwencje grożące za nieprzestrzeganie ich zapisów, to jednak możliwe jest powołanie się na przepisy prawa, które regulują funkcjonowanie banków w określonych obszarach i pozwalają na wyciąganie

⁴² A w przypadku braku takiego sprawozdania – karę pieniężną w wysokości do 10% prognozowanego całkowitego rocznego przychodu, określonego na podstawie sytuacji ekonomiczno-finansowej banku.

konsekwencji w przypadku stwierdzenia niewłaściwego postępowania banków. Takie pośrednie zagrożenie sankcjami może więc działać na banki dyscyplinująco w odniesieniu do wypełniania rekomendacji organu nadzoru.

• **Utrata reputacji, osłabienie pozycji wobec konkurencji**

Ostatecznie informacje o nieprzestrzeganiu przez bank zapisów wynikających z rekomendacji mogłyby wpłynąć na jego postrzeganie przez otoczenie. Pojawienie się w przestrzeni publicznej komunikatów w tym zakresie mogłoby poważnie naruszyć zaufanie do banku, wpłynąć na jego wiarygodność i wzbudzić wątpliwości co do jego rzetelności oraz profesjonalizmu. To z kolei skutkowałoby utratą przez bank klientów i inwestorów, a tym samym osłabieniem pozycji względem innych banków. Zmaterializowanie się ryzyka utraty reputacji prowadziłoby do pogorszenia wyników finansowych banku i możliwych dalszych konsekwencji, w skrajnym przypadku do zaprzestania działalności. Ryzyko utraty reputacji może być więc dla banków czynnikiem motywującym do przestrzegania wytycznych organu nadzoru.

5. Zakończenie

Przeprowadzona analiza zapisów i roli rekomendacji KNF pozwala na wskazanie szeregu argumentów, dla których banki są skłonne przestrzegać zapisów rekomendacji pomimo braku jasno zakreślonych konsekwencji niestosowania się do ich treści. Wypełniając oczekiwania organu nadzoru jako instytucji posiadającej autorytet, banki:

- wzmacniają swoją pozycję jako instytucji zaufania publicznego, utrwalając zasady dobrych praktyk i obyczajów na rynku finansowym;
- otrzymują wskazówki, które obszary ich działalności powinny zostać objęte dodatkową uwagą jako mogące generować wzmożone ryzyko;
- zyskują wsparcie w implementacji przepisów prawa krajowego i unijnego;
- uzyskują wytyczne dotyczące interpretacji przepisów powszechnie obowiązującego prawa;
- w pewnym zakresie pozyskują szablony mogące służyć w tworzeniu wewnętrznych procedur działania;
- minimalizują ryzyko podjęcia działań niezgodnych z prawem, co mogłoby skutkować nałożeniem na nie kary.

W efekcie przestrzeganie zasad zakreślonych w rekomendacjach pomaga bankom w utrzymaniu reputacji i korzystnej sytuacji finansowej, wpływając

tym samym pozytywnie na funkcjonowanie całego sektora finansowego, jego stabilność oraz interesy jego uczestników.

Dyskusja na temat roli rekomendacji KNF w przestrzeni prawnej trwa od wielu lat. W literaturze podkreśla się, że dokumenty te nie stanowią powszechnie obowiązujących przepisów prawa, a zatem nie ma możliwości egzekwowania na ich podstawie określonych działań od banków. Można zakładać, że gdyby faktycznie występowały trudności na tym polu, organ nadzoru wraz ustawodawcą, na przestrzeni wielu lat funkcjonowania rekomendacji, podjęliby działania zmierzające do bardziej precyzyjnego uregulowania ich roli lub zrezygnowaliby z nich na rzecz innych rozwiązań. Wydaje się jednak, że nie są one potrzebne, a rekomendacje spełniają swoją funkcję, wspierając działania organu nadzoru zmierzające do wypełnienia powierzonej mu misji zapewnienia stabilności i bezpieczeństwa funkcjonowania systemu finansowego.

