

Uniwersytet Warszawski
Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego

Mgr Katarzyna Chojecka

**BANKOWY FUNDUSZ GWARANCYJNY
W SIECI BEZPIECZEŃSTWA BANKOWEGO – ASPEKTY
ADMINISTRACYJNOPRAWNE**

**Autoreferat rozprawy doktorskiej napisanej
pod kierunkiem dra hab. prof. UW Pawła Wajdy**

Warszawa, maj 2021

1. Uzasadnienie wyboru tematu pracy i obszaru badań

Kryzys finansowy, którego szczyt przypadł na 2008 r., negatywnie odbił się na gospodarkach państw. Wstrząsy występujące na rynku finansowym ujawniły braki w regulacjach sektorowych – brak skutecznego nadzoru makro– i mikroostrożnościowego oraz kontroli nad toksycznymi instrumentami finansowymi oraz, przede wszystkim, niedoskonałości ówczesnego systemu gwarantowania depozytów i procedur restrukturyzacji upadających instytucji finansowych. Z uwagi na wewnętrzne systemowe połączenia pomiędzy bankami i innymi podmiotami na rynku finansowym likwidacja największych instytucji mogła przynieść drastyczne skutki dla wzajemnie powiązanych ze sobą gospodarek świata. Pojawił się wtedy problem tzw. banków zbyt dużych, by upaść (ang. *too big to fail*, TBTF), których utrzymanie stało się konieczne dla uniknięcia dalszych wstrząsów¹. W konsekwencji, z braku skutecznych i odpowiednio dynamicznych instrumentów naprawczych, restrukturyzowanie upadających banków wymagało zaangażowania środków publicznych, co w rezultacie odczuwalne było przede wszystkim przez podatników.

Odpowiedzią na te problemy okazało się stworzenie ram dla przymusowej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, czyli systemu opartego o założenie, że straty upadającego banku powinni w pierwszej kolejności ponosić akcjonariusze, następnie – pod określonymi warunkami – wierzyciele. Priorytetem staje się doprowadzenie do likwidacji instytucji i uzyskanie jak największej sumy zwrotu (jak ma to miejsce w przypadku postępowania upadłościowego) oraz również to, by w jak największym stopniu zapewnić kontynuację działalności zagrożonej instytucji. Stosownie do przepisów potocznie nazwanej Dyrektywy BRR², nakładającej na państwa obowiązek wyznaczenia organu właściwego do

¹ Zob. R.M. Lastra, *Systemic risk, SIFIs and financial stability*, Capital Markets Law Journal 2011, vol. 6 no. 2, s. 199; T. Grammatikos, N.I. Papanikolaou, *Too-Small-To-Survive versus Too-Big-To-Fail banks: The two sides of the same coin*, Financial Markets Institutions&Instruments 2018, vol. 27, s. 90; C.O. Brown, S. Dinc, *Too Many to Fail? Evidence of Regulatory Forbearance When the Banking Sector is Weak*, The Review of Financial Studies, Volume 24, Issue 4, April 2011, s. 1379.

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 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 dyrektywę 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. Urz. UE L 173).

prowadzenia takiego postępowania, w Polsce rola organu właściwego ds. przymusowej restrukturyzacji powierzona została Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu w drodze przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów i przymusowej restrukturyzacji³ (dalej: u.b.f.g.). Uzasadnieniem dla tego wyboru była dotychczasowa funkcja Funduszu jako podmiotu uczestniczącego w sieci bezpieczeństwa bankowego i odpowiedzialnego za zapewnienie równowagi i stabilności na rynku⁴. Kompetencje Funduszu rozszerzyły się więc o zupełnie nowe zagadnienia: stał się on przede wszystkim organem wszczynającym postępowanie administracyjne i stosującym szereg daleko idących instrumentów służących restrukturyzowaniu zagrożonych niewypłacalnością banków.

Powyższe zagadnienie ma bardzo istotne znaczenie dla doktryny prawa administracyjnego. Po pierwsze – jest ono przykładem odchodzenia od idei rynku zderegulowanego i kieruje się w stronę przywracania interwencjonizmu państwowego w obszarze regulacji rynku finansowego. Konsekwencją tego jest tendencja do kształtowania sytuacji uczestników rynku za pomocą coraz większej liczby instrumentów administracyjnoprawnych. Po drugie, należy wskazać, że system finansowy podlega daleko idącej globalizacji – cały czas obserwowana jest pogłębiająca się współpraca transgraniczna banków oraz rozrastanie się grup kapitałowych świadczących usługi na rynku⁵, co powoduje, że podmioty administrujące dysponujące władztwem zaczynają wykraczać poza tradycyjnie ujęte kategorie znane do tej pory teorii prawa administracyjnego. Za tym zmierza również zjawisko prywatyzacji zadań publicznych, której jedną z postaci jest wprowadzanie prywatnoprawnych i hybrydowych prawnych form działania do administracji oraz korzystanie z konstrukcji prywatnoprawnych w tworzeniu podmiotów administrujących.

Wreszcie, jest to również temat istotny z punktu widzenia praktyki i wpływu sektora bankowego na gospodarkę – wg danych z 2019 r., w Polsce najwyższy udział w aktywach sektora finansowego ma sektor bankowy (ok. 72% udziału w sektorze), zaś udział sektora bankowego w odniesieniu do całości PKB Polski wynosi ok. 88,3%⁶. Kształt regulacji sektora

³ Dz. U. 2016 poz. 996.

⁴ Zgodnie z wcześniejszym stanem prawnym, tj. przepisami ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz. U. 1995 nr 4 poz. 18).

⁵ Zob. więcej na temat globalizacji na rynkach finansowych P. Wajda, *Rola decyzji administracyjnej w nadzorze nad polskim systemem finansowym*, Warszawa 2009, s. 44-51.

⁶ *Raport ZBP o sytuacji ekonomicznej banków*, Warszawa 2020 r. [w:] <https://www.zbp.pl/getmedia/67f59152-bbeb-40c4-893b-54cad32f7d65/Raport-2019-ePDF> (dostęp: 30.05.2020)

bankowego, a w szczególności stosowane instrumenty administracyjnoprawne mają niebagatelny wpływ na rozwój praktyki stosowania prawa. W niniejszej rozprawie doktorskiej kanwą do przeprowadzenia takiej analizy jest Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako podmiot administrujący w sektorze bankowym.

