

*Lesław Góral**

INTERES PUBLICZNY JAKO PRZESŁANKA INGERENCJI PAŃSTWA W SFERĘ FUNKCJONOWANIA RYNKU BANKOWEGO W POLSCE I WE FRANCJI

1. Pojęcie interesu publicznego w literaturze polskiej i francuskiej

Rozwój cywilizacyjny i komplikowanie się stosunków społecznych zachodzących w ramach wspólnoty państwowej spowodowały, że państwo zaczęło utożsamiać własne działania z działaniami na rzecz społeczeństwa, tworząc pewną kategorię własnych interesów, kategorię dobra ponadjednostkowego, dobra wspólnego, która mogła być konkurencyjna w stosunku do interesów jednostkowych, ale która w swoim zamyśle miała służyć zabezpieczeniu tychże interesów jednostkowych¹. Treścią dobra wspólnego są nie tylko instytucje społeczne, ale także wartości kulturowe służące rozwojowi społeczeństwa. Pojęcie dobra wspólnego jest pojęciem relatywnym, dynamicznym i trzeba je widzieć w perspektywie rzeczywistości, w której funkcjonuje². Początkowo pojęcie to utożsamiano wyłącznie z interesem państwa. Aktualnie występuje ono zarówno na poziomie niższym jak i wyższym niż

* Dr, Katedra Materialnego Prawa Podatkowego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.

¹ M. Z d y b, *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego*, Lublin 1991, s. 201.

² J. Ś r u c i n a, *Dobro wspólne, Teoria i jej zastosowanie*, Wrocław 1972, s. 55.

zasięg geograficzny państwa. W pierwszym przypadku - interes wspólnot lokalnych jest częścią składową dobra wspólnego (interesu ogólnego)³, w drugim – występuje na poziomie Unii Europejskiej⁴. Prawo Unii Europejskiej dopuszcza także, obok interesu ogólnego państw członkowskich, istnienie interesu ogólnego „wspólnotowego” lub „europejskiego”⁵, który wyraża spójność państw w łonie Unii Europejskiej.

W polskiej literaturze przedmiotu pojęcia: „dobra wspólnego”, „interesu społecznego”, „interesu publicznego”, „interesu ogólnego” używane są zamiennie z tendencjami do preferowania któregoś z nich. Jednakże bez względu na to, jakiego pojęcia będziemy używali, słusznie podkreśla się w literaturze, że nie da się ich wyrazić w jakiejś jednej definicji⁶. Są to pojęcia nieostre. Dlatego ważny jest konkretny normatywny kontekst, cel regulacji prawnej i pozaprawne determinanty⁷. Cechą pojęć nieostrych „jest uzyskiwanie treściowych konturów dopiero w rezultacie zastosowania tego pojęcia do konkretnego przypadku, ich zawartość treściowa rzadko może zostać zdefiniowana, a na ogół może być jedynie przedmiotem opisu ich cech zasadniczych”⁸. Pojęcia takie używane są do regulowania takich stanów faktycznych (stosunków prawnych), których opisanie w sposób dostatecznie precyzyjny jest niemożliwe⁹.

W literaturze francuskiej dominuje pogląd, zgodnie z którym interes ogólny (*l'intérêt général*) mieści w sobie, co najmniej dwa aspekty: „interes

³ D. Truchet : Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'État, LGDJ, 1977, s. 285.

⁴ Th. Hamoniaux : L'intérêt général et le juge communautaire, LGDJ, 2001; E. Honorat : L'intérêt général dans la jurisprudence de la Cour de Justice des communautés européennes, in Conseil d'État s. 387.

⁵ W swoich propozycjach dotyczących instytucji europejskich i ich kompetencji z myślą o Konwencji nt. przyszłości Europy Komisja Europejska broniła swojej wyłącznej zdolności do inicjatywy ustawodawczej, „gdyż gwarantuje to, że propozycje będą reprezentowały „ogólny interes europejski” a nie interesy poszczególnych krajów”, *Le Monde*, 19–20 mai 2002, s. 15; Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich podkreślił, że nawet jeśli państwa członkowskie bronią interesu krajowego, trzeba brać pod uwagę „interes ogólny Wspólnoty Europejskiej”, *Cour de justice des Communautés européennes*, 29 novembre 1978, *Pigs Marketing Bard*, aff.

⁶ M. Zdyb, *op. cit.*, s. 211.

⁷ J. Borkowski, *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. I, Warszawa 1983, s. 23.

⁸ M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 50.

⁹ M. Kastelik, *Pojęcie „interes publiczny” w orzecznictwie Sądu Antymonopolowego*, Głosa, październik 2004, s. 13.

zbiorowy obywateli” (l'intérêt collectif des citoyens), który uwzględnia interes indywidualny oraz „interes zbiorowości”(l'intérêt de la collectivité)¹⁰. D. Linotte uważa, że interes zbiorowości nie może być oceniany bez powiązania z interesem zbiorowym obywateli. Dualizm ten przekłada się zatem, na formę rozróżnienia między interesem ogólnym bezpośrednim, a interesem ogólnym pośrednim. Pierwszy dotyczy obywateli bezpośrednio, zaś drugi realizowany jest za pośrednictwem instytucji publicznych. Przemyslenia D. Linotte stały się inspiracją dla G. Merland do zaproponowania dwóch pojęć interesu ogólnego, tj. interesu ogólnego „publicznego” i interesu ogólnego „prywatnego”¹¹.

