

UZASADNIENIE

I. Ramy prawne

1. Prawo unijne

- 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 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.2014.173.190 z dnia 2014.06.12, dalej: dyrektywa 2014/59/UE)

motyw 50

„Ingerencja w prawa własności nie powinna być nieproporcjonalna. Zainteresowani wierzyciele i zainteresowani akcjonariusze nie powinni ponieść większych strat niż te, które ponieśliby, jeśli instytucja zostałaby zlikwidowana w momencie podjęcia decyzji o uruchomieniu procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. W przypadku częściowego przeniesienia aktywów instytucji objętej restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją na rzecz nabywcy prywatnego lub instytucji pomostowej, pozostała część danej instytucji powinna zostać zlikwidowana w ramach standardowego postępowania upadłościowego. W celu ochrony pozostałych akcjonariuszy i wierzycieli instytucji objętej likwidacją, powinni być oni w ramach likwidacji uprawnieni do otrzymania z tytułu swoich roszczeń lub w ramach odszkodowania płatności w kwocie nie niższej od kwoty, którą szacunkowo odzyskaliby, jeśli cała instytucja zostałaby poddana likwidacji w ramach standardowego postępowania upadłościowego”.

motyw 51

„W celu ochrony prawa akcjonariuszy i wierzycieli, należy określić wyraźne obowiązki dotyczące wyceny aktywów i zobowiązań instytucji oraz - w przypadkach, gdy

wymaga tego niniejsza dyrektywa - wycenę środków, które akcjonariusze i wierzyciele otrzymaliby, gdyby instytucja została poddana likwidacji w ramach standardowego postępowania upadłościowego. Rozpoczęcie wyceny powinno być możliwe już na etapie wczesnej interwencji. Przed podjęciem jakichkolwiek działań w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji należy przeprowadzić uczciwą i realistyczną wycenę aktywów i zobowiązań instytucji. Od takiej wyceny powinno przysługiwać prawo do odwołania jedynie łącznie z decyzją o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Ponadto - w przypadkach, gdy wymaga tego niniejsza dyrektywa - należy przeprowadzić, po zastosowaniu instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, porównania *ex post* faktycznego potraktowania akcjonariuszy i wierzycieli oraz sposobu ich traktowania w przypadku wszczęcia standardowego postępowania upadłościowego. W przypadku stwierdzenia, że akcjonariusze i wierzyciele otrzymali z tytułu swoich roszczeń lub w ramach odszkodowania płatność będącą ekwiwalentem kwoty niższej niż kwota, którą odzyskaliby w przypadku wszczęcia standardowego postępowania upadłościowego, powinni oni być uprawnieni - w przypadkach, gdy wymaga tego niniejsza dyrektywa - do otrzymania płatności w kwocie odpowiadającej tej różnicy. W przeciwieństwie do wyceny poprzedzającej działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji powinna istnieć możliwość zaskarżenia tego porównania odrębnie od decyzji o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Państwa członkowskie powinny mieć swobodę decyzji co do procedury dotyczącej sposobu wypłaty akcjonariuszom i wierzycielom kwoty odpowiadającej stwierdzonej różnicy w potraktowaniu akcjonariuszy i wierzycieli. Kwota ta powinna zostać wypłacona przez mechanizmy finansowania ustanowione zgodnie z niniejszą dyrektywą.

motyw 88

„Zgodnie z art. 47 Karty zainteresowane strony mają prawo dostępu do bezstronnego sądu oraz do skutecznego środka prawnego w związku z działaniami, które ich dotyczą. W związku z tym od decyzji podjętych przez organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji powinno przysługiwać prawo do odwołania.”

art. 3 ust. 3 i 4

„3. Organami ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji mogą być narodowe banki centralne, właściwe ministerstwa lub inne organy administracji publicznej czy organy, którym powierzono uprawnienia w zakresie administracji publicznej. Państwa członkowskie mogą wyjątkowo ustanowić, że organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji może być organem właściwym dla nadzoru do celów rozporządzenia (UE) nr 575/2013 i dyrektywy 2013/36/UE. Należy przyjąć odpowiednie uzgodnienia strukturalne dla zagwarantowania operacyjnej niezależności i uniknięcia konfliktu interesów między funkcjami nadzoru na mocy rozporządzenia (UE) nr 575/2013 i dyrektywy 2013/36/UE lub innych funkcji odpowiedniego organu z funkcjami organów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na mocy niniejszej dyrektywy, bez uszczerbku dla obowiązków w zakresie wymiany informacji i współpracy wymaganych na mocy ust. 4. W szczególności państwa członkowskie zapewniają, by w ramach właściwych organów, narodowych banków centralnych, właściwych ministerstw lub innych organów funkcje w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji były operacyjnie niezależne od funkcji nadzoru lub innych funkcji odpowiedniego organu.

Pracownicy uczestniczący w wykonywaniu funkcji organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na podstawie niniejszej dyrektywy podlegają oddzielnym trybom sprawozdawczości i są strukturalnie oddzieleni od trybów sprawozdawczości dla pracowników uczestniczących w wykonywaniu zadań na podstawie rozporządzenia (UE) nr 575/2013 i dyrektywy 2013/36/UE lub w odniesieniu do innych funkcji odpowiedniego organu.

Na potrzeby niniejszego ustępu, państwa członkowskie lub organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przyjmują i publikują wszelkie niezbędne odpowiednie przepisy wewnętrzne, w tym przepisy o tajemnicy zawodowej i wymianie informacji między różnymi dziedzinami funkcjonowania.

4. Państwa członkowskie zobowiązują organy pełniące funkcje nadzoru i funkcje w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz osoby pełniące te funkcje w imieniu tych organów do ścisłej współpracy, jeżeli chodzi o przygotowanie,

planowanie i wykonanie decyzji dotyczących restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, zarówno wtedy, gdy organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz właściwy organ są odrębnymi podmiotami, jak i wtedy, gdy obie funkcje pełnione są w ramach tego samego podmiotu.”

art. 29

„1. Jeżeli właściwy organ uzna wymianę kadry kierowniczej wyższego szczebla lub zarządu, o której mowa w art. 28, za niewystarczającą, aby zaradzić sytuacji, państwa członkowskie zapewniają, aby właściwe organy mogły powołać jednego tymczasowego administratora instytucji lub większej liczby tymczasowych administratorów. Właściwe organy mogą, proporcjonalnie do danych okoliczności, powołać dowolnego administratora w celu tymczasowego zastąpienia organu zarządzającego instytucji albo w celu tymczasowej współpracy z organem zarządzającym instytucji, a właściwy organ określa to w decyzji w momencie powołania administratora. Jeżeli właściwy organ powoła tymczasowego administratora w celu tymczasowej współpracy z organem zarządzającym instytucji, w momencie powołania takiego administratora właściwy organ precyzuje również rolę, obowiązki i uprawnienia tymczasowego administratora oraz ewentualne wymogi nakładające na organ zarządzający instytucji obowiązek konsultowania się z tymczasowym administratorem przed podjęciem konkretnych decyzji lub działań bądź też obowiązek uzyskania jego zgody na podjęcie takich decyzji lub działań. Właściwy organ ma obowiązek podać do wiadomości publicznej informację o powołaniu ewentualnego tymczasowego administratora, chyba że tymczasowy administrator nie jest uprawniony do reprezentowania instytucji. Ponadto państwa członkowskie zapewniają, by ewentualny tymczasowy administrator posiadał kwalifikacje, umiejętności i wiedzę niezbędne do wykonywania powierzonych mu funkcji oraz by nie znajdował się w sytuacji konfliktu interesów.

2. Właściwy organ określa uprawnienia tymczasowego administratora w momencie jego powołania, proporcjonalnie do danych okoliczności. Uprawnienia takie mogą obejmować niektóre lub wszystkie uprawnienia organu zarządzającego danej instytucji zgodnie z jej statutem i prawem krajowym, w tym uprawnienie do wykonywania niektórych lub wszystkich funkcji administracyjnych organu

zarządzającego danej instytucji. Uprawnienia tymczasowego administratora w odniesieniu do instytucji są zgodne z mającym zastosowanie prawem spółek.

3. Właściwy organ określa rolę i funkcje tymczasowego administratora w momencie jego powołania; mogą one obejmować ustalenie sytuacji finansowej instytucji, zarządzanie działalnością lub częścią działalności instytucji w celu utrzymania lub przywrócenia sytuacji finansowej instytucji oraz podejmowanie środków w celu przywrócenia należytego i ostrożnego zarządzania działalnością instytucji. W momencie powołania tymczasowego administratora właściwy organ określa ewentualne ograniczenia co do jego roli i zadań.

4. Państwa członkowskie zapewniają, by właściwe organy miały wyłączne uprawnienia do powoływania i odwoływania ewentualnego tymczasowego administratora. Właściwy organ może odwołać tymczasowego administratora w dowolnym momencie i z dowolnej przyczyny. Właściwy organ może zmienić warunki powołania tymczasowego administratora w dowolnym momencie, z zastrzeżeniem niniejszego artykułu.

5. Właściwy organ może nałożyć wymóg, aby określone działania tymczasowego administratora podlegały uprzedniej zgodzie właściwego organu. Właściwy organ określa takie ewentualne wymogi w momencie powołania tymczasowego administratora lub w momencie ewentualnej zmiany warunków jego powołania.

W każdym przypadku tymczasowy administrator może wykonać uprawnienie do zwołania walnego zgromadzenia akcjonariuszy instytucji i ustalenia porządku obrad wyłącznie po uzyskaniu uprzedniej zgody właściwego organu.

6. Właściwy organ może nałożyć wymóg, by tymczasowy administrator sporządzał sprawozdania na temat sytuacji finansowej danej instytucji oraz działań przeprowadzanych w trakcie wykonywania swoich zadań w odstępach czasu ustalonych przez właściwy organ oraz na końcu sprawowania powierzonej mu funkcji.

7. Tymczasowy administrator jest powoływany na okres nie dłuższy niż jeden rok. Okres ten w wyjątkowej sytuacji może zostać przedłużony, jeżeli nadal spełnione są warunki powołania tymczasowego administratora. Właściwy organ jest

odpowiedzialny za ustalenie, czy występują stosowne warunki do przedłużenia mandatu tymczasowego administratora, i za przedłożenie akcjonariuszom uzasadnienia takiej decyzji

8. Z zastrzeżeniem niniejszego artykułu powołanie tymczasowego administratora nie narusza praw akcjonariuszy, zgodnie z unijnym lub krajowym prawem spółek.

9. Państwa członkowskie mogą zgodnie z prawem krajowym ograniczyć odpowiedzialność ewentualnego tymczasowego administratora za działania i zaniedbania w ramach wykonywania powierzonych mu obowiązków tymczasowego administratora zgodnie z ust. 3.

10. Tymczasowego administratora powołanego na mocy niniejszego artykułu nie można uznać za odpowiednika dyrektora lub osobę faktycznie zarządzającą na mocy prawa krajowego.

art. 73

„Jeżeli zastosowano co najmniej jeden instrument restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, w szczególności do celów art. 75, państwa członkowskie zapewniają, by:

- a) z wyjątkiem przypadków, w których ma zastosowanie lit. b), w przypadku gdy organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji dokonują przeniesienia tylko części praw, aktywów i zobowiązań instytucji objętej restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją, akcjonariusze i ci wierzyciele, których roszczenia nie zostały przeniesione, otrzymali z tytułu zaspokojenia swoich roszczeń kwotę co najmniej równą kwocie, jaką otrzymaliby w przypadku likwidacji instytucji objętej restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją w ramach standardowego postępowania upadłościowego w czasie, gdy decyzja, o której mowa w art. 82, została podjęta;
- b) w przypadku gdy organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji stosują instrument umorzenia lub konwersji długu, akcjonariusze i wierzyciele, których roszczenia zostały umorzone lub poddane konwersji na akcje, nie ponieśli większych strat niż straty, które ponieśli w przypadku likwidacji instytucji objętej restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją w ramach standardowego postępowania upadłościowego w czasie, gdy decyzja, o której mowa w art. 82, została podjęta”.

art. 74

„1. Do celów oceny, czy akcjonariusze i wierzyciele byliby traktowani w korzystniejszy sposób, gdyby instytucja objęta restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją została objęta zwykłym postępowaniem upadłościowym, w tym, lecz nie tylko, do celów art. 73, państwa członkowskie zapewniają, by po przeprowadzeniu działania lub działań w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji niezależna osoba jak najszybciej dokonała wyceny. Wycena ta dokonywana jest niezależnie od wyceny dokonywanej na mocy art. 36.”

art. 75

„Państwa członkowskie zapewniają, by, jeżeli w ramach wyceny dokonanej na mocy art. 74 stwierdzono, że jakikolwiek akcjonariusz lub wierzyciel, o których mowa w art. 73, lub system gwarancji depozytów zgodnie z art. 109 ust. 1, ponieśli większe straty niż straty, które ponieśliby w wyniku likwidacji instytucji w ramach standardowego postępowania upadłościowego, byli oni uprawnieni do otrzymania kwoty stwierdzonej różnicy z mechanizmów finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji”.

art. 85 ust. 2 - 4:

- „2. Państwa członkowskie przewidują w prawie krajowym prawo do odwołania od decyzji o zastosowaniu środka w zakresie zapobiegania kryzysom lub decyzji o wykonaniu wszelkich uprawnień innych niż środek w zakresie zarządzania kryzysowego na mocy niniejszej dyrektywy.
3. Państwa członkowskie zapewniają, aby każda osoba, której dotyczy decyzja o zastosowaniu środka w zakresie zarządzania kryzysowego miała prawo odwołać się od tej decyzji. Państwa członkowskie dbają o to, aby kontrola odbywała się sprawnie oraz aby sądy krajowe korzystały z kompleksowych ocen gospodarczych, których przedmiotem są czynności przeprowadzone przez organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, biorąc je za podstawę swojej własnej oceny.
4. Prawo do odwołania, o którym mowa w ust. 3, podlega następującym przepisom:
 - a) złożenie odwołania nie prowadzi automatycznie do zawieszenia skutków zaskarżonej decyzji;
 - b) decyzja organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji jest egzekwowalna ze skutkiem natychmiastowym oraz skutkuje wzruszalnym

domniemaniem, że zawieszenie jej wykonania byłoby sprzeczne z interesem publicznym.

Jeżeli niezbędna jest ochrona interesów osób trzecich działających w dobrej wierze, które nabyły akcje, inne instrumenty właścicielskie, aktywa, prawa lub zobowiązania instytucji objętej restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją poprzez zastosowanie instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji lub wykonanie uprawnień w zakresie prowadzenia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przez organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, unieważnienie decyzji organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji pozostaje bez wpływu na wszelkie późniejsze czynności administracyjne lub transakcje dokonane przez dany organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na podstawie unieważnionej decyzji. W tym przypadku środki prawne w związku z błędną decyzją lub błędnym działaniem organów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji są ograniczone do odszkodowania za straty poniesione przez składającego wniosek w wyniku decyzji lub działania”.

- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. U. UE. C. z 2007 r. Nr 303, str. 1 ze zm.; dalej: Karta)

art. 47

„Każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule.

Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Każdy ma możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela.

Pomoc prawna jest udzielana osobom, które nie posiadają wystarczających środków, w zakresie w jakim jest ona konieczna dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości”.

- Traktat o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 ze zm.; dalej: TUE)

Sygn. akt VI SA/Wa 2964/22

art. 19 ust. 1 akapit drugi

„Państwa Członkowskie ustanawiają środki zaskarżenia niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii”.

- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 ((Dz. U. UE. L. z 2013 r. Nr 176, str. 1 ze zm.; dalej: rozporządzenie (UE) 575/2013)

art. 2 ust. 1

„1. Do celów zapewnienia zgodności z niniejszym rozporządzeniem właściwe organy mają uprawnienia określone w dyrektywie 2013/36/UE i w niniejszym rozporządzeniu oraz przestrzegają ustanowionych w tych aktach procedur”.

art. 4 ust. 1 pkt 40

„1. Na użytek niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje: (...)

40) "właściwy organ" oznacza organ lub podmiot publiczny oficjalnie uznany przez prawo krajowe, który na podstawie tego prawa jest upoważniony do sprawowania nadzoru nad instytucjami, w ramach systemu nadzorczego funkcjonującego w danym państwie członkowskim;”.

2. Prawo krajowe

- ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r. poz. 793 ze zm.; dalej: ustawa o BFG)

art. 2 pkt 81

„Użyte w ustawie określenia oznaczają: (...)

81) właściciel - akcjonariusza, wspólnika spółki albo członka spółdzielni;”

art. 5 ust. 1, 3 i 6

„1. Do zadań Funduszu należy:

- 1) wykonywanie obowiązków wynikających z gwarantowania depozytów, w szczególności dokonywanie wypłaty środków gwarantowanych deponentom;
 - 2) kontrola danych zawartych w systemach wyliczania podmiotów objętych systemem gwarantowania;
 - 3) restrukturyzacja podmiotów, o których mowa w art. 64 pkt 2, przez umorzenie lub konwersję instrumentów kapitałowych;
 - 4) prowadzenie przymusowej restrukturyzacji;
 - 5) przygotowywanie, przegląd i aktualizacja planów przymusowej restrukturyzacji i grupowych planów przymusowej restrukturyzacji;
 - 6) gromadzenie i analizowanie informacji o podmiotach objętych systemem gwarantowania oraz o bankach hipotecznych, w szczególności w celu opracowywania analiz i prognoz dotyczących sektora bankowego i sektora kas oraz poszczególnych banków i kas;
 - 7) prowadzenie innych działań na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego.
3. Fundusz współpracuje z innymi podmiotami działającymi na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego, podmiotami prowadzącymi systemy gwarantowania depozytów, a także właściwymi organami przymusowej restrukturyzacji, Europejskim Urzędem Nadzoru Bankowego oraz właściwymi organami przymusowej restrukturyzacji dla grupy, właściwymi organami przymusowej restrukturyzacji dla istotnego oddziału, właściwymi organami przymusowej restrukturyzacji dla podmiotu zależnego oraz właściwymi organami przymusowej restrukturyzacji państwa trzeciego.
6. Komisja Nadzoru Finansowego, na wniosek Funduszu, ustanawia Fundusz kuratorem, o którym mowa w art. 144 ust. 1 ustawy - Prawo bankowe albo art. 72c ust. 1 ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych. Funduszowi nie przysługuje wynagrodzenie, o którym mowa w art. 144 ust. 8 ustawy - Prawo bankowe albo art. 72c ust. 11 ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych.

art. 6 ust.1

„Organami Funduszu są Rada Funduszu oraz Zarząd Funduszu”.

art. 7 ust. 4

„4. Członkami Rady Funduszu są:

- 1) trzech przedstawiciele ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, w tym przewodniczący Rady Funduszu;
- 2) dwaj przedstawiciele Narodowego Banku Polskiego delegowani przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego;
- 3) jeden przedstawiciel Komisji Nadzoru Finansowego delegowany przez Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego.”

art. 10 ust.1

„1. W skład Zarządu Funduszu wchodzi od trzech do pięciu członków, w tym Prezes Zarządu i jego Zastępca”.

art. 11 ust. 1-3, 5,6-9 i 13

„1. Zarząd Funduszu kieruje działalnością Funduszu i reprezentuje go na zewnątrz.