2. Cele rozprawy doktorskiej

Zasadniczym celem niniejszej rozprawy doktorskiej jest określenie, czy Bankowy Fundusz Gwarancyjny może być sytuowany jako podmiot administrujący w polskim aparacie administracyjnym i do jakiego typu podmiotu można go zaliczyć. Punktem wyjścia do przeprowadzonych rozważań jest hipoteza pracy, zgodnie z którą **Bankowy Fundusz Gwarancyjny nie ma cech typowych dla organu administracji publicznej lub zakładu administracyjnego.**

Pierwszym celem jest więc sprawdzenie, czy Fundusz dysponuje podmiotowością rozumianą jako zdolność lub bycie powołanym do prawnie relewantnych zachowań na gruncie istniejącego porządku prawnego⁷ i czy podmiotowość ta ma charakter administracyjnoprawny, tj. czy Fundusz ma prawo do tego, by w oparciu o przepisy prawa wykonywać zadania publiczne w interesie publicznym oraz czy ma on prawo do działania w formach władczych⁸. Cechy te zidentyfikowała M. Stahl, wskazując, że za podmioty administrujące zdaniem autorki możemy uznać tutaj „wszelkie formy organizacyjne wykonywania zadań publicznych, w tym również wykonywane przez podmioty prywatne czy osoby fizyczne”⁹.

W pierwszej kolejności konieczne więc było wskazanie, czy Fundusz wykonuje zadania publiczne w interesie publicznym. Zdefiniowanie tego pojęcia rodzi problemy z uwagi na to, że pojawia się ono w różnych przepisach prawa na poziomie prawa ustrojowego i materialnego

⁷ J. Filipek, *Podmiotowość w prawie administracyjnym* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005 s. 177. Zob. również M. Grążawski, *Podmiotowość i osobowość prawna w prawie administracyjnym* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Prof. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 228-230; S. Piątek, Z. Rybicki, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1998s. 161; Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa-Poznań, 1985, s. 29; M. Wierzbowski, A. Wiktorowska [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 94.

⁸ M. Stahl, *Zagadnienia...* [w:] *System prawa administracyjnego. T. 6 – Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 12-24. Zob. również S. Piątek, Z. Rybicki, *Zarys prawa... op.cit.*, s. 161.

⁹ *Ibidem*, s. 12.

i w zależności od kontekstu może oznaczać inną kategorię działań, lecz wydaje się, że w kontekście analizy pozycji Funduszu należy rozumieć je – za J. Langiem – jako zadania realizowane przez administrację, ustalone lub zaakceptowane przez parlament, które zostały uznane za publiczne na podstawie ustaw i innych aktów, a tych zadań jest w większym lub mniejszym stopniu zdeterminowana przez prawo¹⁰. Dodatkowym warunkiem wypełnienia przez Fundusz wspomnianej cechy jest wykonywanie wyżej wskazanych zadań w interesie publicznym, zdefiniowanym w doktrynie jako relację pomiędzy stanem obiektywnym, a oceną tego stanu z punktu widzenia korzyści, jaką on przynosi lub może przynieść ogółowi, z uwzględnieniem tego, że ma on sprzyjać realizacji interesu jednostkowego, a działania jednostki korzystne dla ogółu mają wspierać ten interes¹¹.

Drugim cząstkowym celem badawczym było ustalenie, czy Bankowy Fundusz Gwarancyjny dysponuje kolejnym elementem składowym definicji podmiotowości administracyjnoprawnej, czyli władztwem administracyjnym wyrażającym się poprzez przyznanie mu kompetencji i możliwość stosowania sankcji wobec podmiotów administrowanych w ustawie oraz w nawiązaniu do wyżej wskazanej cechy, czy stosowanie tego władztwa służy realizacji zadań publicznych w interesie publicznym. Władztwo w obszarze prawa administracyjnego zdaje się być kategorią, która stanowi warunek *sine qua non* określenia danego podmiotu jako podmiotu administrowanego. Utożsamiane jest z pojęciem *imperium*, oznacza więc, że organy państwowe wykonują „władzę państwową”¹², tj. akty wydawane przez te podmioty mają charakter imperatywny. Przysługujące organowi administracji publicznej władztwo administracyjne jest związane zawsze z określonym zespołem norm prawnych wyznaczających sytuacje, w których istnieje możliwość

¹⁰ Zob. również wyrok NSA z 18 maja 2016 r., sygn. I OSK 1752/15, CBOSA; wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2014 r., sygn. Akt I OSK 2294/13, CBOSA.

¹¹ R. Stankiewicz [w:] *Prawo administracyjne*, J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2019, s. 98-101. Zob. również A. Żurawik, „Interes publiczny”, „interes społeczny” i „interes społecznie uzasadniony” – *Próba dookreślenia pojęć*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2013, z. 2, s. 62-64. M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 10.

¹² M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne: część ogólna*, Warszawa 1956, s. 31. Zob. również J. Czerw [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Stelmasiak, M. Zdyb, Warszawa 2016, s. 217; T. Bigo, *Związki publiczno-prawne*, Warszawa 1928, s. 87; M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecjonalnej administracji publicznej*, [w:] *System prawa administracyjnego. T. 1 – Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015, s. 230.

podejmowania działań o charakterze władczym. Inaczej mówiąc, możliwość podejmowania działań władczych stanowi zawsze prawnie określoną kompetencję organu administracji¹³.

W toku cząstkowych analiz ustalone zostało, że Bankowy Fundusz Gwarancyjny jest podmiotem administrującym: wyodrębnionym organizacyjnie (posiadającym zgodnie z art. 3 u.b.f.g. osobowość prawną) wykonującym zadania publiczne w interesie publicznym. Zadania te to, m.in., zgodnie z działem II u.b.f.g., odpowiadanie za system gwarantowania depozytów (wraz ze wszystkimi odpowiednimi kompetencjami, jakie Fundusz posiada w tym zakresie w ramach bycia podmiotem stosunku gwarancyjnego zgodnie z art. 35 ust. 1 u.b.f.g.), prowadzenie przymusowej restrukturyzacji jako organ w rozumieniu art. 5 §2 pkt 3 k.p.a. (zgodnie z art. 65 u.b.f.g.). Interes publiczny, na rzecz którego działa Fundusz, to, najogólniej mówiąc, zachowanie stabilności finansowej, rozumianej jako sytuacja w której system finansowy spełnia swoje funkcje, czyli zapewnia sprawny przepływ środków finansowych, prawidłową wycenę aktywów (czyli brak gwałtownych zmian lub przewidywalne zmiany w ich wartości) oraz bezpieczny i stabilny przebieg płatności¹⁴. Nie ulega wątpliwości, że zachowanie stabilności finansowej ma kluczowe znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania gospodarki państwa, co odbija się na sytuacji ekonomicznej gospodarstw domowych, sektora przedsiębiorstw oraz funkcjonowania administracji publicznej.

