

Jakub Pitera

Charakterystyka instytucji zaufania publicznego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych

Kwartalnik Prawa Publicznego 7/4, 145-162

2007

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Jakub Pitera*

CHARAKTERYSTYKA INSTYTUCJI ZAUFANIA PUBLICZNEGO W ORZECZNICTWIE TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO, SĄDU NAJWYŻSZEGO ORAZ SĄDÓW POWSZECHNYCH

1. Wprowadzenie

Przy okazji dyskusji prowadzonej wokół zagadnienia zakresu pojęcia „zawodu zaufania publicznego”, zawartego w przepisie art. 17 ust. 1 Konstytucji, wydaje się, że warto zwrócić uwagę na poza konstytucyjny i pozaustawowy, jednak ukształtowany w orzecznictwie, termin „instytucja zaufania publicznego”¹.

* Mgr Jakub Pitera – radca prawny w kancelarii „DeBenedetti Majewski Szcześniak Kancelaria Prawnicza” Sp.K. w Warszawie.

¹ Takie wnioski można wyciągnąć porównując tezy stawiane przez P. Sarneckiego oraz M. Kuleszę. P. Sarnecki prezentuje pogląd, zgodnie z którym, możliwość zakwalifikowania danego zawodu do kategorii zawodów zaufania publicznego determinowana jest szczególnymi cechami tego zawodu, jak: powierzanie osobie wykonującej taki zawód przez klientów określonych dóbr, wykonywanie zawodu wiąże się z koniecznością otrzymywania informacji o charakterze intymnym oraz konieczność posiadania przez osobę wykonującą zawód wiedzy profesjonalnej (zob.: P. Sarnecki, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 2001 r., I CKN 1217/98*, „Palestra” 2002, nr 5–6 oraz tegoż, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji) na przykładzie adwokatury*, [w:] *Konstytucja-Wybory-Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, (pod red. L. Garlickiego), Warszawa 2000, s. 155 i n.). Całkowicie odmienny pogląd prezentuje M. Kulesza. Jego zdaniem nie istnieje katalog zawodów zaufania publicznego, zaś kategoria zaufania publicznego odnosi się nie tyle do samego zawodu, jego cech, ile do stanu, czy też stopnia jego zorganizowania. Kategoria zaufania publicznego dotyczy bowiem prezentowanego przez dane środowisko poziomu deontologicznego i jego trwałego zorganizowania w sensie

Przepis art. 17 ust. 1 Konstytucji umożliwia tworzenie w drodze ustawy samorządów zawodowych, reprezentujących osoby wykonujące zawody zaufania publicznego. Należy jednak zauważyć, że Konstytucja odnosi się do osób wykonujących zawód zaufania publicznego a zatem osób fizycznych. Zawarte w art. 17 ust. 1 Konstytucji sformułowanie „osoby wykonujące zawody zaufania publicznego”, wyraźne podkreśla fakt indywidualnego wykonywania zawodu zaufania publicznego przez jednostkę. Choć praca wykonywana w ramach zawodu zaufania publicznego może być świadczona w ramach zatrudnienia przez osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, to jednak Konstytucja wskazuje na jej indywidualny charakter oraz związek z osobą, która ją świadczy. Nie jest bowiem możliwe wykonywanie zawodu ani przez osobę prawną, ani przez nieposiadającą osobowości prawnej jednostkę organizacyjną. Istotą zawodu jest występowanie nierozzerwalnego związku pomiędzy określoną pracą a wykonującą ją osobą fizyczną. Jej świadczenie odbywa się zatem zawsze osobiście. Nie ulega tym samym wątpliwości, że zakres podmiotowy art. 17 ust. 1 Konstytucji nie obejmuje osób prawnych oraz innych jednostek organizacyjnych. W rezultacie zarówno banki, fundusze inwestycyjne i emerytalne oraz koncesjonowanych domów składowych, określane w orzecznictwie oraz literaturze pojęciem „instytucja zaufania publicznego” nie są objęte zakresem art. 17 ust. 1 Konstytucji². Niemniej jednak orzecznictwo oraz doktryna, w odniesieniu do niektórych kategorii podmiotów z powodzeniem posługują się pojęciem „instytucja zaufania publicznego”. Pojęcie „instytucja zaufania publicznego” występuje w orzecznictwie zarówno przy okazji dokonywania wykładni norm konstytucyjnych, jak również przepisów aktów rangi ustawowej. Na marginesie warto zauważyć, że orzecznictwo posługiwało się pojęciem „instytucja zaufania publicznego” nie tylko w okresie przedkonstytucyjnym, ale również w poprzednim systemie polityczno-gospodarczym³. Należy również zaznaczyć, że pojęcie „instytucja zaufania publicznego” nie jest jedynym, które celu podkreślenia szczególnego

społecznym i tradycyjnym. Czynniki stwarzają możliwość powierzenia grupie osób wykonujących dany zawód, wykonywania w imieniu własnym funkcji władztwa publicznego. Wyłączne prawo do dokonania oceny i obdarzenia zaufaniem publicznym posiada ustawodawca (zob.: *Pojęcie zawodu zaufania publicznego*, wystąpienie M. Kuleszy na konferencji „Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja vs. wolność wykonywania zawodu” zorganizowanej przez Komisję Polityki Społecznej i Zdrowia Senatu RP oraz Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w dniu 8.4.2002 r., stenogram z konferencji, s. 15).

² O instytucji zaufania publicznego także: A. Janiak, *Bank jako instytucja zaufania publicznego*, „Głosa – Przegląd Prawa Gospodarczego” 2003, nr 2, s. 17; S. Gurgul, *Jeśli nie ma z czego płacić długów*, „Rzeczpospolita” z 9.12.1999 r.

³ Wyrok SN z 3.3.1971 r., II CR 8/71, OSNC 1971, nr 10, poz. 183.

statusu niektórych przedsiębiorców w obrocie prawnym stosuje orzecznictwo lub doktryna. W odniesieniu do domów składowych pojawia się bowiem określenie „przedsiębiorca zaufania publicznego”⁴. Choć oba terminy, „instytucja zaufania publicznego” oraz „przedsiębiorca zaufania publicznego”, należy uznać za w pełni racjonalne i uzasadnione, co będą chciał uzasadnić w niniejszym artykule, to jednak nie znajdują one swojego źródła w przepisach ustawy zasadniczej.