Interes ogólny „publiczny” to taki, który ma charakter nieosobowy i abstrakcyjny. Zgodnie z podziałem D. Linotte, wyodrębnić zatem możemy interes ogólny publiczny „pośredni”, odpowiadający interesom władz publicznych, oraz interes ogólny publiczny „bezpośredni”, odnoszący się bezpośrednio do obywatela. Interesy publiczne i interesy władz publicznych są z sobą powiązane¹², gdyż interes ogólny publiczny, zdaniem G. Merland, łączy często te dwa rodzaje interesów¹³. Przykładem mogą tu być zarówno polskie jak i francuskie unormowania prawne normujące zasady funkcjonowania rynku bankowego. Jedną z podstawowych zasad tego rynku jest ochrona środków pieniężnych deponentów. Może być ona realizowana w sposób bezpośredni, poprzez zastosowanie przepisów dotyczących np. funduszy własnych, jakie obowiązani są posiadać depozytariusze działający na tym rynku, a także w sposób pośredni, kiedy te środki są stosowane w celu zapewnienia bezpieczeństwa tego rynku.

Interes publiczny pośredni jest tożsamy z interesem władz publicznych. Przybiera on różne formy i może przejawiać się, w przypadku rynku bankowego, w skutecznym funkcjonowaniu instytucji sprawujących nadzór nad tym rynkiem, a także w ciągłości funkcjonowania takich instytucji publicznych¹⁴.

¹⁰ D. Linotte, *Recherches sur la notion d'intérêt général en droit administratif français*, Thèse, Bordeaux I, 1975, s. 391; J. Chevallier, *L'intérêt général dans l'Administration française*, *Revue internationale des sciences administratives*, 1975, s. 325.

¹¹ G. Merland, *L'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel*, LGDJ, 2004, s. 254.

¹² D. Linotte, *op. cit.*, s. 396.

¹³ G. Merland, *op. cit.*, s. 254.

¹⁴ *Conseil Constitutionnel*, nr. 85-192 DC du 24 juillet 1985, *Recueil des décisions du Conseil constitutionnel*, s. 56.

Obok „interesu ogólnego publicznego pośredniego” utożsamianego z interesem władzy publicznej, „interes ogólny publiczny bezpośredni” dotyczy bezpośrednio obywatela niezależnie od jego sytuacji społeczno-ekonomicznej. Powoływać się nań mogą wszyscy obywatele. Nie może służyć on zaspokojeniu interesów grup jednostek¹⁵. Interes ogólny publiczny bezpośredni odpowiada sprawom dotyczącym wszystkich obywateli w różnych aspektach życia codziennego, np. bezpieczeństwo, porządek publiczny¹⁶, a w przypadku rynku bankowego także bezpieczeństwa, przejrzystości i zaufania, które stanowią fundament funkcjonowania rynku bankowego¹⁷.

W typologii interesu ogólnego, zaproponowanej przez G. Merland, obok pojęcia „interesu ogólnego publicznego” występuje „interes ogólny prywatny”. Od interesu ogólnego publicznego różni się tym, że jego celem jest zaspokajanie interesów partykularnych. Interes ogólny publiczny nie jest całkowicie oddzielony od interesu ogólnego prywatnego. Może go zaspokajać, ale zbieżność ta bywa tylko przypadkowa¹⁸. Interes ogólny prywatny odwołuje się do interesów indywidualnych lub grupowych i wiązany jest z ochroną określonego sektora rynku bankowego, np. banków spółdzielczych¹⁹.

Przedstawione powyżej refleksje, związane z wyjaśnieniem terminu interes ogólny, stanowią punkt wyjścia dla wyjaśnienia przesłanek ingerencji władz publicznych w sferę funkcjonowania rynku bankowego w Polsce i we Francji. Przenikanie interesu ogólnego w przestrzeń rynku bankowego jest szczególnie widoczne na poziomie regulacji prawnych normujących jego funkcjonowanie. Przepisy regulujące funkcjonowanie rynku bankowego mają w znacznej mierze charakter publiczny, albowiem zawierają władcze ustalenia prawodawcy dotyczące zasad tworzenia, organizacji, zarządzania, finansowania instytucji ochrony działających na tym rynku oraz sprawowania nadzoru państwa nad tym rynkiem. Działania państwa w zakresie regulacji

¹⁵ G. Merland, *op. cit.*, s. 256.

¹⁶ *Conseil Constitutionnel*, nr. 87-228 DC, du 26 juin 1987, *Recueil des décisions du Conseil constitutionnel*, s. 38.

¹⁷ Art. 2 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, Dz.U. Nr 156, poz. 1119 ze zm.

¹⁸ G. Merland, *op. cit.*, s. 257.

