

Jan Szczygieł*
ORCID: 0000-0001-8273-614X
jan.szczygiel@oirpwarszawa.pl

Klauzula generalna interesu publicznego jako przesłanka wszczęcia przymusowej restrukturyzacji

Streszczenie

Artykuł omawia zagadnienie klauzuli generalnej interesu publicznego w kontekście przymusowej restrukturyzacji. Rozważania w nim poczynione zmierzają do przedstawienia istoty klauzuli interesu publicznego, jej źródeł i funkcji w obrocie publicznoprawnym, a także przesłanek jej stosowania w procedurze przymusowej restrukturyzacji. W artykule scharakteryzowano nie tylko koncepcję interesu publicznego w prawie polskim i unijnym, lecz zwrócono uwagę na jego rolę w funkcjonowaniu rynku finansowego. Artykuł, jako pierwsze opracowanie w polskiej literaturze prawniczej dotyczące przesłanek wszczęcia przymusowej restrukturyzacji, podejmuje próbę ukazania przesłanek interpretacyjnych klauzuli interesu publicznego w przymusowej restrukturyzacji.

Słowa kluczowe: klauzula generalna, interes publiczny, przymusowa restrukturyzacja

JEL: K10, G21

General Public Interest Clause as a premise for initiating resolution

Abstract

The article discusses the issue of the general public interest clause in the context of resolution. The considerations are aimed at showing the essence of the public interest clause, its sources and functions in public and legal transactions, as well as the premises for its application in the resolution procedure. The article presents not only the concept of the public interest in the Polish and EU law, but also its role in the functioning of the financial market. Being the first study in the Polish legal literature on the premises for initiating resolution, the article attempts to present the premises for interpreting the public interest clause in resolution.

Key words: General Clause, Public Interest, resolution

* Jan Szczygieł – doktor nauk prawnych, radca prawny w Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Wyrażone w artykule opinie stanowią osobiste zapatrywania autora na podnoszone kwestie i nie są oficjalnymi stanowiskami Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

Wstęp

W klauzuli generalnej interesu publicznego jak w soczewce skupiają się wartości istotne w danym czasie i miejscu. Klauzula ta odgrywa niebagatelną rolę w praktyce decyzyjnej Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w przymusowej restrukturyzacji (dalej: BFG lub Fundusz). Autor artykułu zmierza do omówienia problematyki interesu publicznego w kontekście przymusowej restrukturyzacji, a w szczególności wykazania, po pierwsze, że interes publiczny w przymusowej restrukturyzacji nie ma jednoznacznej definicji. Po drugie, że jest nadrzędną wartością, determinowaną czynnikami w postaci: zapewnienia stabilności finansowej, ograniczenia zaangażowania funduszy publicznych, zapewnienia kontynuacji realizowanych przez podmiot funkcji krytycznych, a także ochrony deponentów i inwestorów objętych systemem rekompensat oraz środków powierzonych podmiotowi przez jego klientów. Rozważania te zmierzają do wyjawienia sedna klauzuli interesu publicznego w procedurze przymusowej restrukturyzacji, jej źródeł i funkcji w obrocie publicznoprawnym, a także przesłanek jej stosowania.

Niniejszy artykuł jest pierwszym opracowaniem w polskiej literaturze prawniczej zmierzającym do wywołania dyskusji nad naturą prawną i kształtem procedury administracyjnej w procesie przymusowej restrukturyzacji. Problematyka ustawowego nakazu podjęcia działań w interesie publicznym jest wielowątkowa i z pewnością wykraczająca poza ramy niniejszego opracowania. Autor omawia nie tylko koncepcję interesu publicznego w prawie polskim i unijnym, lecz skupia się przede wszystkim na wskazaniu jego roli w funkcjonowaniu rynku finansowego oraz podejmuje próbę zebrania przesłanek interpretacyjnych klauzuli interesu publicznego w przymusowej restrukturyzacji. Nie jest bowiem możliwe sformułowanie wyczerpującego katalogu interpretacyjnego klauzuli interesu publicznego w kontekście konieczności podjęcia działań przymusowej restrukturyzacji.

1. Koncepcja interesu publicznego w prawie polskim

Trafnie w piśmiennictwie dostrzega się obfitość w języku polskim zwrotów niedookreślonych i niejednoznacznych, które nie ułatwiają polskiemu prawodawcy zadania w zakresie stanowienia precyzyjnych aktów prawnych (Wronkowska, Zieliński 1997, s. 13). Polski system prawny dysponuje sporym wachlarzem klauzul generalnych, których interpretacja stanowi źródło licznych dyskusji (zob. m.in. Leszczyński 2001, *passim*; Choduń i in. 2013, *passim*). Jedną z takich klauzul jest „interes publiczny”, którego cechą jest odesłanie do ocen pozaprawnych. Ten element klauzul generalnych sprowadza się do założenia, że odesłanie obejmuje społecznie akceptowane wartości, funkcjonujące w powszechnej świadomości, odnoszone przez organ administracji publicznej do stanu faktycznego sprawy administracyjnej (Leszczyński 2001, s. 32). To właśnie odesłanie do wartości funkcjonujących w społeczeństwie i osadzenie w szerszym kontekście czyni klauzulę interesu publicznego niemożliwą do zbiorczego i generalnego ujęcia w ramach tekstu aktu prawnego (Blicharz 2004, s. 39).

Klauzule generalne uelastyczniają brzmienie przepisów prawa, pozwalając na ich dostosowanie do aktualnych realiów społecznoprawnych, czyniąc przepisy prawa ponadczasowymi. Jednakże posłużenie się przez ustawodawcę w tekście aktu prawnego klauzulą generalną przenosi na organ stosujący prawo ciężar wypełnienia normy prawnej określoną treścią. Trafnie w tym kontekście w piśmiennictwie przyjmuje się, że pojęcie „klauzula generalna” nie obejmuje swym zakresem całej jednostki redakcyjnej przepisu, lecz wyłącznie zwrot niedookreślony, którym posłużono się w tym przepisie (Ziemiński 1980, s. 242).