2. Instytucja zaufania publicznego w piśmiennictwie

Przed przystąpieniem do analizy orzecznictwa warto przyjąć się piśmiennictwu oraz sformułowanym w nim poglądom zakresu pojęcia instytucji zaufania publicznego oraz jego charakterystyki. W literaturze przedmiotu przyjmuje się pogląd, zgodnie z którym instytucje zaufania publicznego to podmioty, których działalność podlega regulacjom ustawowym. Szereg autorów wskazuje na bank jako przykład instytucji zaufania publicznego. W ocenie komentatorów Prawa bankowego posiadanie przez bank szczególnego statusu wiąże się z koniecznością wprowadzenia przez ustawodawcę szeregu ograniczeń w prowadzonej działalności gospodarczej. Z. Ofiarski stwierdza, że banki są jednostkami organizacyjnymi (instytucjami) zaufania publicznego, wobec których ze szczególnym natężeniem powinna być stosowana reguła prowadzenia działalności na podstawie i w granicach obowiązującego prawa⁵. W opinii K. Płończyka istnienie w Prawie bankowym przepisu karnego, przewidującego sankcję za prowadzenie działalności bankowej bez zezwolenie, ma na celu ochronę obywateli oraz interes samych banków jako instytucji zaufania publicznego⁶. Również E. Fojcik-Mastalska wskazuje, że określenie przez ustawodawcę warunków podjęcia działalności bankowej ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa i profesjonalizmu w działalności powstającego dopiero banku jako instytucji zaufania publicznego⁷.

⁴ Zob. K. Zacharzewski, *Dom składowy jako przedsiębiorca zaufania publicznego*, „Studia Prawnicze” 2001, nr 1, s. 71.

⁵ Z. Ofiarski, *Prawo dewizowe. Komentarz*, Zakamycze 2003, kom. do art. 27.

⁶ K. Płończyk [w:] F. Zoll (red.), A. Adamek, K. Bitner-Przybylska, M. Brożyna, M. Chudzik, A. Frań, I. Karasek, K. Kohutek, K. Korus, R. Kwaśnicki, J. Lachner, J. Molis, M. Olczyk, K. Płończyk, P. Podlasko, M. Porzycki, A. Rataj, D. Rogoń, M. Rusinek, M. Spyra, T. Spyra, S. Szuster, P. Tereszkiwicz, A. Waclawik, E. Wejman, M. Wyrwiński, *Prawo bankowe. Komentarz*, t. I i II, Zakamycze 2005, kom. do art. 171.

⁷ E. Fojcik-Mastalska [w:] M. Bączyk, L. Góral, E. Fojcik-Mastalska (red.), J. Pisuliński, W. Pżyziół, *Prawo bankowe. Komentarz*, wyd. IV, Warszawa 2005.

Literatura zwraca uwagę na odmienny sposób prowadzenia działalności gospodarczej przez instytucje zaufania publicznego. Przywoływany już L. Góral wskazuje na ustawowy obowiązek posiadania i utrzymywania przez bank funduszy własnych. Zdaniem tego autora stabilne fundusze własne banku są jednym z elementów nadających bankowi status instytucji zaufania publicznego⁸. Niektórzy spośród autorów wskazują także na konieczność wprowadzania ograniczeń w przypadku umów, których stronami mogą być instytucje zaufania publicznego. Zdaniem K. Kohutka wprowadzenie do Prawa bankowego umowy agencyjnej jako obligatoryjnego stosunku prawnego, stanowiącego wyłączną podstawę do powierzenia przez bank osobie trzeciej wykonywania określonych czynności bankowych (tj. outsourcingu), miało na celu zagwarantowanie ochrony szczególnej pozycji banku oraz jego interesów jako instytucji zaufania publicznego⁹. Umowa agencyjna jest bowiem umową nazwaną i stanowi element profesjonalnego obrotu gospodarczego. Poprzez zagwarantowanie bezpieczeństwa finansowego banku jako instytucji zaufania publicznego, ma zapewnić bezpieczeństwo środkom pieniężnym zdeponowanym na rachunkach bankowych¹⁰. W opinii tego samego autora kolejnym elementem wskazującym na posiadanie przez bank statusu instytucji zaufania publicznego jest sformułowanie w Prawie bankowym przesłanek, od których uzależniona jest możliwość posłużenia się przez bank outsourcingiem¹¹.

Również możliwość wprowadzania zarządu komisarycznego wskazywana jest jako konieczny element funkcjonowania instytucji zaufania publicznego¹².

W literaturze zwraca się również uwagę na obowiązek przestrzegania tajemnicy bankowej jako czynnik kwalifikujący dany podmiot do kategorii instytucji zaufania publicznego¹³. Zdaniem J. Majewskiego tajemnica bankowa chroniąc interes ekonomiczny banków i ich klientów, kreuje prestiż banków jako instytucji zaufania publicznego, przysparzając im klientów¹⁴. Zdaniem H. Dzwonkowskiego status instytucji zaufania publicznego nadaje bankom tajemnica bankowa. Przywołany aktor

⁸ L. Góral [w:] *ibidem*.

⁹ Ustawa z 29.8.1997 r. – Prawo bankowe (t.j.: Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665 z późn. zm.) (dalej: „Prawo bankowe”).

¹⁰ K. Kohutek [w:] F. Zoll (red.) i in., *op.cit.*, kom. do art. 6(a).

¹¹ K. Kohutek [w:] *ibidem*, kom. do art. 6(c).

¹² K. Kohutek [w:] *ibidem*, kom. do art. 144.

¹³ Problematyka tajemnicy bankowej została szeroko omówiona przez M. Bączyk (zob. M. Bączyk i in., *op.cit.*, s. 530–572), Z. Ofiarskiego (zob. tenże, *Prawo bankowe*, Zakamycze 2004, s. 205–212), J. Molis (zob. F. Zoll (red.) i in., *op.cit.*, t. II, s. 221–264).

¹⁴ J. Majewski [w:] O. Górniok (red.), *Prawo karne gospodarcze. Prawo gospodarcze i handlowe*, t. 10, Warszawa 2003, s. 296.

wskazuje jednocześnie na utrwalenie szczególnego statusu banków nie tylko w obowiązujących przepisach ale również w zwyczaju¹⁵. Taki sam pogląd prezentuje K. Kohutek¹⁶.