¹⁹ Rada Konstytucyjna we Francji uznała, że „prawodawca mógł brać pod uwagę interes ogólny, który według niego ma na celu zachowanie jednolitego systemu banków powołanego przez swą strukturę do ochrony specjalnej misji Kredytu Wiejskiego w służbie środowisk wiejskich”, (*Conseil Constitutionnel*, nr 87-232 DC du 7 janvier 1988, *Recueil des décisions du Conseil constitutionnel*, s. 17).

prawnych normujących funkcjonowanie rynku bankowego podejmowane są zatem w interesie publicznym, nie – wbrew poglądom niektórych autorów – ze względu na potrzebę chronienia mechanizmów rynkowych oraz zagrożeń, jakie dla podmiotów działających na tym rynku może nieść kryzys gospodarczy (na te wpływ mają bowiem zjawiska ekonomiczne), ale na ochronę fundamentalnych dla rynku bankowego wartości wypełniających treść interesu publicznego.

2. Znaczenie interesu publicznego dla tworzenia normatywnych podstaw funkcjonowania instytucji ochrony rynku bankowego

Trudności związane z pełnym określeniem istoty pojęć nieostrych, jakimi są: „interes ogólny”, „interes publiczny” czy też „interes społeczny” skłaniają do przyjęcia stanowiska, że wspólnym ich mianownikiem jest przekonanie o takich wartościach, które należy zachować za wszelką cenę, aby zachować rozwój społeczeństwa²⁰. Te wartości określane, jako „minimum” powinny być rozumiane nie tylko, jako niezbędne i konieczne wartości, ale traktowane, jako wezwanie do osiągnięcia stanu rzeczy, który może być w pełni osiągnięty – jeśli w ogóle – pod warunkiem wystąpienia wielu sprzyjających okoliczności²¹. Przyjęcie takiego założenia może przybliżyć wyjaśnienie rozumienia pojęcia interesu ogólnego w przestrzeni rynku finansowego. Uzasadnia bowiem prawomocność funkcjonowania na tym rynku określonych struktur instytucji ochrony rynku bankowego.

Kategoria interesu publicznego stwarza zatem możliwość przeniesienia na grunt prawa instrumentów celowościowych, poprzez które państwo pragnie oddziaływać na funkcjonowanie tego rynku. Ponieważ nie istnieje żadne obiektywne kryterium określania interesu ogólnego, jedynym uzasadnionym jest kryterium subiektywne, tj. wola ustawodawcy²².

Prawodawca polski w ustawie o nadzorze nad rynkiem finansowym i ustawie prawo bankowe definiując cele nadzoru nad działalnością bankową określił wartości, których respektowanie na rynku finansowym, w tym również rynku bankowym, wypełnia treść interesu publicznego. Do czuwania nad przestrzeganiem tych wartości na rynku finansowym wyznaczył Komisję Nadzoru Finansowego. Wartościami tymi, zgodnie z art. 2 ustawy o nadzorze

²⁰ Z. Kamiński, *Monopol i konkurencja. Socjologiczna analiza instytucji polityczno-gospodarczych*, Warszawa 1984, s. 217.

²¹ M. Wyrzykowski, *op. cit.*, s. 40.

²² G. Merland, *op. cit.*, s. 114.

nad rynkiem finansowym²³, są: zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku, poprzez realizację celów określonych w ustawie Prawo bankowe²⁴, ustawie o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych²⁵, ustawie o nadzorze nad rynkiem kapitałowym²⁶, ustawie o elektronicznych instrumentach płatniczych²⁷, ustawie o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego²⁸.

Z analizy konstrukcji przepisu art. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym wynika, że wartości wspólne dla całego rynku finansowego stanowią sumę wartości chronionych z uwagi na interes publiczny dla poszczególnych segmentów rynku finansowego. Prawodawca wyszedł z założenia, że z uwagi na istniejące bariery prawne, niedostateczną integrację rynku bankowego, rynku kapitałowego, rynku ubezpieczeń i funduszy emerytalnych wartości chronione w poszczególnych segmentach rynku finansowego są inne. Można by nawet pokusić się o postawienie tezy, że z uwagi na brak dostatecznej integracji rynku bankowego, rynku kapitałowego, rynku ubezpieczeń i funduszy emerytalnych, który sprawił, że wartości chronione na poszczególnych segmentach rynku finansowego są różne, inne są także cele nadzoru wykonywanego przez Komisję Nadzoru Finansowego nad poszczególnymi segmentami rynku finansowego. Trudno bowiem zgodzić się z taką interpretacją powołanego przepisu, że Komisja Nadzoru Finansowego konkretyzuje wartości wspólne dla rynku finansowego jako całości, takie jak: stabilność, bezpieczeństwo, przejrzystość, prawidłowe funkcjonowanie rynku finansowego, zaufanie, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku również w przestrzeni prawnej rynku bankowego, rynku kapitałowego, rynku ubezpieczeń i funduszy emerytalnych. Pojęcia takie mogą być bowiem rozumiane w sposób niejednolity na poszczegól-

²³ Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, Dz.U. Nr 157 poz. 1119 ze zm.

²⁴ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Dz.U. Nr 72, poz. 665 ze zm.

²⁵ Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. Dz.U. Nr 124, poz. 1153 ze zm.

²⁶ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. Dz.U. Nr 183, poz. 1537 ze zm.

²⁷ Ustawa z dnia 12 września 2002 r. o elektronicznych instrumentach płatniczych, Dz.U. Nr 169, poz. 1385 ze zm.