Przedstawienie sposobu rozumienia klauzuli generalnej interesu publicznego wymaga uprzedniego spojrzenia na zbiorczą kategorię interesu w prawie administracyjnym. Pojęcie to występuje w wielu aktach prawnych, choć w żadnym z nich nie jest definiowane, co w zestawieniu z materią poszczególnych ustaw czyni pojęcie interesu wyrażeniem wieloznacznym. Pojęcie interesu, jak zgodnie przyjmuje się w doktrynie, stanowi relację o złożonym charakterze, zachodzącą pomiędzy stanem faktycznym a jego oceną dokonywaną z punktu widzenia potencjalnych lub rzeczywistych korzyści, jakie ten stan niesie dla jednostki lub grupy społecznej (por. Lang 1972, s. 98; Jakimowicz 2002, s. 114). Interes może mieć zarazem charakter obiektywny, gdy ocena korzyści w odniesieniu do stanu faktycznego jest dokonywana niezależnie od przekonań jednostki lub grupy społecznej, bądź subiektywny, gdy istnienie interesu zachodzi wyłącznie w przekonaniu osoby będącej beneficjentem ocenianej korzyści (Jakimowicz 2002, s. 114).

W nawiązaniu do powyższego, nie ulega wątpliwości, że interes publiczny jest przeciwieństwem interesu prywatnego, mającego charakter subiektywny, w znacznej mierze kształtowanego przez jednostkę. Jednakże pojęcie interesu publicznego w piśmiennictwie bywa utożsamiane z sumą indywidualnych interesów (Skóra 2002, s. 147; pogląd odmienny zob. Wyrzykowski 1986, s. 32). Interes publiczny nie może bowiem funkcjonować całkowicie w oderwaniu od interesów jednostek. Doktryna okresu międzywojennego przyjmowała, że: „(p)ubliczny interes, stanowiąc sam przez się pojęcie oderwane i nie dające się ująć konkretnie, nabiera pełnej treści dopiero przez zestawienie z prawem poszczególnej jednostki, jako namiastki wszelkiej społeczności”¹. Zarazem zakładano wyższość interesu społecznego nad interesami jednostkowymi². Późniejsze piśmiennictwo trafnie sprzeciwiało się koncepcji zakładającej nadrzędność interesu publicznego (społecznego) nad interesami poszczególnych jednostek, opowiadając się za potrzebą wagi obu interesów (Wyrzykowski 1986, s. 196–197).

Pojęcie interesu publicznego jest immanentnie związane z kontekstem społecznym i politycznym (Wyrzykowski 1986, s. 47), którego dopełnieniem są wartości nie tylko w wymiarze ekonomicznym i związanego z nimi dobrobytu materialnego (Blicharz, Kania 2010, s. 20), lecz także etycznym (Szaraniec 2011, s. 247). Pozostaje zarazem pojęciem multidyscyplinarnym oraz dynamicznym, ulegającym zmia-

¹ Modliński 1932, s. 3, cyt. za Zdyb 2013, s. 139.

² *Ibidem*, s. 16 i n.

nom zachodzącym w społeczeństwie i państwie w miarę upływu czasu (Modliński 1932, s. 15). Dostrzegalna jest przy tym tendencja do częstego utożsamiania interesu publicznego z pojęciem dość szeroko rozumianego interesu społecznego, czy wręcz traktowaniem obu pojęć zamiennie (Wyrzykowski 1986, s. 45). Przyczyny takiego dualizmu nazewnictwa trafnie w piśmiennictwie upatruje się w zaszłościach historycznych i minionym ustroju PRL, kładącym nacisk na korzyści społeczeństwa (Duda 2008, s. 20). Równie często pojęcie interesu publicznego bywa kojarzone z pojęciem interesu państwa. Jednakże, jakkolwiek interes publiczny w wielu aspektach może być zbieżny z interesem państwa, nie powinien być z nim utożsamiany, gdyż realnie możliwe jest wystąpienie konfliktu interesu społecznego (w obszarze pewnych grup) z interesami państwa (Wyrzykowski 1986, s. 205; Zimmermann 2017). Co więcej, uprawniony wydaje się wniosek, że klauzula interesów państwa ma węższy zakres i zawiera się w klauzuli interesu publicznego³. Interesu publicznego nie należy również utożsamiać z interesem prawnym (Wróbel 2000, s. 703–704), o którym mowa w przepisach art. 28 i 217 § 2 pkt 2 k.p.a.⁴.

Niezasadne jest również utożsamianie interesu publicznego z pojęciem dobra wspólnego. Podkreślić należy, że Konstytucja RP odwołuje się do obu tych pojęć. Taki sposób sformułowania postanowień Konstytucji RP podaje w wątpliwość możliwość używania ich zamiennie. Wydaje się, że pojęcie dobra wspólnego ma szerszy zakres niż pojęcie interesu publicznego, które się w nim zawiera. Definiując klauzulę interesu publicznego, jako ogólnego wyznacznika granic wolności i praw jednostki, Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku, że analizowane łącznie wartości wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wyrażają koncepcje interesu publicznego obejmując sześć kategorii (interesów) o bardziej szczegółowym charakterze⁵. Ujęte w art. 31 Konstytucji RP wartości nie stanowią jednak katalogu zamkniętego wypełniającego klauzulę interesu publicznego, którą to wypełniają także inne wartości niewymienione *expressis verbis* w art. 31 ust. 3 Konstytucji⁶, np. jawność życia publicznego, obronność państwa czy przeciwstawienie się oszustwom i nadużyciom podatkowym⁷.

Dynamiczny charakter klauzuli interesu publicznego sprawia, że pojęcie to podlega nieustannej swoistej ewolucji wraz z zachodzącymi w społeczeństwie zmianami etyczno-obyczajowymi. W piśmiennictwie przedstawia się kilka koncepcji sposobu wypełnienia zakresu treściowego klauzuli generalnej interesu publicznego (zob. Żurawik 2021, s. 393 i przywołaną tam literaturę). Obecnie, jedną z podstawowych

³ Do wniosku takiego prowadzi wykładnia aktów prawnych, w tym m.in. art. 10 ust. 3 pkt 3, czy art. 11 ust. 2 ustawy z 6.03.2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2021 r., poz. 162 ze zm.), w których posłużono się sformułowaniem „ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa”.

⁴ Ustawa z 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.).

⁵ Wyrok TK z 21.06.2005 r., P 25/02, OTK-A 2005/6/65. Do kategorii tych należą: bezpieczeństwo prawne, porządek publiczny, ochrona środowiska, ochrona zdrowia publicznego, ochrona moralności publicznej, wolność i prawa innych osób.

⁶ Wyrok TK z 8.07.2008 r., K 46/07, OTK-A 2008/6/104.