Do instytucji zaufania publicznego literatura zalicza również inne podmioty, których działalność ma istotne znaczenie dla obrotu gospodarczego. L. Góral, w oparciu o przepisy prawa wspólnotowego, do instytucji zaufania publicznego zalicza instytucje kredytowe. Zdaniem autora posiadany przez nie charakter instytucji zaufania publicznego, wynika z faktu prowadzenia przez te podmioty działalności depozytowej, polegającej na przyjmowaniu depozytów publicznych i innych funduszy od ludności lub emitowaniu środków płatniczych w formie pieniądza elektronicznego¹⁷. R. Jastrzębski do instytucji zaufania publicznego zalicza domy składowe. Wskazywać ma na to publicznoprawna pozycja domów składowych, a w szczególności ustawowy obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa obrotu dowodami składowymi¹⁸. Z kolei M. Zdyb, obok banków, do instytucji zaufania publicznego zalicza fundusze inwestycyjne, które są podmiotami pośredniczącymi w lokowaniu kapitału. Wynika to z faktu, że działalność funduszy ma doniosłe znaczenie zarówno z punktu widzenia interesów jednostkowych, jak i interesu publicznego. Jak zauważa M. Zdyb skoro fundusze gromadzą oszczędności milionów konsumentów oraz wolne środki przedsiębiorców, są zatem instytucjami zaufania publicznego. Z tego względu, w opinii M. Zdyba w przypadku funduszy inwestycyjnych obowiązuje zasada ograniczonego ryzyka inwestycyjnego przejawiająca się w konieczności ograniczania ryzyka inwestycyjnego poprzez wprowadzanie ustawowych wymogów odnośnie zróżnicowania w ramach portfeli inwestycyjnych. Ograniczenie ryzyka w tym wypadku odbywa się poprzez limitowanie wielkości oraz rodzaju inwestycji, jak również nakładanie ustawowych rygów w zakresie zaciągania zobowiązań oraz udzielania gwarancji, poręczeń i pożyczek¹⁹. Ten sam autor zwraca również uwagę na konieczność zapewnienia przez ustawodawcę ochrony instytucji zaufania publicznego poprzez penalizację czynów polegających na oszukańcym wyłudzeniu kredytów, gwarancji bankowych, dotacji,

¹⁵ H. Dzwonkowski [w:] C. Kosikowski, H. Dzwonkowski, A. Huchla, *Ustawa Ordynacja podatkowa. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2002, kom. do art. 182.

¹⁶ K. Kohutek, *Komentarz do art. 45 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U.z 2003 r. Nr 86. poz. 804 z późn.zm.)*, LEX/el. 2005.

¹⁷ L. Góral [w:] M. Bączyk, L. Góral, E. Fojcik-Mastalska (red.), J. Pisuliński, W. Pyziół, op.cit.

¹⁸ R. Jastrzębski, *Domy składowe: umowa składu, dowody składowe. Komentarz do ustawy*, Warszawa 2004, kom. do art. 25.

¹⁹ M. Zdyb, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, Zakamycze 2000, kom. do art. 27.

subwencji i zamówień publicznych oraz innych przestępstw skierowanych przeciwko obrotowi gospodarczemu, w tym również zjawisku „prania brudnych pieniędzy”.

W literaturze wskazuje się również na przyjęty w społeczeństwie sposób postrzegania działalności prowadzonej przez instytucje zaufania publicznego, jako jedną z przesłanek regulowania ich działalności. M. Zdyb zwraca uwagę na istnienie autorytetu instytucji zaufania publicznego, który powinien korzystać z zagwarantowanych w ustawodawstwie mechanizmów ochronnych, czego przykładem są przepisy przeciwdziałające mechanizmowi potocznie określanemu „praniem brudnych pieniędzy”²⁰. L. Góral wskazuje na ryzyko kryzysu systemu bankowego, który może stać się przyczyną podważenia zaufania deponentów do banków. Stanowi to zdaniem autora ratio legis upoważnienia przez ustawodawcę Bankowego Funduszu Gwarancyjnego do udzielania bankom pomocy w sytuacji powstania niebezpieczeństwa niewypłacalności²¹.

Niektórzy autorzy zwracają również uwagę na fakt posiadania przez instytucje zaufania publicznego szczególnych uprawnień. M. Bączyk łączy fakt nadania przez ustawodawcę dokumentom bankowym moc prawną dokumentu urzędowego z posiadaniem przez nie statusu instytucji zaufania publicznego²².

Z przytoczonych powyżej opinii wynika, że operowanie pojęciem „instytucja zaufania publicznego” nie zawsze opiera się na jasnych kryteriach. Można również odnieść wrażenie, że niektórzy spośród wspomnianych autorów opowiadają się za zawężeniem terminu „instytucja zaufania publicznego” wyłącznie do instytucji finansowych w znaczeniu nadanym przepisami Kodeksu spółek handlowych.

3. Zakres nadzoru państwa nad instytucjami zaufania publicznego

Istnienie i działalność instytucji zaufania publicznego należy rozpatrywać w kategoriach zakresu nadzoru państwa a przede wszystkim możliwości wpływania na jej działania w określonych przez przepisy sytuacjach. Problematyka zarządu komisarycznego banku oraz

²⁰ Ibidem, kom. do art. 9.

²¹ L. Góral, *Prawo bankowe*, Warszawa 1997–2004.

²² M. Bączyk [w:] M. Bączyk, L. Góral, E. Fojcik-Mastalska (red.), J. Pisuliński, W. Pyziół, op.cit.

przysługujących mu uprawnień stanowiła przedmiot uchwały Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, która ma istotny wpływ na ustalenie zakresu podmiotowego i charakterystyki pojęcia „instytucja zaufania publicznego”²³. W opinii Sądu Najwyższego instytucja zarządu komisarycznego oraz inne środki postępowania naprawczego w stosunku do banków są przejawem realizacji uznawanej powszechnie w nowoczesnych systemach prawnych zasady poddania działalności bankowej szczególnej regulacji publiczno-prawnej. Wynika to z faktu posiadania przez banki wyjątkowej pozycji w systemie gospodarczym państwa, a w szczególności statusu instytucji zaufania publicznego. Na marginesie warto zauważyć, że również Trybunał Konstytucyjny w wyroku K 23/99 wskazuje na szczególne znaczenie instytucji zaufania publicznego, rozumianych jako zakłady ubezpieczeń, towarzystwa funduszy powierniczych oraz banki. W ocenie Trybunału posiadanie przez nie statusu instytucji zaufania publicznego wynika z faktu, że gromadzą one środki pieniężne znacznej liczby osób. W rezultacie, ewentualne nieprawidłowości w ich działalności mogą dotknąć interesów większych zbiorowości. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego stanowi to przesłankę poddania działalności instytucji zaufania publicznego regulacjom administracyjno-prawnym²⁴.