²⁸ Ustawa z dnia 15 kwietnia 2005 r. o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego, Dz.U. Nr 83, poz. 719 ze zm.

nych segmentach rynku finansowego, zaś cele nadzoru, które wyznaczają te wartości chronione, z uwagi na charakter prawny nadzoru, muszą być ściśle określone przez prawodawcę, a nie interpretowane przez organ sprawujący nadzór nad rynkiem finansowym.

Dla rynku bankowego podstawowymi wartościami wyznaczającymi cele nadzoru są wskazane w treści art. 133 ustawy Prawo bankowe bezpieczeństwo środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych oraz zgodność działalności banków z przepisami ustawy Prawo bankowe, ustawy o Narodowym Banku Polskim, statutem oraz decyzją o wydaniu zezwolenia na utworzenie banku. Wartości te realizowane są poprzez czynności podejmowane w ramach nadzoru polegające na:

1. dokonywaniu oceny sytuacji finansowej banków, w tym badaniu wypłacalności, jakości aktywów, płynności płatniczej, wyniku finansowego banków,
2. badaniu jakości zarządzania ryzykiem prowadzonej działalności,
3. badaniu zgodności udzielanych kredytów, pożyczek pieniężnych, akredytyw, gwarancji bankowych i poręczeń oraz emitowanych bankowych papierów wartościowych z obowiązującymi w tym zakresie przepisami,
4. badaniu zabezpieczenia i terminowości spłaty kredytów i pożyczek pieniężnych,
5. badaniu przestrzegania limitów zaangażowań wierzytelności banku, udzielonych przez bank zobowiązań pozabilansowych oraz posiadanych przez bank bezpośrednio lub pośrednio akcji lub udziałów w innym podmiocie określonych w art. 71 ustawy Prawo bankowe oraz o koncentracji kredytów, pożyczek, gwarancji bankowych i poręczeń określonych w art. 79a powołanej ustawy,
6. badaniu przestrzegania określonych przez Komisję Nadzoru Finansowego norm dopuszczalnego ryzyka w działalności banków²⁹.

Prawodawca polski nie posługując się pojęciem interesu publicznego, a jedynie wskazując w regulacjach normatywnych dotyczących nadzoru nad rynkiem bankowym wartości wypełniające to pojęcie, zobowiązał Komisję

²⁹ Art. 133 ust. 2 ustawy Prawo bankowe.

Nadzoru Finansowego do określenia norm ostrożnościowych mających zapewnić respektowanie tych wartości.

W praktyce zapewnieniu bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych służą ustalane przez Komisję Nadzoru Finansowego normy płynności oraz inne normy dopuszczalnego ryzyka w działalności banków³⁰. Bank, aby mógł się wywiązać ze zobowiązań wobec swoich wierzycieli, w tym z tytułu środków pieniężnych zgromadzonych przez deponentów na rachunkach bankowych, musi nie tylko dysponować wymaganym przez przepisy ustawy Prawo bankowe funduszami własnymi, ale przede wszystkim w taki sposób prowadzić działalność, aby wyeliminować ryzyko braku płynności, tzn. stale utrzymywać dostateczną zdolność płatniczą rozumianą, jako płynność płatnicza. Ryzyko braku płynności wynika z niezgodności między czasem utrzymywania zasobów finansowych, a czasem ich wykorzystania przez bank i jest najczęściej efektem niespłacenia przez klientów banku należnych wierzytelności w wymaganym terminie, nieoczekiwanie wysokich wypłat depozytów, zwłaszcza przed upływem okresu ich wymagalności, oraz nieprzewidzianych kosztów poniesionych przez bank.

Przepisy ustawowe normujące działalność banków nie definiują pojęcia płynności płatniczej. Nakładają one jedynie na banki obowiązek utrzymywania płynności dostosowanej do rozmiarów i rodzaju prowadzonej działalności, upoważniając równocześnie Komisję Nadzoru Finansowego do ustalenia wiążących banki norm dopuszczalnego ryzyka, w tym również płynności płatniczej. Podejmowane przez Komisję Nadzoru Finansowego decyzje przyjmują formę uchwał określających reguły rozważnego zarządzania ryzykiem, związanym z działalnością banków. Reguły te znajdują zastosowanie

³⁰ Uchwała nr 1/2007 Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie zakresu i szczegółowych zasad wyznaczania wymogów kapitałowych z tytułu poszczególnych rodzajów ryzyka, w tym zakresu i warunków stosowania metod statystycznych oraz zakresu informacji załączanych do wniosków o wydanie zgody na ich stosowanie, zasad i warunków uwzględniania umów przelewu wierzytelności, umów o subpartycypację, umów o kredytowy instrument pochodny oraz innych umów niż umowy przelewu wierzytelności i umowy o subpartycypację, na potrzeby wyznaczania wymogów kapitałowych, warunków, zakresu i sposobu korzystania z ocen nadawanych przez zewnętrzne instytucje oceny wiarygodności kredytowej oraz agencje kredytów eksportowych, sposobu i szczegółowych zasad obliczania współczynnika wypłacalności banku, zakresu i sposobu uwzględniania działania banku w holdingach w obliczu wymogów kapitałowych i współczynnika wypłacalności oraz określenia dodatkowych pozycji bilansu banku ujmowanych łącznie z funduszami własnymi w rachunku adekwatności kapitałowej oraz zakresu, sposobu i warunków ich wyznaczania, Dz. Urz. NBP Nr 2, poz. 3.

na poziomie gospodarki finansowej poszczególnych banków, gdzie służą, przede wszystkim, ochronie zgromadzonych w bankach depozytów.