2. Do zadań Zarządu Funduszu należy także:

- 1) opracowywanie projektów planu działalności i planu finansowego Funduszu;
- 2) gospodarowanie środkami Funduszu, z zastrzeżeniem uprawnień Rady Funduszu;
- 3) składanie Radzie Funduszu kwartalnych i rocznych sprawozdań z działalności;
- 4) składanie wniosków do Rady Funduszu w sprawach, o których mowa w art. 8 ust. 1 pkt 5-10 i 13;
- 5) wykonywanie innych zadań Funduszu niezastrzeżonych dla Rady Funduszu.

3. Zarząd Funduszu podejmuje uchwały większością głosów w obecności co najmniej połowy osób wchodzących w jego skład. W przypadku równej liczby głosów decyduje głos Prezesa Zarządu Funduszu.

5. W zakresie nieuregulowanym w ustawie do decyzji, o których mowa w ust. 4 pkt 1-15 oraz pkt 17-29, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, 1491 i 2052 oraz z 2022 r. poz. 1301 i 1855), zwanej dalej „Kodeksem postępowania administracyjnego”, z wyłączeniem art. 9, art. 10, art. 13, art. 31, art. 35 § 2-5, art.

Sygn. akt VI SA/Wa 2964/22

36-38, art. 39¹, art. 48, art. 49, art. 61 § 4, art. 66a, art. 73, art. 78, art. 79, art. 81, art. 89-96, art. 105 § 2, art. 106, art. 109 i art. 127-140 tej ustawy.

6. Do postępowania w sprawie skarg na decyzje, o których mowa w ust. 4, w zakresie nieuregulowanym w ustawie, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329, 655, 1457 i 1855), z wyłączeniem art. 61 § 2 i 3 tej ustawy.

7. Do postępowania w zakresie nakładania kar pieniężnych przez Fundusz stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

8. Decyzje, o których mowa w ust. 4, są ostateczne i podlegają natychmiastowemu wykonaniu.

9. Decyzje, o których mowa w ust. 4, podpisuje w imieniu Zarządu Funduszu Prezes Zarządu Funduszu albo jego Zastępca.

art. 13

„Regulamin organizacyjny Biura Funduszu określa Zarząd Funduszu w uzgodnieniu z Radą Funduszu”.

art. 66

„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”.

art. 101 ust. 1,3-7, 10 -11 i 14

„1. Komisja Nadzoru Finansowego niezwłocznie informuje Fundusz o:

- 1) zagrożeniu podmiotu upadłością;

2) braku przesłanek wskazujących, że możliwe do podjęcia działania nadzorcze lub działania tego podmiotu pozwolą we właściwym czasie usunąć to zagrożenie.(...)

3. Podmiot uznaje się za zagrożony upadłością w przypadku wystąpienia co najmniej jednej z następujących okoliczności:

1) występują przesłanki uznania, że nie będzie on spełniał warunków prowadzenia działalności w stopniu uzasadniającym uchylenie albo cofnięcie zezwolenia na utworzenie banku albo prowadzenie działalności maklerskiej przez firmę inwestycyjną;

2) aktywa podmiotu nie wystarczają na zaspokojenie jego zobowiązań albo występują przesłanki uznania, że aktywa podmiotu nie wystarczą na zaspokojenie jego zobowiązań;

3) podmiot nie reguluje swoich wymagalnych zobowiązań albo występują przesłanki uznania, że nie będzie ich regulował;

4) kontynuacja działalności podmiotu wymaga zaangażowania nadzwyczajnych środków publicznych.

4. Komisja Nadzoru Finansowego dokonuje oceny spełnienia warunków określonych w ust. 1 na podstawie:

1) wyników badania i oceny nadzorczej;

2) wyników realizacji planu naprawy, zastosowania środków nadzoru, w tym środków wczesnej interwencji;

3) wyników badania jakości aktywów;

4) zawiadomień zarządu podmiotu;

5) innych informacji uzyskanych w trybie nadzoru.

5. Komisja Nadzoru Finansowego, dokonując oceny spełnienia warunków określonych w ust. 1, uwzględnia w szczególności:

1) naruszenie lub niebezpieczeństwo naruszenia przez podmiot wymogów w zakresie funduszy własnych, płynności i dźwigni finansowej;

2) ocenę podmiotu w wyniku badania i oceny nadzorczej wskazującą na niekorzystną sytuację finansową podmiotu;

3) stratę lub niebezpieczeństwo straty naruszającej w istotnym stopniu fundusze własne;

4) naruszenie określonego przez Fundusz minimalnego poziomu funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych;

5) prowadzenie przez podmiot działalności z naruszeniem prawa lub statutu, które może prowadzić do niewypłacalności lub utraty płynności przez podmiot;

6) brak realizacji zaleceń Komisji Nadzoru Finansowego.

6. Komisja Nadzoru Finansowego przekazuje informację, o której mowa w ust. 1, także: (...)

6) organowi zarządzającemu uznanym systemem gwarancji depozytów w państwie, na którego terytorium ma siedzibę podmiot dominujący;

7) podmiotom zarządzającym funduszami przymusowej restrukturyzacji w państwie, na którego terytorium ma siedzibę podmiot dominujący, w przypadku gdy funduszem nie zarządza właściwy organ przymusowej restrukturyzacji dla grupy;

8) Przewodniczącemu Komitetu Stabilności Finansowej;(..)

7. W przypadku gdy łącznie są spełnione następujące warunki:

1) podmiot krajowy jest zagrożony upadłością,

2) nie występują uzasadnione przesłanki wskazujące, że działania podmiotu krajowego lub systemu ochrony instytucjonalnej lub działania nadzorcze, w tym środki wczesnej interwencji, pozwolą we właściwym czasie usunąć zagrożenie upadłością,

3) działania wobec podmiotu krajowego konieczne są w interesie publicznym

- Fundusz wydaje decyzję 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.

10. 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. 66, są proporcjonalne do tych celów, a ich osiągnięcie w takim samym stopniu nie byłoby możliwe w ramach postępowania upadłościowego.

11. Fundusz, przed wydaniem decyzji, o której mowa w ust. 7, zasięga opinii Komisji Nadzoru Finansowego w zakresie spełnienia przesłanek, o których mowa w ust. 7 pkt 1 i 2. Komisja Nadzoru Finansowego przekazuje opinię w terminie 5 dni roboczych. W przypadku gdy w ocenie Funduszu nie zostały spełnione przesłanki, o których mowa w ust. 7, 8 lub 9, Fundusz informuje o tym Komisję Nadzoru Finansowego.

14. Podmiot krajowy lub podmioty, o których mowa w art. 64 pkt 2 lit. a, c lub d, podlegają likwidacji na zasadach określonych w odrębnych przepisach, w przypadku gdy są spełnione przesłanki określone w ust. 7 pkt 1 i 2, ale nie jest spełniony warunek określony w ust. 7 pkt 3.”

art. 103 ust. 1-5

„1. Fundusz doręcza podmiotowi decyzję, o której mowa w art. 101 ust. 7-9 i art. 102 ust. 1 i 4.

2. Stroną postępowania w sprawie wszczęcia przymusowej restrukturyzacji jest podmiot, o którym mowa w art. 101 ust. 7-9 i art. 102 ust. 1 i 4.

3. Uzasadnienie decyzji, o której mowa w art. 101 ust. 7-9 i art. 102 ust. 1 i 4, Fundusz sporządza w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia podmiotowi w restrukturyzacji.

4. Uzasadnienie decyzji doręcza się podmiotowi w restrukturyzacji także w formie elektronicznej.

5. Od decyzji Rada Nadzorcza podmiotu w restrukturyzacji może wnieść skargę do sądu administracyjnego, w terminie 7 dni od dnia doręczenia uzasadnienia decyzji temu podmiotowi. Uprawnionym do wniesienia skargi do sądu administracyjnego jest również każdy, kogo interes prawny został naruszony decyzją.”

art. 104

„1. W przypadku określonym w art. 103 ust. 5 skargę wnosi się za pośrednictwem Funduszu. Fundusz przekazuje skargę do właściwego sądu administracyjnego wraz z kompletną i uporządkowaną dokumentacją sprawy oraz odpowiedzią na skargę w terminie 14 dni od dnia jej otrzymania.

2. Sąd administracyjny rozpoznaje skargę w terminie 30 dni od dnia jej otrzymania wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę.

3. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje skargę kasacyjną w terminie 2 miesięcy od dnia jej otrzymania.

4. Do terminów określonych w ust. 2 i 3 nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od sądu.”

art. 105

„1. Sąd wydaje orzeczenie, biorąc za podstawę stan faktyczny i prawny istniejący w dniu wydania decyzji.

2. W przypadkach określonych w art. 145 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sąd, uwzględniając skargę na decyzję, stwierdza jej wydanie z naruszeniem prawa.

3. Prawomocny wyrok sądu administracyjnego stwierdzający wydanie przez Fundusz decyzji z naruszeniem prawa nie wpływa na ważność czynności prawnych dokonanych na jej podstawie i nie stanowi przeszkody do prowadzenia przez Fundusz działań na jej podstawie, w przypadku gdyby wstrzymanie tych działań stwarzało zagrożenie dla wartości przedsiębiorstwa podmiotu, ciągłości wykonywania zobowiązań, których ochrona jest celem przymusowej restrukturyzacji, stabilności finansowej lub nabytych w dobrej wierze praw osób trzecich, w szczególności osób, które nabyły prawa majątkowe lub przejęły zobowiązania w wyniku decyzji Funduszu o zastosowaniu instrumentów przymusowej restrukturyzacji.

4. Odpowiedzialność odszkodowawcza za wydanie przez Fundusz decyzji z naruszeniem prawa jest ograniczona do wysokości poniesionej straty.

5. Odszkodowanie ogranicza się do świadczenia pieniężnego.”

art. 137 ust. 1

„Fundusz, przed podjęciem decyzji o wszczęciu przymusowej restrukturyzacji, zapewnia przeprowadzenie oszacowania wartości aktywów i pasywów podmiotu”.

art. 241

„1. W celu ustalenia, czy wierzyciele oraz właściciele zostali zaspokojeni w wyniku przymusowej restrukturyzacji w stopniu niższym niż zostaliby zaspokojeni w postępowaniu upadłościowym prowadzonym w przypadku, gdyby na dzień decyzji o wszczęciu przymusowej restrukturyzacji sąd wydał postanowienie o ogłoszeniu upadłości dłużnika, Fundusz zleca wykonanie dodatkowego oszacowania. Przepis art. 137 ust. 2 stosuje się odpowiednio.

2. Ustalenia, o którym mowa w ust. 1, dokonuje się przy założeniu, że pomoc państwa, która została udzielona, podlegałaby zwrotowi przez spłatę lub byłaby zwrócona w innej formie i nie zostanie udzielona jakakolwiek nowa pomoc państwa”.

art. 242

„1. Wierzycielom oraz właścicielom, którzy zostali zaspokojeni w wyniku przymusowej restrukturyzacji w stopniu niższym niż zostaliby zaspokojeni w postępowaniu, o którym mowa w art. 241 ust. 1, w wyniku:

- 1) zastosowania umorzenia lub konwersji zobowiązań,
- 2) niedokonania przeniesienia ich zobowiązań z podmiotu w restrukturyzacji w następstwie użycia instrumentów przejęcia przedsiębiorstwa lub instytucji pomostowej

- przysługuje roszczenie uzupełniające do Funduszu.

2. Odpowiedzialność majątkowa Funduszu wobec wierzycieli i właścicieli, o których mowa w ust. 1, w tym deponentów, w zakresie przenoszącym wysokość środków gwarantowanych ogranicza się do wysokości różnicy między poziomem zaspokojenia właścicieli i wierzycieli oszacowanym zgodnie z art. 241 a faktycznym zaspokojeniem właścicieli i wierzycieli w wyniku przymusowej restrukturyzacji.

3. Rozliczenie z wierzycielami i właścicielami z tytułu odpowiedzialności, o której mowa w ust. 1, następuje po zakończeniu przymusowej restrukturyzacji.

4. Uznane roszczenia uzupełniające Fundusz zaspokajają z funduszy przymusowej restrukturyzacji.

5. Przepis ust. 2 stosuje się także do odpowiedzialności Funduszu za własne czyny niedozwolone, jak i za czyny niedozwolone podmiotów, za które Fundusz ponosi odpowiedzialność.

6. Roszczenia uzupełniające przedawniają się po upływie 5 lat od dnia zakończenia przymusowej restrukturyzacji”.

- ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.; dalej: Ppsa):

art. 51

„Kilku uprawnionych do wniesienia skargi może w jednej sprawie występować w roli skarżących, jeżeli ich skargi dotyczą tej samej decyzji, postanowienia, innego aktu

Sygn. akt VI SA/Wa 2964/22

lub czynności albo bezczynności organu lub przewlekłego prowadzenia postępowania”.

art. 53 § 4

„§ 4. Termin, o którym mowa w § 1 i 2, uważa się za zachowany także wtedy, gdy przed jego upływem strona wniosła skargę wprost do sądu administracyjnego. W takim przypadku sąd ten niezwłocznie przesyła skargę odpowiednio do organu, który wydał zaskarżone rozstrzygnięcie, wydał akt lub podjął inną czynność, będącą przedmiotem skargi”.

art. 111 § 1

„§ 1. Sąd zarządza połączenie kilku oddzielnych spraw toczących się przed nim w celu ich łącznego rozpoznania lub także rozstrzygnięcia, jeżeli mogły być objęte jedną skargą”.

art. 134 § 1

„§ 1. Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a”.

art. 151

„W razie nieuwzględnienia skargi w całości albo w części sąd oddala skargę odpowiednio w całości albo w części”.

art. 170

„Orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby”.

art. 244 § 1

„§ 1. Prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego”.

- ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r. poz. 2492, dalej: Pusa)

art. 1

„§1. Sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej.

§ 2. Kontrola, o której mowa w § 1, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej”.

- ustawa z dnia 23 kwietnia 1964r. Kodeks cywilny (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.; dalej: Kc)

art. 417 § 1

„§ 1. Za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa.

§ 2. Jeżeli wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej zlecono, na podstawie porozumienia, jednostce samorządu terytorialnego albo innej osobie prawnej, solidarną odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę ponosi ich wykonawca oraz zlecająca je jednostka samorządu terytorialnego albo Skarb Państwa”.

art. 417¹ § 2

„§ 2 Jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Odnosi się to również do wypadku, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą”.

- ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r. poz. 660 ze zm.; dalej: ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym)

art. 1 ust. 2 pkt 1

„1. Nadzór nad rynkiem finansowym obejmuje:

- 1) nadzór bankowy, sprawowany zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 2439 i 2447 oraz z 2022 r. poz. 830 i 872), zwanej dalej "ustawą - Prawo bankowe", ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 2022 r. poz. 492 i 655), ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 581 i 872), ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (Dz. U. z 2022 r. poz. 456 i 872) oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz. Urz. UE L 176 z 27.06.2013, str. 1, z późn. zm.), zwanego dalej "rozporządzeniem nr 575/2013";

art. 3 ust. 1

„Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, zwany dalej "Urzędem Komisji", jest państwową osobą prawną, której zadaniem jest zapewnienie obsługi Komisji Nadzoru Finansowego i Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego”

art. 3 ust. 4 pkt 1

„Organami Urzędu Komisji są:

- 1) Komisja Nadzoru Finansowego, zwana dalej "Komisją", która jest właściwa w sprawach nadzoru nad rynkiem finansowym;”

art. 3a

„Komisja jest właściwym organem w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 40 rozporządzenia nr 575/2013, z wyłączeniem:

- 1) wydawania aktów, o których mowa w art. 89 ust. 3, art. 124 ust. 1a, art. 164 ust. 5, art. 178, art. 284 ust. 4, art. 327 ust. 2, art. 395 ust. 1, art. 400 ust. 2 i 3, art. 412 ust. 5 zdanie drugie i art. 416 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 575/2013;
- 2) spraw, o których mowa w art. 458 rozporządzenia nr 575/2013”.

- ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r. poz. 963 ze zm. – dalej: ustawa o nadzorze makroostrożnościowym)

art. 2

„1. Zarządzanie kryzysowe w systemie finansowym, zwane dalej "zarządzaniem kryzysowym", obejmuje działanie na rzecz utrzymania lub przywrócenia stabilności systemu finansowego w przypadku bezpośredniego zagrożenia tej stabilności.

1. Celem zarządzania kryzysowego jest w szczególności efektywna współpraca członków Komitetu Stabilności Finansowej, zwanego dalej "Komitetem", w tym koordynacja działań podmiotów reprezentowanych przez tych członków, na rzecz utrzymania lub przywrócenia stabilności systemu finansowego oraz wymiana informacji, opinii i ocen”.

art. 3

„1. Organem właściwym w zakresie nadzoru makroostrożnościowego i zarządzania kryzysowego jest Komitet.

2. Organem wyznaczonym w rozumieniu art. 458 ust. 1 rozporządzenia (UE) 575/2013 jest Komitet, a w zakresie stosowania środków krajowych, o których mowa w art. 458 ust. 2 lit. d, ust. 5 i 10 rozporządzenia (UE) 575/2013 - Minister Finansów”.

art. 7 ust. 1

„1. Członkami Komitetu są:

- 1) Minister Finansów;
- 2) Prezes Narodowego Banku Polskiego;
- 3) Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego;
- 4) Prezes Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego”.

- ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r. poz. 2439 ze zm.; dalej: ustawa Prawo bankowe)

art. 144 ust. 1, 1a, 3 i 4

„1. W przypadku, o którym mowa w art. 138 ust. 3, w związku z wystąpieniem okoliczności wskazanych w art. 142 ust. 1, w celu poprawy sytuacji banku lub zapewnienia efektywności wdrażanego planu naprawy, Komisja Nadzoru Finansowego może, z zastrzeżeniem art. 5 ust. 6 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, wydać decyzję o ustanowieniu kuratora w banku.

1a. W przypadku, o którym mowa w ust. 1, Komisja Nadzoru Finansowego określa w decyzji szczegółowy zakres zadań kuratora.(...)

3. Kuratorowi przysługuje prawo wniesienia sprzeciwu wobec uchwał i decyzji zarządu i rady nadzorczej banku. Oświadczenie o zamiarze wniesienia sprzeciwu zgłoszone na posiedzeniu rady nadzorczej lub zarządu wstrzymuje wykonanie uchwały lub decyzji. (...)

4. Kurator może zaskarżyć uchwałę walnego zgromadzenia akcjonariuszy lub uchwałę walnego zgromadzenia banku spółdzielczego, które naruszają interes banku, odpowiednio zgodnie z art. 422 § 1 Kodeksu spółek handlowych albo art. 42 § 3 ustawy - Prawo spółdzielcze”.

II. Stan faktyczny

1. Postępowanie przed organem ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji

1.1. Decyzją z 22 grudnia 2021 r. Komisja Nadzoru Finansowego (dalej: KNF, Komisja), z dniem 27 grudnia 2021 r., ustanowiła w Getin Noble Bank S.A. z siedzibą w Warszawie (dalej: GNB, Bank) kuratora w celu poprawy sytuacji finansowej Banku, ze względu na wykonywanie działalności z naruszeniem przepisów oraz powstanie zagrożenia dla interesów posiadaczy rachunków bankowych, w związku z niespełnianiem przez Bank minimalnych norm regulacyjnych określonych w art. 92 rozporządzenia (UE) 575/2013. Komisja określiła następujący zakres zadań kuratora:

- a. monitorowanie działań podejmowanych przez organy Banku w celu: i. przywrócenia współczynników kapitałowych do poziomów spełniających wymogi regulacyjne; ii. odbudowania przez Bank trwałej rentowności; iii. poprawy jakości aktywów; iv. zapewnienia efektywności wdrażanego planu naprawy Banku lub jego

aktualizacji, w przypadku zatwierdzenia ich przez KNF; b. składanie KNF w formie pisemnej, miesięcznych sprawozdań ze swojej działalności zawierających ocenę sytuacji finansowej Banku wraz ze wskazaniem i oceną potencjalnych ryzyk oraz stanu sporządzenia planu naprawy lub jego aktualizacji i realizacji przez Zarząd Banku określonych w nim działań naprawczych; c. uczestnictwo we wszystkich posiedzeniach organów Banku oraz posiedzeniach komitetu audytu Banku; d. przedstawianie informacji na temat bieżącej sytuacji Banku na posiedzeniach Komisji oraz udzielanie informacji na ten temat na każde żądanie Komisji; e. wykonywanie wszelkich uprawnień kuratora wynikających z przepisów prawa, f. przestrzeganie zasad ochrony informacji oraz tajemnic ustawowo chronionych, z którymi kurator zapoznał się w trakcie wykonywania powierzonych funkcji, w tym w szczególności tajemnicy zawodowej, o której mowa w art. 10a ustawy Prawo bankowe oraz tajemnicy bankowej. Pełnienie funkcji kuratora Komisja powierzyła Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu (dalej: BFG, Fundusz, organ). Podstawę prawną decyzji KNF stanowiły m. in. przepisy art. 144 ust. 1 i ust. 1a ustawy Prawo bankowe.

1.2. Pismem z 18 sierpnia 2022 r. KNF, działając na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o BFG, poinformowała BFG o zagrożeniu upadłością Banku i braku przesłanek wskazujących na to, że możliwe do podjęcia działania nadzorcze lub działania Banku pozwolą we właściwym czasie usunąć to zagrożenie.

1.3. Równoległe do działań nadzorczych prowadzonych przez KNF, Fundusz podjął działania w celu przygotowania procesu przymusowej restrukturyzacji w przypadku dalszego pogorszenia się sytuacji GNB, obejmujące poszukiwanie podmiotu zainteresowanego przejęciem Banku, wystąpienie do Banku o informacje niezbędne do realizacji zadań Funduszu, a także poszukiwanie podmiotu do dokonania oszacowania wartości aktywów i pasywów Banku.

1.4. Następnie BFG, działając jako organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, wszczął postępowanie w przedmiocie podjęcia decyzji: o wszczęciu przymusowej restrukturyzacji wobec GNB (uchwała Zarządu BFG z 14 marca 2022 r. nr 52/DPR/2022) oraz o umorzeniu lub konwersji instrumentów kapitałowych lub zobowiązań kwalifikowanych wobec GNB, o powołaniu administratora wobec GNB, o zastosowaniu instrumentów przymusowej restrukturyzacji wobec GNB (uchwały Zarządu BFG z 30 sierpnia 2022 r. nr 323/DPR/2022, nr 324/DPR/2022 i 325/DPR/2022).

1.5. Po uzyskaniu opinii KNF, o której mowa w art. 101 ust. 11 ustawy o BFG, zgody Ministra Finansów i opinii Rady BFG, decyzją z 29 września 2022 r. Fundusz wszczął przymusową restrukturyzację wobec GNB, umorzył według stanu na koniec dnia wszczęcia przymusowej restrukturyzacji, enumeratywnie wskazane instrumenty kapitałowe, wyemitowane przez Bank wraz z należnymi odsetkami (akcje i obligacje), zastosował wobec GNB instrument przymusowej restrukturyzacji w formie instytucji pomostowej, w ten sposób, że do instytucji pomostowej Bank BFG S.A. z dniem 3 października 2022 r. przeniesiono wskazane w decyzji składniki majątkowe z jednoczesnym enumeratywnym wskazaniem wyjątków, m.in. praw majątkowych wynikających z czynności faktycznych, prawnych lub czynów niedozwolonych dotyczących umów kredytów i pożyczek denominowanych we franku szwajcarskim (CHF) lub indeksowanych kursem franka szwajcarskiego (CHF), oraz roszczeń wynikających z tych praw majątkowych, w tym objętych postępowaniami cywilnymi, administracyjnymi, niezależnie od daty ich podniesienia; ustanowił w podmiocie w restrukturyzacji administratora, określając szczegółowo jego uprawnienia oraz zobowiązania wobec Funduszu (dalej: Decyzja BFG).

1.6. Adresatami Decyzji BFG byli: GNB, Bank BFG S.A. z siedzibą w Warszawie (dalej: Bank BFG, Instytucja pomostowa) oraz P. M. (dalej: Administrator).

2. Postępowanie przed sądem administracyjnym

2.1. Rada Nadzorcza GNB, korzystając z przysługującego jej w tym zakresie prawa, wniosła na Decyzję BFG skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (dalej: Sąd, Sąd pytający). Sprawa sądownoadministracyjna zainicjowana tą skargą otrzymała sygnaturę VI SA/Wa 2964/22. Skargi wniosły również inne podmioty, w tym osoby będące właścicielami umorzonych akcji lub obligacji wyemitowanych przez Bank, wierzyciele GNB oraz strony zawartych z nim umów kredytów i pożyczek denominowanych w walucie obcej lub indeksowanych kursem waluty obcej.

2.2. Według stanu na dzień wydania postanowienia o skierowaniu pytań prejudycjalnych, do Sądu wpłynęło ponad 7 tysięcy skarg na Decyzję BFG, co odpowiada średniej wielkości wpływu skarg do właściwego rzeczowo wydziału Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w okresie ponad dwóch lat. Etap rejestracji skarg nadal nie jest zakończony. Taki stan rzeczy jest wynikiem

przyjęcia przez krajowego ustawodawcę regulacji prawnej nadającej uprawnienie do wniesienia skargi do sądu administracyjnego każdemu, kogo interes prawny został naruszony Decyzją BFG (art. 103 ust. 5 ustawy o BFG).

2.3. Skarżący żądają stwierdzenia, że Decyzja BFG wydana została z naruszeniem prawa. Podnoszą, że pozwoli im to na dochodzenie roszczeń odszkodowawczych przed sądami powszechnymi w drodze powództwa cywilnego.

2.4. Zarzuty skarg obejmują zarówno naruszenie prawa materialnego, jak i naruszenie przepisów postępowania o istotnym wpływie na wynik sprawy. Koncentrują się one zasadniczo wokół następujących kwestii:

- 1) braku niezależności organu stosującego prawo z uwagi na: kumulację ról pełnionych w stosunku do Banku przez BFG, któremu ustawodawca powierzył rolę organu stosującego prawo, a jednocześnie kuratora poddanego przymusowej restrukturyzacji Banku; wadliwą implementację dyrektywy 2014/59/UE tj. niezapewnienie wynikających z niej gwarancji proceduralnych; brak wyraźnego oddzielenia i operacyjnej niezależności funkcji nadzorczych, funkcji gwaranta depozytów i funkcji związanych z restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją; konflikt interesów po stronie BFG stanowiący przeszkodę do pełnienia funkcji organu przymusowej restrukturyzacji;
- 2) wadliwości raportów z oszacowań sporządzonych na potrzeby przymusowej restrukturyzacji oraz ich oceny dokonanej przez BFG, w szczególności w zakresie dotyczącym rezerwy na kredyty denominowane do CHF oraz analizy dotyczącej scenariusza likwidacyjnego;
- 3) oceny spełnienia drugiej przesłanki wszczęcia przymusowej restrukturyzacji (art. 101 ust. 7 pkt 2 ustawy o BFG), w tym wadliwości stanowiska organu o braku możliwości usunięcia zagrożenia upadłością Banku oraz podwyższenia wagi ryzyka dla kredytów CHF;
- 4) oceny spełnienia trzeciej przesłanki przymusowej restrukturyzacji, tj. interesu publicznego (art. 101 ust. 7 pkt 3 ustawy o BFG), m.in.: błędnej analizy udziału GNB w rynku oraz identyfikacji funkcji krytycznej (art. 66 pkt 1 i 3 ustawy o BFG), błędnej analizy zagrożenia dla stabilności finansowej i zaufania do sektora finansowego (art. 66 pkt 1 ustawy o BFG), interpretacji przesłanki ograniczenia zaangażowania funduszy publicznych (art. 66 pkt 2 ustawy o BFG), wadliwej oceny wpływu wybranego scenariusza przymusowej restrukturyzacji na sytuację kredytobiorców walutowych z punktu widzenia art.

66 pkt 1 ustawy o BFG; nieproporcjonalności wdrożenia resolution w stosunku do zidentyfikowanych przez BFG celów przymusowej restrukturyzacji;

- 5) sposobu finansowania przymusowej restrukturyzacji, w tym: legalności jej finansowania z udziałem środków systemu ochrony banków komercyjnych, naruszenia przepisów o pokrywaniu strat podmiotu w restrukturyzacji z funduszy w dyspozycji BFG, naruszenia zasad finansowania strat podmiotu w restrukturyzacji z funduszy będących w dyspozycji BFG, ustalenia preferencyjnych zasad funkcjonowania instytucji pomostowej, nadzwyczajnego wsparcia ze środków publicznych.

2.5 Rada Nadzorcza GNB zarzuciła Organowi:

1) naruszenie krajowych przepisów proceduralnych w związku z art. 137 ust. 1 ustawy o BFG, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, polegające na dokonaniu dowolnej, a nie swobodnej oceny dowodów tj.:

- raportu z Oszacowania 1 z 24 września 2022 r., którego konkluzje o rzekomej abuzowości klauzul indeksacyjnych w umowach kredytów walutowych GNB, są zdaniem Rady sprzeczne z charakterem tych klauzul oraz orzeczeniami wydanymi na podstawie takich umów, o czym organ musiał wiedzieć, znając dokumenty Banku, jako organ przymusowej restrukturyzacji i jego kurator, oraz polegające na braku wyjaśnienia w uzasadnieniu Decyzji BFG rozbieżności pomiędzy kwotą rezerwy na kredyty walutowe związanej w tym oszacowaniu a skonsolidowanym sprawozdaniem finansowym Banku na dzień 31 marca 2022 r., którego BFG nie kwestionował jako kurator Banku,
- raportu z Oszacowania 2 z 24 września 2022 r., którego konkluzje w zakresie czasu trwania potencjalnego postępowania upadłościowego Banku są zdaniem Rady wewnętrznie sprzeczne, tj. w jednym miejscu oszacowania czas ten jest oceniany na lat 20, a w innym na ok. 5 (w scenariuszu optymistycznym) do 6 (w scenariuszu pesymistycznym) lat, i na braku wyjaśnienia wskazanych rozbieżności w uzasadnieniu Decyzji BFG;

2) naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, tj.:

- art. 3 ust. 3 dyrektywy 2014/59/UE polegające na prowadzeniu i rozstrzygnięciu postępowania administracyjnego w przedmiocie wszczęcia przymusowej restrukturyzacji w warunkach niedopuszczalnego konfliktu interesów po stronie organu, wynikającego z jednoczesnego pełnienia przez BFG funkcji kuratora Banku i organu przymusowej restrukturyzacji, co

- doprowadziło do wykreowania przez organ przesłanki wszczęcia przymusowej restrukturyzacji wskazanej w art. 101 ust. 7 pkt 2 ustawy o BFG,
- art. 3 ust. 3 dyrektywy 2014/59/UE w związku z art. 5 ust. 1 pkt 1 i pkt 4 oraz art. 11 ust. 5 ustawy o BFG poprzez uznanie, że stan w którym BFG prowadzi i rozstrzyga postępowanie administracyjne w przedmiocie wszczęcia przymusowej restrukturyzacji w warunkach niedopuszczalnego konfliktu interesów po stronie organu, wynikającego z jednoczesnego pełnienia przez BFG funkcji instytucji gwarantującej depozyty bankowe i organu przymusowej restrukturyzacji, które to funkcje nie są od siebie oddzielone, jest dopuszczalny w świetle ww. przepisu dyrektywy, mimo że taka sytuacja wypełniała znamiona rażącego naruszenia gwarancji proceduralnej niezależności organu zawartej w dyrektywie 2014/59/UE i doprowadziła do wykreowania przez organ przesłanki wszczęcia przymusowej restrukturyzacji wskazanej w art. 101 ust. 7 pkt 3 ustawy o BFG,
 - art. 101 ust. 7 pkt 2 ustawy o BFG przez wydanie decyzji o wszczęciu przymusowej restrukturyzacji Banku podyktowanej spełnieniem przesłanki braku możliwości uchylenia zagrożenia upadłością Banku, w sytuacji gdy w ten sposób państwo odnosi korzyści z własnego bezprawnego działania, zatem wbrew zasadzie *ex iniuria non oritur ius*, które to działanie polegało na wprowadzeniu dodatkowych wymogów kapitałowych Banku wbrew obiektywnym potrzebom regulacyjnym i wbrew przepisowi art. 124 ust. 2 rozporządzenia (UE) 575/2013 oraz na wywołaniu wśród klientów GNB paniki bankowej, która skutkowałą znacznym odpływem depozytów z Banku i utratą zaufania rynku do Banku,
 - art. 66 pkt 1 i 3 w związku z art. 2 pkt 17 ustawy o BFG poprzez ich błędną wykładnię i błędne zastosowanie, skutkujące ustaleniem, że Bank spełnia funkcje krytyczne, w sytuacji gdy pełni funkcję depozytariusza co do kwot przekraczających 80 mln zł wobec zaledwie dwóch jednostek samorządu terytorialnego i są to kwoty, których utrata przez te jednostki samorządu terytorialnego nie może zagrozić stabilności finansowej państwa, jak również poprzez brak analizy rzeczywistego poziomu depozytów jednostek samorządu terytorialnego w Banku w okresie bezpośrednio poprzedzającym wydanie Decyzji BFG,

- art. 66 pkt 1 ustawy o BFG, poprzez jego błędną wykładnię polegającą na pominięciu przy ustalaniu przesłanki interesu publicznego odzysku BFG w postępowaniu upadłościowym, który to odzysk według Oszacowania 2 pozwalałby na pokrycie 100% kosztów postępowania upadłościowego oraz zwrot 100% roszczenia regresowego BFG z tytułu wypłaty środków gwarantowanych, w tym ewentualnego finansowania zwrotnego zaciągniętego w tym celu przez BFG ze środków państwowych lub prywatnych,
- art. 66 pkt 2 ustawy o BFG poprzez jego błędne zastosowanie, w sytuacji gdy z okoliczności sprawy wynika, że scenariusz przymusowej restrukturyzacji w porównaniu do likwidacji w formie upadłości nie jest korzystniejszy z punktu widzenia ograniczenia wykorzystania funduszy publicznych, ponieważ nie ma konieczności angażowania funduszy publicznych w żadnym z tych scenariuszy,
- art. 66 pkt 1 ustawy o BFG w związku z art. 6 ust. 1 i 7 ust. 1 dyrektywy Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich (Dz.U.U.E.L.1993.95.29) stosowanymi bezpośrednio i w związku z art. 101 ust. 10 ustawy o BFG poprzez ich niezastosowanie i zaniechanie analizy wpływu potencjalnej przymusowej restrukturyzacji Banku na sytuację kredytobiorców walutowych w kontekście celu, jakim jest ochrona zaufania do sektora finansowego, oraz przez zaniechanie analizy proporcjonalności wdrożenia resolution w stosunku do zidentyfikowanych przez BFG celów przymusowej restrukturyzacji, w sytuacji, gdy (i) wszczęcie przymusowej restrukturyzacji Banku uniemożliwia wstrzymanie wykonywania potencjalnie nieważnych umów kredytowych – co petryfikuje zawartą w tych umowach nierównowagę stron; oraz (ii) nadpłaty kredytów walutowych ponad ich kapitał wyrażony w złotych, dokonane na podstawie unieważnionych umów kredytowych, nie będą podlegały odzyskaniu z masy upadłości Banku, a tym samym będą przeznaczone na sfinansowanie procesu przymusowej restrukturyzacji, w sytuacji gdy BFG i System Ochrony Banków Komercyjnych S.A. z siedzibą w Warszawie będąca współwłasnością dziewięciu banków komercyjnych (dalej: SOBK), (tj. akcjonariusze instytucji pomostowej, która przejęła „zdrowe” aktywa GNB), odniosą korzyści ze sprzedaży akcji w instytucji pomostowej,

- art. 130b ust. 1 i 2 oraz art. 130j ust. 1, 2, 5 oraz 6 ustawy Prawo Bankowe poprzez ich błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że dopuszczają one przyznanie przez SOBK bezzwrotnej dotacji GNB, jako podmiotowi, który nie jest ani uczestnikiem SOBK, ani przejmującym bank, ani organem przymusowej restrukturyzacji, i uznanie tej dotacji za dopuszczalny element finansowania przymusowej restrukturyzacji GNB,
- art. 274 w zw. z art. 70 ust. 2b ustawy o BFG poprzez ich błędne zastosowanie polegające na wykorzystaniu do pokrycia straty Banku z funduszy pozostających w dyspozycji BFG w sytuacji, gdy zdaniem Rady nie było do tego podstaw z uwagi na to, że w aktywach GNB nigdy nie znalazła się wierzytelność wobec SOBK, ponieważ czynność prawna kreująca taką wierzytelność była pozorna, tj. ukrywała bezzwrotne finansowanie udzielone faktycznie instytucji pomostowej, a nie GNB.

