

Maciej Mikliński

Uniwersytet Gdański

maciej.miklinski@prawo.ug.edu.pl

ORCID: 0000-0002-5840-0942

<https://doi.org/10.26881/gsp.2022.2.10>

Przymusowa restrukturyzacja banków – przeгляд orzecznictwa

Wstęp

Skutki światowego kryzysu finansowego rozpoczętego w latach 2007/08 obnażyły słabość instytucji nadzorczych oraz brak prawnych mechanizmów szybkiego reagowania na materializujące się negatywne następstwa wielu rodzajów ryzyka. W jego efekcie koszty ratowania stabilności systemu finansowego, w tym podejmujących nadmierne ryzyka instytucji finansowych obciążały poszczególne kraje, zaś skala udzielonego wsparcia publicznego przez państwa Unii Europejskiej w latach 2008–2012 wyniosła ponad 2000 mld EURO¹. Zebrane doświadczenia wzbudziły przekonanie, że społeczeństwa i państwa nie powinny ponosić kosztów ratowania upadających instytucji finansowych, w tym banków, a ciężar ten powinien spoczywać na samych instytucjach finansowych i ich interesariuszach. W efekcie normatywny kształt zyskały propozycje zmian instytucjonalnych, organizacyjnych, kapitałowych w obrębie rynku finansowego. Dokonano m.in. przebudowy dotychczasowego modelu nadzoru nad rynkiem finansowym, opracowując i wdrażając mechanizmy nadzoru makroostrożnościowego, zidentyfikowano instytucje ważne systemowo, zrekonstruowano wymogi kapitałowe banków czy też opracowano nowe współczynniki ostrożnościowe. Najistotniejszą jednak zmianą, z punktu widzenia przedmiotu rozważań, stało się opracowanie rozwiązań przymusowej restrukturyzacji banków (*resolution*)². Zostały one wprowadzone do polskiego systemu prawnego ustawą o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji³. Ów akt prawny

¹ Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, Sejm VIII kadencji, druk nr 215.

² Wprowadzenie rozwiązań *resolution* następowało w różnym okresie w różnych krajach. Por. Ł. Szewczyk, *Bankowy fundusz gwarancyjny jako organ resolution*, Studia Ekonomiczne. ZNUE w Katowicach 2018, nr 356, s. 147, s. 148 i podana tam literatura.

³ Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 842 ze zm.; dalej: ustawa o BFG.).

implementował postanowienia dyrektyw: 2014/59/UE⁴ oraz 2014/49/UE⁵. Wdrożeniu prawnych rozwiązań przymusowej restrukturyzacji banków towarzyszył brak szerszego zainteresowania opinii publicznej, zaś potencjalne skutki prawnego kształtu wprowadzanych rozwiązań dla akcjonariuszy banków oraz ich wierzycieli zdawały się trudno dostrzegalne w gąszczu wielowariantowych rozwiązań. Dopiero faktyczne zastosowanie mechanizmów przymusowej restrukturyzacji wobec konkretnych instytucji bankowych szerzej uświadomiło ryzyka, które towarzyszą akcjonariuszom i wierzycielom banków. W szczególności uwagę zwrócono na sytuację jednostek sektora finansów publicznych, takich jak gminy czy powiaty, a więc na podmioty ustawowo wyłączone z systemu gwarantowania depozytów. W ramach stosunku prawnego rachunku bankowego kilka z nich powierzało środki pieniężne bankowi, wobec którego wydano decyzję w przedmiocie przymusowej restrukturyzacji. Wskutek jej realizacji utraciły one część środków publicznych znajdujących się na rachunkach bankowych, służących dotąd tym jednostkom do zaspokajania potrzeb wspólnot lokalnych. W konsekwencji, ukształtowana ustawowo głęboka ingerencja w strukturę właścicielską, kapitałową i wierzycielską banków poddanych procedurze przymusowej restrukturyzacji przyciągnęła szersze zainteresowanie i równocześnie pytania odnoszące się zarówno do sfery faktycznej, jak i prawnej wprowadzonych rozwiązań. Banki poddane procedurze przymusowej restrukturyzacji oraz podmioty mające interes prawny w ochronie własnych praw wykorzystywać zaczęły mechanizmy sądowej kontroli rozstrzygnięć Bakowego Funduszu Gwarancyjnego (BFG). W efekcie przepisy restrukturyzacyjne wzbogacone zostały o ich sądową wykładnię. Celem niniejszego opracowania jest dokonanie przeglądu dotychczasowego dorobku orzecznictwa w zakresie przymusowej restrukturyzacji banków. Przygotowując opracowanie, wykorzystano metodę krytycznej analizy orzecznictwa i literatury.

Uwagi ogólne

Ukazanie aktualnego dorobku orzecznictwa w zakresie przymusowej restrukturyzacji banków należy rozpocząć od kilku uwag natury ogólnej, umieszczając poruszaną problematykę we właściwym kontekście. Przede wszystkim należy dostrzec, że środki pieniężne na finansowanie działalności banków pozyskiwane są dziś w Polsce w zdecydowanej większości z depozytów bankowych⁶. Tymczasem destabilizacja działalno-

⁴ 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. Urz. UE L 173, s. 190 ze zm.; dalej: BRRD).

⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (Dz. Urz. UE L 173, s. 149 ze zm.; dalej: DGSD).

⁶ Komisja Nadzoru Finansowego, *Dane miesięczne sektora bankowego – wrzesień 2021*, https://www.knf.gov.pl/?articleId=56224&p_id=18 [dostęp: 30.11.2021].