Podporządkowany zasadzie legalizmu nadzór nad zgodnością działalności banków z przepisami ustawy – Prawo bankowe, ustawy o Narodowym Banku Polskim, statutem oraz decyzją o wydaniu zezwolenia na utworzenie banku – sprowadza się do realizacji ściśle określonych norm prawa materialnego. Instytucja sprawująca nadzór pełni rolę kwalifikującą zachowania adresatów norm. Naruszenie tych norm, odstępstwo od zakazu lub nakazu w nich wyrażonego, staje się podstawą interwencji Komisji Nadzoru Finansowego, mającej na celu przywrócenie stanu faktycznego do stanu zgodności z prawem lub też zapobieżenie skutkom działalności niezgodnej z prawem.

Francuskie unormowania Kodeksu Pieniężnego i Finansowego regulujące funkcjonowanie rynku bankowego, podobnie jak regulacje polskie, określają wartości, których respektowanie na tym rynku wypełnia treść interesu ogólnego. Wartościami chronionymi na francuskim rynku bankowym są: prawidłowe funkcjonowanie rynku, przestrzeganie przez podmioty działające na tym rynku przepisów normujących ich działalność oraz ochrona środków pieniężnych powierzonych podmiotom tego rynku. Wartości te, wyznaczające cele dla instytucji chroniących ten rynek, są wspólne zarówno dla całego rynku finansowego, jak i jego poszczególnych segmentów. W przypadku rynku bankowego są one konkretyzowane przez działania instytucji ochrony, które przyczyniają się do ustalenia i sprecyzowania określonych w unormowaniach wartości interesu ogólnego³¹. Uczestniczą one bowiem w tworzeniu regulacji normujących prawidłowe funkcjonowanie tego rynku, których celem jest ochrona depozytów, a dotyczących zasad rozsądnego zarządzania ryzykiem, jakie towarzyszy działalności depozytariuszy³². Taki charakter mają uchwalone przez Komitet Doradczy ds. Legislacji i Przepisów Finansowych (Le Comité Consultatif de la Législation et de la Réglementation Financières) przepisy normujące zasady zarządzania ryzykiem towarzyszącym działalności bankowej dotyczące: współczynnika wy-

³¹ D. Linotte, *op. cit.*, s. 298.

³² T. Bonneau et F. Drummond, *Droit des marchés financiers*, Economica 2005, s. 252-253.

płacalności³³, dużego ryzyka³⁴, ryzyka międzybankowego³⁵, płynności³⁶ czy też adekwatności funduszy własnych³⁷, jak i bezpieczeństwa ekonomicznego banku, który zapewniają jego fundusze własne³⁸. Wymienione regulacje mają na celu zapewnienie bezpieczeństwa depozytów, które wykorzystywane są przez depozytariuszy na finansowanie swoich aktywów (kredyty, pożyczki, papiery wartościowe, udziały). Niedostateczna jakość tych aktywów może pociągnąć za sobą utratę ich wartości, co może niekorzystnie wpłynąć na wypłacalność depozytariusza i, w efekcie, na jego zdolność do wypłaty powierzonych mu depozytów³⁹.

Określone przez prawodawcę francuskiego wartości są realizowane przez publicznoprawne instytucje, powołane do ochrony tego rynku zgodnie z wymogami ustalonymi przez ustawę⁴⁰. Ich rola ogranicza się zatem

³³ Règlement r 91-05 du 15 février 1991 relatif au ratio de solvabilité modifié par les règlements no 93-05 du 21 décembre 1993, no 94-03 du décembre 1994, no 95-02 et no 95-05 du 21 juillet 1995, no 96-06, no 96-07 et no 96-09 du 24 mai 1996, no 97-04 du 21 février 1997, no 98-03 du 7 décembre 1998, no 99-02 du 21 juin 1999, no 99-11 du 9 juillet 1999, no 2000-03 du 6 septembre 2000, no 2000-09 du 8 décembre 2000 et par les arrêtés du Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie du 18 février 2005, du 24 mai 2005, du 19 septembre 2005, du 15 mai 2006 et du 20 février 2007.

³⁴ Règlement no 93-05 du 21 décembre 1993 relatif au contrôle des grands risques modifié par les règlements no 94-03 du 8 décembre 1994, no 96-06 du 24 mai 1996, no 97-04 du 21 février 1997, no 98-03 du 7 décembre 1998, no 99-03 du 21 juin 1999, et no 2000-03 du 6 septembre 2000 et par les arrêtés du Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie du 15 mai 2006, du 20 février 2007 et du 11 septembre 2008.

³⁵ Règlement no 90-07 du 20 juin 1990 relatif à la surveillance des risques interbancaires modifié par les règlements no 94-03 du 8 décembre 1994, no 97-02 du 21 février 1997, et no 2000-03 du 6 septembre 2000.