W ocenie Sądu Najwyższego regulacje dotyczące zasad funkcjonowania banków obejmują normy dotyczące tworzenia, organizacji, zrzeszania się, łączenia, likwidacji, przejęcia i upadłości banków oraz normy ograniczające szeroko rozumianą możliwość powstania niekorzystnej dla nich sytuacji finansowej. *Ratio* przepisów regulujących istnienie i działanie banków stanowi uznanie przez ustawodawcę stabilności systemu finansowego za podlegające szczególnej ochronie dobro publiczne. Podkreślenia wymaga, że w powyższej uchwale Sąd Najwyższy nie zawęził pojęcia instytucja zaufania publicznego, określił natomiast istotne elementy jej charakterystyki. Rozwijając tezę przywołanego orzeczenia należy zauważyć, że cechą instytucji zaufania publicznego jest istnienie ścisłego związku pomiędzy jej działalnością a dobrem publicznym wymagającym szczególnej ochrony. W rezultacie działalność instytucji zaufania publicznego ma bezpośredni wpływ na określone dobro publiczne. W przypadku banków dobrem publicznym jest stabilność systemu finansowego, zaś w przypadku jednostek powierzających bankom swoje środki pieniężne – własność. Jakiegokolwiek ewentualne nieprawidłowości w funkcjonowaniu

²³ Uchwała Izby Cywilnej SN z 30.4.1999 r., III CZP 61/98, OSNC 1999, nr 12, poz. 201.

²⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18.4.2000 r., K 23/99, „Glosa” 2000, nr 12, s. 47, OTK ZU 2000, nr 3 poz. 89.

instytucji zaufania publicznego mogłoby zatem zagrozić określonemu dobru publicznego. Konsekwencją powyższego jest konieczność poddania instytucji zaufania publicznego szczególnym regulacjom publicznoprawnym obejmującym zasady ich powstawania oraz działalności, jak również sprawowania nadzoru. Powyższy pogląd potwierdza wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18.4.2000 r. w sprawie o sygn. K 23/99²⁵. Warto przy tym zauważyć, że powołana uchwała Sądu Najwyższego również zawiera postulat konieczność takiego konstruowania przez ustawodawcę systemu nadzoru, który w określonych sytuacjach dopuści możliwość przejęcia przez uprawniony w tym celu organ nadzoru kierowania podmiotem (tj. wprowadzenia zarządu komisarycznego).

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że celem istnienia organów państwa sprawujących nadzór nad instytucjami zaufania publicznego jest zagwarantowanie ochrony interesu publicznego, a przede wszystkim publicznie chronionego dobra, którego dotyczy działalność instytucji zaufania publicznego. Z tego również względu tworzenie, organizacja, działalność, koncentracja, likwidacja i upadłość instytucji zaufania publicznego musi być poddana szczegółowym regulacjom.

4. Forma prawna instytucji zaufania publicznego

Istotnym elementem charakterystyki instytucji zaufania publicznego jest jej forma prawna. W wyroku w sprawie K 19/01, opierając się na praktyce, Trybunał Konstytucyjny dokonał zawężenia zakresu pojęcia instytucja zaufania publicznego do spółki akcyjnej uznając, że co do zasady instytucje zaufania publicznego posiadają formę spółek akcyjnych²⁶. Z powyższego stwierdzenia Trybunał wywiódł pogląd, że w przeciwieństwie do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, gdzie istnieje zawężony element osobowy, spółka akcyjna ma czysto kapitałowy charakter. Trybunał podkreślił często anonimowy charakter akcjonariatu, co łączy się z brakiem realnego wpływu na funkcjonowanie spółki oraz znaczną samodzielnością zarządu spółki akcyjnej. Z tego względu dopuszczalna jest zatem ingerencja organów w kształt osobowy organów spółek będących instytucjami zaufania publicznego. Wydaje się, że uwaga odnośnie formy prawnej instytucji zaufania publicznego i wynikającej z tego pozycji zarządu jest zbyt daleko idąca. O kwalifikacji danego podmiotu

²⁵ Ibidem.

²⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29.1.2001 r., K 19/01, OTK-A 2002, nr 1, poz. 1.

jako instytucji zaufania publicznego rozstrzyga prowadzona przez niego działalność oraz charakter dobra, w którym może ona wyrządzić szkody. Nie ma zatem znaczenia swoboda zarządu oraz anonimowość kapitału. Nawet gdyby znacznie ograniczyć swobodę zarządu, zaś akcjonariuszom bądź wspólnikom przyznać indywidualne uprawnienia w zakresie obsady organów, to w dalszym ciągu konieczność ochrony danego dobra publicznego uzasadniałby istnienie nadzoru nad składem osobowym organów instytucji zaufania publicznego. Nie ma bowiem gwarancji, że działania akcjonariuszy bądź wspólników nie mogłyby zagrozić dobru publicznego. Ponadto tezę Trybunału, że „zarząd spółki akcyjnej o wszystkim decyduje samodzielnie”, wobec wariantów ograniczeń, które w świetle przepisów Kodeksu spółek handlowych mogą być wprowadzone w statucie oraz regulaminach organów spółek kapitałowych, należy uznać za zbyt daleko idącą. Niezależnie od powyższego, zarząd spółki akcyjnej posiada jednak szeroki zakres uprawnień i w rezultacie na nim spoczywa odpowiedzialność za stan finansowy spółki. W konsekwencji Trybunał uznał, że zarówno akcjonariusze, jak i osoby, które powierzyły bankowi swoje pieniądze, są żywotnie zainteresowani najwyższymi kwalifikacjami członków zarządu. Stawianie zatem wysokich wymagań osobom ubiegającym się o stanowiska w zarządzie banku odpowiada uzasadnionym oczekiwaniom gospodarki i społeczeństwa co do poziomu funkcjonowania tego typu podmiotów. zachowania w obrocie najwyższej staranności. Przy okazji omówienia powyższego wyroku warto zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny nie ograniczył zakresu pojęcia instytucja zaufania publicznego wyłącznie do banków.