ści jednego banku wywoływać może zarówno zagrożenie utraty środków pieniężnych jemu powierzonych, jak i stanowić silny negatywny impuls destabilizujący cały wewnętrznie powiązany system finansowy. Celem normatywnego kształtu restrukturyzacji stało się zapewnienie, aby podmioty zagrożone upadłością zachowały ciągłość krytycznych funkcji finansowych i gospodarczych, minimalizując w ten sposób wpływ negatywnych następstw na sektor gospodarczy i finansowy. Zastosowane rozwiązania powinny sprawiać, że to akcjonariusze zagrożonego podmiotu poniosą straty w pierwszej kolejności, po nich zaś wierzyciele tego podmiotu, przy jednoczesnym założeniu, że żaden z wierzycieli nie poniesie strat większych niż te, które poniósłby w ramach standardowego postępowania upadłościowego⁷. W konsekwencji, zaimplementowane rozwiązania przymusowej restrukturyzacji banku powinny łagodzić napięcia w systemie finansowym, oferując rozwiązania korzystniejsze dla jego stabilności niż proste ogłoszenie upadłości banku⁸. Szeroki wybór i swoboda wykorzystania mechanizmów przymusowej restrukturyzacji mają na celu umożliwienie zastosowania optymalnego rozwiązania w konkretnych okolicznościach.

Procedura przymusowej restrukturyzacji banków w Polsce została ukształtowana jako postępowanie pozasądowe⁹. Wszczyła je BFG¹⁰ decyzją podejmowaną w formie uchwały¹¹. W zakresie przymusowej restrukturyzacji banku rola sądu administracyjnego jako podmiotu sprawującego kontrolę działalności administracji publicznej ujawnia się dopiero na etapie zaskarżenia konkretnej decyzji BFG. Decyzja w przedmiocie wszczęcia postępowania restrukturyzacyjnego, stanowiąca czynnik stygmatyzujący konkretny bank, podobnie jak zastosowanie w jej wyniku instrumentów przymusowej restrukturyzacji, otwiera, poprzez wniesienie skargi, możliwość wszczęcia procedury sądowej kontroli legalności podejmowanych czynności. Należy wskazać, że realizacja przymusowej restrukturyzacji banków dotyczy sytuacji, gdy w zasadzie zawiodły wszelkie wcześniejsze inne instrumenty wspierające stabilność banku, w tym standardowe mechanizmy nadzoru nad bankiem czy wczesnej interwencji. Wobec funkcjonowania wielu mechanizmów wspierających stabilność banków, ich przymusowa restrukturyzacja, na chwilę obecną, jest wdrażana stosunkowo rzadko. Obecnie w Polsce wobec banków wszczęto trzy takie postępowania. Przedmiotem refleksji sądów administracyjnych stały się do tej pory m.in. wykładnia i stosowanie przesłanek uzasadniających wszczęcie procedury przymusowej restrukturyzacji, swoboda wykorzystania jej ustawowo określonych instrumentów, ujęcie interesu prawnego w zaskarżeniu decyzji, termin dla skutecznego wniesienia skargi czy obiektywizm BFG.

⁷ Zob. motyw 5 BRRD.

⁸ W literaturze można spotkać porównania *resolution* do rozbiórki grożącego zawaleniem budynku, który w razie upadku uszkodzi zarówno okoliczną infrastrukturę, jak i sąsiadujące nieruchomości. Por. A.R. Stopczyński, *Banki na progu upadłości – refleksje nad postępowaniem*, „Bank i Kredyt” 2020, nr 5, s. 518.

⁹ Szerzej por. P. Szcześniak, *Środki przymusowej restrukturyzacji banku*, Warszawa 2018, s. 18.

¹⁰ Zgodnie z art. 4 ustawy o BFG, celem działalności BFG jest podejmowanie działań na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego, w szczególności przez zapewnienie funkcjonowania obowiązkowego systemu gwarantowania depozytów oraz prowadzenie przymusowej restrukturyzacji.

¹¹ Por. art. 11 ust. 4 w związku z art. 101 ust. 7 ustawy o BFG.

Przesłanki przymusowej restrukturyzacji

Z punktu widzenia przesłanek przymusowej restrukturyzacji banków na uwagę zasługuje orzeczenie WSA w Warszawie¹², którego społeczne i systemowe znaczenie wynika m.in. z faktu poniesienia ciężaru restrukturyzacji przez jednostki samorządu terytorialnego. W jej wyniku utraciły one część środków publicznych, stawiając pod znakiem zapytania możliwość realizacji zadań publicznych. W sprawie tej, poza samym bankiem, skargi na decyzję BFG wniósł szereg podmiotów mających interes prawny w zaskarżeniu tej decyzji. Byli wśród nich także obligatariusze oraz wierzyciele z tytułu środków zgromadzonych na rachunkach bankowych i ich sprawy połączono do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia. Sądowej ocenie poddana została zarówno zasadność zastosowania przez BFG samej przymusowej restrukturyzacji, jak i jej instrumentów. Odniesiono się do kompetencji BFG w zakresie m.in. prawidłowości obciążenia stratami banku jego udziałowców oraz wierzycieli poprzez umorzenie instrumentów kapitałowych, przeniesienie przedsiębiorstwa podmiotu w restrukturyzacji z niektórymi zobowiązaniami na instytucję pomostową (którą dofinansowano dotacją wobec przejmowania zobowiązań w wyższej wysokości niż przejmowanych praw) oraz pozostawienia części praw i zobowiązań w podmiocie poddanym restrukturyzacji. Zarzuty skarżących ponoszących faktyczny ciężar restrukturyzacji wobec decyzji BFG obejmowały całe spektrum zagadnień, poczynając od rzekomego bezprawnego podawania informacji objętych tajemnicą bankową i zawodową podmiotowi zewnętrznemu dokonującemu oszacowania; braku uprawnień podmiotu szacującego do dokonywania tego rodzaju czynności; wadliwego umorzenia instrumentów finansowych wyemitowanych przed datą wejścia w życie ustawy o BFG; czy naruszenia wskazanych ustaw samorządowych poprzez uniemożliwienie realizacji uchwał budżetowych. Dodatkowo zarzucano decyzji BFG dowolną ocenę dowodów, jednostronne oparcie się na informacjach KNF o zagrożeniu banku upadłością oraz o rzekomym braku przesłanek umożliwiających usunięcie tego zagrożenia. Jako wadliwe wskazano także brak opublikowania decyzji na stronie internetowej BFG. W efekcie, wnioskowano o stwierdzenie wydania decyzji w przedmiocie restrukturyzacji z naruszeniem prawa, lecz także formułowane były w skargach żądania uchylenia zaskarżonej decyzji czy skierowania do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej pytania prejudycjalnego dotyczącego wykładni art. 85 ust. 3 zdanie pierwsze i drugie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z 15 maja 2014 r. Wojewódzki sąd administracyjny, rozpoznając sprawę, nie dopatrywał się wad w postępowaniu BFG tego stopnia, aby skargi uwzględnić. Sąd uznał, iż rzeczywiście w przypadku tego konkretnego banku konieczne stało się działanie w interesie publicznym, rozumianym jako zapewnienie realizacji ciągłości funkcji krytycznych, ochronę środków publicznych poprzez zminimalizowanie wsparcia dla banku, a także ochronę deponentów objętych gwarancją. Sąd zwrócił uwagę, że zaskarżona decyzja BFG została poprzedzona czynnościami o charakterze zarówno procesowym, jak i nadzorczym oraz przygotowawczym. Jako bank krajowy podmiot