⁷ Por. m.in. wyroki TK: z 14.06.2004 r., SK 21/03, OTK-A 2004/6/56; z 19.10.2004 r., K 1/04, OTK-A 2004/9/93; z 7.06.2005 r., K 23/04, OTK-A 2005/6/62.

koncepcji jest nadanie klauzuli interesu publicznego podstaw aksjologicznych łączących tę klauzulę z wartościami (Żurawik 2012, s. 26). W myśl drugiej koncepcji, klauzuli interesu publicznego należy przyznać wymiar prakseologiczny, u podstaw którego powinny leżeć cele (Żurawik 2013, s. 59; Jakimowicz 2006, s. 92). Kolejna z koncepcji postuluje wiązać klauzulę interesu publicznego z rozumianymi subiektywnie, bądź obiektywnie potrzebami (Żurawik 2013, s. 59). W piśmiennictwie okresu międzywojennego można było również dostrzec kształtowanie się koncepcji mieszanej, zakładającej odnoszenie wymiaru klauzuli interesu publicznego do potrzeb i celów⁸. Odnosząc powyższe koncepcje do postępowania przymusowej restrukturyzacji, uprawniony jest wniosek, że klauzula „interesu publicznego” ma niewątpliwie charakter aksjologiczny, wypełniający jej zakres przez pryzmat chronionych wartości, enumeratywnie wymienionych w art. 66 ustawy o BFG⁹.

W przepisach prawa polskiego odesłanie do klauzuli „interesu publicznego” występuje niezwykle często. Równie często występują kwalifikowane postacie interesu publicznego, wartościujące klauzulę generalną zwrotem niedookreślonym w formie przymiotnika, np. „nadrzędny”¹⁰, „ważny”¹¹, „istotny”¹². Zwrot ten ma w stosunku do klauzuli generalnej charakter szacunkowy i wartościujący. Interpretując klauzulę generalną interesu publicznego w jego kwalifikowanej postaci, dokonujemy kwalifikacji wielkości przy uwzględnieniu obiektywnie określonych kryteriów kwalifikowania wielkości. Kwalifikowana postać interesu publicznego często przyjmuje postać otwartego katalogu wartości podlegających ochronie w ramach owej klauzuli¹³. Trafnie zarazem zwraca się uwagę w piśmiennictwie, że przymiotniki

⁸ Modliński 1932, s. 13, cyt. za: Żurawik 2012, s. 26.

⁹ Ustawa z 10.06.2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. z 2022 r., poz. 793; dalej: ustawa o BFG). Por. także Góral 2010, s. 65, uznający cele nadzoru bankowego wymienione w art. 133 ustawy z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2021, poz. 2439 ze zm.) za wartości wypełniające klauzulę interesu publicznego.

¹⁰ Por. art. 3 pkt 3 ustawy z 6.03.2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2022 r., poz. 470), art. 205 ust. 1 ustawy z 11.09.2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz.U. z 2021 r., poz. 1130 ze zm.), art. 34 ust. 1 ustawy z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2021 r., poz. 1098 ze zm.).

¹¹ Por. art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm., dalej: Konstytucja RP), art. 299b § 2 ustawy z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 202021 r., poz. 1540 ze zm.), art. 469 pkt 22, art. 554 ust. 3 pkt 2 lit. c ustawy z 11.09.2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 1129 ze zm.), art. 10 ust. 3 pkt 3, art. 11 ust. 2 i art. 30 ustawy z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2021 r., poz. 162 ze zm.).

¹² Por. art. 35 ustawy z 27.08.2019 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 305 ze zm.).

¹³ Por. art. 3 pkt 3 ustawy z 6.03.2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2022 r., poz. 470), zgodnie z którym, nadrzędny interes publiczny stanowi wartość podlegającą ochronie, w szczególności porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne, bezpieczeństwo państwa, zdrowie publiczne, utrzymanie równowagi finansowej systemu zabezpieczenia społecznego, ochrona konsumentów, usługobiorców i pracowników, uczciwość w transakcjach handlowych, zwalczanie nadużyć, ochrona środowiska naturalnego i miejskiego, zdrowie zwierząt, własność intelektualna, cele polityki społecznej i kulturalnej oraz ochrona narodowego dziedzictwa historycznego i artystycznego.

„nadrzędny” czy „istotny” w zestawieniu z klauzulą interesu publicznego nie stawiają klauzuli tej ponad ważny interes publiczny, o którym mowa w art. 22 Konstytucji RP, lecz są jej tożsame (Żurawik 2012, s. 29).

2. Odesłanie do interesu publicznego w prawie unijnym

Prawo pierwotne Unii Europejskiej odsyła bezpośrednio do kategorii interesu publicznego wyłącznie w art. 15 ust. 3 akapicie 2 TFUE¹⁴ stwierdzając, że zasady ogólne i ograniczenia, które, z uwagi na interes publiczny lub prywatny, regulują korzystanie z prawa dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, są określane w drodze rozporządzeń przez Parlament Europejski i Radę, stanowiące zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą. Brak wyartykułowania *expressis verbis* w innych przepisach prawa pierwotnego pojęcia interesu publicznego, nie świadczy jednak o nikłej roli tej klauzuli w prawodawstwie unijnym gdyż, jak podkreśla się w piśmiennictwie: „Wspólnota została powołana do życia jako projekt państw członkowskich, realizujący interes publiczny” (Jurkowska 2006, s. 13). Prawo pierwotne odsyła natomiast do pojęć zbliżonych do klauzuli interesu publicznego, które mogą być uznany za jego synonimy, takich jak choćby „interes Unii”¹⁵, czy „wspólny interes”¹⁶.

Podobnie jak w prawie krajowym prawodawca unijny kreując prawo pochodne unika pełnego wypełnienia treści klauzuli interesu publicznego. Jednakże, kierując się ukształtowanymi przez orzecznictwo TSUE poglądami, definiuje pojęcie interesu publicznego przez pryzmat katalogu wartości wypełniających to pojęcie. Takie podejście wpisuje się w wypracowaną w orzecznictwie koncepcję tzw. wymogów imperatywnych (koniecznych)¹⁷. Przykładem takiego odesłania jest definicja nadrzędnego interesu publicznego, o którym mowa w art. 4 pkt 8 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (Dz. Urz. UE L 376 z 27.12.2006 r., s. 36) (tzw. dyrektywa usługowa), rozumianego jako: „względy określone jako takie w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości i obejmuje: porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne, ochronę publiczną, zdrowie publiczne, utrzymanie równowagi finansowej systemu zabezpieczenia społecznego, ochronę konsumentów, usługobiorców i pracowników, uczciwość w transakcjach handlowych, zwalczanie nadużyć, ochronę środowiska naturalnego i środowiska miejskiego, zdrowie zwierząt, własność intelektualną, ochronę narodowego dziedzictwa historycznego i artystycznego, cele polityki społecznej i kulturalnej”.