2.6 W części skarg sformułowane zostały wnioski o skierowanie do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej także: TSUE, Trybunał) pytań prejudycjalnych dotyczących interpretacji art. 3 ust. 3 dyrektywy 2014/59/UE, skutków braku wydzielenia i zapewnienia organizacyjnej niezależności oraz uniknięcia konfliktu interesów pomiędzy funkcjami nadzoru lub innymi funkcjami a funkcjami organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Zdaniem skarżących, powołany przepis sprzeciwia się pełnieniu funkcji organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przez organ będący, w czasie postępowania w przedmiocie wszczęcia przymusowej restrukturyzacji oraz w chwili wydania decyzji o jej wszczęciu, kuratorem podmiotu restrukturyzowanego oraz gwarantem depozytów, a tym samym podejmowaniu decyzji w ramach wskazanych funkcji przez te same osoby, pełniące funkcje kierownicze w organie.

2.7 W odpowiedziach na skargi BFG podtrzymał stanowisko przedstawione w zaskarżonej decyzji, odniósł się do zarzutów i wniosków powołanych w skargach uznając je za niezasadne oraz wniósł o oddalenie skarg. Wskazał m.in., że kurator banku nie pełni funkcji nadzoru do celów rozporządzenia (UE) nr 575/2013 i dyrektywy 2013/36/UE, nie występuje konflikt interesów pomiędzy funkcjami kuratora banku oraz gwaranta depozytów bankowych a funkcjami organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Organ ponadto oświadczył, że wprowadził rozwiązania organizacyjne i strukturalne, które służyły stworzeniu gwarancji operacyjnej niezależności i uniknięcia konfliktu interesów między realizacją funkcji ds.

restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji a realizacją innych funkcji, w tym także wykonywaniem funkcji nadzorczych (nie wskazał jakie konkretnie).

2.8 Każda z wniesionych skarg, stosownie do przepisów krajowej procedury sądownoadministracyjnej, jest poddawana przez Sąd takiej samej ocenie co do zachowania wymogów formalnych pozwalających na nadanie jej dalszego biegu w tym m.in. co do wniesienia jej w terminie, należytego umocowania do reprezentacji o ile skarga wnoszona jest przez pełnomocnika, uiszczenia wymaganego wpisu od skargi, w przypadku osób fizycznych podania numeru PESEL skarżącego, wskazania miejsca zamieszkania skarżącego a w przypadku jego braku - adresu do doręczeń, lub siedziby i adresów stron, ich przedstawicieli ustawowych i pełnomocników adresu. Podobnie jak w przypadku innych spraw rozpoznawanych przed krajowym sądem administracyjnym, skarżący uprawnieni są do skorzystania z instytucji prawa pomocy, która może polegać na udzieleniu skarżącemu, stosownie do jego wniosku w tym zakresie, zwolnienia od kosztów sądowych, bądź też ustanowienia pełnomocnika profesjonalnego z urzędu. Dopiero usunięcie stwierdzonych braków formalnych i prawomocne zakończenie postępowania w przedmiocie prawa pomocy pozwala sądowi administracyjnemu uznać, że sprawa jest gotowa do rozpoznania i rozstrzygnięcia.

2.9 Skargi na Decyzję BFG wnoszone były za pośrednictwem Funduszu (art. 104 ust. 1 ustawy o BFG), ale i wprost do Sądu. W niektórych przypadkach skarżący: wnieśli tę samą skargę zarówno do Sądu jak i za pośrednictwem organu, wnieśli do Sądu lub do organu we własnym imieniu kilka skarg na Decyzję BFG. Sytuacje te powodują, że każdorazowo wymagane jest upewnienie się przez Sąd przy rejestracji sprawy i nadaniu jej sygnatury sądowej, czy wniesiona przez konkretnego skarżącego skarga nie została już zarejestrowana. Nadto, skarga wniesiona wprost do Sądu wymaga przekazania do organu celem umożliwienia nadania jej prawidłowego biegu (art. 53 § 4 Ppsa związku z art. 11 ust. 6 ustawy o BFG).

2.10 Do Sądu wpływają także wnioski o dopuszczenie do udziału w charakterze uczestnika w postępowaniu w sprawie ze skargi na Decyzję BFG, które wymagają rozpatrzenia przed przystąpieniem do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. Wnioski te również dotknięte są niejednokrotnie brakami formalnymi wymagającymi uruchomienia przez sąd procedury ich konwalidacji.

2.11 Podkreślenie powyższych kwestii ma istotne znaczenie, albowiem świadczy o tym przed jakimi wyzwaniem stanął Sąd pytający w tej sprawie z uwagi na ogromną

ilość wniesionych skarg. Powołane okoliczności skutkują tym, że pomimo podjęcia przez Sąd stosownych działań organizacyjnych w ramach sił i środków pozostających w jego dyspozycji, nie wydaje się możliwe aby do merytorycznego rozstrzygnięcia przez Sąd połączonych spraw doszło w rozsądnym terminie.

2.12 Na mocy art. 111 § 1 Ppsa, na posiedzeniu niejawnym 26 stycznia 2023 r., Sąd zarządził połączenie do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia spraw ze skarg, które na datę wydania przez Przewodniczącego VI Wydziału Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie zarządzenia o wyznaczeniu terminu posiedzenia sądu, zostały zarejestrowane (nadana im została sygnatura akt sprawy sądowej) i uznane za pozbawione uchybień formalnych. Wśród tych spraw jest sprawa ze skargi Rady Nadzorczej GNB a także innych podmiotów, które powołują się na naruszenie swojego interesu prawnego w wyniku wydania Decyzji BFG.

2.13 Sąd zdecydował się na zadanie Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej wskazanych w sentencji postanowienia pytań prejudycjalnych i zawiesił postępowanie w sprawie.

III. Uzasadnienie pytań prejudycjalnych

1. Dopuszczalność pytań prejudycjalnych

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie jest sądem krajowym, którego orzeczenia zgodnie z prawem polskim podlegają zaskarżeniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sąd ten jest sądem w rozumieniu art. 267 akapit drugi Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C, Nr 115, s. 47; dalej: TFUE).

2. Treść pytań prejudycjalnych

2.1. Wątpliwości sądu krajowego, które legły u podstaw dwóch pierwszych pytań prejudycjalnych, związane są z wykładnią przepisu art. 85 ust. 3 dyrektywy 2014/59/UE, art. 47 Karty do którego odnosi się motyw 88 tej dyrektywy oraz art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, w zakresie w jakim statuują prawo odwołania się od decyzji wydawanych przez organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Istota sformułowanych pytań sprowadza się do uzyskania wykładni wskazanych przepisów unijnych co do wymogów, jakie należałoby uznać za spełnione w prawie krajowym, aby można było przyjąć, że osobom, których dotyczy decyzja BFG została

zagwarantowana skuteczna ochrona sądowa. Zagadnienie to musiało stać się przedmiotem analizy Sądu pytającego w kontekście istoty interesu prawnego, jakiego ochrony skarżący starają się poszukiwać w drodze złożenia do Sądu skargi na Decyzję BFG, ilości skarg, jakie wpłynęły na tę decyzję i wymogów polskiej procedury sądownoadministracyjnej, których zastosowanie może wywoływać wątpliwość co do faktycznego zapewnienia wszystkim skarżącym skutecznej ochrony sądowej i sprawnej kontroli, tak jak stanowią wspomniane przepisy.

O ile udzielona przez Trybunał odpowiedź na pierwsze z przedstawionych pytań nie pozwoli na istotne ograniczenie kręgu podmiotów, jakim prawo do złożenia skargi na Decyzję BFG powinno zostać zapewnione, to, w ocenie Sądu pytającego, na gruncie szczególnych okoliczności tej sprawy związanych z ilością wniesionych skarg, wymagałaby rozważenia kolejna kwestia. A mianowicie, czy dla potrzeb zapewnienia efektywnej ochrony prawnej osobom innym niż podmiot w restrukturyzacji (ale jemu także), Sąd może zaniechać stosowania przepisu krajowej procedury sądownoadministracyjnej, który wymaga łącznego rozpoznania wszystkich skarg na tę samą decyzję. Sąd, zadając to pytanie, miał na uwadze, że uczynienie zadość temu wymogowi proceduralnemu - w świetle możliwych zdarzeń mających znaczenie procesowe - wydanie wyroku w sprawie może być znacznie odsunięte w czasie. Niweczy to, jak się wydaje, cel sprawnie przeprowadzonej kontroli takiej decyzji, tak jak tego wymagają wskazane przepisy unijne.

Z powyższych względów Sąd zdecydował się na sformułowanie następujących dwóch pytań prejudycjalnych:

- Czy art. 85 ust. 2 i 3 dyrektywy 2014/59/UE w związku z art. 47 Karty i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że w przypadku wniesienia przez radę nadzorczą podmiotu w restrukturyzacji skargi do krajowego sądu administracyjnego na decyzję w przedmiocie przymusowej restrukturyzacji, skuteczny środek ochrony prawnej uznaje się za zapewniony także osobom, które w zaskarżeniu tej decyzji upatrują ochrony swojego interesu prawnego, w sytuacji gdy sąd dokonując kontroli zaskarżonej decyzji nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, a prawomocny wyrok, wydany w wyniku rozpoznania tej skargi jest skuteczny erga omnes i gdy możliwość uzyskania przez te osoby ochrony ich interesu prawnego nie jest uzależniona od odrębnego wniesienia przez nie skargi do sądu administracyjnego na powyższą decyzję?

- Czy art. 85 ust. 3 dyrektywy 2014/59/UE wprowadzający wymóg sprawnej kontroli sądowej oraz art. 47 Karty i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, stanowiące o skutecznej ochronie prawnej, należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie zastosowaniu przepisu proceduralnego państwa członkowskiego, który zobowiązuje krajowy sąd administracyjny do łącznego rozpoznania wszystkich skarg, jakie zostały wniesione do tego sądu na decyzję organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, w sytuacji gdy zastosowanie tego przepisu wraz z innymi wymogami krajowej procedury sądownoadministracyjnej powoduje, że z uwagi na znaczną ilość takich skarg wydanie wyroku w sprawie może okazać się nadmiernie utrudnione o ile w ogóle możliwe w rozsądnym terminie?

2.2. Ponadto, zdaniem Sądu, kontrola zaskarżonej Decyzji BFG, wymaga rozważenia, czy do jej wydania nie doszło w warunkach niedochowania wymogu zapewnienia operacyjnej niezależności i konfliktu interesów pomiędzy różnymi funkcjami krajowego organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (BFG) w rozumieniu art. 3 ust. 3 dyrektywy 2014/59/UE. Wątpliwości Sądu są w tym przypadku związane z tym, czy operacyjna niezależność i uniknięcie konfliktu interesów w rozumieniu tego przepisu dyrektywy powinny być także zachowane w odniesieniu do sytuacji łączenia przez BFG funkcji kuratora Banku (tymczasowego administratora) ustanowionego na podstawie decyzji KNF oraz funkcji ustawowego gwaranta depozytów bankowych. Nadto, dla potrzeb wydania rozstrzygnięcia w sprawie zasadne, zdaniem Sądu, stanie się także rozważenie, czy pomimo niewprowadzenia odpowiedniego rozdzielania strukturalnego w rozumieniu art. 3 ust. 3 dyrektywy 2014/59/UE dopuszczalne jest wnioskowanie, że cel w postaci operacyjnej niezależności i uniknięcia konfliktów został osiągnięty o ile podjęto inne środki, które należałoby uznać w tym zakresie za wystarczające.

Z tych też względów Sąd zdecydował się na przedstawienie dwóch pytań w następującym brzmieniu:

- Czy art. 3 ust. 3 dyrektywy 2014/59/UE należy interpretować w ten sposób, że pozwala on państwu członkowskiemu na niedokonywanie strukturalnego oddzielenia - dla zagwarantowania operacyjnej niezależności i uniknięcia konfliktu interesów - funkcji organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji od innych funkcji tego organu jako ustawowego gwaranta depozytów bankowych lub kuratora banku (tymczasowego administratora) ustanowionego na podstawie decyzji krajowego

organu właściwego dla nadzoru do celów rozporządzenia (UE) nr 575/2013 i dyrektywy 2013/36/UE?

- Czy art. 3 ust. 3 dyrektywy 2014/59/UE należy interpretować w ten sposób, że w przypadku uchybienia przez państwo członkowskie obowiązkowi ustanowienia odpowiednich uzgodnień strukturalnych dla zagwarantowania operacyjnej niezależności i uniknięcia konfliktu interesów pomiędzy funkcjami nadzoru na mocy rozporządzenia (UE) nr 575/2013 i dyrektywy 2013/36/UE lub innymi funkcjami odpowiedniego organu a funkcjami organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, warunek operacyjnej niezależności i uniknięcia konfliktu interesów może być uznany za spełniony, jeśli krajowy sąd administracyjny kontrolujący decyzję w przedmiocie przymusowej restrukturyzacji uzna, że zastosowane inne rozwiązania organizacyjne i działania faktyczne organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, były wystarczające dla osiągnięcia tego skutku?

3. Uzasadnienie wystąpienia sądu krajowego z pytaniami prejudycjalnymi

3.1 Zwrócenie się z pierwszym pytaniem prejudycjalnym jest wynikiem rozważań Sądu dotyczących istoty roszczeń (ochrony interesu prawnego), jakich z racji przysługującej skarżącemu ochrony sądowej gwarantowanej prawem Unii mogą dochodzić w związku z wydaniem Decyzji BFG. Sąd powziął wątpliwość, czy prawo złożenia skargi do sądu administracyjnego przez każdego, kogo interes prawny został naruszony decyzją BFG stanowi na gruncie prawa polskiego, skuteczny środek prawny, tak jak tego wymagałyby wskazane w pytaniu przepisy unijne.

Sąd pytający dostrzega, że przytoczone w pytaniach przepisy prawa unijnego ustanawiają zasadę skutecznej ochrony sądowej jako jedną z ogólnych zasad prawa Unii, która wynika z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim (zob. wyrok TSUE z 13 marca 2007 r., Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, pkt 37 i powołane tam orzecznictwo). Warto też podkreślić, że w wyroku w sprawie A. Torubarov (wyrok TSUE z 29 lipca 2019r., C-556/17; ECLI:EU:C:2019:626, pkt 73 i powołane tam orzecznictwo), Trybunał, w odwołaniu do art. 47 Karty, stwierdził, że „niezgodne z wymogami wynikającymi z samej natury prawa Unii są wszelkie przepisy obowiązujące w krajowym porządku prawnym oraz wszelkie praktyki ustawodawcze, administracyjne lub sądowe powodujące ograniczenie skuteczności tego prawa poprzez odmowę przyznania sądowi, do którego właściwości należy jego

zastosowanie, uprawnienia do uczynienia, w momencie stosowania tego prawa, wszystkiego, co niezbędne do odstąpienia od stosowania krajowych przepisów ustawowych mogących stać na przeszkodzie zapewnieniu pełnej skuteczności podlegających bezpośredniemu stosowaniu norm prawa Unii”. Nie ulega zatem wątpliwości, że to na sądzie krajowym państwa członkowskiego spoczywa obowiązek dokonywania wykładni przepisów, w tym proceduralnych, w taki sposób, który sprzyja efektywnej ochronie sądowej uprawnień wynikających z prawa wspólnotowego (zob także wyrok Unibet, pkt 44).

W sprawie głównej, Sąd pytający stanął przed koniecznością zdefiniowania prawa do skutecznej ochrony sądowej w szczególnych uwarunkowaniach faktycznych i prawnych z jakimi spotkał się w tej sprawie.

W dyrektywie 2014/59/UE prawo odwołania się od decyzji podjętych przez organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zostało przyznane każdej osobie, której dotyczy ta decyzja (art. 85 ust. 3 dyrektywy). W odniesieniu do przepisu art. 47 Karty (motyw 88 dyrektywy 2014/59/UE) podkreślono, że chodzi tutaj o zapewnienie zainteresowanym stronom skutecznego środka prawnego w związku z działaniami, które ich dotyczą.

W ocenie Sądu pytającego, co do zasady, to z przepisów prawa krajowego powinno jasno wynikać, komu należy przyznać legitymację procesową do skutecznego zaskarżenia rozstrzygnięcia zapadłego przed krajowym organem (w tej sprawie funkcję tą, z racji powierzonych zadań, pełni osoba prawna – BFG) i w jaki sposób ochrona interesu prawnego skarżącego będzie mogła zostać mu zagwarantowana. Oczywiście jest przy tym dla Sądu, że zarówno na etapie stanowienia prawa jak i jego stosowania przez sądy krajowe nie może dochodzić do ograniczenia ochrony praw podmiotów wywodzonych z prawa unijnego (zob. wyrok Trybunału z 11 lipca 1991 r. w sprawach połączonych od C-87/90 do C-89/90 A. Verholen i in., ECLI: ECLI:EU:C:1991:314, pkt 24; wyrok z 11 września 2003r. w sprawie C-13/01 Safalero, ECLI: ECLI:EU:C:2003:447, pkt 50; z dnia 25 lipca 2002 r. w sprawie C-50/00 P Unión de Pequeños Agricultores, ECLI:EU:C:2002:462, pkt 41).