Bibliografia

Opracowania

- Czech T.**, *Charakter prawny rekomendacji Komisji Nadzoru Finansowego*, PPP 2009/11/63–80, <https://sip.lex.pl/#/publication/151102526>; stan na 15.07.2024 r.
- Fedorowicz M.**, *Kilka uwag o zjawisku samoregulacji na rynku bankowym w nowej architekturze nadzorczej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, *Studia Administracyjne* 2018/10, s. 113–129, <https://doi.org/10.18276/sa.2018.10-08>
- Iwaniec M.**, *Soft law – współczesny instrument regulacji życia gospodarczego*, *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny* 2020/5 (9), s. 120–140, <https://doi.org/10.7172/2299-5749.IKAR.5.9.8>
- KNF**, *Zasady Ładu Korporacyjnego dla instytucji nadzorowanych, przyjęte przez Komisję Nadzoru Finansowego, 22 lipca 2014 r.*, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/knf_140904_Zasady_ladu_korporacyjnego_22072014_38575.pdf; stan na 14.07.2024 r.
- Kurzępa-Dedo K.**, *Rekomendacje Komisji Nadzoru Finansowego dla sektora bankowego – zakres, charakter prawny i procedura ich wydawania*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego im. Jana Długosza w Częstochowie 2022/125), s. 89–110, <https://doi.org/10.16926/gea.2022.01.06>
- Maśniak D.**, *Rekomendacje i wytyczne KNF – dialog nadzorowany, czyli „miękkie prawo” z twardym skutkiem*, *Prawo Asekuracyjne* 2015/2 (83), s. 3–14.
- Ofiarski Z.**, *Status prawny i funkcje rekomendacji wydawanych przez Komisję Nadzoru Finansowego oraz Komitet Stabilności Finansowej*, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, PUG 2017/9, s. 2–10.
- Orłowski Ł.**, *O statusie uchwał Komisji Nadzoru Finansowego. Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu* [online], 2022/10/4, s. 115–139; stan na 14.07.2024 r., <https://doi.org/10.12775/PBPS.2022.025>

Pismo z dnia 3 lipca 2023 r. Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, DOZIK-4.611.5.2018.KK, Decyzja nr DOZIK-7/2023.

Radziszewski E., *Bank jako instytucja zaufania publicznego. Gwarancje prawne i instytucjonalne. Poradnik klienta usług finansowych*, Komisja Nadzoru Finansowego, Warszawa 2013, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Bank%20jako%20instytucja%20zaufania%20publicznego_36396.pdf; stan na 22.07.2024 r.

Rekomendacja A KNF dotycząca zarządzania przez banki ryzykiem związanym z działalnością na instrumentach pochodnych z października 2022 r.

Rekomendacja B KNF dotycząca ograniczenia ryzyka inwestycji banków z marca 2019 r.

Rekomendacja C KNF dotycząca zarządzania ryzykiem koncentracji z maja 2016 r.

Rekomendacja D KNF dotycząca zarządzania obszarami technologii informacyjnej i bezpieczeństwa środowiska teleinformatycznego w bankach ze stycznia 2013 r.

Rekomendacja F KNF dotycząca podstawowych kryteriów stosowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego przy zatwierdzaniu regulaminów ustalania bankowo-hipotecznej wartości nieruchomości wydawanych przez banki hipoteczne z lica 2014 r.

Rekomendacja G KNF dotycząca zarządzania ryzykiem stopy procentowej w bankach z lutego 2024 r.

Rekomendacja H KNF dotycząca systemu kontroli wewnętrznej w bankach z kwietnia 2017 r.

Rekomendacja I KNF dotycząca zarządzania ryzykiem walutowym w bankach oraz zasad dokonywania przez banki operacji obciążonych ryzykiem walutowym z 2010 r.

Rekomendacja J KNF dotycząca zasad gromadzenia i przetwarzania przez banki danych o rynku nieruchomości z marca 2023 r.

Rekomendacja K KNF dotycząca zasad prowadzenia przez banki hipoteczne rejestru zabezpieczenia listów zastawnych z lutego 2016 r.

Rekomendacja L KNF dotycząca roli biegłych rewidentów w procesie nadzoru nad bankami oraz spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi z grudnia 2018 r.