¹² Por. wyrok WSA w Warszawie z 4.12.2020 r., VI SA/Wa 317/20, LEX nr 3115476.

poddany restrukturyzacji podlegał kompetencji BFG i formalne wszczęcie postępowania wobec niego mogło nastąpić. Wojewódzki sąd administracyjny, oceniając działania nadzorcze z zakresu wczesnej interwencji, stwierdził, że nie przynosiły one pozytywnych skutków, a sytuacja finansowa banku nadal pogarszała się, doprowadzając do stanu, w którym aktywa banku nie wystarczały do zaspokojenia jego zobowiązań. W efekcie WSA skonstatował, że BFG wykazał ponad wszelką wątpliwość, że bank poddany przymusowej restrukturyzacji zagrożony był upadłością i brak było podstaw do uznania, iż działania samego banku lub działania nadzorcze usuną to zagrożenie we właściwym czasie. Odnosząc się do dalszych zarzutów skarżących, po kolei wymienione zostały argumenty świadczące o braku ich trafności, a dodatkowo wskazano na występujące – choć pozbawione znaczenia dla rozstrzygnięcia – wadliwe czynności BFG, obejmujące wszczynanie fragmentarycznych postępowań objętych już postanowieniem o charakterze zasadniczym, wszczynającym restrukturyzację. W konsekwencji, ocena uchwały BFG w przedmiocie wszczęcia postępowania restrukturyzacyjnego nie wzbudziła wątpliwości WSA co do jej prawidłowości. Stwierdzenie zagrożenia upadłością zostało oparte o tzw. przesłankę bilansową upadłości, tj. wartość aktywów nie pokrywała wartości pasywów. Wykorzystane w tym zakresie przez BFG dokumenty oraz oszacowanie podmiotu posiadającego fachową wiedzę pozwoliło na ocenę wypełnienia tej przesłanki. Druga przesłanka wymagana do wszczęcia postępowania restrukturyzacyjnego, tj. brak okoliczności wskazujących na możliwość usunięcia we właściwym czasie zagrożenia upadłością, wynikała z chronologii wydarzeń i postępującego pogarszania się stanu finansowego banku oraz braku efektów wszelkich prób jego uzdrowienia aż do stanu, w którym wystąpiły przesłanki upadłości. Z kolei trzecia przesłanka, tj. konieczność podjęcia działań w interesie publicznym, wystąpiła wobec konieczności zapewnienia realizacji ciągłości funkcji krytycznych, ochronę środków publicznych poprzez zminimalizowanie wsparcia dla banku, a także ochronę depozytów objętych gwarancją.

Drugim istotnym orzeczeniem, które należy w tym miejscu przywołać, jest wyrok z dnia 25 sierpnia 2021 r. wydany przez WSA w Warszawie¹³. Zapadł on po rozpoznaniu skarg na decyzję BFG z grudnia 2020 r. w przedmiocie przymusowej restrukturyzacji znanego w Polsce banku, mającego formę spółki akcyjnej, którego sposób funkcjonowania na pewnym etapie poruszył opinię publiczną. Obszerne rozważania sądu w odpowiedzi na dużą ilość problemów prawnych przymusowej restrukturyzacji, przedstawianych sądowi w formie zarzutów, ukazały sposób sądowej wykładni krajowych i unijnych norm prawnych. W rozpoznawanej sprawie sąd administracyjny ponownie nie dopatrzył się zasadniczych błędów w decyzji BFG i wszystkie przyjęte do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia skargi oddalił. W uzasadnieniu WSA w Warszawie odniósł się m.in. do omawianych w tym miejscu przesłanek przymusowej restrukturyzacji. Uwypuklona została zarówno podstawa faktyczna, jak i prawna uchwały BFG. Badanie realizacji celów podjętej uchwały przyjmuje, w ocenie sądu, postać rozumowania retrospektywnego uwzględniającego wymiar normatywny celów postępowania oraz

¹³ Wyrok WSA w Warszawie z 25.08.2021 r., VI SA/Wa 201/21, LEX nr 3232104.