Kolejnym celem badawczym w związku z określeniem podmiotowości administracyjnoprawnej Funduszu było sprawdzenie, do jakiego typu podmiotu administrującego można go zaliczyć. Jak wskazano powyżej, hipotezą pracy jest założenie, że Bankowy Fundusz Gwarancyjny nie ma cech typowych dla organu administracji publicznej lub zakładu administracyjnego. Implikuje to więc konieczność poszukiwania dla niego nowego sposobu określenia jego charakteru oraz dostosowania i uprecyzyjnienia terminologii prawa administracyjnego na potrzeby rozwijających się podmiotów administrujących. W celu zrealizowania tego celu konieczne było więc przeprowadzenie analizy po pierwsze, pojęcia aparatu administracyjnego, a po drugie – struktury dwóch kategorii określonej w doktrynie jako

¹³ Z. Pulka, *Władztwo administracyjne jako szczególna postać władzy państwowej*, AUW 1992, Prawo CCVI, nr 1313, s. 137 i n. Zob. również J. Borkowski, *Kompetencja ogólna i szczegółowa w prawie administracyjnym*, „Studia Prawnicze” 1971 nr 31, s. 62. M. Krawczyk, *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016, LEX. I. Lipowicz [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, Warszawa 2002, s. 31.

¹⁴ M. Capiga [w:] *Sieć bezpieczeństwa finansowego*, M. Capiga, W. Gradoń, G. Szustak (red.), Warszawa 2010, s. 9. Zob. również M. Iwanicz-Drozdowska, *Stabilność finansowa*, Warszawa 2014, s. 3-4.

podstawowe typy podmiotów administracyjnych: organu administracji publicznej i zakładu administracyjnego¹⁵.

J. Łętowski wskazywał, że organem administracji nazywa się podmioty, które spełniają następujące przesłanki: organ administracji stanowi wyodrębnioną część aparatu państwowego tworzoną na podstawie prawa, działa w imieniu i na rachunek państwa, o ile prawo to dopuszcza, jest upoważniony do posługiwania się środkami władczymi i działa w zakresie przyznanej mu przez prawo kompetencji¹⁶. Przywołanie tej definicji i rozłożenie jej na czynniki pierwsze pozwoliło na zestawienie cech Bankowego Funduszu Gwarancyjnego z jej konstrukcją, żeby następnie móc wyciągnąć odpowiednie wnioski i sprawdzić, czy Fundusz może być określony jako organ administracji publicznej.

Analogicznie postąpić należało z pojęciem zakładu administracyjnego – opierając się na poglądach M. Elżanowskiego¹⁷, zakładem administracyjnym (państwowym w kontekście autora). Autor jako elementy definicyjne pojęcia zakładu państwowego wskazał¹⁸: wyodrębnienie organizacyjne środków osobowych i rzeczowych, przeznaczenie tych środków dla celu bezpośredniego świadczenia i organizacji usług w wyspecjalizowanym zakresie, realizowanie tych świadczeń i usług w sposób ciągły i nieprzerwany w oparciu o trwałe wyodrębnienie środków osobowych i rzeczowych. Zakład ten, w odróżnieniu do organu administracji publicznej, dysponuje wycinkiem władztwa państwowego (administracyjnego) polegającego na tym, że organy mają prawo do jednostronnego, elastycznego i swobodnego kształtowania uprawnień lub obowiązków użytkowników zakładu, oczywiście tylko w zakresie odpowiadającym celom działania danego zakładu, przy czym relacja między użytkownikiem

¹⁵ *A contrario* wobec „nietypowych podmiotów administrujących” – o nietypowych podmiotach administrujących piszą A. Wiktorowska, J. Jagielski, M. Wierzbowski – *Nietypowe podmioty administrujące – kilka refleksji na tle organizacyjnych form wykonywania zadań publicznych* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 203-222. Por. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska [w:] *Prawo administracyjne...* op.cit., s. 104-110.

¹⁶ J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 64.

¹⁷ M. Elżanowski, *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, s. 54 i n. Por. H. Spasowska-Czarny, *Zakład publiczny a przedsiębiorstwo państwowe: kryteria rozróżnienia w poglądach doktryny prawa administracyjnego*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2012 t. XVIII, s. 138-140. B. Dolnicki, *Rola zakładów administracyjnych w zaspokajaniu potrzeb socjalno-bytowych obywateli* [w:] *Rola administracji...*, red. K. Podgórski, Katowice 1985, s. 49-51. Por. K. Zalaśńska, *Muzeum publiczne jako zakład administracyjny*, „*Przegląd Prawa Publicznego*” 2013 nr. 7-8, s. 134-135.

¹⁸ M. Elżanowski, op.cit., s. 54.

zakładu a jego organami powinna być traktowana jako władztwo wynikające z samej istoty zakładu, zamiast odrębnego od władztwa administracyjnego¹⁹.

Zrealizowanie wszystkich wyżej wymienionych celów prowadzących do ustalenia charakteru prawnego Bankowego Funduszu Gwarancyjnego wymagało poparcia analizą przepisów i zagadnień towarzyszących naturze przepisów (dotyczących sektora finansowego) i sieci bezpieczeństwa bankowego. Konieczne było więc umieszczenie go w konkretnej przestrzeni instytucjonalnej, ekonomicznej i prawnej na podstawie analizy dogmatyczno-prawnej aktów prawnych, orzecznictwa i dokonań piśmiennictwa.

3. Metoda badawcza

Fundamentalnym narzędziem metodologicznym stosowanym w niniejszej rozprawie jest analiza dogmatyczno-prawna.