¹⁴ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47), dalej – TFUE.

¹⁵ Zob. art. 106 ust. 2 TFUE.

¹⁶ Zob. art. 107 ust. 3 lit. c i lit. d TFUE.

¹⁷ Zob. Wyrok ETS z 20.02.1979 r., C-120/78, w sprawie Rewe-Zentral AG przeciwko Bundesmonopolverwaltung, ECLI:EU:C:1979:42.

3. Interes publiczny w funkcjonowaniu rynku finansowego

W świetle niedookreśloności przesłanki w postaci konieczności podjęcia działań wobec podmiotu krajowego ze względu na interes publiczny, zaakcentowania wymaga pogląd, że w kontekście funkcjonowania rynku finansowego, klauzula interesu publicznego znajduje umocowanie zwłaszcza w art. 20, 22 i 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Nie można tym samym pominąć, że pojęcie interesu publicznego stanowiło przedmiot rozważań Trybunału Konstytucyjnego na tle badania konstytucyjności przepisów regulujących funkcjonowanie rynku finansowego. Odnotować przede wszystkim należy, że w wyroku z dnia 31 lipca 2015 r. sygn. akt K 41/12, dotyczącym przepisów ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych¹⁸, Trybunał uznał, że: „ograniczenie wolności działalności gospodarczej oraz wolności zrzeszania się na skutek ustanowienia przez ustawodawcę państwowego nadzoru finansowego nad działalnością SKOK było podyktowane ważnym interesem publicznym, który przejawiał się m.in. potrzebą ochrony praw i wolności innych osób oraz porządku publicznego. Zarówno bezpieczeństwo środków pieniężnych (oszczędności) przekazanych kasom przez ich członków, jak i stabilność całego rynku usług finansowych, którego elementem są kasy i Kasa Krajowa, uzasadniały ingerencję ustawodawcy i poddanie SKOK publicznoprawnym relacjom z KNF. (...) Możliwość przejęcia wybranych praw majątkowych lub zobowiązań kasy bez uzyskania zgody dłużników, wierzycieli i członków kasy jest wynikiem wyważenia przez ustawodawcę ochrony interesu wspólnego, w tym zagwarantowania stabilności systemu finansowego oraz ochrony depozytów, z indywidualnymi interesami podmiotów, które w wyniku przejęcia wybranych praw majątkowych kasy mogą znaleźć się w mniej korzystnej sytuacji. Takie rozstrzygnięcie konfliktu wartości, których w podobnym stopniu nie można zrealizować równocześnie, mieści się – w ocenie Trybunału – w zakresie swobody regulacyjnej ustawodawcy. Po pierwsze, alternatywą dla przejęcia jest likwidacja kasy, która wykazuje kwalifikowaną stratę bilansową. Po drugie, szybkość i efektywność procesu *resolution* są warunkami, które mogą przesądzić o skuteczności przejęcia. Po trzecie, proces przejmowania wybranych praw majątkowych lub zobowiązań ma na celu nie tylko zapewnienie bezpieczeństwa oszczędności gromadzonych w kasie, lecz również – jak już kilkakrotnie wspomniano – zagwarantowanie stabilności systemu finansowego”¹⁹. Z kolei w wyroku z dnia 29.01.2002 r., dotyczącym art. 22 ust. 6 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe w brzmieniu sprzed dnia 1 maja 2004 r.²⁰ Trybunał uznał, że przepis przyznający ówczesnej Komisji Nadzoru Bankowego uprawnienie odmowy wyrażenia zgody na powołanie dwóch członków zarządu, w tym prezesa, jeżeli prowadzone jest przeciwko nim postępowanie karne lub karne skarbowe, służył

¹⁸ Ustawa z 5.11.2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U z 2012 r. poz. 855, z późn. zm.).

¹⁹ Wyrok TK z 31.07.2015 r., K 41/12, OTK-A 2015/7/102.

²⁰ Zgodnie z ww. przepisem, Komisja Nadzoru Bankowego odmawia wyrażenia zgody na powołanie dwóch członków zarządu, w tym prezesa, jeżeli (...) prowadzone jest przeciwko nim postępowanie karne lub karne skarbowe.

ochronie interesu publicznego. Trybunał podkreślił, że bezpieczeństwo funkcjonowania banków, określanych nie bez racji jako system nerwowy gospodarki rynkowej, leży w interesie państwa, a także wszystkich osób korzystających z ich usług²¹.

Odnosząc dotychczasowe rozważania do aspektów funkcjonowania rynku finansowego, a zwłaszcza przymusowej restrukturyzacji należy podkreślić, że jedną z przesłanek podjęcia działań przymusowej restrukturyzacji, przez organ krajowy, w świetle art. 32 ust. 1 lit. c) w związku z ust. 5 dyrektywy BRR²², jest konieczność działania w interesie publicznym, definiowanym przez pryzmat celów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, o których mowa w art. 31 dyrektywy BRR, a zarazem proporcjonalnym do tych celów, gdy likwidacja instytucji w ramach standardowego postępowania upadłościowego nie umożliwiłaby osiągnięcia tych celów w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w takim samym stopniu.

W prawie krajowym, stosownie do regulacji art. 101 ust. 7 pkt 3 ustawy o BFG, konieczność podjęcia działań wobec podmiotu krajowego w interesie publicznym stanowi, obok zagrożenia podmiotu krajowego upadłością oraz braku występowania uzasadnionych przesłanek wskazujących, że działania podmiotu krajowego lub systemu ochrony instytucjonalnej lub działania nadzorcze, w tym środki wczesnej interwencji, pozwolą we właściwym czasie usunąć zagrożenie upadłością, przesłankę wydania decyzji o wszczęciu wobec podmiotu krajowego przymusowej restrukturyzacji albo decyzję o umorzeniu lub konwersji instrumentów kapitałowych lub zobowiązań kwalifikowalnych, o której mowa w art. 70 ust. 1 pkt 1. Zgodnie z art. 101 ust. 10 ustawy o BFG, działania w ramach przymusowej restrukturyzacji są podejmowane w interesie publicznym, jeżeli są konieczne do zapewnienia realizacji co najmniej jednego z celów przymusowej restrukturyzacji, o których mowa w art. 66²³, są proporcjonalne do tych celów, a ich osiągnięcie w takim samym stopniu nie byłoby możliwe w ramach postępowania upadłościowego.