jedynie przewidywań, które można budować na przyszłość. W efekcie oceniać należy to, czy w dacie podjęcia uchwały, BFG posiadał przekonujące argumenty przemawiające za wszczęciem przymusowej restrukturyzacji. Zdaniem sądu, w zakresie restrukturyzacji komponentem interesu publicznego jest utrzymanie stabilności finansowej, która definiowana bywa na wiele sposobów (i jako wytyczna, i jako cel), zaś katalog wartości urzeczywistnianych przez stabilność finansową jest zróżnicowany (wskazuje się m.in. na bezpieczeństwo, harmonijną współpracę instytucji finansowych oraz przewidywalność rynku pieniężnego; kontynuację przez kluczowe instytucje swoich zobowiązań bez wsparcia zewnętrznego przy stabilności i przewidywalności cen; czy też zdolność systemu finansowego do wytrzymania szoków gospodarczych i korekt). W efekcie, przesłanka ta wypełniona zostaje treścią podyktowaną konkretnymi okolicznościami¹⁴. W rozstrzyganej sprawie długotrwałość trudnej sytuacji banku zwiększała ryzyko przeniesienia jej na inne podmioty i utrzymywanie takiego stanu mogło obniżyć zaufanie klientów do sektora bankowego. Z kolei wyliczenia BFG przekonały sąd, że wszczęcie przymusowej restrukturyzacji było rozwiązaniem najmniej dotkliwym dla funduszy publicznych, stanowiąc tym samym wypełnienie drugiej przesłanki wszczęcia restrukturyzacji. Przesłanka trzecia, tj. ochrona deponentów i ich depozytów również została zrealizowana wobec przejęcia ich przez inny bank oraz zapewnienie nieprzerwanej realizacji istotnych świadczeń. W ocenie sądu, zaskarżona decyzja BFG była prawidłowa, tym bardziej że po stwierdzeniu wypełnienia ustawowych przesłanek, wydanie decyzji w przedmiocie restrukturyzacji ma charakter związany, nie zaś swobodny. Nie tylko zatem poddany procedurze przymusowej restrukturyzacji bank wypełniał, w ocenie sądu, dwie przesłanki zagrożenia upadłością, lecz ponadto usunięcie zagrożenia w sposób proponowany przez bank zajęłoby ponad 20 lat, co nie mogło być ocenione jako usunięcie zagrożenia w rozsądnych ramach czasowych.

Swoboda wykorzystania środków przymusowej restrukturyzacji banku

Wobec ingerencji decyzją BFG w stosunki umowne, w szczególności zmianę zakresu świadczeń, do których zobowiązał się bank, pojawiła się potrzeba sądowej weryfikacji granic swobody BFG w tym zakresie. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie¹⁵ odniósł się do tego problemu, oceniając zmiany przez BFG warunków umowy uprzednio zawartej przez bank poddany restrukturyzacji. W rozstrzyganej sprawie problemem była zmiana warunków i rozwiązanie umowy w zakresie obsługi prawnej restrukturyzowanego banku. Bankowy Fundusz Gwarancyjny decyzją wydaną na podstawie art. 150 ustawy o BFG, nie tylko jednostronnie dokonał ingerencji w treść umowy o świadczenie obsługi prawnej banku, zmieniając jej postanowienia poprzez

¹⁴ Problematyka interesu publicznego jest bardzo szeroka i niejednorodnie interpretowana w państwach UE. Zob. A. Dobrzańska, *Unijne ramy zarządzania kryzysowego w sektorze bankowym – główne problemy do rozwiązania*, „Bezpieczny Bank” 2021, nr 3, s. 13 i n.

¹⁵ Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 16.11.2020 r., VI SA/Wa 1256/20, LEX nr 3106892.

ograniczenie czasu jej trwania, lecz także zmieniając rozliczenia należności świadczącemu usługi prawne, w tym ograniczając zasądzone koszty zastępstwa prawnego do wyegzekwowanych na wskazany dzień. Dodatkowo BFG stwierdził, że wskazane w decyzji – a uiszczone przez bank – wynagrodzenie wyczerpuje wszystkie roszczenia kancelarii prawnej z tytułu uprzednio zawartej umowy. W skardze kancelarii prawnej na decyzję BFG zarzucono m.in. naruszenie interesu prawnego skarżącego i banku oraz nadużycie prawa publicznego, zasady proporcjonalności i zaufania do państwa prawa, a w efekcie – naruszenie zasady demokratycznego państwa prawa i zasady praworządności. Wojewódzki sąd administracyjny w przywołanym orzeczeniu skargę kancelarii oddalił. W ocenie sądu, kompetencje BFG wskazane w art. 150 ustawy o BFG obejmują prawo zarówno zmiany, jak i rozwiązania umowy. Stwierdzając uznaniowy charakter wydanej decyzji, oceniono tzw. „wewnętrzne i zewnętrzne” granice uznania. Granice wewnętrzne rozumiane jako cele (wartości), dla których realizacji organ wyposażony zostaje w kompetencje, zostały w ocenie sądu zachowane. Podobnie granice zewnętrzne uznania jako kompetencje wynikające z treści normy materialnoprawnej (prawa administracyjnego) nie zostały przekroczone. W ocenie sądu, BFG zarówno prawidłowo zgromadził i ocenił materiał dowodowy, ustalił stan faktyczny, jak również prawidłowo skorzystał z zakresu przyznanych mu ustawą uprawnień, dając wyraz swym przekonaniom w prawidłowym uzasadnieniu. Ze wskazanego orzeczenia płynie potwierdzenie prawa do szerokiej ingerencji BFG w stosunki umowne przymusowo restrukturyzowanego banku pod warunkiem prawidłowego ustalenia stanu faktycznego (czemu służą poprawne zgromadzenie i swobodna ocena dowodów), realizacji celów restrukturyzacji, granic kompetencji oraz prawidłowego uzasadnienia podjętej decyzji. Każdy wierzyciel banku musi zatem liczyć się z faktem, że w przypadku wszczęcia restrukturyzacji wobec jego kontrahenta, treść stosunku prawnego może zostać jednostronnie zmieniona przy aktualnym potwierdzonym przez sąd, bardzo szerokim zakresie swobody BFG.