J. Wróblewski wskazał, że na paradygmat dogmatyki prawa składa się przede wszystkim zespół czynności poznawczych, które wyrażają się w systematyzacji prawa i związanej z nią budowie aparatu pojęciowego oraz wykładni doktrynalnej²⁰. Podstawowym elementem poddającym się metodzie dogmatycznej jest naturalnie norma prawna – normy te łączą się w instytucje prawne i w konsekwencji w gałęzie prawa oraz są podstawowym budulcem prawa jako systemu. Prawo administracyjne jako system charakteryzujący się wyjątkową złożonością w sposób naturalny poddaje się systematyce dogmatycznej, polegającej na uporządkowaniu zbioru norm obowiązujących przy uwzględnieniu relacji pomiędzy normami prawnymi²¹ oraz na budowie niesprzecznego i elastycznego aparatu pojęciowego. Poza pierwszym elementem paradygmatu metody dogmatyczno-prawnej, czyli systematyzacją, zastosować należy tu również wykładnię doktrynalną. Zasadniczo zadaniami dogmatyki prawa są: opis i systematyzacja norm prawnych, wskazanie, które z tych norm są normami obowiązującymi, wykładnia, ustalenie i zdefiniowanie pojęć, analiza praktyki stosowania prawa oraz wysuwanie postulatów *de lege ferenda*.

Podstawowym materiałem badawczym, poza, naturalnie, tekstami prawnymi, jest doktryna prawa administracyjnego począwszy od XIX wieku po prace współczesne oraz

¹⁹ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska [w:] *Prawo administracyjne...* op.cit., s. 104.

²⁰ J. Wróblewski, *Paradygmat dogmatyki prawa a prawoznawstwo*, w: J. Wróblewski, *Pisma wybrane* (pod red. M. Zirk-Sadowskiego), Warszawa 2015, s. 44.

²¹ *Ibidem*, s. 46.

dokonania orzecznictwa. Z uwagi na proces europeizacji, któremu poddaje się polskie prawo administracyjne, zasadne jest również skorzystanie z dokonań piśmiennictwa zagranicznego – zarówno kontynentalnego, jak też anglosaskiego. Metoda ta istotna jest przede wszystkim dlatego, że analiza przeprowadzona w niniejszej pracy opiera się na wykładni obowiązujących przepisów prawa. Jej fundamentem jest zestawienie przepisów *de lege lata* z pojęciami tradycyjnymi dla doktryny prawa administracyjnego. Metoda dogmatyczno-prawna pozwala dokonać interpretacji prawa w sposób przejrzysty i kompleksowy, zaś dorobek piśmiennictwa uzupełnia rozważania, dając im podwaliny teoretyczne.

Wskazać również należy, że w związku z analizą pozycji Bankowego Funduszu Gwarancyjnego pod kątem teorii prawa administracyjnego, przepisy u.b.f.g. traktowane są tutaj jako materiał do analizy z punktu widzenia przedmiotowej gałęzi prawa. Praca ta pomija więc zagadnienia typowo prawnofinansowe oraz charakterystyczne dla materii prawa bankowego i skupia się na tradycyjnych konstrukcjach administracyjnoprawnych wypracowanych przez doktrynę.

Wreszcie, jak wskazuje się w piśmiennictwie, punktem wyjścia dla jakiegokolwiek procesu o charakterze poznawczym, który jest związany z prawem, powinna być hermeneutyka prawnicza jako podstawowa filozofia interpretacyjna²². Dzięki dokonaniom hermeneutyki w sposób prawidłowy dokonywać można wykładni prawa oraz formułować i uzasadniać określone twierdzenia (co przecież jest właściwie jednym z zadań dogmatyki prawa). Każdy rodzaj wykładni norm prawnych, bez względu na to, czy zastosujemy wykładnię językową czy też w szczególności wykładnię systemową czy funkcjonalną, będzie zasadniczo opierał się o podejście hermeneutyczne i takie założenie przyświeca również procesowi badawczemu niniejszej rozprawy.

4. Konstrukcja rozprawy doktorskiej

Niniejsza rozprawa doktorska składa się z pięciu rozdziałów opisujących jej przedmiot począwszy od zagadnień ogólnych i teoretycznych, poprzez scharakteryzowanie sektora finansowego i wykładnię przepisów u.b.f.g. na kanwie konstrukcji typowych dla prawa administracyjnego, kończąc na przeprowadzeniu analizy charakteru prawnego Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

²² B. Brożek, J. Stelmach, *Metody prawnicze. Logika. Analiza. Argumentacja. Hermeneutyka*, Kraków 2004, s. 271-272.

W **pierwszym rozdziale** przedstawiona została dotychczasowa administracyjnoprawna siatka pojęciowa dotycząca polskiego aparatu administrującego. W rozdziale wskazane zostało, że aparat administracyjny to system wzajemnie powiązanych jednostek wykonujących funkcje administracji publicznej bez względu na ich publiczny czy prawny charakter (podmiotów administrujących). Jednostki te wyposażone są w podmiotowość, tj. zdolność do występowania i bycia uznany w obowiązującym porządku prawnym. Podmiotowość ta ma charakter administracyjnoprawny, tj. podmioty te zobowiązane są do wykonywania zadań publicznych na podstawie i w granicach prawa oraz są wyposażone w możliwość działania w formach władczych (w różnym stopniu, w zależności od sfery działania tych podmiotów). Do typowych podmiotów administrujących zaliczyć można organy administracji publicznej (zarówno rządowe jak i samorządowe) oraz zakłady administracyjne i w rozdziale tym przeanalizowany został ich charakter prawny.

Rozdział drugi dotyczy przede wszystkim organizacji współczesnej sieci bezpieczeństwa bankowego oraz pojęć podstawowych dla zagadnień związanych ze stabilnością sektora bankowego, takich jak, przykładowo, ryzyko systemowe oraz nadzór makroostrożnościowy. Mimo typowo prawnofinansowego charakteru tych pojęć, w niniejszej pracy osadzone one zostają wyłącznie w siatce teoretycznej prawa administracyjnego, co ma na celu wykazanie atypowości regulowanych instytucji prawnych. Należy zwrócić uwagę na to, że niniejsza praca dotyczy przede wszystkim sektora bankowego – w związku z tym częściej stosowanym pojęciem jest „sieć bezpieczeństwa bankowego” jako pojęcie węższe od sieci bezpieczeństwa finansowego. W rozdziale tym przeanalizowana została również konstrukcja sieci bezpieczeństwa bankowego w Polsce, którą w sensie instytucjonalnym tworzą: minister właściwy ds. finansów jako członek rządu *sensu stricto* uczestniczący w monitorowaniu poziomu stabilności finansowej, Narodowy Bank Polski jako bank centralny, Komisja Nadzoru Finansowego jako organ odpowiedzialny za nadzór mikroostrożnościowy i system wczesnego ostrzegania, Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako podmiot administrujący odpowiedzialny za system gwarantowania depozytów i przymusową restrukturyzację oraz Komitet Stabilności Finansowej jako organ makroostrożnościowy. Ponadto, częścią sieci są krajowe źródła prawa zharmonizowane z odpowiednimi regulacjami UE, przyznające powyżej wskazanym podmiotom odpowiednie instrumenty w celu wpływania na uczestników rynku pod kątem ich płynności i zapobiegania ryzyku systemowemu.