Zarówno w świetle postanowień dyrektywy BRR, jak i ustawy o BFG, oba warunki, to jest konieczność i proporcjonalność osiągnięcia co najmniej jednego z celów przymusowej restrukturyzacji, o których mowa w art. 31 dyrektywy BRR (art. 66 ustawy o BFG), oraz niemożliwość osiągnięcia tych celów w takim samym stopniu

²¹ Wyrok TK z 29.01.2002 r., K 19/01, OTK-A 2002/1/1.

²² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z 15.05.2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012; Dz.U. UE L z 2014 r., Nr 173, s. 190; dalej: dyrektywa BRR.

²³ Zgodnie z art. 66 ustawy o BFG, celami przymusowej restrukturyzacji są: 1) utrzymanie stabilności finansowej, w szczególności przez ochronę zaufania do sektora finansowego i zapewnienie dyscypliny rynkowej; 2) ograniczenie zaangażowania funduszy publicznych lub prawdopodobieństwa ich zaangażowania wobec sektora finansowego lub jego poszczególnych podmiotów dla realizacji celów, o których mowa w pkt 1 oraz 3-5; 3) zapewnienie kontynuacji realizowanych przez podmiot funkcji krytycznych; 4) ochrona deponentów i inwestorów objętych systemem rekompensat; 5) ochrona środków powierzonych podmiotowi przez jego klientów.

w ramach standardowego postępowania upadłościowego muszą zaistnieć kumulatywnie. Na gruncie dyrektywy BRR prawodawca unijny, a w ślad za nim ustawodawca krajowy, nie zdecydował się na wypełnienie klauzuli interesu publicznego zakresem pojęciowym o ściśle określonym brzmieniu, pozostawiając jej interpretację przez pryzmat katalogu celów przymusowej restrukturyzacji.

W piśmiennictwie wskazuje się jednocześnie, że przepis ust. 10 definiuje wprawdzie działania podejmowane w interesie publicznym, lecz nie precyzuje momentu, kiedy zachodzi konieczność wdrożenia tych działań w interesie publicznym (Mędrzecka 2021, s. 192). Powiązanie warunku „konieczności” realizacji co najmniej jednego z celów przymusowej restrukturyzacji z niemożliwością ich osiągnięcia w takim samym stopniu w ramach postępowania upadłościowego prowadzi do wniosku o konieczności badania możliwości osiągnięcia celów, o których mowa w art. 66 ust. 1 ustawy o BFG w kontekście rezultatów postępowania upadłościowego, przyznając prymat stosowaniu instrumentu przymusowej restrukturyzacji nad postępowaniem upadłościowym (Mędrzecka 2021, s. 193). W świetle brzmienia art. 101 ust. 10 ustawy o BFG zasadne wydaje się pytanie o ziszczenie się przesłanki interesu publicznego w sytuacji, w której wprawdzie wszczęcie przymusowej restrukturyzacji realizowałoby jeden z jej celów w stopniu wyższym aniżeli w ramach postępowania upadłościowego, jednakże zarazem możliwe byłoby osiągnięcie innych celów, o których mowa w art. 66, w takim samym stopniu w ramach postępowania upadłościowego. W tej sytuacji wydaje się, że o ziszczeniu się przesłanki konieczności podjęcia działań w interesie publicznym będzie przesądzało porównanie potencjalnych strat wierzycieli podmiotu, z uwzględnieniem naczelnej zasady nieponoszenia przez wierzycieli strat większych niż te, jakie i tak by ponieśli w wyniku likwidacji przeprowadzonej w ramach postępowania upadłościowego (ang. *no creditor worse off*).

4. Interpretacja konieczności działania w interesie publicznym

Kierując się dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego niezbędne – w kontekście interpretacji konieczności działania w interesie publicznym – jest dokonanie parametryzacji przesłanek składających się na pojęcie interesu publicznego. Nie można jednak pominąć, że przesłanka konieczności podjęcia działań w interesie publicznym nie może być traktowana jako pozostawienie BFG dyskrejonalnego uznania administracyjnego, mającego charakter dowolny. W związku z niedookreślonością przesłanki działania w interesie publicznym w piśmiennictwie trafnie dostrzega się ryzyko nadużyć i nieetycznego zachowania czy wręcz wpływu czynnika politycznego na decyzję w przedmiocie wszczęcia przymusowej restrukturyzacji (Kowalski 2018, s. 7). Aby uniknąć zarzutu nadużycia klauzuli interesu publicznego i przekroczenia granic uznania administracyjnego, ocena ziszczenia się tej przesłanki wymaga od organu wypełnienia zakresu pojęcia „interes publiczny” dającymi się uchwycić przesłankami, unikając motywowania jej nie dającymi się ocenić względami pozaprawnymi. Brak definicji pojęcia interesu pu-

blicznego oraz nieostrość elementów składających się na to pojęcie, nie powinny zniechęcać organu do badania przesłanek jego wystąpienia, pomimo jego abstrakcyjnego charakteru elementów składających się na zakres tego pojęcia, co mogłoby *de facto* prowadzić do mimowolnej nihilizacji pojęcia interesu publicznego.

Obecnie obowiązujące przepisy w żaden sposób nie definiują pojęcia „interesu publicznego” w kontekście przymusowej restrukturyzacji. Przesłanka interesu publicznego stanowi klauzulę generalną, której interpretacja i wypełnienie następuje w realiach konkretnego stanu faktycznego. Przesłanka ta wymaga dokonania przez organ samodzielnej oceny.