³⁶ Règlement no 88-10 du 29 juillet 1988 relatif à la liquidité des établissements dont l'ensemble de l'activité s'exerce dans les départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer modifié par le règlement no 90-04 du 23 février 1990.

³⁷ Sommaire de l'Arrêté du 20 février 2007 relatif aux exigences de fonds propres applicables aux établissements de crédit et et aux entreprises d'investissement.

³⁸ Règlement no 90-02 du 23 février 1990 relatif aux fonds propres modifié par les règlements no 91-05 du 15 février 1991, no 92-02 du 27 janvier 1992, no 93-07 du 21 décembre 1993, no 94-03 du 8 décembre 1994, no 98-03 du 7 décembre 1998, no 2000-03 du 6 septembre 2000, no 2000-09 du 8 décembre 2000 et par les arrêtés du Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie du 24 mai 2005, 19 septembre 2005, du 3 mars 2006, du 20 février 2007 et du 11 septembre 2008.

³⁹ B. Deletre, *Rapport de la mission de réflexion et de propositions sur l'organisation et le fonctionnement de la supervision des activités financières en France*, Inspection Générale des Finances Nr 2008-M-069-02, janvier 2009, s. 9.

⁴⁰ J. Chevallier, *Science administrative*, PUF, 1994, s. 540.

do konkretyzacji wartości składających się na interes ogólny i legitymizuje zasięg władztwa finansowego przyznanego tym instytucjom w celu wykonywania zadań w zakresie zarządzania, kontrolowania i stosowania środków nadzoru finansowego.

Ochrona środków pieniężnych, powierzonych podmiotom działającym na rynku bankowym, realizowana jest nie tylko metodą pośrednią poprzez tworzenie regulacji normujących prawidłowe funkcjonowanie tego rynku, których celem jest ochrona depozytów, ale również metodą bezpośrednią, poprzez tworzenie funduszy gwarantowania depozytów bankowych. Zarówno przepis art. 21 polskiej ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, jak i art. L. 312–314 francuskiego Kodeksu Pieniężnego i Finansowego podkreślają, że głównym celem ich utworzenia jest zapewnienie zwrotu deponentom ich depozytów na warunkach i w wysokości określonej w unormowaniach prawnych, w sytuacji kiedy instytucja, której powierzyli depozyty, nie może wywiązać się z przyjętych zobowiązań. Pełnią one rolę wzmacniającą system ochrony deponentów rynku bankowego. Fundusze gwarantowania realizują więc prawny obowiązek zapewnienia minimalnego poziomu ochrony określonej grupy deponentów, co ma istotne uzasadnienie społeczne i ekonomiczne i jest zarazem przejawem ochrony konsumenta na rynku usług bankowych na jednolitym rynku bankowym Unii Europejskiej.

Ochrona środków pieniężnych deponentów może być realizowana przez fundusze gwarantowania również metodą pośrednią, tj. poprzez podejmowanie działań o charakterze prewencyjnym wobec podmiotów należących do systemu gwarantowania, aby deponenci nie ponieśli szkody na skutek ogłoszenia upadłości depozytariusza. Polski prawodawca upoważnił Bankowy Fundusz Gwarancyjny do udzielania pomocy bankom objętym systemem gwarantowania. Rodzaje środków pomocowych mogą mieć charakter pożyczek, gwarancji, poręczeń oraz wykupu wierzytelności. Ustawodawca dopuszcza możliwość ich udzielania przez BFG na warunkach korzystniejszych od ogólnie stosowanych przez banki.

Przejawem ingerencji państwa w sferę funkcjonowania rynku bankowego jest tworzenie, zarówno we Francji, jak i w Polsce, instytucji ochrony rynku bankowego. Prawodawca powierza im zadania, których celem jest ochrona wartości wypełniających treść interesu publicznego na rynku bankowym. W sytuacji kiedy interes publiczny wyraża się poprzez normę ustawową, jego ocena należy całkowicie do Parlamentu. Taka „legicentryczna” koncepcja interesu publicznego podkreśla jego polityczny i koniunkturalny charakter,

i sprawia, że interes publiczny pozostaje tym nieuchwytnym pojęciem, które pojawia się we współczesnym parlamentarzmie bardziej jako wyraz woli większości politycznej niż woli ogółu⁴¹. Dlatego też prawodawca, tworząc uzasadnione interesem publicznym regulacje normujące funkcjonowanie instytucji ochrony rynku finansowego, powinien – uwzględniając poziom rozwoju krajowego rynku bankowego – kierować się, przy wyznaczaniu wartości determinujących cel działania tych instytucji, zasadą proporcjonalności⁴². Wyznacza bowiem ona granicę dla prawodawcy, powołującego się na konkretne wartości rynku finansowego chronione ze względu na interes publiczny. Uzasadniają one powołanie instytucji ograniczających prawa i swobody podmiotów prowadzących działalność na tym rynku w imię ochrony takich wartości, jak: prawidłowe funkcjonowanie rynku bankowego, jego stabilność, bezpieczeństwo oraz przejrzystość, zaufanie do rynku, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku. Zasada ta, odwołująca się do idei rozumu i odpowiedniości, tj. pojęć mających konotację filozoficzną zakłada, że istnieje rozsądny związek między celami, do których dąży prawodawca, a więc chronionymi wartościami, a zastosowanymi środkami, które pozwalają na osiągnięcie tego celu. W przypadku regulacji dotyczących rynku bankowego zakłada ona, że przyjęte przez prawodawcę unormowania dotyczące instytucji nadzoru i gwarantowania, zapewnią respektowanie wartości chronionych przez te instytucje, a więc przestrzeganie przepisów normujących funkcjonowanie tego rynku oraz ochronę środków pieniężnych powierzonych podmiotom rynku bankowego. Zasada proporcjonalności wyraża się także poprzez zasadę skuteczności, która oznacza, że wprowadzone przepisy, dotyczące instytucji ochrony rynku, powinny skutecznie osiągać przewidziany cel, a więc chronić wyznaczone tym celem wartości.