W **rozdziale trzecim** analizie dogmatyczno-prawnej poddana została pierwsza główna kompetencja Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, tj. gwarantowanie depozytów. Zaadresowano tu konstrukcje nietypowe dla tradycyjnej siatki pojęciowej prawa

administracyjnego, takie jak stosunek ochrony gwarancyjnej, ustalanie wysokości składek, system wyliczania i kontrola prawidłowości danych oraz zagadnienie trudnej do klasyfikacji mocy prawnej aktów wydawanych przez Fundusz. Z przeprowadzonej analizy wynika, że mimo tego, że relacje pomiędzy bankami a Funduszem można określić jako stosunek administracyjno-prawny, prawne formy działania Funduszu oparte są w ramach systemu gwarantowania depozytów głównie na czynnościach materialno-technicznych, które stanowią jedynie wykonanie lub konkretyzację obowiązków wskazanych w ustawie. Takim obowiązkiem jest konieczność uiszczania składek na fundusz ochrony środków gwarantowanych, konkretyzowany przez uchwałę Rady Funduszu określającą wysokość tych składek i termin ich wykonania. Mimo tego, administracyjnoprawny model działania Funduszu oparty jest również na konstrukcjach charakterystycznych dla sektora bankowego i funkcjonujących jedynie na podstawie u.b.f.g. Taką konstrukcją jest stosunek ochrony gwarancyjnej istniejący pomiędzy Funduszem a deponentem uprawnionym do otrzymania wypłaty środków gwarantowanych. Relacja ta łączy w sobie konstrukcję stosunku ubezpieczeniowego, administracyjnoprawnego i umownego, co świadczy o jej bardzo złożonym charakterze. Podobnie jest również ze składką na fundusz środków gwarantowanych, której nie można zakwalifikować ani jako opłaty administracyjnej, składki na ubezpieczenie, lecz jedynie jako szczególnego rodzaju opłatę roczną, mającą zastosowanie w określonych przez u.b.f.g. okolicznościach.

Rozdział czwarty skupił się na nowych kompetencjach Funduszu – przymusowej restrukturyzacji oraz określaniu minimalnych wymogów kapitałowych (ang. MREL). Przeanalizowane zostały zagadnienia związane z prowadzeniem postępowania administracyjnego – szczególne odstępstwa od przepisów k.p.a., pozycja prawna strony postępowania oraz Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako organ prowadzący postępowanie. Omówione są w tym miejscu również poszczególne instrumenty przymusowej restrukturyzacji jako konstrukcje niekonwencjonalne w ramach polskiej siatki pojęciowej. Chodzi tu o rodzące wiele skutków prawnych przejęcie przedsiębiorstwa podmiotu w restrukturyzacji, tworzenie instytucji pomostowej, umorzenie lub konwersja zobowiązań podmiotu w restrukturyzacji oraz subsydiarne wydzielenie praw majątkowych.

Piąty rozdział służy określeniu na podstawie wcześniejszych rozważań cech podmiotowości administracyjnoprawnej Funduszu. Analizie poddana została jego organizacja wewnętrzna i pozycja w sieci bezpieczeństwa bankowego. Pozwoliło to określić charakter prawny Bankowego Funduszu Gwarancyjnego – charakteryzując go jako nietypowy podmiot

administrujący. Oparte jest to na wykluczeniu uznania Funduszu za organ administracji czy zakład administracyjny zgodnie z ich charakterystyką przedstawioną w rozdziale pierwszym. W pierwszej kolejności, o atypowej pozycji Bankowego Funduszu Gwarancyjnego świadczą stosunki, które nawiązuje on z podmiotami umiejscowionymi na zewnątrz administracji. Jednym z nich jest stosunek ochrony gwarancyjnej, istniejący pomiędzy Funduszem a deponentem. Druga niejednolitość w przedmiocie stosunków zawieranych przez Fundusz widoczna jest na przykładzie jego relacji z bankami uczestniczącymi w systemie gwarantowania depozytów i bankami, wobec których wszczyna się postępowanie w sprawie przymusowej restrukturyzacji. Banki występują tutaj jako podmioty administrowane – przynależność do systemu gwarantowania depozytów jest obowiązkowa z mocy prawa, a Fundusz stosuje wobec nich władcze instrumenty. Z analiz przeprowadzonych w niniejszej pracy wynika, że między bankami a Funduszem nie występuje stosunek podległości organizacyjnej, tj. banki nie są mu hierarchicznie podporządkowane (stąd też Fundusz nie wydaje wobec nich aktów prawa wewnętrznego). Nie jest to też stosunek administracyjny zakładowy – banki, jako osoby prawne, nie mogą być użytkownikami zakładu, a Fundusz nie wykonuje zadań publicznych należących do sfery administracji świadczącej. Jednocześnie, o ile kompetencje Funduszu wobec banków w ramach systemu gwarantowania depozytów są niejednolite, a charakter niektórych aktów trudno jednoznacznie określić, to w przypadku przymusowej restrukturyzacji granica pomiędzy sferą prywatnoprawną i publicznoprawną jest już wyraźna – Fundusz, jako organ właściwy ds. przymusowej restrukturyzacji, wydaje decyzje administracyjne w trybie zmodyfikowanego postępowania administracyjnego i występuje w roli organu w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3) k.p.a. Nie ulega więc wątpliwości, że w tym przypadku, oprócz relacji typowo teoretycznoprawnych, mamy do czynienia z więzami proceduralnymi, takimi, jakie łączą organ prowadzący postępowanie ze stroną postępowania (którą determinuje się na podstawie prawa materialnego – z art. 101 ust. 7-9 i art. 102 ust. 1 i 4 u.b.f.g.). Kolejnym aspektem istotnym dla nietypowej pozycji Bankowego Funduszu Gwarancyjnego jest szeroki charakter prawnych form działania, które stosuje wobec podmiotów administrowanych. Nie ulega wątpliwości, że Fundusz jako podmiot administrujący działa poprzez tego rodzaju formy, rozumiane jako konkretne czynności podmiotu administrującego (wszystkie działania administracji), które mogą być zaliczone do czynności reprezentujących działania administracji, formę aktywności administracji, bądź wszelką – niezależnie od jej charakteru prawnego – działalność administracji publicznej, tak o charakterze zewnętrznym, jak i wewnętrznym. Nawet jeśli formy te ostatecznie mają moc klasyfikowalnych form działania (akty normatywne, akty administracyjne, czynności