Ocena celów przymusowej restrukturyzacji może przebiegać w drodze kwalifikacji kwantytatywnej, a więc w drodze ilościowego przedstawienia wartości ekonomicznych (np. ilości środków powierzonych podmiotowi przez jego klientów) oraz jakościowej (np. przez zidentyfikowanie funkcji krytycznych i ocenę możliwości ich kontynuacji). Przesłanka ta powinna być traktowana obiektywnie. Wartości ekonomiczne oceniane przez pryzmat ilościowy powinny mieć jednak charakter wyłącznie uzupełniający w ocenie przesłanki ustawowego obowiązku podjęcia działań w interesie publicznym. Ponadto konieczność podjęcia działań w ramach interesu publicznego powinna uwzględniać ponadnarodowy aspekt przymusowej restrukturyzacji.

Niedookreślony charakter interesu publicznego nie oznacza dowolności dla organu w kształtowaniu treści tej klauzuli (Wyrzykowski 1986, s. 47; Szafrński 2008, s. 141). W piśmiennictwie trafnie klauzulę interesu publicznego uznaje się za granicę dyskrecjonalności organów administracji publicznej (Jędrzejczak 2021, s. 20–21). W dotychczasowym orzecznictwie przyjmuje się, że zasadniczym komponentem pojęcia interesu publicznego, w kontekście przesłanki przymusowej restrukturyzacji, jest utrzymanie stabilności finansowej²⁴. Pojęcie interesu publicznego w aspekcie podejmowania działań przymusowej restrukturyzacji jest jednak pojęciem wieloelementowym, eksponowanym na wielu płaszczyznach, których emanację stanowią określone w art. 66 ustawy o BFG cele przymusowej restrukturyzacji. Językowa wykładnia art. 66 ustawy o BFG może błędnie sugerować nadanie celom przymusowej restrukturyzacji określonej hierarchii. Ustawodawca krajowy nie zdecydował się na implementowanie *explicite* do polskiego porządku prawnego ust. 3 art. 31 dyrektywy BRR, w myśl którego, cele restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji są równie istotne i organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji dokonują ich wyważenia odpowiednio do charakteru i okoliczności każdego przypadku. Pomimo tego niezasadne jednak byłoby *a priori* zakładanie nadrzędności jednego celu przymusowej restrukturyzacji nad drugim i różnicowanie ich wagi tylko ze względu na nadanie im w ustawie o BFG określonej hierarchii (Zimmerman [w:] Zawadzka i in. 2017). Cele przymusowej restrukturyzacji nie są wobec siebie konkurencyjne. Organ dysponuje pewnym marginesem swobody zarówno w odniesieniu do wypełnienia treścią zakresu znaczeniowego konkretnych

²⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 25.01.2021 r., VI SA/Wa 201/21, LEX nr 3232104, nieprawomocny.

celów przymusowej restrukturyzacji, jak również oceny całej klauzuli interesu publicznego w kontekście wystąpienia interesu publicznego w zaistniałej sytuacji faktycznej. Organ powinien dokonać swoistego testu ważenia interesów i praw przy stosowaniu klauzuli konieczności podejmowania działań w interesie publicznym. Stwierdzenie ziszczenia się przesłanki interesu publicznego w realiach konkretnej sprawy administracyjnej wymaga od organu wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności faktycznych sprawy.

W tym kontekście warto zwrócić również uwagę na dotychczasową praktykę Komisji Europejskiej w sprawach dotyczących pomocy publicznej. W swych decyzjach Komisja poprzestawała na przytoczeniu stwierdzeń krajowych organów ds. resolution, że kryterium interesu publicznego z art. 32 ust. 1 lit. c) dyrektywy BRR zostało spełnione²⁵. Również praktyka decyzyjna krajowych organów przymusowej restrukturyzacji pokazuje, że przesłanka konieczności podjęcia działań w interesie publicznym nie jest obszernie uzasadniana. Najczęściej poprzestawano na wskazaniu celów przymusowej restrukturyzacji, które realizują interes publiczny, np. konieczność zapewnienia kontynuacji realizowanych przez podmiot funkcji krytycznych czy ochrony środków powierzonych przez deponentów i klientów²⁶, czy wystąpienie zagrożenia dla stabilności finansowej²⁷, jednakże bez przedstawienia argumentacji pozwalającej na stwierdzenie, że likwidacja podmiotu w ramach postępowania upadłościowego nie umożliwiłaby osiągnięcia tych celów w takim samym stopniu jak w postępowaniu *resolution*. Zgoła inne podejście zostało przyjęte w praktyce decyzyjnej Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. W decyzji z 15.01.2020 r. w przedmiocie wszczęcia przymusowej restrukturyzacji wobec Podkarpackiego Banku Spółdzielczego w Sanoku organ obszernie uzasadnił wystąpienie „interesu publicznego”. Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie rozpoznając skargi na ww. decyzję, organ opracował we wrześniu 2018 r. Model Identyfikacji Funkcji Krytycznych. Jako kluczowe dla gospodarki, a świadczone przez banki spółdzielcze usługi, organ zidentyfikował wówczas przyjmowanie depozytów jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli średnia arytmetyczna sald z końca każdego miesiąca minionego roku przekracza 60 milionów złotych. W ocenie sądu: „wskazanie przez organ funkcji krytycznej w zaskarżonej decyzji nastąpiło prawidłowo. Instytucja przymusowej restrukturyzacji w tym przypadku pozwala zachować ciągłość realizacji tej funkcji, bo stwarza możliwość utrzymania stabilności finansowej danego podmiotu realizującego zadania publiczne. Warto zaakcentować, że szeroki zakres działalności Banku na poziomie lokalnym w stosun-

²⁵ Por. decyzja z 16.4.2015 r., Panellinia Bank S.A., SA.41503; https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/258024/258024_1680824_119_2.pdf [dostęp: 15.04.2022 r.]; decyzja z 16.12.2015 r., Magyar Kereskedelmi Bank Zrt., SA.40441, https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/261437/261437_1721348_166_2.pdf (dostęp: 15.04.2022).

²⁶ First Decision by Finansiel Stabilitet on the resolution of Andelskassen J.A.K. Slagelse dated 5 October 2015, <https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1224279/a97963f3-8091-4258-8748-172e4f5df956/Notification%20-%20BRRD%20Article%2083%284%29%20-%20International%20Authorities.pdf?retry=1> (dostęp: 15.04.2022).