Interes prawny w zaskarżeniu

Wykładnia pojęcia „interes prawny” jako przesłanki do wniesienia skargi na decyzję BFG w przedmiocie wszczęcia restrukturyzacji także poddana została ocenie sądowo-administracyjnej. Kanwą, na której oparto pierwsze rozstrzygnięcie, stała się również skarga podmiotu świadczącego usługi prawne na rzecz banku, któremu w związku z wszczęciem postępowania restrukturyzacyjnego wypowiedziana została umowa na obsługę prawną. Skarga tego podmiotu na orzeczenie w przedmiocie restrukturyzacji została odrzucona¹⁶, a skarga kasacyjna oddalona¹⁷. W uzasadnieniu swego stanowiska Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, odwołując się do argumentów

¹⁶ Postanowienie WSA w Warszawie z 30.06.2020 r., VI SA/Wa 1190/20, LEX nr 3040584.

¹⁷ Postanowienie NSA z 27.05.2021 r., II GSK 850/21, LEX nr 3183002.

przytaczanych przez NSA¹⁸, stwierdził, że interes prawny musi mieć charakter osobisty, konkretny i aktualny, oparty o konkretną normę prawną, najczęściej prawa materialnego. Nie może on mieć charakteru pochodnego, tj. w tym przypadku wywodzonego z umowy. Sąd wsparł swą argumentację poglądem zaczerpniętym z doktryny postępowania administracyjnego, stwierdzając, że źródłem interesu prawnego nie mogą być zdarzenia ze sfery stosowania prawa, w tym umów cywilnoprawnych. W konsekwencji uznano, że interes skarżącego ma charakter cywilnoprawny, nie zaś prawoadministracyjny. Z kolei związany zarzutami skargi kasacyjnej NSA nie podzielił stanowiska skarżącego, podkreślając, że interes prawny ma charakter normatywny, związany jest on z konkretną normą prawną dającą podstawy do przyznania uprawnienia lub zwolnienia z obowiązku, zaś skarżący takiej podstawy prawnej nie wskazał. Prezentowany sposób wykładni pojęcia „interes prawny” zawężił w podanych orzeczeniach zakres podmiotów uprawnionych do kwestionowania decyzji BFG. Sam fakt ponoszonych negatywnych następstw decyzji w przedmiocie restrukturyzacji nie tworzył, zdaniem owych składów sądów, interesu prawnego w rozumieniu ustawy o BFG.

Inną argumentację przedstawiono w uzasadnieniu wyroku WSA w Warszawie z dnia 25 sierpnia 2021 r.¹⁹ Rozważając przesłankę interesu prawnego obligatariusza, sąd wskazał, że o ile roszczenie procesowe nie stanowi samo w sobie źródła interesu prawnego, o tyle sprzężone ze sobą uprawnienia o charakterze publicznym i prywatnym – już tak. Obligatariusze banku wobec decyzji restrukturyzacyjnej utracili prawo zaspokojenia się z majątku banku (egzekucja z majątku restrukturyzowanego jest wyłączona – art. 135 ust. 1 i 4 ustawy u BFG), a jednocześnie nie działając w postępowaniu przed BFG, nie mogli podać argumentów przemawiających za ochroną ich interesów. W konsekwencji, gdyby odmówić obligatariuszom interesu prawnego, a sama rada nadzorcza banku decyzji BFG w przedmiocie restrukturyzacji nie zaskarżyła, wówczas ocena legalności działania organu władzy publicznej byłaby niemożliwa. Z tych powodów sąd uznał, że obligatariuszom i innym wierzycielom służył w rozpoznawanej sprawie interes prawny.

Niezależność BFG

W przywoływanym wyżej wyroku WSA w Warszawie (VI SA/Wa 201/21) sąd odniósł się również do problematyki niezależności organu decydującego o zastosowaniu mechanizmu przymusowej restrukturyzacji. Rozważany problem ujawnił się w związku z uprzednią decyzją KNF, która na etapie stosowania środków wczesnej interwencji wyznaczyła BFG kuratorem tego banku. Gdy wiele miesięcy później BFG podjął uchwałę o wszczęciu postępowania restrukturyzacyjnego wobec banku, dla którego został ustanowiony kuratorem, zarzucono mu niedopuszczalną kumulację funkcji i brak zachowania obiektywizmu. Ustosunkowując się do podniesionego zarzutu,

¹⁸ Wyrok NSA z 25.03.2014 r., II OSK 355/14, LEX nr 1461244.

¹⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 25.08.2021 r., VI SA/Wa 201/21, LEX nr 3232104.

WSA w Warszawie uznał go za nietrafny. Przed wszystkim podkreślono, że kurator stanowi instytucję prawa materialnego i zgodnie z art. 5 ust. 6 ustawy o BFG (w uzasadnieniu orzeczenia zdaje się wystąpiła oczywista omyłka pisarska – przywołano art. 6 ust. 5), na wniosek BFG, KNF wyznacza go kuratorem. Trudno zatem dopatrywać się niedopuszczalnej kumulacji funkcji, gdy sam ustawodawca taką możliwość wprowadza. W ocenie sądu, aczkolwiek taka kumulacja początkowo może razić, to jednak specyfika postępowania restrukturyzacyjnego znacznie różni się od postępowania jurysdykcyjnego ukształtowanego przez kodeks postępowania administracyjnego. Skoro sam normodawca unijny dopuszcza powierzanie organowi nadzoru kompetencji w zakresie postępowania restrukturyzacyjnego, to tym bardziej dopuszczalne jest współdziałanie organu nadzoru i przymusowej restrukturyzacji. Sąd uznał, że do naruszenia bezstronności lub niezależności organu mogłoby dojść w przypadku, gdyby przy wykonywaniu funkcji kuratora BFG dopuścił się nadużyć wykorzystanych następnie wbrew celom przymusowej restrukturyzacji, a takich okoliczności sąd się nie dopatrzył.