Ustawodawca krajowy, implementując dyrektywę w omawianym tutaj zakresie (także w zakresie prawa odwołania się od decyzji, o których mowa w art. 85 ust. 2 dyrektywy 2014/59/UE), w art. 103 ust. 5 ustawy o BFG przyjął, że uprawnionym do wniesienia skargi do sądu administracyjnego jest, oprócz rady nadzorczej podmiotu w restrukturyzacji (w sprawie głównej - Rada Nadzorcza Banku), każdy kogo interes

prawny został naruszony decyzją BFG. To jest podstawowy i zarazem jedyny warunek, jaki zgodnie z przyjętą regulacją prawną powinien się ziszczyć względem osób składających skargę na decyzję BFG, aby mogły legitymować się prawem do jej złożenia.

Skutkiem powyższego, Decyzja BFG została zaskarżona nie tylko przez Radę Nadzorczą GNB (pierwsza wniesiona skarga) ale i przez ponad 7 tysięcy podmiotów, które w powołaniu się na swój interes prawny także wniosły takie skargi. Podmiotami tymi w głównej mierze są właściciele umorzonych akcji GNB lub obligacji wyemitowanych przez Bank, wierzyciele GNB lub strony zawartych z nim umów kredytów i pożyczek denominowanych w walucie obcej lub indeksowanych kursem waluty obcej.

U podstaw sformułowania przez Sąd pytający pierwszego pytania prejudycjalnego legła wątpliwość, czy zasadne jest założenie, że zapewnienie skutecznej ochrony prawnej tym osobom może nastąpić wyłącznie w drodze zaskarżenia przez nich Decyzji BFG. Innymi słowy, czy indywidualne zaskarżenie Decyzji BFG do sądu administracyjnego przez te osoby jest warunkiem sine qua non uzyskania ochrony praw wywodzonych z prawa Unii.

Przepis art. 85 ust. 4 dyrektywy 2014/59/UE przewiduje określone skutki skorzystania z prawa odwołania się od decyzji organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a mianowicie jego złożenie nie prowadzi automatycznie do zawieszenia skutków takiej decyzji i jest ona egzekwowalna ze skutkiem natychmiastowym (por. także motyw 90 dyrektywy 2014/59/UE).

W ustawie o BFG wprowadzono w konsekwencji uregulowania prawne o analogicznych skutkach tj. decyzja w sprawie wszczęcia przymusowej restrukturyzacji jest ostateczna i podlega natychmiastowemu wykonaniu (art. 11 ust. 4 pkt 1 w związku z ust. 8 ustawy o BFG) a w przypadku wniesienia skargi na taką decyzję nie stosuje się przepisów art. 61 § 2 i § 3 Ppsa wprowadzających instytucję wstrzymania przez sąd administracyjny wykonania zaskarżonej decyzji po wniesieniu skargi do tego sądu. Nadto, sąd administracyjny wyrokując w sprawie ze skargi na taką decyzję nie może jej wyeliminować z obrotu prawnego, ale jedynie stwierdzić jej wydanie z naruszeniem prawa (art. 105 ust. 2 ustawy o BFG) albo - gdy uzna, że jest niewadliwa - oddalić skargę na podstawie art. 151 Ppsa.

Z powyższych względów zakres możliwej do uzyskania ochrony praw przez osoby, których interes prawny został naruszony decyzją BFG został w prawie

polskim określony w sposób uwzględniający wspomniany skutek wydania takiej decyzji. Skoro jej wykonalność nie jest wstrzymywana w drodze złożenia przez uprawnionych skargi przed sądem administracyjnym a ewentualne uwzględnienie skargi nie eliminuje też tej decyzji z obrotu prawnego, to w konsekwencji osobom tym zostało przyznane prawo do dochodzenia roszczeń o charakterze odszkodowawczym.

Nie w każdym jednak przypadku dochodzenie tego rodzaju roszczeń warunkowane jest uprzednim stwierdzeniem przez sąd administracyjny wydania decyzji BFG z naruszeniem prawa.

Na uwagę w tym zakresie zasługuje regulacja zawarta w art. 242 ustawy o BFG, który przewiduje wystąpienie wobec BFG z roszczeniem uzupełniającym przez wierzycieli (m.in. obligatariuszy) czy właścicieli (art. 2 pkt 81 ustawy o BFG; art. 2 ust.1 pkt 62 dyrektywy 2014/59/UE) w przypadku gdy zostali zaspokojeni w wyniku przymusowej restrukturyzacji w stopniu niższym niż nastąpiłoby to w wyniku postępowania upadłościowego. Zgodnie z art. 241 ust. 1 ustawy o BFG, organ zleca wykonanie dodatkowego oszacowania w celu ustalenia, czy wierzyciele oraz właściciele zostali zaspokojeni w wyniku przymusowej restrukturyzacji w stopniu niższym niż zostaliby zaspokojeni w postępowaniu upadłościowym prowadzonym w przypadku, gdyby na dzień decyzji o wszczęciu przymusowej restrukturyzacji sąd wydał postanowienie o ogłoszeniu upadłości dłużnika. Przewidziane we wspomnianych przepisach ustawy o BFG roszczenie wywodzić należy z postanowień art. 73- 75 dyrektywy 2014/59/UE (por. art. 50 i 51 motyw dyrektywy).

Jak podkreśla się w doktrynie, w razie gdyby Fundusz nie zaspokoił wspomnianych roszczeń, wierzyciel na zasadach ogólnych ma możliwość realizowania swoich praw na drodze sądowej. Przyjąć należy, że nie jest to sprawa administracyjna, lecz cywilna, o czym świadczy charakter roszczenia uzupełniającego (P. Zawadzka (w:) „Ustawa o Bankowym Funduszu, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji. Komentarz”, red. R. Sura, P. Zawadzka, P. Zimmermann, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 242; zob. także prawomocny wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30 czerwca 2020r., sygn. VI SA/Wa 1190/20). Dla potrzeb wystąpienia z przewidzianym w tych przepisach roszczeniem nie jest wymagane uprzednie stwierdzenie przez sąd administracyjny, że decyzja BFG została wydana z naruszeniem prawa ale zaistnienie stanu wskazanego w art. 242 ust. 1 ustawy o

BFG, kreującego prawo do wystąpienia z takim roszczeniem uzupełniającym tj. zaspokojenie w wyniku przymusowej restrukturyzacji w stopniu niższym niż nastąpiłoby to w postępowaniu upadłościowym. Od wydania wyroku w sprawie ze skargi na decyzję BFG nie jest też uzależnione pociągnięcie Funduszu do odpowiedzialności z tytułu własnego czynu niedozwolonego czy też czynu niedozwolonego podmiotów za które ponosi odpowiedzialność (art. 242 ust. 5 ustawy o BFG). Jest tak, choć nie jest wykluczone, że w takich sprawach prowadzonych przed sądem powszechnym, wyrokowi sądu administracyjnego stwierdzającemu wydanie decyzji BFG z naruszeniem prawa (o ile taki zostałby wydany) mogłoby zostać nadane określone znaczenie prawne przy ich rozstrzygnięciu przez sąd powszechny.

Odrębną kategorię roszczeń z jakimi możemy się spotkać stanowią roszczenia, o których mowa w art. 417 w związku z art. 417¹ § 2 Kc. W tym przypadku wchodzi w grę odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej tj. naprawienie szkody wyrządzonej wydaniem ostatecznej decyzji, której niezgodność z prawem została stwierdzona we właściwym postępowaniu. W tym przypadku „właściwym postępowaniem” będzie postępowanie przez sąd administracyjny ze skargi na Decyzję BFG i wydany w jego następstwie prawomocny wyrok w sprawie stwierdzający wydanie tej decyzji z naruszeniem prawa (art. 105 ust. 2 ustawy o BFG). Warto podkreślić, że przepis art. 417¹ § 2 Kc nie wymaga przy tym uchylecia ani innej formy eliminacji niezgodnej z prawem decyzji lub orzeczenia, lecz jedynie takiej ich kwalifikacji (wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 12 sierpnia 2020r. sygn. I ACa 803/19).

W związku z powyższym, wymaganą podstawą do dochodzenia roszczenia naprawienia szkody (prejudykatem) jest wspomniany, prawomocny wyrok sądu administracyjnego, uwzględniający skargę tj. wyrok stwierdzający wydanie decyzji BFG z naruszeniem prawa. Wyrok jest zaś wydawany w wyniku skutecznie zainicjowanego postępowania sądowoadministracyjnego a zawarte w nim rozstrzygnięcie będzie wynikiem dokonanej przez sąd administracyjny kontroli legalności decyzji BFG, bez względu na to który z podmiotów uprawnionych do złożenia skargi wniósł ją do tego sądu. Z tego też względu powoływanie się w procesie odszkodowawczym na ten prejudykat jest możliwe także, gdy występujący z roszczeniem odszkodowawczym nie wniósł osobiście skargi o ile tylko doszło „we właściwym postępowaniu” (postępowaniu sądowoadministracyjnym zakończonym

prawomocnym wyrokiem) do stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa. To zaś, czy szkoda została wyrządzona wydaniem takiej decyzji i w jakim wymiarze stanie się już przedmiotem postępowania odszkodowawczego przed sądem powszechnym.

Podsumowując, prawomocny wyrok sądu administracyjnego stwierdzający wydanie Decyzji BFG z naruszeniem prawa nie jest wymagany przy dochodzeniu określonych roszczeń albo też samodzielnie nie przesądza o skuteczności roszczeń, umożliwiając jedynie następcze wszczęcie postępowania odszkodowawczego.

Sąd zaś, dokonując kontroli legalności decyzji, stosuje przepisy krajowej procedury w tym m.in. art. 134 Ppsa, zgodnie z którym sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. To „niezwiązanie” oznacza, że sąd bada w pełnym zakresie zgodność z prawem (art. 1 § 2 Pusa) zaskarżonego aktu. Wobec tego, skoro sąd nie jest związany granicami zaskarżenia, to żadna część zaskarżonej decyzji (aktu) nie korzysta z domniemania prawidłowości (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego - dalej: NSA; z 13 kwietnia 2007 r. sygn. II GSK 384/06).

W uchwale z dnia 26 października 2009 r. sygn. I OPS 10/09 (ONSAiWSA 2010/1, poz. 1) NSA wyjaśnił, że niezwiązanie granicami skargi oznacza, że sąd ma prawo, a jednocześnie obowiązek dokonania oceny zgodności z prawem zaskarżonego aktu administracyjnego nawet wówczas, gdy dany zarzut nie został podniesiony w skardze. Sąd nie jest przy tym skrzepowany sposobem sformułowania skargi, przytoczonymi argumentami, a także zgłoszonymi wnioskami, zarzutami i żądaniami.

Omawiane tutaj rozwiązanie, przyjęte w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym oznacza w praktyce to, że sformułowane przez skarżącego zarzuty względem zaskarżanej decyzji stanowią dla sądu administracyjnego informację w jakiego rodzaju uchybieniach zaistniałych przy jej wydaniu skarżący upatruje podstaw do uwzględnienia skargi. Dla sądu administracyjnego ma to jednak tylko walor niewiążącej go informacji o tym jakiego rodzaju wadliwości rozstrzygnięcia zostały dostrzeżone przez składającego skargę.

W konsekwencji sąd administracyjny może więc uwzględnić skargę z powodu innych uchybień niż te, które przytoczono w skardze (zob. A. Kabat [w:] B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, A. Kabat, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, wyd. II, LEX/el. 2021, art. 134).

W odniesieniu do wymogu rozstrzygnięcia przez sąd „w granicach danej sprawy”, o którym stanowi art. 134 Ppsa wskazuje się, że sąd nie może uczynić przedmiotem rozpoznania legalności innej sprawy administracyjnej niż ta, w której wniesiono skargę. Na tle komentowanego przepisu, szczególnego znaczenia nabiera więc zagadnienie tożsamości sprawy administracyjnej. Należy w związku z tym zauważyć, że zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem doktryny (por. B. Adamiak, Glosa do wyroku NSA z 23.01.1998 r., I SA/Gd 654/96, OSP 1999/1, s. 51) na sprawę administracyjną w znaczeniu materialnym składają się elementy podmiotowe i przedmiotowe, a zatem przy ustalaniu tożsamości sprawy należy badać te właśnie elementy. Tożsamość elementów podmiotowych to tożsamość podmiotu będącego adresatem praw lub obowiązków, a tożsamość przedmiotowa to tożsamość treści tych praw i obowiązków oraz ich podstawy prawnej i faktycznej (tak np. A. Kabat [w:] B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, A. Kabat, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, wyd. II, LEX/el. 2021, art. 134.)

Zaskarżenie decyzji oznacza, że przedmiotem postępowania sądowoadministracyjnego - w wyniku wniesienia skargi - staje się ta sama sprawa, która została w decyzji rozstrzygnięta. Wszystkie jej istotne elementy identyfikacyjne zakreślające jej tożsamość określają normy administracyjnego prawa materialnego obowiązujące w momencie wydawania zaskarżonej decyzji. Badając legalność zaskarżonej decyzji, sąd administracyjny wraca do materialnego stosunku administracyjnoprawnego, który stanowił przesłankę wszczęcia i prowadzenia postępowania administracyjnego oraz wydania decyzji. W rezultacie więc to stosunek administracyjnoprawny wyznacza przedmiot postępowania sądowoadministracyjnego i ramy tego postępowania, a badanie prawidłowości konkretyzacji tego stosunku stanowi istotę postępowania sądowoadministracyjnego i stwierdzenie spełnienia wszystkich istotnych (zarówno materialnych, jak i procesowych) wymagań tego procesu konkretyzacji stanowi w postępowaniu sądowoadministracyjnym podstawowy warunek uznania zaskarżonej decyzji za legalną (T. Woś [w:] H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, T. Woś, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, wyd. VI, Warszawa 2016, art. 134 oraz NSA w: wyroku z 20 lipca 2005 r., sygn. I FSK 68/05, wyroku z 25 listopada 2010 r., sygn. I OSK 854/10 i wyroku z 9 grudnia 2010 r., sygn. I GSK 715/09 oraz WSA w Krakowie w wyroku z 5 czerwca 2014 r., sygn. III SA/Kr 1323/13).

Sąd zawsze jest zatem związany granicami sprawy, w której skarga została wniesiona, i nie może swoimi ocenami prawnymi „wkraczać” w sprawę nową w stosunku do tej, która była albo powinna być przedmiotem postępowania przed organem administracji. Przy tym pojęcie „sprawa” występuje tu w znaczeniu materialnym, a nie procesowym. Granice sprawy zakończonej Decyzją BFG zostały zakreślone przedmiotem podejmowanego nią rozstrzygnięcia (element przedmiotowy) w postaci wszczęcia przymusowej restrukturyzacji względem GNB, umorzenia wskazanych w tej decyzji instrumentów kapitałowych, zastosowania instrumentu przymusowej restrukturyzacji w formie instytucji pomostowej, określenia sposobu zapłaty za przejęte przedsiębiorstwo podmiotu w restrukturyzacji, ustanowienia Administratora i określenia zakresu jego kompetencji i wynagrodzenia. Adresatami wydawanego rozstrzygnięcia tj. stronami postępowania zakończonego zaskarżoną decyzją (element podmiotowy) są zaś Bank, Instytucja pomostowa oraz Administrator. Wyrok wydany w sprawie ze skargi na Decyzję BFG będzie zatem dotyczył sprawy w tak zakreślonych granicach przedmiotowych i podmiotowych.

Trzeba mieć na uwadze, że prawomocny wyrok sądu administracyjnego wydany w sprawie o tak określonych ramach przedmiotowo - podmiotowych charakteryzuje się szeroką skutecznością prawną, zarówno co do zawartego w nim rozstrzygnięcia jak i motywów jego podjęcia (art. 170 i art. 171 Ppsa). Wyrok taki wiąże bowiem nie tylko strony i sąd administracyjny, który go wydał ale również inne sądy (w tym sądy powszechne), inne organy państwowe oraz inne osoby (skuteczność erga omnes). Jak to zauważył NSA „wyrażona w art. 170 p.p.s.a. istota mocy wiążącej prawomocnego orzeczenia sądu sprowadza się do tego, że organy państwowe i sądy muszą brać pod uwagę fakt istnienia i treść prawomocnego orzeczenia sądu oraz ogół skutków prawnych z niego wynikających. Wprawdzie powaga rzeczy osądzonej obejmuje sentencję orzeczenia, jednak biorąc pod uwagę, że istota sądowej kontroli wyraża się w ocenie prawnej, ta zaś wyrażona jest w uzasadnieniu, to na zakres powagi rzeczy osądzonej w rozumieniu art. 171 p.p.s.a. wskazują motywy wyroku” (wyrok NSA z 11 października 2017r., sygn. II FSK 2428/15; z 7 czerwca 2017r. sygn. II FSK 1571/15).

Jak stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z 16 maja 2013 r. (sygn. IV CSK 624/12), co do zasady mocą wiążącą i powagą rzeczy osądzonej objęta jest jedynie sentencja wyroku, a nie jej uzasadnienie. Jednakże powaga rzeczy osądzonej rozciąga się również na motywy wyroku w takich granicach, w jakich stanowią one

konieczne uzupełnienie rozstrzygnięcia, niezbędne do określenia jego zakresu. W sytuacji, gdy zachodzi związanie prawomocnym orzeczeniem sądu i ustaleniami faktycznymi, które legły u jego podstaw, niedopuszczalne jest w innej sprawie o innym przedmiocie dokonywanie ustaleń i ocen prawnych sprzecznych z prawomocnie osądzoną sprawą (zob. także wyrok NSA z 25 lutego 2014r., sygn. II GSK 1939/12; z 14 września 2016r., sygn. I FSK 328/15).

Jednocześnie należy mieć na uwadze, jak wcześniej wskazano, że wydany w sprawie wyrok, niezależnie od tego czy Sąd uzna Decyzję BFG za legalną czy stwierdzi wydanie jej z naruszeniem prawa, nie wywoła skutku w postaci odmiennego sposobu zakończenia sprawy administracyjnej. Takiego skutku z oczywistych względów nie będzie miał wyrok oddalający skargę. Jednakże, także ewentualny prawomocny wyrok sądu administracyjnego stwierdzający wydanie przez BFG decyzji z naruszeniem prawa, nie powoduje wyeliminowania tej decyzji z obrotu prawnego a zatem w tym przypadku sprawa nie trafi do ponownego rozpoznania przez organ i nie będzie możliwe odmienne zakończenie sprawy administracyjnej. Prawomocny wyrok o takim i nie stanowi przeszkody do prowadzenia przez Fundusz działań na jej podstawie, w przypadku gdyby wstrzymanie tych działań stwarzało zagrożenie dla wartości przedsiębiorstwa podmiotu, ciągłości wykonywania zobowiązań, których ochrona jest celem przymusowej restrukturyzacji, stabilności finansowej lub nabytych w dobrej wierze praw osób trzecich, w szczególności osób, które nabyły prawa majątkowe lub przejęły zobowiązania w wyniku decyzji Funduszu o zastosowaniu instrumentów przymusowej restrukturyzacji (art. 105 ust. 3 ustawy o BFG).