Podsumowanie

Przedstawione wyżej rozważania, dotyczące interesu publicznego jako przesłanki ingerencji państwa w sferę funkcjonowania rynku bankowego, pozwalają na sformułowanie następujących wniosków:

⁴¹ G. Merland, *op. cit.*, s. 132.

⁴² X. Philippe, *Le contrôle de proportionnalité dans les jurisprudences constitutionnelles du législatif français*, Economica – PUAM, 1990, s. 7.

1. Rynek bankowy stanowi istotny element gospodarki zapewniający przepływ i alokację środków finansowych. Dlatego też mechanizm świadczenia usług na tym rynku poddany został regulacjom prawnym. Przepisy regulujące funkcjonowanie rynku bankowego mają w znacznej mierze charakter publiczny, albowiem zawierają władcze ustalenia prawodawcy dotyczące zasad tworzenia, organizacji, zarządzania podmiotów działających na tym rynku oraz sprawowania kontroli i nadzoru państwa nad tym rynkiem. Działania państwa podejmowane są w interesie publicznym ze względu na potrzebę chronienia wartości, które należy zachować, aby zapewnić rozwój tego rynku. Uważam, że wartości te powinny być rozumiane nie tylko jako niezbędne i konieczne, ale traktowane jako wezwanie do osiągnięcia stanu rzeczy, który może być w pełni osiągnięty pod warunkiem wystąpienia wielu sprzyjających okoliczności na rynku bankowym.

2. Prawodawca polski w ustawie o nadzorze nad rynkiem finansowym i ustawie Prawo bankowe, definiując cele nadzoru nad działalnością bankową określił wartości, których respektowanie na rynku bankowym wypełnia treść interesu publicznego. Są nimi wskazane w treści art. 133 ustawy Prawo bankowe: bezpieczeństwo środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych oraz zgodność działalności banków z przepisami ustawy Prawo bankowe, ustawy o Narodowym Banku Polskim, statutem oraz decyzją o wydaniu zezwolenia na utworzenie banku. Wartościami chronionymi na francuskim rynku bankowym są, określone w przepisach Kodeksu Pieniężnego i Finansowego, prawidłowe funkcjonowanie rynku finansowego, przestrzeganie przez podmioty działające na tym rynku przepisów normujących ich działalność oraz ochrona środków pieniężnych, powierzonych podmiotom tego rynku. Stwierdzić zatem należy, że wartościami określającymi minimum funkcjonowania rynku bankowego, są: przestrzeganie przez podmioty działające na tym rynku regulacji prawnych normujących ich działalność, co niewątpliwie zapewnia prawidłowe funkcjonowanie rynku, oraz ochrona środków pieniężnych deponentów, rozumiana jako zapewnienie bezpieczeństwa tym środkom. Dokonany przez prawodawcę wybór tych wartości i przyjęta na tym poziomie ochrona interesu publicznego na rynku bankowym sprawił, że wartości te wyznaczają granicę dozwolonego działania dla publicznoprawnych instytucji ochrony rynku bankowego, ograniczając ich uprawnienia dyskrecyjne.

3. Instytucjom ochrony rynku bankowego, tj. instytucjom nadzoru i funduszom gwarantowania depozytów bankowych, powierzył prawodaw-

ca zadania mające na celu ochronę wartości wypełniających treść interesu publicznego na tym rynku. Wartości te wyznaczają normatywne cele dla instytucji chroniących rynek bankowy. Uważam, że wskazując w treści zapisów normatywnych wartości wypełniające pojęcie interesu publicznego, prawodawca przeniósł tym samym ciężar ustalenia ich treści na instytucje chroniące ten rynek. Zastrzec jednak należy, że dotyczy to wyłącznie bezpieczeństwa środków pieniężnych, których dyspozytariuszami są podmioty działające na tym rynku. Instytucje ochrony rynku bankowego uczestniczą bowiem w tworzeniu regulacji normujących funkcjonowanie tego rynku, które mają zapewnić ochronę środków pieniężnych deponentów.