Termin i początek jego biegu

Najliczniejszą grupą problemów, oceniając po liczbie wydanych orzeczeń, którą przedstawiono do rozstrzygnięcia przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi oraz Naczelnym Sądem Administracyjnym, stała się ta dotycząca początku biegu i długości terminu, w którym strona oraz podmioty legitymujące się interesem prawnym mają prawo zaskarżyć decyzję BFG w przedmiocie przymusowej restrukturyzacji. Problem prawny w tym zakresie wynika z rozbieżności pomiędzy przepisami ustawy o BFG i ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁰. Zgodnie z art. 103 ust. 5 ustawy o BFG, rada nadzorcza podmiotu w restrukturyzacji może wnieść skargę do sądu administracyjnego na decyzję w przedmiocie restrukturyzacji, w terminie 7 dni od dnia doręczenia uzasadnienia decyzji temu podmiotowi. Jednocześnie w kolejnym zdaniu się stwierdza, że uprawnionym do wniesienia skargi do sądu administracyjnego jest również każdy, czyj interes prawny został naruszony decyzją. Pytanie, na które poszukiwano odpowiedzi, brzmiało – w jakim terminie ów podmiot mający interes prawny ma prawo wnieść skargę na decyzję naruszającą jego interes prawny? Zgodnie z ogólną zasadą wyrażoną w art. 53 § 1 p.p.s.a., skargę wnosi się w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia w sprawie. Tymczasem przepisy ustawy o BFG nie wskazują sposobu doręczenia decyzji każdemu mającemu interes prawny w zaskarżeniu, a jednocześnie wprost wyłączają stosowanie art. 49 k.p.a. (zawiadomienie poprzez publiczne obwieszczenie)²¹. Mający interes prawny w zaskarżeniu nie otrzymuje ani decyzji BFG w przedmiocie restrukturyzacji, ani jej

²⁰ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2325; dalej: p.p.s.a.).

²¹ Por. art. 11 ust. 5 ustawy o BFG.

uzasadnienia, a o decyzji w przedmiocie restrukturyzacji banku może dowiedzieć się ze strony internetowej BFG, gdzie uwidaczniana jest albo decyzja, lub informacja o decyzji, jej przyczynach i skutkach²². Sądowa propozycja rozwiązania tego problemu początkowo zmierzała w kierunku korzystniejszym dla mających interes prawny. Uznawano, że termin 7-dniowy z art. 103 ust. 5 ustawy o BFG dotyczy jedynie banku poddanego restrukturyzacji, zaś inne podmioty mające w tym interes prawny mogą korzystać ze swego uprawnienia do wniesienia skargi na zasadach ogólnych, tj. w terminie 30 dni od dnia ogłoszenia tej informacji przez BFG. Taka interpretacja zawarta w postanowieniach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie²³ została jednak zakwestionowana. Naczelny Sąd Administracyjny na etapie rozpoznawania zażaleń na odrzucenie skarg wskazał, że treściowy i funkcjonalny związek pierwszego i drugiego zdania zawartego w przepisie art. 103 ust. 5 ustawy o BFG pozwala zrekonstruować normę prawną, która nie daje podstaw do różnicowania pod względem terminu adresata decyzji i podmiotów, których prawa decyzja narusza²⁴. Ostatecznie ukształtowana jako wiodąca została odmienna linia orzecznicza, zgodnie z którą skargę na decyzję BFG wnosi się w terminie 7 dni i jest on wiążący zarówno dla banku, jak i dla podmiotu mającego interes prawny. Inny jest natomiast początek biegu owego terminu. Dla banku termin biegnie od doręczenia uzasadnienia decyzji, zaś dla podmiotu mającego interes prawny, bieg terminu rozpoczyna się od dnia ogłoszenia decyzji lub ogłoszenia informacji o przyczynach i skutkach takiej decyzji na stronie internetowej BFG. W efekcie tak ukształtowanej linii orzeczniczej skargi, podmiotów innych niż poddany restrukturyzacji bank, które zostały złożone po upływie terminu 7-dniowego od dnia ogłoszenia informacji na stronie internetowej BFG, zaczęły być odrzucane, jako wniesione z naruszeniem ustawowego terminu²⁵. W związku z uchybieniem terminu do złożenia skargi na decyzję BFG w przedmiocie przymusowej restrukturyzacji, szereg podmiotów podjął także próbę jego przywrócenia. W tym wypadku, w zależności

²² Por. art. 109 ust. 1 ustawy o BFG.

²³ Por. postanowienia WSA w Warszawie: z 21.05.2020 r., VI SA/Wa 789/20; z 21.05.2020 r., VI SA/Wa 791/20; z 2.06.2020 r., VI SA/Wa 679/20; z 15.06.2020 r., VI SA/Wa 681/20; z 23.06.2020 r., VI SA/Wa 664/20.

²⁴ Por. postanowienia NSA: z 8.10.2020 r., II GZ 293/20; 8.10.2020 r. II GZ 294/20; z 14.10.2020 r., II GZ 310/20; z 14.10.2021 r., II GZ 320/21; z 27.10.2020 r., II GZ 321/20; z 29.06.2021 r., II GZ 192/21; z 29.06.2021 r., II GZ 193/21; z 29.06.2021 r., II GZ 197/21; z 29.06.2021 r., II GZ 198/21; z 30.06.2021 r., II GZ 207/21; z 6.07.2021 r., II GZ 214/21; z 6.07.2021 r., II GZ 215/21; z 6.07.2021 r., II GZ 216/21; z 14.07.2021 r. II GZ 231/21. Orzeczenia są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA), <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/> [dostęp: 1.05.2022].