²⁷ Bank of Greece, https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1331379/45d5afaf-ec4b-46dd-a04d-71f996000cf4/1812015_Decision.pdf?retry=1 (dostęp: 15.04.2022).

ku do klientów indywidualnych nie mógłby samoistnie uzasadniać uruchomienia przymusowej restrukturyzacji. Sąd ocenił, że organ zasadnie przyjął, iż przesłanka interesu publicznego została spełniona²⁸. Z kolei, jak podkreślił WSA w Warszawie, BFG w decyzji z 30.12.2020 r. w przedmiocie wszczęcia przymusowej restrukturyzacji wobec Idea Bank S.A. z siedzibą w Warszawie: „analizując przesłankę interesu publicznego, skoncentrowaną wokół zapewnienia stabilności finansowej, odwołał się do wskazanej w art. 24 ust. 2 lit. b pkt ii oraz lit. c pkt ii rozporządzenia 2016/1075²⁹ potrzeby ograniczenia efektu rozprzestrzeniania, w tym wyeliminowania negatywnego oddziaływania potencjalnej likwidacji Banku w drodze standardowego postępowania upadłościowego na inne podmioty sektora finansowego, w szczególności należące do tej samej grupy. Bezspornie długotrwałość trudnej sytuacji Banku multiplikowała ryzyko przeniesienia jej na pozostałe podmioty, zwłaszcza że – jak wyjaśniono w zaskarżonej decyzji – „S. A. także odnotowywał straty od kilkunastu kwartałów, a jego klienci i akcjonariusze reagowali w podobny sposób jak klienci i akcjonariusze Banku. Dalsze utrzymywanie tej sytuacji zagrażać mogło nie tylko klientom pozostałym członków grupy, ale i obniżyć zaufanie klientów do sektora bankowego w ogóle. Ta ostatnia wartość mogłaby zostać nadzarpnięta także przez akcentowane przez organ niebezpieczeństwo niewykonania przez Fundusz obowiązku wypłaty świadczeń gwarantowanych. Mogłoby się ono ziścić w przypadku masowych wypłat spowodowanych utratą płynności finansowej przez inne banki. Z tych przyczyn uznać należy, że w tej sprawie wykazano to, że wszczęcie przymusowej restrukturyzacji nastąpiło w interesie publicznym”. Ponadto, „(j)ak wyjaśniono w zaskarżonej decyzji, oferta przejęcia zapewniała nieprzerwaną i niezachwianą kontynuację realizacji zobowiązań Banku względem swoich depozytariuszy oraz kredytobiorców. Zgodzić się należy z twierdzeniami zaskarżonej decyzji, iż zastosowane rozwiązanie było w tej kwestii korzystniejsze dla klientów Banku niż procedura upadłościowa, która podobnych gwarancji nie stwarza. Dlatego zasadnie uznano, że spełnione zostały wskazane w art. 66 pkt 4 i 5 ustawy o BFG cele przymusowej restrukturyzacji”³⁰.

²⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 4.12.2020 r., VI SA/Wa 317/20, LEX nr 3115476, nieprawomocny.

²⁹ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2016/1075 z 23.03.2016 r. uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE w odniesieniu do regulacyjnych standardów technicznych określających treść planów naprawy, planów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz grupowych planów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, minimalne kryteria, które właściwy organ ma poddać ocenie w odniesieniu do planów naprawy i grupowych planów naprawy, warunki udzielenia wsparcia finansowego w ramach grupy, wymagania wobec niezależnych rzeczoznawców, umowne uznanie uprawnień do umorzenia i konwersji, procedury i treść wymogów dotyczących powiadomienia i obwieszczenia o zawieszeniu oraz sposób funkcjonowania kolegiów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (Dz.U. UE L. z 2016 r. Nr 184, str. 1).

³⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 25.01.2021 r., VI SA/Wa 201/21, LEX nr 3232104, nieprawomocny.

Podsumowanie

Klauzule generalne pełnią istotną funkcję w procesie stanowienia prawa, prowadząc do uelastycznienia brzmienia przepisów prawa, pozwalając zarazem na dostosowanie do płynnych i zmiennych w czasie realiów społecznoprawnych. „Interes publiczny”, odsyłając do pozaprawnych ocen, stanowi jedną z klauzul generalnych. Trafne jest posłużenie się w dyrektywie BRR, a w ślad za nią w ustawie o BFG, klauzulą generalną interesu publicznego, dla którego ochrony konieczne jest podjęcie działań przymusowej restrukturyzacji. Określenie zamkniętego katalogu wypełniającego przesłankę konieczności podjęcia działań w interesie publicznym skutkowałoby nadmierną kazuistycznością przepisów ustawy o BFG.

Niedookreślony charakter interesu publicznego nie oznacza dowolności dla BFG w kształtowaniu treści tej klauzuli. Przesłanka ta powinna być traktowana obiektywnie w realiach konkretnego stanu faktycznego. Niedopuszczalne byłoby traktowanie jej w kategoriach abstrakcyjnych, w oderwaniu od ustalonego stanu faktycznego danej sprawy administracyjnej. Wypełnienie treści klauzuli generalnej interesu publicznego jako przesłanki wszczęcia przymusowej restrukturyzacji następuje przez pryzmat celów przymusowej restrukturyzacji określonych w art. 66 ustawy o BFG, które nie są wobec siebie konkurencyjne. Jakkolwiek BFG rozstrzyga w ramach przyznanej swobody uznania administracyjnego w odniesieniu do wypełnienia treścią zakresu znaczeniowego konkretnych celów przymusowej restrukturyzacji, a tym samym całej klauzuli interesu publicznego, to jednak uznanie to nie ma charakteru dowolnego. BFG powinien dokonać swoistego testu ważenia interesów i praw przy stosowaniu klauzuli konieczności podejmowania działań w interesie publicznym. Stwierdzenie ziszczenia się przesłanki interesu publicznego w realiach konkretnej sprawy administracyjnej wymaga od organu wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności faktycznych sprawy i oceny skutków podejmowanych rozstrzygnięć.

Bibliografia

Bank of Greece, https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document-s/10180/1331379/45d5afaf-ec4b-46dd-a04d-71f996000cf4/1812015_Decision.pdf?retry=1 (dostęp: 15.04.2022).

Blicharz J., *Kategoria interesu publicznego jako przedmiot działania administracji publicznej*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji 2004, t. 40.

Blicharz R., Kania M., *Klauzula interesu publicznego w publicznym prawie gospodarczym*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2010, 5.

Choduń A., Gomułowicz A., Skoczylas A., *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym. Wybrane zagadnienia teoretyczne i orzecznicze*, 2013.