materialno-techniczne), to nie mają one oczywistej i typowej budowy, a ich skonstruowanie budzi wątpliwości teoretycznoprawne i praktyczne. Wynika to z zaadresowanego w niniejszej pracy problemu przeregulowania systemu źródeł prawa, niedającego możliwości stanowienia prawa przez wyspecjalizowane podmioty administrujące. Konstrukcja prawna Bankowego Funduszu Gwarancyjnego jest właściwą ilustracją tego problemu. Przykładami wspomnianych wyżej prawnych form działania Funduszu są uchwały ustalające wysokość składki na fundusz gwarantowania depozytów (skonstruowany jako akt wydawany przez organ wewnętrzny organu administracji publicznej, działający w jego imieniu, nakładający skonkretyzowany obowiązek na banki, jednocześnie o mocy zbliżonej do aktu administracyjnego, sklasyfikowana ostatecznie w niniejszej pracy jako czynność materialno-techniczna), decyzja o wszczęciu postępowania. Nietypowa dla podmiotów administrujących wydaje się również organizacja wewnętrzna Funduszu. Organy wewnętrzne Funduszu, tj. Zarząd i Rada, przypominają organizacyjne organy typowe dla osób prawnych na gruncie prawa prywatnego (w tym przede wszystkim spółek handlowych), zgodnie z dyspozycją art. 38 k.c. Art. 6 ust. 1 u.b.f.g. wskazuje, że organami Funduszu są Rada Funduszu oraz Zarząd Funduszu.

5. Wnioski

W toku przeprowadzonych przeze mnie analiz ustalone zostało, że Bankowy Fundusz Gwarancyjny powinien być określany jako nietypowy podmiot administrujący (odpowiednio: inny podmiot administrujący bądź podmiot administrujący *sui generis*), co stanowi konsekwencję poszczególnych cech jego pozycji prawnoustrojowej.

Pierwszą z tych cech jest źródło podmiotowości Funduszu, tj. powołanie w drodze ustawy, a więc w drodze aktu normatywnego wydawanego przez konstytucyjnie legitymowany organ posiadający kompetencję do ustanawiania przepisów powszechnie obowiązujących. Źródłem tym jest więc akt normatywny powszechnie obowiązujący, który daje Funduszowi narzędzia służące wykonywaniu jego praw i obowiązków. Daje mu też gwarancję niezmienności jego uprawnień, dopóki przepisy nie zostaną uchylone lub zmienione w odpowiedniej procedurze.

Drugą cechą jest dysponowanie władztwem administracyjnym wyrażającym się poprzez przyznane Funduszowi kompetencje służące wykonywaniu zadań publicznych²³.

²³ M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, op.cit., s. 31. Zob. również J. Czerw, op. cit., s. 217; T. Bigo, *Związki publiczno-prawne*, Warszawa 1928, s. 87; M. Jaśkowska, *Uznanie...* op.cit.,s. 230.

Mowa tutaj o dwóch grupach kompetencji: działaniu w ramach systemu gwarantowania depozytów oraz w przymusowej restrukturyzacji. W obu tych rolach Fundusz występuje jako podmiot dzierżący władztwo administracyjne z nadania państwa, co służy wykonywaniu zadań publicznych wskazanych w ustawie. Zadaniem tymi jest przede wszystkim ochrona środków powierzonych przez deponentów i utrzymanie stabilności finansowej sektora.

Fundusz jest również wyposażony w osobowość prawną, co świadczy o tym, że działa on na własny rachunek i we własnym imieniu. Jednocześnie nie pozostaje poza aparatem administracyjnym przede wszystkim z uwagi na wspomniane dysponowanie władztwem administracyjnym. Przyznanie osobowości prawnej pozwala więc na stwierdzenie, że Fundusz dysponuje pewnego rodzaju samodzielnością, w tym finansową, oraz zostaje wydzielony z grupy organów administracji publicznej, które działają bezpośrednio na rachunek państwa.

Fundusz pozostaje częścią aparatu administracyjnego również przez to, jak kształtują się jego relacje z innymi podmiotami administrującymi. Pozostaje on pod nadzorem ministra właściwego ds. instytucji finansowych, który wykonuje kompetencje nadzorcze wobec Funduszu na podstawie zgodności z prawem powszechnie obowiązującym oraz zgodności ze statutem nadawanym przez tego ministra w drodze rozporządzenia²⁴. Kompetencje ministra właściwego ds. instytucji finansowych wobec Funduszu dzielą się na trzy grupy: legislacyjne (wydawanie rozporządzeń dotyczących Funduszu), nadzór *sensu stricto* (bezpośrednie ingerowanie w działania Funduszu) oraz kompetencje dotyczące wewnętrznej organizacji Funduszy (plany finansowe, odbieranie sprawozdań finansowych i opiniowanie ich).

Wreszcie, Fundusz dysponuje szerokim, często trudnym do jednoznacznego określenia, katalogiem prawnych form działania oraz nawiązuje stosunki prawne z innymi podmiotami, które często wymykają się tradycyjnej siatce pojęciowej prawa administracyjnego („hybrydowe” stosunki prawne). Cechy te pozwalają na nakreślenie kilku wniosków dotyczących jego pozycji w sieci bezpieczeństwa bankowego.