²⁵ Por. postanowienia WSA w Warszawie z 6.11.2020 r., VI SA/Wa 531/20; z 10.11.2020 r., VI SA/Wa 509/20; z 10.11.2020 r., VI SA/Wa 516/20; z 10.11.2020 r., VI SA/Wa 529/20; z 10.11.2020 r., VI SA/Wa 522/20; z 10.11.2020 r., VI SA/Wa 551/20; z 10.11.2020 r., VI SA/Wa 517/20; z 10.11.2020 r., VI SA/Wa 514/20; z 10.11.2020 r., VI SA/Wa 510/20; z 10.11.2020 r., VI SA/Wa 530/20; z 10.11.2020 r., VI SA/Wa 511/20; z 10.11.2020 r., VI SA/Wa 512/20; z 10.11.2020 r., VI SA/Wa 556/20; z 10.11.2020 r., VI SA/Wa 527/20; z 10.11.2020 r., VI SA/Wa 519/20; z 10.11.2020 r., VI SA/Wa 528/20; z 10.11.2020 r., VI SA/Wa 518/20; z 4.12.2020 r., VI SA/Wa 2129/20. Orzeczenia są dostępne w CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/> [dostęp: 1.05.2022].

od skutecznego wykazania przesłanki braku winy w uchybieniu terminu, przywracano lub odmawiano przywrócenia terminu do złożenia skargi²⁶.

Drugą nadzieją dla skarżących, których skargi w podobnych okolicznościach odrzucano, stało się dostrzeżenie braku udzielenia skarżącym pouczenia o trybie i terminie złożenia skargi. W ocenie NSA, płynący z art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a. obowiązek pouczenia o prawie wniesienia skargi od decyzji, na gruncie ustawy o BFG powinien być realizowany poprzez umieszczenie go nie tylko w samej decyzji, lecz także w informacji o przyczynach i skutkach wydania decyzji w przedmiocie przymusowej restrukturyzacji²⁷. Powołując się na poglądy doktryny i orzecznictwa, wskazano, że skoro zgodnie z art. 112 k.p.a., błędne pouczenie nie może szkodzić stronie, to tym bardziej nie może szkodzić brak jakiegokolwiek pouczenia. W efekcie w sprawie, w której informacja na stronie internetowej BFG o wszczęciu postępowania restrukturyzacyjnego i jego skutkach nie zawierała wymaganego pouczenia o sposobie odwołania, postanowienia WSA o odrzuceniu skarg z uwagi na uchybienie terminu do ich wniesienia zaczęto uchylać.

W tym miejscu należy pokusić się o trzy uwagi. Pierwsza dotyczy bardzo krótkiego terminu do wniesienia skargi. Termin 7-dniowy od dnia publicznego ogłoszenia dla złożenia skargi na decyzję, która ze swej istoty ma charakter oceny i opiera się na analizie obszernych danych, sięgnięciu po opinie i wyliczenia profesjonalnych zewnętrznych wobec BFG podmiotów czyni faktycznie niemożliwe sporządzenie silnej merytorycznie skargi przez podmiot mający w tym interes prawny, i który to podmiot nagle dowiaduje się o wdrożeniu procedury przymusowej restrukturyzacji wobec konkretnego banku. Drugi problem dotyczy treści, z którą ma szansę zapoznać się skarżący. Bankowy Fundusz Gwarancyjny, powołując się na tajemnicę bankową i zawodową, unika ujawnienia pełnej treści rozstrzygnięcia (decyzji) wraz z jej uzasadnieniem i ujawnia ewentualnie tylko wyciąg z niej. Często ma postać informacji uzupełnianej kolejnymi wpisami. Tymczasem już pierwsza okrojona informacja uruchamia bieg terminu do złożenia skargi. Trzecim problemem jest faktyczna możliwość dostępu do dokumentów stanowiących podstawę wydania kwestionowanej decyzji BFG. Szereg wad merytorycznych czy proceduralnych dostrzegalny jest dopiero z punktu widzenia treści konkretnych dokumentów oraz czynności podejmowanych w sprawie. Dopiero wgląd w zgromadzony materiał dowodowy pozwala dostrzec popełnione błędy i przekuć je w zarzut. Tymczasem podmiot mający interes prawny faktycznie nie ma dostępu do akt prowadzonej sprawy. Są one jeszcze w dyspozycji BFG, a nie sądu. Podjęta w jednej ze spraw próba poszukiwania informacji w tym zakresie poprzez mechanizm płynący z ustawy o dostępie do informacji publicznej okazała się bezskuteczna²⁸.

²⁶ Por. Postanowienia NSA z 27.10.2020 r., II GZ 328/20; z 29.07.2021 r., II GZ 261/21; CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/> [dostęp: 1.05.2022].

²⁷ Por. Postanowienie NSA z 25.03.2021 r., II GZ 71/21; z 22.04.2021 r., II GZ 116/21; z 29.07.2021 r., II GZ 196/21; z 29.07.2021 r., II GZ 251/21; z 29.07.2021 r., II GZ 199/21; z 29.07.2021 r., II GZ 249/21; z 29.07.2021 r., II GZ 254/21; z 29.07.2021 r., II GZ 250/21; z 29.07.2021 r., II GZ 194/21; z 29.07.2021 r., II GZ 195/21; CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/> [dostęp: 1.05.2022].

²⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 11.12.2020 r., II SA/Wa 1066/20, LEX nr 3157106.