Rekomendacja M KNF dotycząca zarządzania ryzykiem operacyjnym w bankach ze stycznia 2013 r.

Rekomendacja P KNF dotycząca zarządzania ryzykiem płynności finansowej banków z marca 2015 r.

Rekomendacja R KNF dotycząca zasad klasyfikacji ekspozycji kredytowych, szacowania i ujmowania oczekiwanych strat kredytowych oraz zarządzania ryzykiem kredytowym z kwietnia 2021 r.

Rekomendacja S KNF dotycząca dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie z grudnia 2019 r.

Rekomendacja T KNF dotycząca dobrych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych z lutego 2013 r.

Rekomendacja U KNF dotycząca dobrych praktyk w zakresie bancassurance z 2023 r.

Rekomendacja W KNF dotycząca zarządzania ryzykiem modeli w bankach z lipca 2015 r.

Rekomendacja WFD KNF dotycząca Wskaźnika Finansowania Długoterminowego z lipca 2024 r.

Rekomendacja Z KNF dotycząca zasad ładu wewnętrznego w bankach z października 2020 r.

Saffjan M., *Klauzule generalne w prawie cywilnym*, Państwo i Prawo 1990/11, s. 48.

Sykułska I., *Proporcjonalność w nadzorze – czyli co?*, Blog nadzorczy UKNF, https://www.knf.gov.pl/komunikacja/blog?refresh=true&articleId=88037&p_id=18; stan na 14.07.2024 r.

Śliwa-Wajda M., Mikos-Sitek A. (red.), **Zapadka P.** (red.), *Prawo bankowe. Komentarz*, WKP 2022, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587890468/687908/mikos-sitek-agnieszka-red-zapadka-piotr-red-prawo-bankowe-komentarz?cm=URELATIONS>; stan na 15.07.2024 r.

- Uchwała nr 9/2019 KNF z dnia 15 stycznia 2019 r. w sprawie trybu wykonywania nadzoru nad działalnością bankową, Dziennik Urzędowy KNF 17.01.2019 r., poz. 2.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych, Dz.U. z 1997 r., nr 140, poz. 940.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, Dz.U. 1997.140.939 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, Dz.U.2000.62.718 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, Dz.U.2006.157.1119 z późn. zm.
- Wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 16 maja 2019 r., sygn. akt III Ca 2139/18.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 września 2002 r., sygn. akt III CKN 213/01.
- Wyrok Sądu Rejonowego dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie z dnia 10 grudnia 2014 r., sygn. akt I C 1170/14.

Strony internetowe

- Encyklopedia PWN, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/lad-spoleczny;3934776.html>; stan na 12.07.2024 r.
- Rekomendacje KNF dla banków, https://www.knf.gov.pl/dla_ryнку/regulacje_i_praktyka/rekomendacje_i_wytyczne/rekomendacje_dla_bankow?articleId=8522&p_id=18; stan na 23.07.2024 r.
- Wielki słownik języka polskiego, <https://wsjp.pl/haslo/podglad/49132/rekomendacja>; stan na 22.07.2024 r.

Joanna STĘPIŃSKA

THE SUBSTANCE OF THE RECOMMENDATIONS OF THE POLISH FINANCIAL SUPERVISION AUTHORITY ADDRESSED TO BANKS AND THE MOTIVES FOR OBEYING THEM

Abstract

Background: In the article, an analysis of the role of the recommendations of The Polish Financial Supervision Authority addressed to banks was realized and the reasons why the supervised entities comply with their provisions were identified.

Research purpose: The purpose of the study is to determine the function of the recommendations and to identify the reasons affecting banks to follow them.

Methods: Realization of the purpose required the use of research methods such as scientific observation on the basis of a review of available literature, publications, recommendations of The Polish Financial Supervision Authority and legislation, supplemented by analysis and inference.

Conclusions: Banks are willing to comply with the recommendations, despite the lack of clearly defined consequences for non-fulfillment them.

Keywords: recommendations, KNF, The Polish Financial Supervision Authority, supervisory authority, banks.