4. Stwierdzić należy, że określone przepisami prawa wartości chronione przez wyznaczone do tego instytucje wypełniają treść pojęcia „interes publiczny bezpośredni”, na który powoływać się mogą wszyscy deponenci, niezależnie od ich sytuacji społeczno-ekonomicznej. Wartości chronione nie mogą bowiem służyć zaspokojeniu interesów grupowych, np. określonych podmiotów sektora bankowego. Uważam, że na poziomie rynku bankowego odpowiadają one sprawom dotyczącym wszystkich deponentów w aspekcie ochrony ich środków pieniężnych i ich zaufania do podmiotów tego rynku. Od „interesu publicznego bezpośredniego” odróżnić jednak należy „interes publiczny pośredni”, którego wartości nie zostały wprost wyrażone w przepisach określających cel działania instytucji ochrony rynku bankowego. Jest on tożsamy z interesem władz publicznych. Przybiera różne formy i może przejawiać się, w przypadku rynku bankowego, w skutecznym funkcjonowaniu publicznoprawnych instytucji ochrony tego rynku, a także w ciągłości funkcjonowania takich instytucji.

BIBLIOGRAFIA

- Belin J., *Recherches sur la notion d'utilité publique en droit administratif français*, Dalloz 1933.
- Bernard P., *La notion d'ordre public en droit administratif*, LGDJ, 1962.
- Bonneau T. et Drummond F., *Droit des marchés financiers*, Economica 2005.
- Bonneau T., *Droit bancaire*, Montchrestien, Paris 2007.
- Borkowski J., *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego, t. I*, Warszawa 1983.
- Borowski K., *Komisja Nadzoru Finansowego*, [w:] *pracy zbiorowej pod red. A. Szelażowskiej, Instytucje rynki finansowego w Polsce*, Warszawa 2007.
- Braud P., *La notion des libertés publiques en droit français*, LGDJ, 1968.

- Brechon-Moulenes C., *La place du juge administratif dans le contentieux économique public*, Actualité juridique de droit administratif, 2000.
- Chevallier J., *L'intérêt général dans l'Administration française*, Revue internationale des sciences administratives, 1975.
- Chevallier J., *Science administrative*, PUF, 1994.
- Chevallier J., *L'intérêt général dans l'Administration française*, Revue internationale des sciences administratives, 1975, *Completing the Internal Market. White Paper from the Commission to the European Council*, COM (85) 310 final, 14 czerwca 1985 r., opublikowany na: http://aei.pitt.edu/1113/01/internal_market_wp_COM_85_310.pdf.
- Conseil Constitutionnel, nr 87-232 DC du 7 janvier 1988, Recueil des décisions du Conseil constitutionnel.
- Conseil Constitutionnel, nr. 85-192 DC du 24 juillet 1985, Recueil des décisions du Conseil constitutionnel.
- Conseil Constitutionnel, nr. 87-228 DC, du 26 juin 1987, Recueil des décisions du Conseil constitutionnel.
- Debbasch Ch., *Science administrative*, Dalloz 1989.
- Deletre B., *Rapport de la mission de réflexion et de propositions sur l'organisation et le fonctionnement de la supervision des activités financières en France*, Inspection Générale des Finances Nr 2008-M-069-02, janvier 2009.
- Frayssinet M.-H., *La notion d'intérêt en droit administratif*, Toulouse I, 2000.
- Gavalda Ch., Stoufflet J., *Droit bancaire*, Paris 2005.
- Hamoniaux Th., *L'intérêt général et le juge communautaire*, LGDJ, 2001.
- Kamiński Z., *Monopol i konkurencja. Socjologiczna analiza instytucji polityczno-gospodarczych*, Warszawa 1984.
- Kastelik M., *Pojęcie „interes publiczny” w orzecznictwie Sądu Antymonopolowego*, Glosa, październik 2004.
- Krucina J., *Dobro wspólne. Teoria i jej zastosowanie*, Wrocław 1972.
- Linotte D., *Recherches sur la notion d'intérêt général en droit administratif français. Thèse*, Bordeaux I, 1975.
- Merland G., *L'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel*, LGDJ, 2004.
- Pezard A., *Code monétaire et financier*, Paris 2006.
- Philippe X., *Le contrôle de proportionnalité dans les jurisprudences constitutionnelles du législatif français*, Economica – PUAM, 1990.
- Truchet D., *Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'État*, LGDJ, 1977.
- Vidal-Naquer A., *L'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, DEA, Paris II, 1999.
- Wyzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 50.
- Zdyb M., *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego*, Lublin 1991.

Lesław Góral

**INTÉRÊT PUBLIC EN TANT QUE PRÉMISSE DE L'INGÉRENCE
DE L'ÉTAT DANS LE DOMAINE DU FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ
BANCAIRE EN POLOGNE ET EN FRANCE**

(Résumé)

L'article a pour objet l'analyse des régulations polonaises et françaises qui décrivent les prémisses d'ingérence du législateur dans le domaine du fonctionnement du marché bancaire. L'étendue de cette ingérence est définie par les valeurs, contenues dans les régulations, dont le respect sur le marché bancaire constitue l'intérêt public. L'intérêt public direct, dont les valeurs constitutives sont définies dans les textes de loi auxquels peuvent se référer tous les déposants, se distingue de l'intérêt public indirect dont les valeurs ne sont pas exprimées directement dans les régulations déterminant le but de l'activité des institutions de protection du marché bancaire. Il est identique à l'intérêt des autorités publiques et se manifeste par le fonctionnement efficace et la continuité de ces institutions de protection du marché bancaire.