W konsekwencji, ewentualny prawomocny wyrok sądu administracyjnego stwierdzający wydanie Decyzji BFG z naruszeniem prawa, nie będzie miał dla adresatów tej Decyzji, jak i dla innych podmiotów zainteresowanych tym rozstrzygnięciem ze względu na swój interes prawny, waloru bezpośrednio kształtującego ich prawa i obowiązki w tym znaczeniu, że nie doprowadza on do możliwości ich określenia w odmienny sposób niż to nastąpiło w zaskarżonej decyzji BFG.

Osoby, które nie były stronami postępowania administracyjnego zakończonego decyzją BFG, a których interes prawny mógł doznać uszczerbku w wyniku wydania decyzji naruszającej prawo, mają zaś możliwość zainicjowania odrębnych postępowań odszkodowawczych przed sądem powszechnym. Dopiero

wszczęcie tych postępowań stwarza im sposobność do uzyskania ochrony swoich praw przyznanych wspomnianymi powyżej przepisami dyrektywy 2014/59/UE i prawa krajowego. Trzeba przyjąć, że choć ewentualne wydanie wyroku stwierdzającego wydanie Decyzji BFG z naruszeniem prawa nie wywołuje bezpośredniego skutku w sferze prawnej tych osób, to może oczywiście wzmocnić ich pozycję procesową w procesach odszkodowawczych bądź też stanowić prejudykat umożliwiający ich wszczęcie. Tym niemniej, w każdym z tych przypadków, nie jest wymagane, aby wydanie przez sąd administracyjny wyroku w sprawie było wynikiem złożenia indywidualnej skargi przez te osoby. Przepisy statuujące przyznaną tym osobom ochronę prawną w postaci wspomnianych roszczeń odszkodowawczych nie uzależniają możliwości ich dochodzenia od spełnienia tego wymogu. Także zakres potencjalnej ochrony, jaką mogą te osoby uzyskać w ramach takich postępowań, nie jest od tego uzależniony.

Niewątpliwie, dla wszystkich poszukujących ochrony swoich praw naruszonych w związku z wydaną Decyzją BFG istotny jest prawomocny wyrok sądu administracyjnego stwierdzający wydanie Decyzji BFG z naruszeniem prawa. W przypadku wyroku tej treści Decyzja BFG pozostaje w obrocie prawnym a to, czy i w jakim zakresie doszło do naruszenia mocą decyzji BFG przepisów interesu prawnego stron postępowania restrukturyzacyjnego czy też innych podmiotów, poświadczając będzie zawarta w uzasadnieniu wyroku ocena prawna Sądu co do legalności zastosowanych przez Fundusz instrumentów prawnych przymusowej restrukturyzacji.

Podsumowując, przypisana prawomocnemu wyrokowi sądu administracyjnemu powaga rzeczy osądzonej i zakres związania tym wyrokiem powoduje, że na zawarte w nim rozstrzygnięcie jak i motywy jego podjęcia, będą mogli powoływać się zatem także ci, którzy nie złożyli skargi na decyzję BFG. Wyrok taki wiąże także sądy powszechne na gruncie prowadzonych przez nie postępowań sądowych (odszkodowawczych), w których osoby uznające, że doszło w wyniku Decyzji BFG do naruszenia ich interesu prawnego, będą poszukiwały wymiernej ochrony swoich praw. Nie jest w tym przypadku wymagane indywidualne złożenie przez nie skarg na Decyzję BFG, w sytuacji gdy skuteczne złożenie takiej skargi przez Radę Nadzorczą GNB umożliwi Sądowi przeprowadzenie sprawnej kontroli legalności zaskarżonej decyzji a prawomocny wyrok wydanej w takiej sprawie będzie

odnosił skutek także względem sądów przed którymi wspomniane osoby dochodzą swoich praw.

Na gruncie spraw ze skarg na inne decyzje BFG w przedmiocie przymusowej restrukturyzacji banków, jakie toczyły się przed krajowymi sądami administracyjnymi za uprawnionych do złożenia skargi na takie decyzje uznawano zarówno akcjonariuszy (udziałowców) banków, obligatariuszy jak i wierzycieli banków, w tym osoby posiadające konta bankowe i zgromadzone na nich środki pieniężne (wyroki WSA w Warszawie: z 4 grudnia 2020 r. sygn. VI SA/Wa 317/20 i sygn. VI SA/Wa 320/20; z 28 sierpnia 2021 r. sygn. VI SA/Wa 201/21, wyrok NSA z 27 września 2022 r. sygn. II GSK 2553/21). Dotychczasowe podejście sądów administracyjnych w tym przedmiocie, było wyrazem wykładni pojęcia „każdy, kogo interes prawny został naruszony decyzją” z art. 103 ust. 5 ustawy o BFG, określającego generalną kategorią tych, którzy posiadać powinni legitymację do złożenia skargi. Przy takim brzmieniu przepisu ustawy krajowej, przyjęcie odmiennej interpretacji, zawężającej krąg podmiotów uprawnionych do złożenia skargi wymaga oceny, czy nie pozbawia to niektórych osób środka ochrony prawnej wywodzonej z prawa unijnego.

Wspomniana powyżej, przedstawiana w orzeczeniach sądowych, wykładnia ww. przepisu prawa krajowego nie wywoływała, jak się wydaje, wątpliwości sądów, co do jej zgodności z wymogiem zapewnienia skutecznej ochrony sądowej tym, których dotyczy decyzja krajowego organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, w rozumieniu art. 85 ust. 3 dyrektywy 2014/59/UE a i także art. 47 Karty i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Powstaje jednak pytanie, czy zasadnie polski ustawodawca założył, że przyznanie prawa do złożenia skargi na decyzję każdemu, kogo interes prawny został naruszony decyzją, jest konieczne aby uczynić zadość wymogom, jakie wynikają z powyższych przepisów. Przyjęte w ustawie o BFG rozwiązanie prawne powoduje bowiem, że krąg podmiotów mogących zaskarżyć taką decyzję jest szeroki, co potwierdzają wspomniane wyroki sądów administracyjnych. To zaś skutkuje tym – o czym przekonujemy się w tej sprawie i o czym mowa będzie jeszcze w dalszej części uzasadnienia - że realizacja prawa do sądu może być dla tych osób istotnie utrudniona i nie nastąpi w ramach sprawnie prowadzonej kontroli sądowej. Nadto – jak już zostało to wyjaśnione - wniesienie przez te osoby skargi do sądu nie zmienia ich sytuacji prawnej i decyzja dalej wywołuje skutki w niej określone.

Uzyskanie odpowiedzi na pierwsze z pytań prejudycjalnych jest istotne z punktu widzenia obowiązku Sądu ustalenia kręgu stron postępowania sądowego i ma znaczenie dla sposobu dalszego procedowania w sprawie ze skarg na Decyzję BFG. Przyjęcie, że skutecznym środkiem ochrony prawnej dla wszystkich, których interes prawny został naruszony Decyzją BFG jest złożenie przez nich indywidualnie skargi do sądu administracyjnego powoduje, że stronami postępowania sądoadministracyjnego staną się oprócz Rady Nadzorczej GNB także te osoby. Tymczasem rzeczywistą ochronę swoich praw osoby te uzyskują w innych postępowaniach sądowych niż postępowanie ze skargi na Decyzję BFG przed sądem administracyjnym i na gruncie tamtych postępowań mogą otrzymać ją w takim wymiarze, jaki jest dla nich możliwy do osiągnięcia w związku z wydaniem Decyzji BFG. W przypadku niektórych roszczeń okoliczność zaskarżenia Decyzji BFG do sądu nie będzie miała znaczenia prawnego, przesądzającego o ich zasadności. W przypadku roszczeń opartych na odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej znaczenie będzie miało poddanie Decyzji BFG kontroli sądu administracyjnego i uzyskanie prawomocnego wyroku stwierdzającego wydanie decyzji z naruszeniem prawa, przy czym nie jest też tutaj wymagane indywidualne składanie skarg. Skuteczność wspomnianych roszczeń w postępowaniach przed sądami powszechnymi nie jest uzależniona zatem od tego, czy skarga na tę decyzję została przez te osoby wniesiona.

Zdaniem Sądu, dochodzenie wspomnianych roszczeń wynikających z Decyzji BFG i mających swoją podstawę we wskazanych przepisach dyrektywy 2014/59/UE i prawa krajowego, stwarza możliwość ochrony praw podmiotów, których interesu prawnego dotyczy ta decyzja. Nie zostają oni nadto pozbawieni prawa korzystania z tej ochrony, w sytuacji gdy sami nie złożyli skargi do sądu administracyjnego a Sąd dokona kontroli zaskarżonej Decyzji BFG w postępowaniu ze skargi Rady Nadzorczej GNB. Wydaje się zatem, że ustanowiony w prawie polskim system dochodzenia przed sądami powszechnymi przez te podmioty swoich praw naruszonych Decyzją BFG, jak i reguły procedury przed sądem administracyjnym, mogą zostać uznane za odpowiednie i wystarczające środki prawne gwarantujące efektywną ochronę praw tych podmiotów i przystąpienie przez Sąd do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy zainicjowanej skargą Rady Nadzorczej GNB na Decyzję BFG, bez ich udziału w tym postępowaniu sądowym, nie będzie naruszało prawa

tych podmiotów do skutecznej ochrony sądowej w rozumieniu art. 85 ust 3 dyrektywy 2014/59/UE w związku z art. 47 Karty i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

3.2 Jak wskazano na wstępie, złożenie dużej ilości skarg na Decyzję BFG skutkuje określonymi konsekwencjami procesowymi przy rozpoznawaniu tych spraw przez Sąd. Przecząca odpowiedź na pierwsze z postawionych pytań prejudycjalnych stawia Sąd pytający przed koniecznością rozważenia, czy dla poszanowania usprawiedliwionego oczekiwania sprawnego rozpoznania sprawy możliwe, o ile nie konieczne, jest odmówienie zastosowania tych krajowych przepisów proceduralnych, które nie pozwolą tego celu osiągnąć.

W nawiązaniu do sprawy głównej trzeba podkreślić, że z oczywistych względów związanych z ilością tych skarg i brakiem możliwości porozumienia pomiędzy zainteresowanymi nie doszło do zastosowania art. 51 Ppsa. Przepis ten przewiduje instytucję współuczestnictwa na gruncie postępowania sądowoadministracyjnego. Zachodzi ono wówczas, gdy stroną skarżącą nie jest jedna, lecz więcej osób, a ich skargi mają ten sam przedmiot zaskarżenia (tę samą decyzję – w sprawie tej będzie to Decyzja BFG). Nie ulega wątpliwości, że skorzystanie z formy współuczestnictwa w sytuacji określonej w art. 51 Ppsa jest uprawnieniem strony z którego może, ale nie jest zobowiązana skorzystać. Nieskorzystanie jednak z przewidzianej w tym zakresie możliwości powinno zostać dostrzeżone przez sąd administracyjny rozpoznający sprawy ze skarg na tę samą decyzję (w tej sprawie – Decyzję BFG). Sytuacja taka rodzi bowiem po stronie sądu konieczność zastosowania art. 111 § 1 Ppsa.

Według art. 111 § 1 Ppsa, sąd zarządza połączenie kilku oddzielnych spraw toczących się przed nim w celu ich łącznego rozpoznania lub także rozstrzygnięcia, jeżeli mogły być objęte jedną skargą. Chodzi o to aby w identycznym stanie faktycznym i prawnym nie zapadały diametralnie różne rozstrzygnięcia. Postępowanie zgodnie z nakazem wynikającym w tego przepisu prawa pozwala uniknąć przeciwstawnych rozstrzygnięć. O ile bowiem każda ze spraw sądowoadministracyjnych zainicjowanych wniesionymi skargami na Decyzję BFG mogłaby stać się przedmiotem odrębnego rozstrzygnięcia tego sądu, to nie można byłoby wykluczyć, że i sędziowie je rozpoznający w ramach przysługującej im niezawisłości mogliby wydawać odmienne orzeczenia, w zależności od wyniku dokonanej przez nich kontroli legalności takiej decyzji. Na gruncie rozpoznawanej przez Sąd sprawy ze skargi na Decyzję BFG mogą zapaść jedynie dwa rodzaje

takich rozstrzygnięć – stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa (art. 105 ust. 2 ustawy o BFG) lub też oddalenie skargi (art. 11 ust. 6 ustawy o BFG w związku z art. 151 Ppsa). Warto przy tym podkreślić - hipotetycznie w tym zakresie przyjmując - że w przypadku odrębnego rozpoznawania każdej ze skarg – mogłoby dojść do oddalenia skarg wobec niektórych podmiotów i stwierdzenia przez Sąd wydania decyzji z naruszeniem prawa w wyniku rozpoznania skarg innych podmiotów w tych samych przecież okolicznościach faktycznych i prawnych, określonych przez przedmiot rozstrzygnięcia zawartego w decyzji. Nadto mogłoby się zdarzyć i tak, że przy odrębnym rozpoznawaniu skarg wyroki stwierdzające wydanie decyzji BFG z naruszeniem prawa mogłyby się odwoływać do odmiennych uchybień dostrzeżonych przez skład orzekający w konkretnej sprawie ze skargi na decyzję BFG. Nadrzędnym zatem celem omawianej instytucji prawa procesowego jest, to aby nie dochodziło do wydawania wielu wyroków sądu administracyjnego, jako wynik dokonania kontroli tej samej decyzji z tym, że ze skarg różnych podmiotów.

Sąd pytający podziela zatem pogląd, że z zestawienia art. 51 Ppsa i art. 111 § 1 Ppsa wynika, że w każdej sytuacji, w której skarżący nie skorzystali z przysługującej im formy współuczestnictwa przewidzianej w art. 51 Ppsa, sąd administracyjny zobowiązany jest z urzędu do połączenia spraw, które mogły być objęte jedną skargą (postanowienia NSA z 27 czerwca 2007 r., sygn. I OZ 467/07; z 3 lipca 2008 r., sygn. II GSK 255/08; z 19 lipca 2012 r., sygn. I OZ 508/12 i sygn. I OZ 509/12).

Jak podkreśla się w doktrynie „Obligatoryjne połączenie spraw będzie miało miejsce w przypadkach, gdy tożsamy przedmiot działania lub bezczynności organu wykonującego administrację publiczną zaskarżyło kilku uprawnionych do wniesienia skargi. Artykuł 111 § 1 p.p.s.a. ustanawia przesłankę materialną obligatoryjnego połączenia - sprawy sądowoadministracyjne mogą być objęte jedną skargą. Nie chodzi tu o związek pomiędzy sprawami a możliwość objęcia jedną skargą. Jeżeli działanie lub bezczynność może być objęte jedną skargą (art. 51 p.p.s.a.), to gdy zostało przedmiotem kilku spraw sądowoadministracyjnych - kilku odrębnych skarg do sądu - obowiązkiem sądu jest zarządzenie ich połączenia do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia. Artykuł 111 § 1 p.p.s.a. stanowi o obligatoryjności ich łącznego rozpoznania. (...) Naruszenie obowiązku obligatoryjnego połączenia spraw sądowoadministracyjnych obwarowane jest przesłanką nieważności, gdy sąd w tożsamej przedmiotowo sprawie prowadzi oddzielne postępowania

sądowoadministracyjne, albo po prawomocnym rozstrzygnięciu sprawy sądowoadministracyjnej" (zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2009, s. 172; J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Wydanie V, Komentarz do art. 111, teza 3, Lex 2022).

Odwołując się do przedstawionego stanowiska doktryny prawniczej, należałoby zatem stwierdzić, że gdy doszło do wniesienia oddzielnych skarg w tożsamej przedmiotowo sprawie sądowoadministracyjnej (tj. na tę samą decyzję – Decyzję BFG), to w przypadku niepołączenia ich do wspólnego rozpoznania i wspólnego rozstrzygnięcia konsekwencją jest nieważność postępowania sądowoadministracyjnego (art. 183 § 2 pkt 3 Ppsa) (zob. wyrok NSA z 11 marca 2022 r. sygn. I OSK 1765/21).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy, trzeba raz jeszcze podkreślić, że skarga Rady Nadzorczej Banku na Decyzję BFG nie jest jedyną skargą, jaka została złożona na tę decyzję, albowiem takich skarg wniesiono ponad 7 tysięcy. W przypadku skarg wnoszonych na decyzję BFG nie doszło do sytuacji gdy wszystkie podmioty uprawnione do wniesienia skargi zdecydowały się na występowanie w jednej sprawie w roli skarżących, tak jak to by wynikało z art. 51 Ppsa.

Niezależnie jednak od realnej możliwości zastosowania w sprawie instytucji przewidzianej w art. 51 Ppsa, nie budzi wątpliwości to, że mamy do czynienia z sytuacją gdy wszyscy ci, którzy zdecydowali się skorzystać z uprawnienia do wniesienia skargi na Decyzję BFG występują w roli skarżących tę samą decyzję administracyjną. Odwołując się do wcześniejszych rozważań, uzasadnione jest wnioskowanie, że w takiej sytuacji Sąd powinien zastosować art. 111 § 1 Ppsa i połączyć wszystkie zawisłe przed nim sprawy ze skarg na Decyzję BFG do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia.

Połączenie natomiast w tym trybie wszystkich spraw ze skarg na Decyzję BFG rodzi określone konsekwencje procesowe, które są - zdaniem Sądu - istotne z punktu widzenia realizacji wymogu sprawnej kontroli, o której mowa w art. 85 ust. 3 dyrektywy 2014/59/UE. Zdaniem Sądu pytającego, może to bowiem utrudnić przeprowadzenie tej kontroli w rozsądnym, dającym się przewidzieć terminie bądź nawet ją uniemożliwić.