Nieco odmienny pogląd wyraził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18.2.2004 r. (sygn. K 12/03) stwierdzając, że zakres pojęcia „instytucja zaufania publicznego” obejmuje nie tylko osoby prawne oraz spółki prawa handlowego, ale również jednostki, których istnienie opiera się na właściwych przepisach prawach publicznego²⁷. Na marginesie warto zauważyć, że za instytucje zaufania publicznego Trybunał Konstytucyjny uznał także „instytucje wymiaru sprawiedliwości”. W przywołanym wyroku Trybunał Konstytucyjny dopuścił w niektórych wypadkach możliwość tworzenia w przepisach prawa, niedookreślonych i niewymiernych przesłanek podejmowania określonych działań nadzorczych w stosunku do instytucji zaufania publicznego (np. „dobro wymiaru sprawiedliwości”). Tego typu przesłanki mają zadanie ochronę zarówno samej instytucji zaufania publicznego, jak i jej autorytetu. Warto przy tym zauważyć, że w niektórych

²⁷ OTK-A 2004, nr 2, poz. 8.

wypadkach Trybunał Konstytucyjny dopuścił oparcie środków nadzoru o charakterze *ad personam* na nieostrych przesłankach.

5. Skład osobowy organów instytucji zaufania publicznego

Zasiadanie w organach instytucji zaufania publicznego wiąże się z pewnymi ograniczeniami praw i wolności, które w innych warunkach przysługiwałyby jednostce. Powyższy wniosek wynika z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 29.1.2001 r. (sygn. K 19/01)²⁸. W opinii Trybunału Konstytucyjnego zasada domniemania niewinności nie może być rozumiana tak szeroko, by ograniczała czy wręcz uniemożliwiała sprawowanie nadzoru nad instytucjami zaufania publicznego. Dlatego też, niezależnie od ewentualnych konsekwencji karnych (skazania, warunkowego umorzenia postępowania, jak i uniewinnienia), ustawodawca może wprowadzić inne prawne środki zabezpieczające, które stosowane będą zanim zapadnie prawomocny wyrok w sprawie karnej. Należy przy tym zauważyć, że ograniczenie zasady domniemania niewinności nie ogranicza położenia podejrzanego lub oskarżonego. W powołanym wyroku w sprawie K 19/01, dotyczącym środków stosowanych przez Komisję Nadzoru Bankowego²⁹ w postaci prawa do odmowy wyrażenia zgody na powołanie w skład zarządu banku, Trybunał Konstytucyjny uznał, że przyznanie w ustawie kompetencje Komisji nie są równoznaczne z przyznaniem jej prawa stosowania wobec kandydatów sankcji karnych, czy jakiegokolwiek innej formy represji. Celem tego typu kompetencji Komisji nie jest ograniczenie praw i wolności konkretnych osób, lecz stworzenie gwarancji prawidłowego funkcjonowania banków, które leży w interesie państwa i wszystkich jego obywateli. Powyższe twierdzenia zostały podtrzymane przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 19.10.2004 r.³⁰.

Biorąc pod uwagę tezy przytoczonych powyżej dwóch wyroków, należy zauważyć, że w opinii Trybunału Konstytucyjnego instytucjami zaufania publicznego są podmioty, nad którymi w interesie społecznym

²⁸ OTK ZU 2002, nr 1, poz. 1.

²⁹ Zwracam uwagę, że z dniem 1.1.2008 r. kompetencje Komisji Nadzoru Bankowego przeszły na Komisję Nadzoru Finansowego zaś sama KNB została zniesiona. Niezależnie od zaistniałych zmian uwagi Trybunału Konstytucyjnego zawarte w wyroku K 19/01 pozostają aktualne.

³⁰ Sygn. K 1/04; wyrok Trybunału Konstytucyjnego dotyczył konstytucyjności art. 2 pkt 1 i 2 ustawy z 23.4.2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks celny oraz o zmianie ustawy o Służbie Celnej (Dz.U. Nr 120, poz. 1122), wyrok opublikowano w OTK-A 2004, nr 9, poz. 93.

państwo musi sprawować skuteczny nadzór, co legitymizuje ustawodawcę do wyposażenia organów administracji w środki nadzoru nieraz wkraczające w sferę chronionych konstytucyjnie praw i wolności. Opierając się na zarysowanej przez Trybunał Konstytucyjny charakterystyce kompetencji Komisji Nadzoru Bankowego, można przyjąć tezę, zgodnie z którą konieczność sprawowania nadzoru nad instytucjami zaufania publicznego dopuszcza możliwość takiego określania zasad ich funkcjonowania, by zapewnić prawa klientów, zagwarantować przestrzeganie prawa oraz umożliwić dokonywanie okresowych ocen podmiotów, w tym również ich sytuacji ekonomicznej. Organy sprawujące nadzór nad instytucjami zaufania publicznego mogą zatem otrzymać od ustawodawcy kompetencje z zakresu polityki personalnej, jak na przykład weryfikacja i wyrażenie zgody na powierzenie funkcji członka zarządu, zawieszenie w pełnieniu funkcji, jak również odwoływanie. Ratio przyznania organowi środków nadzoru o charakterze *ad personam* jest zapewnienie, by instytucjami zaufania publicznego kierowały osoby dające najlepszą rękojmię prawidłowego wykonywania przez te podmioty. W przypadku instytucji posiadających formę spółek kapitałowych wymóg ten należy odnosić do członków zarządów. Wydaje się, że zarysowana powyżej relacja występująca pomiędzy organem nadzoru a instytucją zaufania publicznego może znaleźć zastosowanie nie tylko w odniesieniu do członków zarządów lub kluczowych pracowników, ale również do rad nadzorczych (komisji rewizyjnych), pracowników oraz osób trzecich wykonujących prace na zlecenie instytucji zaufania publicznego, o ile prace te pozostają w bezpośrednim związku z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Pogląd o dopuszczalności ograniczenia zasady domniemania niewinności w stosunku do osób zatrudnionych w instytucjach zaufania publicznego został również podtrzymany przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 17.12.2003 r. (SK 15/02)³¹. Na marginesie warto zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny ponownie odwołał się przy tym do pojęcia „instytucja zaufania publicznego”. W opinii Trybunału Konstytucyjnego specyfika wykonywanej funkcji oraz konieczność zagwarantowania zaufania publicznego, wiąże się z koniecznością narzucenia niektórym zawodom standardów opierających się na szczególnej przejrzystości, zaś