²⁴ O nadzorze zob. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska [w:] *Prawo administracyjne*, M. Wierzbowski, J. Jagielski (red.), Warszawa 2017, s. 81. Zob. również E. Ura, Ed. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2000, s. 33-34; M. Wierzbowski, A. Wiktorowska [w:] *Polskie prawo administracyjne*, J. Służewski (red.), Warszawa 1992, s. 38-39. Por. K. Bojarski, *Nadzór nad samorządem terytorialnym* [w:] *Nadzór i kontrola w systemie wykonywania administracji publicznej*, M. Czuryk, M. Karpiuk (red.), Warszawa 2010, s. 22. Por. M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym. Administracja wobec wolności, własności i innych praw podmiotowych jednostki*, Poznań 1996, s. 32-34. M. Miemiec, *Prewencja i weryfikacja w ramach nadzoru i kierownictwa w ujęciu tradycyjnym* [w:] *Nadzór administracyjny. Od prewencji do weryfikacji*, C. Kościński (red.), Wrocław 2006, s. 39.

Powyższe części analizy pozwoliły na wskazanie, że Fundusz co prawda jest podmiotem administrującym, ale nie jest organem administracji publicznej – w wykonywaniu swoich funkcji działa na własny rachunek, jest finansowany w przeważającej części ze źródeł zewnętrznych, dysponuje majątkiem we własnym imieniu i jest wyposażony w osobowość prawną. Nie wyłącza to możliwości stosowania władztwa administracyjnego oraz tym bardziej zaliczenia go do aparatu administracyjnego, ale eliminuje go spośród grupy organów administracji publicznej – czy to rządowej, czy samorządowej. Fundusz nie realizuje jednak funkcji zleconych administracji – wciąż jest to podmiot powołany ustawą, posiadający określone relacje z innymi podmiotami administrującymi, niebędący podmiotem prawa prywatnego – wchodzi więc w skład sieci bezpieczeństwa bankowego jako podmiot administrujący.

Fundusz nie ma również charakteru zakładu administracyjnego. Zakładem jest samodzielna jednostka organizacyjna, która została wyposażona w trwale wyodrębnione środki rzeczowe i osobowe, której podstawowym celem jest ciągłe, bezpośrednie świadczenie usług o szczególnym znaczeniu społecznym. Po pierwsze, zadania wykonywane przez Fundusz nie mają charakteru usługi – gwarantowanie depozytów i prowadzenie przymusowej restrukturyzacji nie jest zindywidualizowanym świadczeniem o szczególnym znaczeniu społecznym – to zadania państwa mające na celu ochronę uczestników sektora bankowego i tym samym stabilności finansowej państwa. Ponadto, użytkownikami zakładów co do zasady są osoby fizyczne, potrzeby zaspokajane przez zakłady mają charakter niematerialny, a przynależność do kategorii użytkowników zakładu rozpoczyna się co do zasady w sposób dobrowolny (pomijając w tym momencie określony katalog wyjątków). W przypadku systemu gwarantowania depozytów i przymusowej restrukturyzacji nie ma mowy o nazwaniu użytkownikami zarówno deponentów, jak i banków uczestniczących w systemie. System gwarantowania depozytów i uczestnictwo w nim istnieje *ex lege* i ma charakter obowiązkowy dla każdej osoby posiadającej rachunek w banku objętym systemem gwarantowania. Banki komercyjne po pierwsze – nie mogą być użytkownikami zakładu, są to spółki akcyjne, które prowadzą działalność bankową; a po drugie – nie są to osoby fizyczne, więc zindywidualizowane usługi o szczególnym znaczeniu społecznym nie mogą być wobec nich świadczone. Władztwo zakładowe, którymi dysponują zakłady, jest konsekwencją przynależności do zakładu – w przypadku dobrowolnego korzystania na skutek aktu woli danego podmiotu, zaś w przypadku przymusowego korzystania – najczęściej w wyniku wyroku sądowego lub aktu administracyjnego. Tymczasem Fundusz ma szeroki katalog uprawnień,

niezwiązany tylko i wyłącznie ze „świadczeniami” na rzecz „użytkowników”, lecz obejmujący kompetencje typowe również dla organów prowadzących postępowanie.

Wyżej wymienione okoliczności kształtują pozycję Funduszu jako nietypowego organu administracyjnego, a więc należącego do szczególnej kategorii podmiotów, nie posiadających cech jednoznacznie pozwalających na określenie ich jako organ administracji publicznej bądź zakład administracyjny, dysponujących jednak władztwem administracyjnym, funkcjonujących w ramach aparatu administracyjnego i posiadających szereg silnych i daleko idących kompetencji²⁵. Z tego faktu wynikają daleko idące konsekwencje. Po pierwsze, wątpliwości nie ulega wzmocnienie się Funduszu w ramach funkcjonowania sieci bezpieczeństwa. Jest już obecny nie tylko podmiotem gwarantującym depozyty w drodze szczególnych stosunków prawnych (wspomnianych powyżej – hybrydowych stosunkach ochrony gwarancyjnej i stosunkiem uczestnictwa w systemie gwarantowania). Uzyskał szereg dodatkowych kompetencji wynikających z przepisów Dyrektywy BRR jako organ właściwy ds. przymusowej restrukturyzacji. Oznacza to więc, że nawiązuje już nie tylko wspomniane stosunki hybrydowe, ale pełni rolę organu prowadzącego postępowanie jurysdykcyjne. Jednocześnie postępowanie to posiada tak dużo dystynkcji wobec przepisów k.p.a., że trudno jest je samo w sobie zakwalifikować jako „typowe”. Nie tylko więc konstrukcja organizacyjna i kompetencyjna Funduszu jako podmiotu administrującego jest nietypowa – są nimi również procedury, w których Fundusz uczestniczy, postępowania, które prowadzi, akty, które wydaje i relacje z innymi podmiotami administrującymi. Przepisy u.b.f.g. mimo wzmocnienia pozycji prawnej Funduszu, w dalszym ciągu w wielu zagadnieniach budzą wątpliwości i pozostawiają niejasności interpretacyjne. Należy do nich chociażby kwestia trudności z zakwalifikowaniem