Trzeba zwrócić uwagę, że na gruncie krajowej procedury sądoadministracyjnej przystąpienie przez sąd do rozpoznania sprawy następuje, kiedy skarga została wniesiona w terminie, nie jest dotknięta brakami formalnymi (bądź też była ale zostały one na wezwanie sądu usunięte) i doszło do uprzedniego załatwienia innych wniosków zawartych w skardze np. co do wstrzymania wykonania zaskarżanej decyzji, prawa pomocy czy też przywrócenia terminu na złożenie skargi. Nadto, i po osiągnięciu przez sprawę gotowości do rozpoznania przez sąd, mogą zaistnieć zdarzenia, które będą stanowić przeszkodę procesową w przystąpieniu do wyrokowania jak np. śmierć strony wymagająca ustalenia jej następców prawnych i zawieszenia postępowania sądowego do tego czasu, konieczność rozstrzygnięcia wniosków procesowych tamujących przystąpienie przez Sąd do rozpoznania połączonej sprawy (np. wniosków o przywrócenie terminu do dokonania czynności wskazanej przez Sąd) lub też zażaleń na postanowienia niekończące postępowania w sprawie czy zarządzenia sądu. Sąd w tym zakresie przykładowo wskazuje, że śmierć jednego ze skarżących (a jest ich ponad 7 tysięcy) może spowodować konieczność zawieszenia postępowania sądowego na kilka lat, do czasu ustalenia spadkobierców tej osoby fizycznej bądź ustanowienia we właściwym trybie kuratora spadku. Przy znacznej ilości skarżących, można statystycznie założyć, że taka sytuacja wydarzy się niejednokrotnie w trakcie procedowania sprawy w toku dwóch instancji przed sądami administracyjnymi. Wskazuje na to praktyka sądownicza w sprawach z udziałem kilkudziesięciu czy kilkuset stron.

Nadto, taki tryb rozpoznawania spraw będzie też istotnie obciążający dla wszystkich skarżących, już chociażby z tego względu, że każde pismo procesowe którejkolwiek ze stron połączonych spraw będzie musiało zostać złożone w odpowiedniej ilości odpisów przeznaczonych dla wszystkich stron postępowania przed sądem administracyjnym i wysłane (bezpośrednio bądź za pośrednictwem Sądu) do kilku tysięcy pozostałych skarżących i uczestników postępowania.

Z uwagi na ilość skarg, jakie zostały wniesione na Decyzję BFG i wymóg ich wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia przez Sąd, stopień natężenia przeszkód prawnych w sprawnym wyrokowaniu w sprawie w praktyce może prowadzić do tego, że nie zostanie w przewidywalnym (możliwym do określenia) terminie wydany wyrok w sprawie. Przed przystąpieniem do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy jednym wyrokiem, zgodnie z wspomnianymi wymogami procedury krajowej, musi dojść do usunięcia wszystkich przeszkód procesowych w odniesieniu do każdej ze skarg na

Decyzję BFG. Taki stan byłby do osiągnięcia gdyby skarg było znacznie mniej, tak jak to miało miejsce w rozpoznawanych przez Sąd sprawach ze skarg na decyzję BFG z 15 stycznia 2020r. w przedmiocie wszczęcia przymusowej restrukturyzacji wobec Podkarpackiego Banku Spółdzielczego w Sanoku (sygn. VI SA/Wa 317/20), czy na decyzję z 30 grudnia 2020r. w przedmiocie przymusowej restrukturyzacji wobec Idea Bank Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie (sygn. VI SA/Wa 201/21).

Z uwagi na to, że we wskazanych postępowaniach sądowych ilość skarżących w jednej sprawie była wielokrotnie mniejsza niż to ma miejsce w przypadku zaskarżenia Decyzji BFG, sąd administracyjny w tamtych sprawach nie stanął przed takimi wyzwaniami z jakim przyszło zmierzyć się w sprawie głównej.

Z tych też względów, Sąd wyraził wątpliwość, czy dochowanie wspomnianego wymogu polskiej procedury sądowoadministracyjnej służyć będzie zapewnieniu realizacji skutecznej ochrony sądowej wszystkim skarżącym.

W ocenie Sądu, prawa do skutecznej ochrony prawnej nie można ograniczyć tylko do zapewnienia możliwości wniesienia skargi na decyzję. Jest to niewątpliwie istotny element tego prawa, tym niemniej chodzi też o rzeczywisty dostęp skarżącego do wymiaru sprawiedliwości poprzez uzyskanie - w rozsądnym terminie warunkowanym sprawnym prowadzeniem postępowania sądowego - rozstrzygnięcia Sądu w swojej sprawie.

Tak rozumiane prawo do skutecznej ochrony prawnej wiąże się - zdaniem Sądu - z uzasadnionym oczekiwaniem skarżącego, że rozstrzygnięcie jego sprawy nie będzie warunkowane uprzednim wyeliminowaniem określonych przeszkód procesowych na których powstanie, jak i usunięcie, nie miał on żadnego wpływu a które zaistniały w sprawach skarg innych skarżących połączonych przez Sąd z jego sprawą.

W takim przypadku sposób realizacji przyznanych tym osobom uprawnień może w praktyce powodować, że korzystanie z praw przyznanych im porządkiem prawnym Unii - z zastosowaniem wymogu polskiej procedury sądowoadministracyjnej łącznego rozpoznania wszystkich spraw ze skarg na Decyzję BFG - może być uznane za niemożliwe lub nadmiernie utrudnione (zasada skuteczności) (zob. wyrok TSUE: z dnia 13 marca 2007 r., Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, pkt 43; z dnia 21 listopada 2019r. Deutsche Lufthansa AG, C-379/18, EU.C.2020/27/5, pkt 62; z dnia 8 września 2011r. w połączonych sprawach

C-89/10 i 96/10 Q-Beef NV p. Belgische Staat i Frans Bosschaert przeciwko Belgische Staat i in., EU:C:2011:555, pkt 36).

Sądy krajowe mają obowiązek interpretować zasady proceduralne mające zastosowanie w zawisłych przed nich sprawach w miarę możliwości w taki sposób, aby zasady te mogły znaleźć zastosowanie, które przyczynia się do urzeczywistnienia celu w postaci zagwarantowania skutecznej ochrony sądowej praw, które jednostki wywodzą z prawa Unii (zob. wyrok TSUE z dnia 21 listopada 2019 r., Deutsche Lufthansa AG przeciwko Land Berlin, C-379/18, pkt 63, EU:C:2019:1000; podobnie wyrok TSUE z dnia 13 marca 2007 r., Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, pkt 44).

Stosowanie proceduralnych przepisów prawa członkowskiego może, a i czasami powinno być zatem zdaniem Sądu modyfikowane dla potrzeb zapewnienia skutecznej ochrony sądowej, o ile nie będzie mogła być ona uzyskana przy zastosowaniu tych przepisów. Przy uwzględnieniu wspomnianych we wcześniejszej części uzasadnienia postanowienia reguł proceduralnych rządzących rozpoznaniem skargi i skuteczności prawomocnego wyroku wydanego w takiej sprawie, zaniechanie stosowania art. 111 § 1 Ppsa służyć będzie realizacji zasady efektywności dochodzenia praw gwarantowanych prawem Unii. Przedstawione rozwiązanie procesowe nie uchybi prawu skutecznej ochrony praw skarżących, jakie należałoby wywodzić ze wskazanych w treści pytania przepisów prawa unijnego, albowiem będą oni mogli ewentualnie - w zależności od wyniku dokonanej przez Sąd oceny legalności Decyzji BFG - realizować je w ramach innych postępowań przed polskimi organami wymiaru sprawiedliwości i to wcześniej niż gdyby Sąd procedował wszystkie sprawy jednocześnie. Nadto – o czym była już mowa powyżej - w przypadku niektórych z roszczeń dochodzonych w takich postępowaniach sądowych ewentualny wyrok stwierdzający wydanie decyzji z naruszeniem prawa, nie jest konieczny i nie przesądza o ich zasadności.

Z powyższych względów Sąd stanął na stanowisku, że odstępianie od zastosowania proceduralnego wymogu łącznego rozpoznania wszystkich skarg wniesionych na Decyzję BFG w jednym postępowaniu sądownoadministracyjnym pozwoli w istocie na realizację wymogu sprawnej kontroli legalności tej decyzji (art. 85 ust. 3 dyrektywy 2014/59/UE). Sąd w takim przypadku wydałby rozstrzygnięcie w pierwszej ze skarg albowiem jej skuteczne wniesienie jest wystarczające dla przystąpienia przez Sąd do kontroli legalności zaskarżonej decyzji BFG. Kontrola

decyzji mogłaby zostać zatem dokonana bez konieczności długotrwałego łącznego procedowania wszystkich skarg aby uzyskać w jednym momencie stan procesowej gotowości do rozstrzygnięcia w jednym wyroku wszystkich połączonych spraw. Osiągnięcie takiej gotowości wydaje się wręcz niemożliwe. Zasadniczy tylko wymóg, jaki powinien być w takim przypadku spełniony jest taki aby - przy wydawaniu późniejszych rozstrzygnięć we wszystkich pozostałych sprawach - został uwzględniony wynik dokonanej już kontroli zaskarżonej decyzji tj. rozstrzygnięcie wyroku wydanego w sprawie w której Sąd przeprowadził kontrolę legalności Decyzji BFG.

Odpowiedź na drugie z postawionych pytań prejudycjalnych zdeterminuje sposób dalszego procedowania przez Sąd pytający spraw ze skarg na Decyzję BFG. Jednocześnie pozwoli rozstrzygnąć wątpliwości Sądu co do tego, czy we wspomnianych uwarunkowaniach faktycznych i prawnych, odstąpienie przez Sąd od łącznego rozpoznania i rozstrzygnięcia tych spraw i wydanie wyroku w wyniku rozpoznania skargi Rady Nadzorczej GNB, realizuje wymóg sprawnej kontroli przewidziany w art. 85 ust. 3 dyrektywy 2014/59/UE i nie uchybia skutecznej ochronie prawnej w rozumieniu art. 47 Karty i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

3.3 Jak wcześniej wspomniano, z perspektywy sądowej kontroli zgodności z prawem zaskarżonej Decyzji BFG, istotne znaczenie ma interpretacja art. 3 ust. 3 dyrektywy 2014/59/UE.

W punkcie wyjścia do dalszych rozważań dotyczących tej materii należy wskazać, że w polskim systemie prawnym wyznaczono jeden organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (BFG). Organ ten nie jest właściwy dla nadzoru do celów rozporządzenia (UE) 575/2013 i dyrektywy 2013/36/UE. Nadzór nad rynkiem finansowym sprawuje Komisja, której status prawny, właściwość i kompetencje reguluje ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym (art. 1 ust. 2 pkt 1 tej ustawy). To KNF jest organem właściwym dla nadzoru w rozumieniu art. 3 ust. 3 dyrektywy 2014/59/UE (art. 3a ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym w związku z art. 4 ust. 1 pkt 40 i art. 2 ust. 1 rozporządzenia (UE) 575/2013). Jednocześnie należy wspomnieć, że zarówno Przewodniczący KNF, jak i Prezes Zarządu BFG wchodzi w skład Komitetu Stabilności Finansowej będącego organem właściwym w zakresie nadzoru makroostrożnościowego i zarządzania kryzysowego – organem wyznaczonym w rozumieniu art. 458 ust. 1 rozporządzenia (UE)

575/2013 (art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 w związku z art. 2 i art. 3 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym).

BFG i KNF są to dwa odrębne pod względem strukturalnym, niezależne od siebie organy. Zasadniczo więc, na gruncie prawa krajowego, nie występuje kumulacja funkcji nadzoru i funkcji restrukturyzacyjnej w ramach jednego organu, przewidziana w art. 3 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy 2014/59/UE.

Organowi ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (BFG) powierzono natomiast wykonywanie obowiązków gwaranta depozytów (art. 5 ust. 1 pkt 1, 2 i 6 ustawy o BFG), jak również możliwość pełnienia funkcji kuratora banku (art. 5 ust. 6 ustawy o BFG) powoływanego na mocy decyzji organu nadzoru (KNF) w ramach środków wczesnej interwencji tj. tymczasowego administratora w rozumieniu art. 29 dyrektywy 2014/59/UE. Ustawa o BFG określa m. in. cel działalności, zadania oraz organizację BFG, zasady funkcjonowania obowiązkowego systemu gwarantowania depozytów oraz zasady przygotowywania i przeprowadzania przymusowej restrukturyzacji. Zakres zadań BFG, jako kuratora banku, wyznacza organ nadzoru w decyzji o jego ustanowieniu – w rozpatrywanej sprawie jest to decyzja KNF z 22 grudnia 2021 r. Na mocy tej decyzji - w ramach pełnienia funkcji kuratora Banku - BFG powierzone zostały zadania z zakresu sprawozdawczości, monitorowania działalności Banku oraz wykonywanie wszelkich uprawnień kuratora wynikających z przepisów prawa, w tym sprzeciwu wobec uchwał i decyzji zarządu i rady nadzorczej banku oraz zaskarżenia uchwały walnego zgromadzenia akcjonariuszy (art. 144 ust. 3 i 4 ustawy Prawo bankowe). W ramach uprawnień nadzorczych KNF posiada zatem możliwość monitorowania na bieżąco działań naprawczych w banku podejmowanych w celu poprawienia jego sytuacji finansowej i realizuje je w określonym zakresie poprzez działania nadzorczo-wspierające podejmowane przez ustanowionego kuratora (BFG).

W art. 3 ust. 3 dyrektywy 2014/59/UE państwa członkowskie zobligowane zostały do przyjęcia odpowiednich uzgodnień strukturalnych dla zagwarantowania operacyjnej niezależności i uniknięcia konfliktu interesów między funkcjami nadzoru na mocy rozporządzenia (UE) 575/2013 i dyrektywy 2013/36/UE lub innymi funkcjami odpowiedniego organu a funkcją organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Zgodnie z powołanym przepisem, funkcje w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji powinny być operacyjnie niezależne od funkcji nadzoru lub innych funkcji odpowiedniego organu. Pracownicy uczestniczący w wykonywaniu

funkcji organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji powinni podlegać oddzielnym trybom sprawozdawczości i być strukturalnie oddzieleni od trybów sprawozdawczości dla pracowników uczestniczących w wykonywaniu zadań na podstawie rozporządzenia (UE) 575/2013 i dyrektywy 2013/36/UE lub w odniesieniu do innych funkcji odpowiedniego organu. W tym celu państwa członkowskie lub organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji powinny nadto przyjąć i opublikować przepisy wewnętrzne, w tym przepisy o tajemnicy zawodowej i wymianie informacji między różnymi dziedzinami funkcjonowania.

Na gruncie sprawy rozpatrywanej w postępowaniu głównym powstała wątpliwość co do tego, czy powołany art. 3 ust. 3 dyrektywy 2014/59/UE dopuszcza niedopełnienie wynikających z niego obowiązków w odniesieniu do pełnionych przez BFG funkcji organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, funkcji ustawowego gwaranta depozytów bankowych oraz kuratora banku (tymczasowego administratora ustanowionego w ramach wczesnej interwencji). Wątpliwość ta sprowadza się w istocie do kwestii, czy funkcja ustawowego gwaranta depozytów bankowych i funkcja kuratora banku są „innymi funkcjami” bądź „funkcjami nadzoru”, o jakich mowa w art. 3 ust. 3 dyrektywy, które nie powinny być łączone z funkcjami organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Odpowiedź na to pytanie pozwoli następnie ustalić, czy na państwie członkowskim spoczywał obowiązek podjęcia odpowiednich uzgodnień strukturalnych wymaganych przepisem dyrektywy w przypadku gdy funkcje te łączone są w Funduszu, czy też niedopełnienie tego wymogu strukturalnego oddzielenia nie jest wymagane w przypadku łączenia tych wszystkich funkcji w tym organie lub też niektórych z nich.

W skargach na Decyzję BFG skierowanych do sądu krajowego zaprezentowany został pogląd, że art. 3 ust. 3 dyrektywy 2014/59/UE sprzeciwia się pełnieniu funkcji organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przez organ będący, w czasie postępowania w przedmiocie wszczęcia przymusowej restrukturyzacji oraz w chwili wydania decyzji o jej wszczęciu, kuratorem podmiotu restrukturyzowanego (GNB), jak również będący ustawowym gwarantem depozytów, w sytuacji, gdy nie wprowadzono rozwiązań strukturalnych gwarantujących operacyjną niezależność tych funkcji i uniknięcie konfliktu interesów. Zdaniem skarżących, BFG jako kurator GNB pełnił funkcję nadzorczą, a jako gwarant depozytów „inną funkcję”, których wykonywanie jest sprzeczne z funkcją organu ds.

restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, co – w odniesieniu do obu funkcji - wymagało wprowadzenia delimitacji, o której mowa w art. 3 ust. 3 dyrektywy.

W ocenie Sądu pytającego, nawet jeśli funkcja kuratora (tymczasowego administratora) nie może być zakwalifikowana stricte jako funkcja nadzoru, gdyż tę pełni organ właściwy (KNF), to jednak jest on ustanawiany na gruncie prawa polskiego w decyzji wydanej przez ten właśnie organ nadzoru i wykonuje powierzone mu zadania tego organu. Z tych też względów nie można a priori wykluczyć, że pełnienie tej funkcji przez BFG nie wymagało wprowadzenia odpowiednich rozwiązań gwarantujących operacyjną niezależność i uniknięcie konfliktu interesów.

Zauważyć należy, że podstawowym celem ustanowienia kuratora GNB była poprawa sytuacji finansowej tego Banku. Powierzone BFG zadania kuratora służyć miały przywróceniu współczynników kapitałowych do poziomów spełniających wymogi regulacyjne, odbudowaniu przez Bank trwałej rentowności, poprawie jakości aktywów, zapewnieniu efektywności wdrażanego planu naprawy Banku lub jego aktualizacji.

Jednocześnie BFG, jako organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, zobowiązany jest obiektywnie ocenić sytuację banku i stwierdzić na tej podstawie, czy spełnione zostały przesłanki warunkujące wszczęcie wobec GNB przymusowej restrukturyzacji określone w art. 101 ust. 7 ustawy o BFG. Warunki, o których mowa w tym przepisie są następujące: 1. podmiot krajowy jest zagrożony upadłością, 2. nie występują uzasadnione przesłanki wskazujące, że działania podmiotu krajowego lub systemu ochrony instytucjonalnej lub działania nadzorcze, w tym środki wczesnej interwencji, pozwolą we właściwym czasie usunąć zagrożenie upadłością, 3. działania wobec podmiotu krajowego konieczne są w interesie publicznym.

W konsekwencji w sferze ocennej Funduszu pozostaje - na etapie planowania przymusowej restrukturyzacji i podejmowania decyzji o jej wszczęciu - to m.in. czy istnieją uzasadnione przesłanki do przyjęcia, że działania nadzorcze, w tym środki wczesnej interwencji, pozwolą usunąć zagrożenie upadłością podmiotu krajowego.