³¹ Sygn. SK 15/02; powołane orzeczenie dotyczyło zgodności przepisu art. 32 ust. 1 ustawy z 22.8.1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz.U. Nr 114, poz. 740 ze zm.), zgodnie z którym komendant wojewódzki policji, w przypadku powzięcia wiadomości o wszczęciu postępowania karnego przeciwko pracownikowi ochrony o przestępstwo przeciwko życiu, zdrowiu i mieniu, zawiesza prawa wynikające z licencji, do czasu wydania prawomocnego rozstrzygnięcia w sprawie. Wyrok został opublikowany w OTK-A 2003, nr 9, poz. 103.

wykonującym je zawodom zasad transparentności i uczciwości. Realizację tej zasady stanowi zarówno reglamentacja prawa do wykonywania niektórych zawodów, jak i prawo zawieszania ich wykonywania przez uprawnione do tego organy nadzoru. Zasad ta znajduje zastosowanie nie tylko w przypadku działalności prowadzonej w ramach wykonywanego zawodu, ale również prowadzonej przez instytucje zaufania publicznego. Ograniczenie wolności działalności gospodarczej należy bowiem uznać nie tylko za dopuszczalne ze względu na ważny interes publiczny, ale również za konieczne dla ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a przede wszystkim wolności i praw innych osób. *A contrario* – nieograniczona swoboda działalności „instytucji zaufania publicznego” może zagrozić wartościom objętym w art. 31 ust. 3 Konstytucji kategorią interesu publicznego. Z powołanych powyżej wyroków wynika, że działalność instytucji zaufania publicznego pozostaje w bezpośrednim związku z interesem państwa i społeczeństwa. W konsekwencji stawiana jest teza, że prawidłowe funkcjonowanie instytucji zaufania publicznego leży w interesie państwa i społeczeństwa.

Podkreślenia wymaga, że w opinii Trybunału Konstytucyjnego czasowe ograniczenie możliwości pełnienia funkcji w instytucji zaufania publicznego nie ma charakteru sankcji. Celem ich wprowadzenia nie jest ograniczenie praw poszczególnych osób, lecz stworzenie gwarancji prawidłowego prowadzenia reglamentowanej działalności gospodarczej, zgodnie z interesem publicznym. Zawieszenie określonych uprawnień, zarówno wynikających z ustawy, jak i licencji nie prowadzi do pozbawienia prawa wykonywania określonego zawodu, ale wyłącznie czasowego ograniczenia.

6. Zawieranie i wykonanie umów oraz odpowiedzialność z tytułu wyrządzonych szkód

Odrębnym zagadnieniem pozostaje kwestia wykonania lub nienależytego wykonania umowy przez instytucję zaufania publicznego i ewentualnych szkód wyrządzonych jej działaniem lub zaniechaniem. W przywoływanym już wyroku w sprawie o sygnaturze K 19/01, w odniesieniu do banków Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że są one zobowiązane do zachowania najwyższej staranności. Trybunał nie ograniczył tego obowiązku wyłącznie do samych banków i wydaje się, że można go rozciągnąć na inne instytucje zaufania publicznego. Stanowisko

Trybunału ma szczególne znaczenie dla konstruowania przepisów zarówno dotyczących nadzoru państwa nad instytucjami zaufania publicznego, jak i ich ewentualnej odpowiedzialności kontraktowej oraz deliktowej. W tym kontekście należy również wymienić wyrok Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, w którym odniesiono się do problemu odpowiedzialności instytucji zaufania publicznego³². W oparciu o niego można sformułować tezę o spoczywającym na instytucji zaufania publicznego obowiązku dochowania szczególnej dbałości w dokonywanych przez siebie rozliczeniach, zarówno z podmiotami, z którymi łączą ją stosunki prawne, jak i osobami trzecimi. W rezultacie ocena rozliczeń prowadzonych przez instytucję zaufania publicznego, jak również odpowiedzialność odszkodowawcza takiego podmiotu powinna być dokonywana z uwzględnieniem podwyższonego ryzyka. W przywołanym orzeczeniu Sądu Najwyższego, na przykładzie banku zwrócono również uwagę na szczególną, publicznoprawną rolę instytucji zaufania publicznego. Nie została ona jednak wyjaśniona. Biorąc powyższe pod uwagę można uznać, że podstawą uzyskania przez przedsiębiorcę statusu instytucji zaufania publicznego wynika z jego roli i zadań w relacjach gospodarczych, które określają właściwe przepisy.

W kontekście niewykonania lub nienależytego wykonania umów przez instytucje zaufania publicznego, warto zwrócić uwagę na orzecznictwo odnoszące się do problematyki związanej z zagubieniem dokumentów. Jak wynika z orzeczenia Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 16.4.1996 r. zagubienie przez bank dokumentacji należy oceniać negatywnie z punktu widzenia zaufania jako instytucji publicznej³³. Choć sąd apelacyjny nie nazwał wprost banku instytucją zaufania publicznego, to jednak przypisał mu status instytucji publicznej oraz potwierdził okoliczność korzystania ze szczególnego zaufania, co znajduje wyraz w spoczywających na nim obowiązkach (w tym wypadku dbałości o stan dokumentacji). Przywołany powyżej wyrok dosyć zdawkowo odnosi się do kwestii odpowiedzi na pytanie o zakres odpowiedzialności i konsekwencje naruszenia przez bank (instytucję zaufania publicznego) obowiązku dbałości o dobro oraz interesy klientów, w tym również dotyczącej ich dokumentacji. Nie ulega wątpliwości, że naruszenie przez instytucję zaufania publicznego prawidłowego wykonania spoczywających na niej obowiązków należy oceniać

³² Wyrok SN z 3.3.1971 r., II CR 8/71, OSNC 1971, nr 10, poz. 183.

³³ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 16.4.1996 r., I ACr 21/96, „Prawo Gospodarcze” 1996, nr 11, s. 59.

znacznie bardziej negatywnie niż w przypadku podmiotu nie uznawanego za instytucję zaufania publicznego.