Decyzja z 16.04.2015 r., Panellinia Bank S.A., SA.41503, https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/258024/258024_1680824_119_2.pdf (dostęp: 15.04.2022).

Decyzja z 16.12.2015 r., Magyar Kereskedelmi Bank Zrt., SA.40441; https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/261437/261437_1721348_166_2.pdf (dostęp: 15.04.2022).

Duda A.S., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z 15.05.2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012 (Dz.U. UE L z 2014 r., Nr 173, s. 190).

First Decision by Finansiell Stabilitet on the resolution of Andelskassen J.A.K. Slagelse dated 5 October 2015, <https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1224279/a97963f3-8091-4258-8748-172e4f5df956/Notification%20-%20BRRD%20Article%2083%284%29%20-%20International%20Authorities.pdf?retry=1> (dostęp: 15.04.2022).

Góral L., *Interes publiczny jako przesłanka ingerencji państwa w sferę funkcjonowania rynku bankowego w Polsce i we Francji*, *Studia Prawno-Ekonomiczne* 2010, t. 82.

Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002.

Jakimowicz W., *Wykłady w prawie administracyjnym*, Kraków 2006.

Jędrzejczak M., *Władza dyskrecyjna organów administracji publicznej*, Warszawa 2021.

Jurkowska A., *O „prywatyzacji” prawa wspólnotowego i jej skutkach*, *Europejski Przegląd Sądowy* 2006, 9.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm.).

Kowalski A., *Etyczne aspekty przymusowej restrukturyzacji banków*, 2018, https://zbp.pl/public/repozytorium/wydarzenia/images/czerwiec_2018/Etyczne_aspekty_przymusowej_restrukturyzacji_bankow.pdf (dostęp: 15.04.2022).

Lang J., *Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym*, Wrocław 1972.

Leszczyński L., *Stosowanie generalnych klauzul odsyłających*, Kraków 2001.

Mędrzecka J.M., *Kilka uwag co do zasadności utrzymywania w polskim systemie prawnym instytucji przymusowej restrukturyzacji spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych*, *Studia Iuridica Toruniensia*, Tom XXVII, 2021.

Modliński E., *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932.

Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2016/1075 z 23.03.2016 r. uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE w odniesieniu do regulacyjnych standardów technicznych określających treść planów naprawy, planów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz grupowych planów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, minimalne kryteria, które właściwy organ ma poddać ocenie w odniesieniu do planów naprawy i grupowych planów naprawy, warunki udzielenia wsparcia finansowego w ramach grupy, wymagania wobec niezależnych rzeczoznawców, umowne uznanie uprawnień do umorzenia i konwersji, procedury i treść wymogów dotyczących powiadomienia i obwiesz-

czenia o zawieszeniu oraz sposób funkcjonowania kolegów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (Dz.U. UE L. z 2016 r. Nr 184, str. 1).

Skóra A., *Reformatio in peius w postępowaniu administracyjnym*, Gdańsk 2002.

Szafrański A., *Przedsiębiorca publiczny wobec wolności gospodarczej*, Warszawa 2008.

Szaraniec M., *Klauzula interesu publicznego i określenia nieostre – próba wyodrębnienia tych pojęć na gruncie ustawy o działalności ubezpieczeniowej*, [w:] B. Gnela (red.), *Ubezpieczenia gospodarcze. Wybrane zagadnienia prawne*, Warszawa 2011.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47).

Ustawa z 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.).

Ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2021 r., poz. 1540 ze zm.).

Ustawa z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2021 r., poz. 2439 ze zm.).

Ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2021 r., poz. 1098 ze zm.).

Ustawa z 5.11.2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz.U. z 2012 r. poz. 855, z późn. zm.).

Ustawa z 11.09.2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz.U. z 2021 r., poz. 1130 ze zm.).

Ustawa z 10.06.2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. z 2022 r., poz. 793).

Ustawa z 6.03.2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2022 r., poz. 470).

Ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2021 r., poz. 162 ze zm.).

Ustawa z 27.08.2019 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 305 ze zm.).

Ustawa z 11.09.2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 1129 ze zm.).

Wronkowska S., Zieliński M., *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 1997.

Wróbel A., *Interes publiczny w postępowaniu administracyjnym*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemysł 2000.

Wyrok ETS z 20.02.1979 r., C-120/78, w sprawie Rewe-Zentral AG przeciwko Bundesmonopolverwaltung, ECLI:EU:C:1979:42.

Wyrok TK z 29.01.2002 r., K 19/01, OTK-A 2002/1/1.

Wyrok TK z 14.06.2004 r., SK 21/03, OTK-A 2004/6/56.

Wyrok TK z 19.10.2004 r., K 1/04, OTK-A 2004/9/93.

Wyrok TK z 7.06.2005 r., K 23/04, OTK-A 2005/6/62.

Wyrok TK z 21.06.2005 r., P 25/02, OTK-A 2005/6/65.

Wyrok TK z 8.07.2008 r., K 46/07, OTK-A 2008/6/104.

Wyrok TK z 31.07.2015 r., K 41/12, OTK-A 2015/7/102.

Wyrok WSA w Warszawie z 4.12.2020 r., VI SA/Wa 317/20, LEX nr 3115476, nieprawomocny.

Wyrok WSA w Warszawie z 25.01.2021 r., VI SA/Wa 201/21, LEX nr 3232104, nieprawomocny.

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

Zdyb M., Art. 6, [w:] M. Zdyb, M. Sieradzka, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2013.

Ziemiński Z., *Problemy podstawowe prawnoznawstwa*, Warszawa 1980.

Zimmerman P., Art. 66, [w:] P. Zawadzka, P. Zimmerman, R. Sura, *Ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji. Komentarz*, Warszawa 2017.

Zimmerman P., Art. 101, [w:] P. Zawadzka, P. Zimmerman, R. Sura, *Ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji. Komentarz*, Warszawa 2017.

Żurawik A., *Klauzula interesu publicznego w prawie gospodarczym krajowym i unijnym*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, 12.

Żurawik A., „Interes publiczny”, „interes społeczny” i „interes społecznie uzasadniony”. *Próba dookreślenia pojęć*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2013, 2.

Żurawik A., *Postępowanie w sprawach antymonopolowych oraz ochrony konsumentów*, [w:] A. Matan (red.), *System Prawa Administracyjnego Procesowego, TOM IV. Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, Warszawa 2021.