Wydaje się zasadnym twierdzenie, że zakres i sposób określenia kompetencji Funduszu jako kuratora banku w decyzji KNF a także sposób faktycznego wywiązywania się z powierzonych w tym zakresie zadań (zarówno działań jak i zaniechań), ma lub też może mieć potencjalny wpływ na powodzenie planów

naprawy sytuacji w banku, w którym zastosowano ten instrument wczesnej interwencji.

BFG uprawniony jest zaś do oceny, czy występują uzasadnione przesłanki wskazujące, że działania nadzorcze (zastosowany środek wczesnej interwencji w postaci kuratora banku) są na tyle obiecujące, że pozwolą usunąć zagrożenie upadłością banku. W ramach tej oceny BFG nie uniknie zatem dokonania weryfikacji działań kuratorskich (własnych działań czy zaniechań), jako pozwalających na osiągnięcie tego skutku.

Tymczasem wspomniana ocena warunków wszczęcia przymusowej interwencji, jak można przypuszczać, powinna być dokonywana w warunkach operacyjnej niezależności i uniknięcia konfliktu interesów aby wykluczyć wszczęcie przymusowej restrukturyzacji w sytuacji, gdy ocena skuteczności działań nadzorczych, w tym zastosowanego środka wczesnej interwencji (w postaci ustanowionego kuratora banku) jest dokonywana przez podmiot, któremu przeprowadzenie tych działań w określonym zakresie zostało powierzone.

Jeśli chodzi o pełnioną przez BFG funkcję gwaranta depozytów bankowych nie jest ona funkcją nadzoru. Pojawia się natomiast pytanie, czy może być uznana za „inną funkcję” w rozumieniu art. 3 ust. 3 dyrektywy 2014/59/UE.

Funkcja gwaranta depozytów obejmuje zadania z zakresu gromadzenia środków na pokrycie gwarancji i ich wydatkowania. Priorytetem w tym przypadku jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania systemu ochrony gwarancyjnej, co wiąże się z koniecznością zapewnienia odpowiednich środków finansowych pozwalających na pokrycie kwot zobowiązań ze środków Funduszu. Uprawnienia, jakie w tym zakresie zostały przyznane BFG to m.in. określanie wysokości składek na obowiązkowy system gwarantowania depozytów banków; obniżanie przez Radę Funduszu docelowego poziomu środków systemu gwarantowania depozytów w bankach; opracowanie metod wyznaczania składek dla banków i przedstawianie ich KNF do zatwierdzenia; dokonywanie korekty składek na fundusz gwarancyjny banków; zobowiązanie do wnoszenia składek nadzwyczajnych gdy środki systemu gwarantowania depozytów w bankach są niewystarczające.

Fundusz, jako organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, w ramach analizy celów przymusowej restrukturyzacji, bada skutki poddania banku postępowaniu upadłościowemu oraz przymusowej restrukturyzacji a także wpływ likwidacji banku w procedurze standardowego postępowania upadłościowego i jego

przymusowej restrukturyzacji na utrzymanie stabilności finansowej. W ramach tej analizy przeprowadza ocenę stopnia zaangażowania środków BFG zgromadzonych na funduszu gwarancyjnym banków w przypadku przyjęcia scenariusza upadłościowego. Sąd nie kwestionuje potrzeby dokonywania oceny w tym zakresie. Natomiast trzeba mieć na uwadze, że to BFG jest jednocześnie dysponentem funduszu gwarancyjnego banków i określa zasady na jakich gromadzone są w nim środki, stąd też nie można wykluczyć, że dążenie Funduszu do zachowania tych środków może w określonym zakresie zdeterminować powyższą ocenę.

Łączenie zatem funkcji restrukturyzacyjnej z funkcją gwarantowania depozytów - przy braku odrębności strukturalnej i niezależności organizacyjnej tych funkcji - wydaje się stwarzać ryzyko dążenia do tego aby działania wobec banku zagrożonego upadłością były podejmowane przez BFG przy założeniu jak najmniejszego zaangażowania środków pozostających w jego dyspozycji (funduszu gwarancyjnego banków), które na przykład musiałyby zostać uruchomione w przypadku upadłości banku na wypłaty środków gwarantowanych.

Z powyższych względów Sąd uznał, że rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu głównym wymaga odpowiedzi na pytanie nr 3.

Odpowiedź na to pytanie zdeterminuje zakres badania sprawy w tym postępowaniu. Jeżeli bowiem dokonywanie strukturalnego wydzielenia wskazanych funkcji jest wymagane (obu lub jednej z nich), to sąd krajowy przystąpi do badania, czy obowiązki państwa członkowskiego wynikające z art. 3 ust. 3 dyrektywy zostały w odniesieniu do tych funkcji spełnione. Jeśli zaś ww. funkcje nie są objęte obowiązkiem ustanowienia gwarancji z art. 3 ust. 3 dyrektywy, kwestia ta nie będzie przedmiotem weryfikacji w postępowaniu głównym. W takim przypadku sąd krajowy uzna zarzuty, oparte na odmiennej ocenie prawnej, za niezasadne.

3.4 Wątpliwości interpretacyjne na tle art. 3 ust. 3 dyrektywy 2014/59/UE, jakie zarysowały się w sprawie rozpatrywanej w postępowaniu głównym, dotyczą również charakteru wymogu ustanowienia przez państwo członkowskie gwarancji strukturalnych, o których mowa w tym przepisie. Wątpliwości nie budzi związenie co do skutku, jaki ma zostać osiągnięty w wyniku zastosowania tego przepisu prawa tj. osiągnięcia stanu operacyjnej niezależności i uniknięcia konfliktu interesów pomiędzy funkcjami organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji a innymi funkcjami. Na tle okoliczności faktycznych sprawy zarysowała się wątpliwość co do tego, czy

wobec niezapewnienia lub nienależytego zapewnienia strukturalnego oddzielenia pomiędzy pełnionymi przez BFG funkcjami, w tym w zakresie strukturalnego rozdzielania trybów sprawozdawczości i wymogu przyjęcia i publikacji odpowiednich przepisów wewnętrznych, możliwe jest w konkretnych okolicznościach faktycznych sprawy uznanie, że została zachowana operacyjna niezależność i nie doszło do konfliktu interesów.

Analiza treści art. 3 ust. 3 dyrektywy 2014/59/UE prowadzi do wniosku, że prawodawca unijny określił w nim cel regulacji, jakim jest zagwarantowanie operacyjnej niezależności i uniknięcia konfliktu interesów, między funkcjami nadzoru na mocy rozporządzenia (UE) 575/2013 i dyrektywy 2013/36/UE lub innych funkcji odpowiedniego organu z funkcjami organów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Cel ten powinien zostać osiągnięty w szczególności poprzez: zapewnienie operacyjnej niezależności, oddzielne strukturalnie tryby sprawozdawczości pracowników uczestniczących w wykonywaniu funkcji organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji od tych, którzy uczestniczą w wykonywaniu zadań z zakresu nadzoru lub innych funkcji oraz przyjęcie i publikację wszelkich niezbędnych odpowiednich przepisów wewnętrznych, w tym o tajemnicy zawodowej i wymianie informacji między różnymi dziedzinami funkcjonowania.

Sądu zwraca uwagę, że już na etapie prac legislacyjnych nad ustawą o BFG zidentyfikowano jej mankamenty świadczące o wadliwej implementacji dyrektywy w tym zakresie. W szczególności zwrócono uwagę, że przepisy projektu dotyczące organizacji i zasad działania BFG nie zapewniają w żaden sposób operacyjnej lub strukturalnej niezależności od siebie poszczególnych funkcji Funduszu, w tym funkcji organu przymusowej restrukturyzacji, funkcji związanych z gwarantowaniem depozytów oraz innych funkcji związanych z zapewnianiem stabilności krajowego systemu finansowego. Podnoszono w związku z tym, że brak zapewnienia tego rodzaju niezależności poszczególnych funkcji BFG narusza art. 3 ust. 3 dyrektywy (M. Szydło, *Opinia prawna w sprawie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji*; druk sejmowy nr 215, Sejm VIII kadencji oraz *Zeszyty Prawnicze* nr 1(49) z 2016 r. s. 173-176; podobnie R. Sura (w:) „*Ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji. Komentarz*”, red. R. Sura, P. Zawadzka, P. Zimmermann, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 72). Niedostatki te nie zostały jednak wyeliminowane.

W ustawie o BFG uregulowano strukturę i zadania BFG. Zgodnie z art. 6 ust. 1 tej ustawy organami Funduszu są Rada Funduszu oraz Zarząd Funduszu.

Członkami Rady Funduszu są: trzech przedstawiciele ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, w tym przewodniczący Rady Funduszu; dwaj przedstawiciele Narodowego Banku Polskiego delegowani przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego oraz jeden przedstawiciel KNF delegowany przez Przewodniczącą KNF (art. 7 ust. 4 ustawy o BFG). Do zadań Rady Funduszu należy m.in. wykonywanie nadzoru nad działalnością Zarządu Funduszu; uchwalanie planu działalności i planu finansowego Funduszu; zatwierdzanie opracowanego przez Zarząd Funduszu rocznego sprawozdania finansowego Funduszu i rocznego sprawozdania z działalności Funduszu oraz przedkładanie ich Radzie Ministrów; przyjmowanie opracowanych przez Zarząd Funduszu kwartalnych sprawozdań z działalności Funduszu oraz przedkładanie ich ministrowi właściwemu do spraw instytucji finansowych, nie później niż w terminie 40 dni od ostatniego dnia kwartału, za który zostały sporządzone; podejmowanie, na wniosek Zarządu Funduszu, decyzji o przekazaniu środków między funduszami własnymi Funduszu; podejmowanie, na wniosek Zarządu Funduszu, decyzji o przeznaczeniu na finansowanie przymusowej restrukturyzacji kwoty wyższej niż 50% docelowego poziomu środków systemu gwarantowania depozytów w bankach albo docelowego poziomu środków systemu gwarantowania depozytów w kasach; obniżanie, na wniosek Zarządu Funduszu, docelowego poziomu środków systemu gwarantowania depozytów w bankach; określanie, na wniosek Zarządu Funduszu, wysokości obowiązkowych składek na fundusz gwarancyjny banków i fundusz przymusowej restrukturyzacji banków, wysokości składek nadzwyczajnych na fundusz gwarancyjny banków i terminów ich wniesienia oraz szczegółowych wewnętrznych zasad prowadzenia przez Fundusz przymusowej restrukturyzacji a także uchwalanie, na wniosek Zarządu Funduszu, regulaminu określającego organizację pracy oraz zasady i tryb działania Zarządu Funduszu (art. 8 ust. 1 pkt 1- 4,7-9 lit. a, b i e oraz 13 ustawy o BFG).

Stosownie do art. 10 ust. 1 ustawy o BFG w skład Zarządu Funduszu wchodzi od trzech do pięciu członków, w tym Prezes Zarządu i jego Zastępca. Zarząd Funduszu kieruje działalnością Funduszu i reprezentuje go na zewnątrz. Do zadań Zarządu Funduszu należy także: opracowywanie projektów planu działalności i planu finansowego Funduszu; gospodarowanie środkami Funduszu, z zastrzeżeniem uprawnień Rady Funduszu, składanie Radzie Funduszu kwartalnych i rocznych

sprawozdań z działalności, składanie wniosków do Rady Funduszu w sprawach, o których mowa w art. 8 ust. 1 pkt 5-10 i 13 oraz wykonywanie innych zadań Funduszu niezastrzeżonych dla Rady Funduszu, w tym zadań wynikających z ustanowienia BFG kuratorem, o którym mowa w art. 144 ust. 1 Prawo bankowe (art. 11 ust. 1 i 2 ustawy o BFG oraz art. 5 ust. 6 tej ustawy w związku z § 5 pkt 12 Regulaminu Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego). Zarząd Funduszu, w uzgodnieniu z Radą Funduszu, określa też regulamin organizacyjny Biura Funduszu (art. 13 ustawy o BFG). Zarząd Funduszu, w sprawach podlegających jego właściwości, podejmuje uchwały większością głosów w obecności co najmniej połowy osób wchodzących w jego skład. W przypadku równej liczby głosów decyduje głos Prezesa Zarządu Funduszu (art. 11 ust. 3 ustawy o BFG). Sposób podejmowania uchwał przez Zarząd Funduszu nie jest różnicowany w zależności od tego, co jest przedmiotem takiej uchwały i w ramach której z funkcji pełnionych przez BFG jest ona podejmowana. Decyzje w sprawach wszczęcia przymusowej restrukturyzacji, umorzenia lub konwersji instrumentów kapitałowych lub zobowiązań kwalifikowalnych, zastosowania instrumentów przymusowej restrukturyzacji, ustanowienia i odwołania administratora lub zastępcy administratora Zarząd Funduszu wydaje w formie uchwały (art. 11 ust. 4 pkt 1-2,4 i 5 ustawy o BFG). Decyzje te podpisuje w imieniu Zarządu Funduszu Prezes Zarządu Funduszu albo jego Zastępca (art. 11 ust. 9 ustawy o BFG).

Ustawa o BFG nie wprowadza zatem rozwiązań systemowych zapewniających strukturalne oddzielenie pomiędzy funkcją organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji a innymi funkcjami BFG.

Do wprowadzenia takich rozwiązań w akcie wykonawczym nie obliguje zawarte w art. 3 ust. 4 ustawy o BFG upoważnienie ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, do nadania Funduszowi statutu określającego szczegółowo jego zadania, organizację oraz zasady tworzenia i wykorzystywania funduszy własnych.

Wydane na tej podstawie rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 stycznia 2017 r. w sprawie nadania statutu Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu (Dz. U. poz. 203 ze zm.), jak również akty o charakterze wewnętrznym, przedłożone sądowi krajowemu w postępowaniu głównym przez BFG, w tym: uchwała nr 36/2022 Rady BFG z 27 lipca 2022 r. w sprawie Regulaminu Zarządu BFG, uchwała nr 273/BZ/2022 Zarządu BFG z 28 lipca 2022 r. w sprawie

Regulaminu organizacyjnego Biura BFG, zarządzenie nr 13/BZ/2022 Prezesa Zarządu BFG z 28 lipca 2022 r. w sprawie podziału zadań pomiędzy członków Zarządu BFG oraz określenia zakresu nadzoru członków Zarządu nad komórkami organizacyjnymi Biura BFG, zarządzenie nr 14/BZ/2022 Prezesa Zarządu BFG z 28 lipca 2022 r. w sprawie określenia schematu organizacyjnego Biura BFG, wskazują na powierzenie zadań z zakresu przymusowej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, funkcji kuratora banku i funkcji gwarantowania depozytów odrębnym jednostkom organizacyjnym w ramach struktury BFG (osobnym departamentom Biura BFG), których prace nadzorują wskazani członkowie Zarządu. Uregulowania te nie eliminują jednak punktów styecznych wszystkich trzech funkcji np. na poziomie współpracy właściwych jednostek organizacyjnych i ich pracowników chociażby w Departamencie Prawnym Biura BFG, jak też na poziomie Zarządu BFG, co wyraża się w podejmowaniu decyzji w ramach wszystkich ww. funkcji przez te same osoby, pełniące funkcje kierownicze lub doradcze w BFG. Z powołanych aktów prawnych nie wynika również, że pracownicy uczestniczący w wykonywaniu tych funkcji podlegają oddzielnym trybom sprawozdawczości i są strukturalnie oddzieleni od trybów sprawozdawczości właściwych dla innych funkcji, oraz że doszło do uregulowania zasad wymiany informacji między różnymi dziedzinami funkcjonowania organu. Poza tym, z informacji którymi dysponuje sąd krajowy nie wynika, by powołane regulacje wewnętrzne – poza Statutem BFG – zostały opublikowane.

Przepis art. 3 ust. 3 dyrektywy 2014/59/UE wymaga przyjęcia odpowiednich uzgodnień strukturalnych bez uszczerbku dla obowiązków w zakresie wymiany informacji i współpracy - pomiędzy organami pełniącymi funkcje nadzoru i funkcje w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz osobami pełniącymi te funkcje w tych organach - jeżeli chodzi o przygotowanie, planowanie i wykonanie decyzji dotyczących restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

W Dziale VI ustawy o BFG zatytułowanym „Obowiązki informacyjne, wymiana i ochrona informacji” zawarto uregulowania, które dotyczą relacji zewnętrznych w zakresie wymiany informacji pomiędzy BFG a innymi podmiotami, w tym przekazywania przez BFG informacji określonym podmiotom i uzyskiwania informacji od tych podmiotów, m.in. od KNF. Przepisy tego działu nie regulują wewnętrznego obiegu informacji w ramach struktury BFG i nie określają zasad wymiany informacji między różnymi dziedzinami funkcjonowania BFG.

Organ ustosunkowując się do sformułowanych w skargach zarzutów dotyczących braku strukturalnej niezależności wskazał, że w sprawie rozpatrywanej w postępowaniu głównym zachowano odrębność strukturalną i operacyjną niezależność w rozumieniu art. 3 ust. 3 dyrektywy 2014/59/UE. Nie poparł jednak tego twierdzenia żadnymi argumentami merytorycznymi ani dokumentami.

Wskazane spostrzeżenia Sądu odnośnie braku pełnej krajowej regulacji w powyższym zakresie oraz wynikającej z tego praktyki krajowego organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, uzasadniają przedstawienie pytania nr 4.

Odpowiedź na to pytanie kształtować będzie w postępowaniu głównym zakres kontroli legalności Decyzji BFG co do prawidłowości zastosowania art. 3 ust. 3 dyrektywy 2014/59/UE. Uzyskana odpowiedź pozwoli sądowi krajowemu rozsądzić, czy wobec niespełnienia wymogu przyjęcia przez państwo członkowskie odpowiednich uzgodnień strukturalnych dla potrzeb operacyjnej niezależności i uniknięcia konfliktu dopuszczalne jest wnioskowanie, w ramach okoliczności faktycznych sprawy i zastosowanych innych rozwiązań organizacyjnych i podjętych przez BFG działań faktycznych, że wymagany skutek został osiągnięty.

IV. Zawieszenie postępowania sądowoadministracyjnego

W związku z przedstawionymi pytaniami prejudycjalnymi Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zawiesił postępowanie w sprawie na podstawie art. 124 § 1 pkt 5 Ppsa.