²⁵ Zob. dot. nietypowych podmiotów administrujących – J. Jagielski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Nietypowe podmioty administrujące – kilka refleksji na tle organizacyjnych form wykonywania zadań publicznych*, op.cit., s. 203-207. Zob. również P. Wajda, *Efektywność informacyjna rynku giełdowego*, Warszawa 2011161; J. Maćkowiak, „Nietypowe” podmioty administrujące a organy administracji niespolonej [w:] *:] Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, Jagielski, J., Kijowski, D., Grzywacz, M. (red.), Warszawa 2018.s. 430-431.P. Wilczyński, *Podmioty niepubliczne w sferze administracji publicznej*, Państwo i Prawo 2002, nr 2, s. 56; Por. także Wyrok TK z dnia 8 grudnia 2003 r., K 3/02, OTK-A 2003, nr 9, poz. 99; Wyrok TK z dnia 16 lipca 2009 r., KP 4/08, OTK-A 2009, nr 7, poz. 112. J. Blicharz, *W kwestii określenia statusu podmiotu wykonującego zadania administracji publicznej*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Nr 2820, Przegląd Prawa i Administracji 2005, LXXIII, s. 7-8; Z. Duniewska, *Ewolucja pojęcia administracji publicznej a definiowanie prawa administracyjnego* (w:) G. Łaszczycza, A. Matan, L. Zacherko (red.), *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. Rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa 2008, s. 73.

poszczególnych aktów wydawanych przez Fundusz oraz wynikającej z tego zablokowanej ścieżki odwoławczej. Mając świadomość, że są to wątki związane przede wszystkim z konstytucyjnymi ramami katalogu źródeł prawa, postulatem *de lege ferenda* od wielu lat jest zaadresowanie tego problemu na poziomie ustrojowym²⁶. Jest to szczególnie istotne w sytuacji, w której obserwowana jest wyżej wspomniana tendencja do rozszerzania zadań państwa i coraz to nowsze, bardziej skomplikowane sytuacje w sektorach regulowanych będą wymagały reakcji prawodawcy. Warto wspomnieć również o zbliżającej się nowelizacji u.b.f.g., która wdrażać będzie przepisy Dyrektywy BRR II²⁷. Zmiana ta będzie nie tylko aktualizować i poszerzać typowo regulacyjne uprawnienia Funduszu (związane chociażby z wyznaczaniem MREL), ale będzie wpływała na jego prawnoustrojową pozycję. Zgodnie z treścią przepisów będzie on mógł nakładać na podmiot w restrukturyzacji lub jego podmiot dominujący obowiązek wyemitowania nowych praw udziałowych, a uprawnienia strony postępowania zostaną dalej ograniczone – przykładowo, poprzez wyłączenie art. 9 i 35 § 2-5 k.p.a. Wreszcie, realizacja uprawnień Funduszu będzie traktowana jako działanie w ramach przymusowej restrukturyzacji nawet, jeśli postępowanie nie zostanie oficjalnie wszczęte. Świadczy to faktycznie o tendencji do wzmacniania podmiotów administrujących, szczególnie na rynkach tak wzajemnie ze sobą powiązanych i tak uwikłanych w strukturę gospodarczą państwa jak rynek bankowy.

Po drugie, przed naukami administracyjnoprawnymi stoi wyzwanie polegające na modyfikacji siatki pojęciowej dotyczącej podmiotów administrujących. Istnieje tutaj kilka rozwiązań. Możliwe jest zaadresowanie tego problemu poprzez uproszczenie siatki pojęciowej analogicznie do przepisów postępowania administracyjnego, czyli poprzez nazwanie wszystkich podmiotów administrujących wchodzących w skład aparatu administracyjnego państwa „organami administracji publicznej”. Zniknąłby wtedy podział na organy i nietypowe podmioty administrujące, a siatka pojęciowa zgadzałaby się zasadniczo z siatką anglojęzyczną. Nie rozwiązywałoby to jednak problemu powstawania coraz to nowszych, hybrydowych form organizacyjnych – umieszczenie ich w jednej kategorii byłoby słusznym kierunkiem pod względem prakseologicznym, ale niekoniecznie ułatwiałoby wykładnię prawa.

Po trzecie, należy zastanowić się, w którym kierunku powinien zmierzać system regulacji sektora bankowego, w tym tych o charakterze ostrożnościowym w postaci sieci

²⁶ Problemy te są obecne w dużym stopniu właśnie w sektorze finansowym, a szczególnie w ramach sieci bezpieczeństwa bankowego, czego dowodem jest wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. K 25/99.

²⁷ Zob. projekt ustawy – <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/prace-legislacyjne-rm-i/prace-legislacyjne-rady/wykaz-prac-legislacyjny/r4090407,Projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-Bankowym-Funduszu-Gwarancyjnym-systemie-gwaran.html>, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 kwietnia 2021 r.

bezpieczeństwa bankowego. W niniejszej pracy ustalone zostało, że model zarządzania sieciowego w oparciu o współpracę i wymianę informacji oraz tworzenie podmiotów (organów administracji publicznej) o charakterze konsultacyjnym, takich jak Komitet Stabilności Finansowej, jest zauważalnym zjawiskiem i może prawdopodobnie stanowić trwałą tendencję w nowoczesnej administracji. Współczesne tendencje regulacyjne stawiają sobie jednak za priorytet ochronę nie tylko stabilności gospodarki *per se*, ale również praw konsumenta. Należy jednak zauważyć, że w polskim systemie ochrona praw konsumenta jest stosunkowo silna, czego dowodem są kompetencje Prezesa UOKiK i prowadzone przez niego postępowania. Tworzenie więc nowych platform współpracy nie wydaje się celowe z prakseologicznego punktu widzenia, choć zastanowienie się nad celowością włączenia Prezesa UOKiK w sieć bezpieczeństwa bankowego może przysłużyć się praktyce stosowania prawa względem coraz bardziej złożonych uczestników rynku finansowego.

Wreszcie, skoro z powyższych rozważań wynika, że tendencje regulacyjne wobec sektora bankowego będą się wzmacniać, prawo administracyjne oraz instytucjonalna sfera administracji powinna być przygotowana na nowe zjawiska – mobilną bankowość, open banking, rozwój walut cyfrowych (w tym również tworzonych przez banki centralne), konkurencję na rynku FinTech, czy potencjalne osłabianie się tradycyjnej bankowości na rzecz nowocześniejszych rozwiązań bazujących na sztucznej inteligencji i rozwijanych technologiach łańcuchów bloków. Wcześniejsze zaadresowanie problemów w postaci przygotowaniu odpowiednich instrumentów administracyjnoprawnych pozwoli na przygotowanie istniejących systemów ostrożnościowych na możliwe wstrząsy. Dotyczy to przede wszystkim sieci bezpieczeństwa bankowego, w skład której wchodzi Bankowy Fundusz Gwarancyjny, sam ulegający znaczącym zmianom poprzez cały czas swojego trwania.