Na marginesie powyższego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego warto zauważyć, że na instytucjach finansowych, w tym także banków, spoczywa obowiązek dbałości o środki zgromadzone na rachunkach klientów. Podyktowane jest to nie tylko koniecznością ochrony interesów klientów, ale również ich wierzycieli. Bank nie jest zatem uprawniony do zaspokajania swoich wierzytelności z rachunku

7. Ochrona danych osobowych

Istotnym zagadnieniem pozostaje odpowiedzialność instytucji zaufania publicznego z tytułu naruszenia ustawy o ochronie danych osobowych. Jak dotychczas orzecznictwo nie zajmowało się tym problemem. Tym niemniej należy zauważyć, że w sprawie toczącej się przez Naczelny Sąd Administracyjny, zakończonej wyrokiem z 12.6.2001 r., Generalny Inspektor powołał się na uzyskaną od Prezesa Narodowego Banku Polskiego z 19.10.2000 r. opinię, zgodnie z którą żadne względy organizacyjno-finansowe nie usprawiedliwiają sprzecznego z prawem przetwarzania danych osobowych klientów banków jako instytucji zaufania publicznego obowiązanych do ochrony interesów osób posiadających rachunki bankowe³⁴. W powyższej sprawie NSA odniósł się jednak wyłącznie do formalno-prawnych zagadnień, które miały kluczowe znaczenie w sprawie. Powyższe zagadnienie w dalszym ciągu pozostaje zatem nierozstrzygnięte przez orzecznictwo.

Powołanej powyżej opinii Prezesa NBP nie można odmówić racji. W tej sytuacji ewentualne wydanie orzeczenia w zbliżonej sprawie mogłoby stanowić istotny punkt wyjścia do przeprowadzenia rozważań nad obowiązkami instytucji zaufania publicznego w odniesieniu do powierzanych im przez klientów informacji poufnych. Biorąc pod uwagę poglądy podnoszone w dyskusji wokół pojęcia „zawód zaufania publicznego” de lege lata konieczne jest rozstrzygnięcie, czy cechą charakteryzującą instytucje zaufania publicznego jest uzyskiwanie przez nie poufnych informacji dotyczących swoich klientów.

³⁴ Wyrok NSA z 12.6.2001 r., II SA 3214/00, LEX nr 75525.

8. Pozycja instytucji zaufania publicznego w stosunkach cywilnoprawnych

Istotne znaczenie ma przywołane już orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie konstytucyjności przepisu uprawniającego banki do potrącania ze swojego długu przysługujących im, niewymagalnych wierzytelności w sytuacji, gdy podmiot będący dłużnikiem banku został postawiony w stan likwidacji oraz wyposażeń dokumentów bankowych w moc prawną dokumentów urzędowych, zaś niektórych z nich w moc prawną tytułów wykonawczych bez potrzeby uzyskiwania dla nich sądowych klauzul wykonalności³⁵. W opinii Trybunału istnienie tego typu rozwiązań jest jak najbardziej usprawiedliwione w prawie bankowym z uwagi na szczególne znaczenie gospodarczo-społeczne banków, jako podmiotów zaufania publicznego. W powołanym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny nakazał branie pod uwagę faktu, że banki działając jako osoby prawne (a zatem podmioty samodzielne) występują nie tylko w obronie swoich interesów, ale również w obronie interesów klientów. W opinii Trybunału Konstytucyjnego kredyty udzielone dłużnikom pochodzą między innymi ze środków zdeponowanych przez klientów banków. Na marginesie warto zauważyć, że powyższy pogląd odnosi się do wszystkich wierzytelności banków, które powstały na skutek dokonania czynności bankowych. Nie ulega zatem wątpliwości, że ryzyko utraty możliwości zaspokojenia przez bank swojej wierzytelności zagraża nie tylko interesom samego banku ale również klientów. Ewentualna upadłość banku połączona z niemożnością wypłaty środków klientom banków wiąże się z obciążeniem Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Konsekwencją opisanych powyższej zależności jest zatem wpływ na gospodarkę kraju. Nie ulega wątpliwości, że wskazana przez Trybunał Konstytucyjny zależność dotyczy również innych podmiotów będących instytucjami zaufania publicznego. Pozwala to na postawienie tezy o istnieniu bezpośredniej relacji pomiędzy działalnością instytucji zaufania publicznego a sytuacją ekonomiczną państwa. Implikuje również możliwość poddania instytucji zaufania publicznego szczególnym regulacjom, które mają na celu ochronę interesu publicznego. W opinii Trybunału Konstytucyjnego, uprzywilejowanie banku odnośnie opisanego powyżej uprawnienia nie pozostaje zatem w sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawnego, a zwłaszcza zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez

³⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16.5.1995 r., K 12/93 w sprawie konstytucyjności art. 52 i 53 ustawy z 31.1.1989 r. – Prawo bankowe, OTK 1995.

nie prawa. Uprzywilejowanie to nie pozostaje również w sprzeczności z prawem jednostki do sądu. Ustanowienie możliwości potrącenia przez bank ze swego długu wierzytelności, nie pozbawia bowiem dłużnika, podobnie jak w wymienionych wyżej przepisach, potrącenia wierzytelności przewidzianych w kodeksie cywilnym, możliwości dochodzenia swoich praw na drodze postępowania sądowego. W oparciu o powyższe orzeczenie można postawić tezę, zgodnie z którą nadanie przez ustawodawcę niektórym podmiotom szczególnych, uprzywilejowanych uprawnień w zakresie dochodzenia swoich praw jest dopuszczalne w odniesieniu do instytucji zaufania publicznego. Jednocześnie tego typu uprawnienia nadawana i wykonywane powinny być w granicach interesu publicznego, który rozumiany jest zarówno wąsko, jako dobra powiązanych z nim osób trzecich, jak i szeroko.

9. Podsumowanie

Z przedstawionych powyżej orzeczeń wynika, że istnieje kategoria podmiotów, które można określać mianem „instytucji zaufania publicznego”. Przywołane orzeczenia wskazują, że choć pojęcie „instytucji zaufania publicznego” jest stosunkowo szerokie, to jednak znajduje zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do podmiotów posiadających omówione powyżej cechy. Wyłącznie podmiot spełniający określone kryteria może zostać uznany za „instytucję zaufania publicznego”. Decydujące w tym wypadku znaczenie ma zarówno rodzaj prowadzonej działalności, pozycja oraz znaczenie w obrocie gospodarczym. Nie ulega wątpliwości, że instytucjami zaufania publicznego są podmioty, w przypadku których niewłaściwe prowadzenie działalności może doprowadzić do wyrządzenia istotnych szkód, a nawet do naruszenia interesu publicznego. Dobrem publicznym, które wymaga ochrony w związku działalnością instytucji zaufania publicznego nie jest wyłącznie system ekonomiczno-gospodarczy państwa, ale również każde inne dobro publicznie chronione w znaczeniu wąskim. Należy zatem wskazać na wymienione w art. 31 ust. 1 Konstytucji bezpieczeństwo oraz porządek publiczny, środowisko naturalne, zdrowie i moralności publiczna, wolności i prawa jednostek. Powyższy warunek można jednak odnieść do każdej działalności gospodarczej podlegającej reglamentacji, co mogłoby prowadzić do inflacji pojęcia „instytucja zaufania publicznego”. Uznawanie każdego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą poddaną przez ustawodawcę reglamentacji byłoby błędem.

Na marginesie warto zauważyć, że przywołane orzeczenia oraz poglądy z doktryny wyraźnie wyróżniają „instytucje zaufania publicznego” spośród kategorii podmiotów, których działalności gospodarcza podlega reglamentacji. Na potrzeby wyłącznie teorii prawa warto zatem podjąć próbę określenia dodatkowych przesłanek stosowania pojęcia „instytucja zaufania publicznego”. Istotnym elementem, charakteryzującym „instytucję zaufania publicznego” jest prowadzenie działalności w oparciu o powierzane jej przez większe zbiorowości ludzkie konstytucyjnie chronionych dóbr³⁶. Należy jednak podkreślić, że okoliczność nawiązania stosunku prawnego z instytucją zaufania publicznego, nie tylko nie jest czynnością z zakresu bieżących czynności życia codziennego, ale może mieć istotny wpływ na sytuację życiową klienta. Również rozmiar oraz rodzaj powierzonych dóbr ma szczególne znaczenie z racji ich wpływu na sytuację życiową klienta lub jego najbliższych (np. oszczędności, składki odprowadzane w związku zawarciem umowy ubezpieczenia). Na marginesie należy zauważyć, że rozmiar powierzanych dóbr należy oceniać przez pryzmat sytuacji klienta instytucji zaufania publicznego. Naruszenie dobra o tak istotnym znaczeniu dla klienta przez instytucję zaufania publicznego może zatem odbić się na sytuacji życiowej jednostki lub jego najbliższych. Istnienie zależności rodzi pomiędzy „instytucją zaufania publicznego” a jej klientami szczególną relację zaufania odbiegającą od występującej pomiędzy stronami innych umów zawieranych w obrocie gospodarczym. W rezultacie powstaje uzależnienie, które w przypadku zaprzestania lub uniemożliwienia prowadzenia działalności przez „instytucję zaufania publicznego” (np. upadłość, likwidacja, wstrzymanie działalności, defraudacja powierzonego mienia) mogłoby wyrządzić danej zbiorowości istotne szkody. Dodatkowym elementem charakteryzującym instytucję zaufania publicznego jest realizacja przez tę kategorię podmiotów zadań o charakterze publicznym. W szeregu wypadków podmioty, które w przywołanych orzeczeniach zostały zaliczone do kategorii instytucji zaufania publicznego realizują zadania powierzone przez ustawodawcę. Instytucje zaufania publicznego pomimo realizacji zadań o charakterze publicznym są jednak podmiotami prawa prywatnego, którym zadania zostały powierzone przez państwo w wyniku procesu prywatyzacji sfer dotychczas zastrzeżonych do wyłącznej działalności państwa. Przykładem może być prowadzenie przez banki rozliczeń świadczeń pochodzących ze środków publicznych, gromadzenie i inwestowanie środków przez otwarte fundusze emerytalne, czy też zarządzanie OFE

³⁶ Tezę tę potwierdza cytowane wcześniej orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 18.4.2000 r., K 23/99, „Glosa” 2000, nr 12, s. 47, OTK ZU 2000, nr 3, poz. 89.

przez powszechne towarzystwa emerytalne. Realizacją zadań publicznych będzie również zawieranie obowiązkowych umów ubezpieczenia przez zakłady ubezpieczeń. Niekontrolowane i nieprzewidziane zaprzestanie działalności przez instytucję zaufania publicznego, czy też jej nieprawidłowe funkcjonowanie będzie zatem każdorazowo odbijało się na sposobie realizacji zadań zleconych przez państwo a tym samym zapewnianiu przez państwo wykonania spoczywających na nim obowiązków. Nie ulega wątpliwości, że nieprawidłowe działanie instytucji zaufania publicznego będzie czyniło iluzorycznymi wykonywanie przez państwo zadań. Instytucja zaufania publicznego jest zatem podmiotem, który pomimo swojego prywatnoprawnego charakteru realizuje zadania o charakterze publicznym.

Biorąc powyższe pod uwagę należy zauważyć, że o posiadaniu przez dany podmiot charakteru „instytucji zaufania publicznego” nie może zdecydować ustawodawca ale specyfika, rola oraz znaczenie, jakie odgrywa jego działalność w obrocie gospodarczym. Ustawodawca musi dokonać oceny, który rodzaj podmiotów to „instytucje zaufania publicznego”, by następnie zrealizować spoczywający na nim obowiązek zapewnienia efektywnego systemu nadzoru oraz określenia warunków podejmowania i wykonywania działalności. Taki system nadzoru powinien opierać się na jednym lub kilku organach administracji publicznej, wyposażonego w kompetencje, nieraz daleko ingerujące w sferę wolnościową jednostki. Na ustawodawcy ciąży również obowiązek stworzenia takich form ustawowych prowadzenia działalności gospodarczej, by zminimalizować ryzyko, które jej towarzyszy.

Z przytoczonego powyżej orzecznictwa wynika, że pojęcie „instytucja zaufania publicznego” posiada znacznie szersze znaczenie niż „przedsiębiorca zaufania publicznego”. W pierwszym wypadku „instytucją” może być każdy podmiot, w drugim zaś wyłącznie przedsiębiorca, czyli podmiot prowadzący działalność gospodarczą. Przedstawiona charakterystyka instytucji zaufania publicznego pozwala bowiem objąć tym pojęciem także inne podmioty niż tylko instytucje finansowe, na co mogłyby wskazywać przytoczone we wstępie do niniejszego artykułu poglądy doktryny oraz niektóre z orzeczeń.

Podsumowując niniejszy, wyłącznie przyczynkowy artykuł, za korzystne dla obrotu prawnego należałoby uznać ustalenie jednolitej wykładni pojęcia „instytucja zaufania publicznego”. *De lege lata* pozwoliłoby to stworzyć spójny wzorzec oceny działań (czynności – rozumianych jako działanie i zaniechanie) podmiotów zaliczanych do tej kategorii „instytucji zaufania publicznego”.