W przywołanej sprawie skarżący początkowo wystąpił do BFG o udostępnienie mu informacji publicznej w postaci wydanej przez BFG decyzji o wszczęciu przymusowej restrukturyzacji wobec banku, umorzeniu instrumentów kapitałowych, zastosowaniu instrumentu przymusowej restrukturyzacji w postaci instytucji pomostowej i powołaniu administratora banku (wraz z jej uzasadnieniem). W odpowiedzi BFG podjął uchwałę o odmowie udostępnienia takiej decyzji z uwagi na tajemnicę bankową i toczące się jeszcze postępowanie restrukturyzacyjne, a dopiero jego zakończenie miałyby umożliwić udostępnienie wnioskowanych dokumentów (art. 322 ust. 1 ustawy o BFG). W odpowiedzi na żądanie ponownego rozpoznania sprawy BFG podkreślił, że dostęp do informacji publicznej jest w zakresie postępowania restrukturyzacyjnego ograniczony nie tylko pojęciem informacji publicznej czy koniecznością ochrony tajemnicy bankowej lub zawodowej (art. 320 ustawy o BFG), lecz także wprost przepisem art. 5 ust. 2a u.d.i.p.²⁹. Jedynie wykazanie interesu prawnego w zaskarżeniu decyzji otwierałoby prawo ubiegania się o udostępnienie dokumentów znajdujących się w aktach sprawy, lecz nie na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej, lecz na podstawie art. 12a § 4 u.p.s.a. Rozpoznający w tej sprawie skargę WSA stwierdził, że niewątpliwie BFG realizuje zadania publiczne, a uchwały, które podejmuje, mają przymiot informacji publicznej jako informacji o sposobie załatwienia sprawy przez organ. Tymczasem przedmiot sporu dotyczy przewidzianego już w art. 5 ust. 2a u.d.i.p. ograniczenia prawa w dostępie do informacji publicznej, i w tym świetle ograniczeń zawartych w art. 322 ust. 1 i ust. 2 ustawy o BFG. Skoro jako odstępstwo od zasady dostępu do informacji publicznej potraktowano informacje wynikające z ustawy o BFG i zastrzeżono dostęp do nich po zakończeniu postępowania restrukturyzacyjnego, a postępowanie nadal trwa, to żądanie skarżącego jest niezasadne.

Inną próbą dotarcia do decyzji i jej uzasadnienia stało się składanie przez podmioty, mające interes prawny w zaskarżeniu, wniosków o doręczenie decyzji w przedmiocie restrukturyzacji, wraz z uzasadnieniem. Następnie wobec braku wykonania takiego wniosku niektórzy skarżący zaczęli wnosić skargi na bezczynność BFG. Rozpoznając skargi jednostek samorządu terytorialnego na bezczynność BFG w postaci braku doręczenia decyzji o wszczęciu przymusowej restrukturyzacji względem banku, umorzenia instrumentów kapitałowych, zastosowania instrumentu przymusowej restrukturyzacji, powołania administratora, WSA w Warszawie³⁰ orzekł, że czynność doręczenia nie stwierdza ani nie uznaje uprawnień i obowiązków, a zatem nie podlega ona odrębnej ocenie, a wyłącznie w toku postępowania odwoławczego. W konsekwencji, na bezczynność w doręczeniu decyzji skarga nie przysługuje i jako taka podlega odrzuceniu.

Na zakończenie należy wskazać, że w niektórych przytaczanych wyżej orzeczeniach, co naturalne, podnoszono także charakterystyczne dla okoliczności konkretnej

²⁹ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 902; dalej: u.d.i.p.).

³⁰ Postanowienia WSA w Warszawie z 12.08.2020 r., VI SAB/Wa 33/20 oraz z 12.08.2020 r., VI SAB/Wa 34/20.

sprawy aspekty restrukturyzacji, takie jak prawidłowość wyboru i niezależność powołanych podmiotów dokonujących oszacowań czy prawidłowości zawiązania rezerw.

Podsumowanie

Złożone rozwiązania normatywne postępowania restrukturyzacyjnego wzbogacone są coraz większą liczbą orzeczeń sądowych, które rozstrzygając w przedmiocie skarg, kształtują kierunki wykładni budzących wątpliwości przepisów prawnych. Aktualny normatywny kształt warunków sądowej kontroli decyzji BFG w przedmiocie wszczęcia postępowania restrukturyzacyjnego banku każe postawić pytania, czy dla realizacji prawa do sądowej kontroli legalności działania organu władzy publicznej wyposażonego w kompetencje o szerokim zakresie, zachowana została zasada proporcjonalności³¹. Jak zatem wyważony jest stosunek pomiędzy prawem do skargi a nienaturalnie krótkim terminem jej wniesienia; prawem do obrony a brakiem dostępu do dokumentów stanowiących podstawę decyzji; prawem do informacji o pełnej treści rozstrzygnięcia godzącego w interesy zainteresowanego a tajemnicą bankową i zawodową. O ile cele postępowania restrukturyzacyjnego można, z punktu widzenia aksjologicznego, zrozumieć, o tyle konkretne materialnoprawne i proceduralne wymogi kształtujące zaskarżanie decyzji BFG budzą już poważne wątpliwości. Trudno zaakceptować takie rozwiązanie normatywne, gdy mającemu interes prawny np. deponentowi, którego wiarygodność wobec banku z tytułu zwrotu środków znajdujących się na rachunku bankowym została umorzona ponad kwotę gwarantowaną, zakreśla się 7-dniowy termin, a jego bieg rozpoczyna się od lakonicznej informacji umieszczonej na stronie internetowej BFG. Takie rozwiązanie, którego nie ma wprost w warstwie językowej przepisów, a które zostało wyinterpretowane przez niektóre składy sądów administracyjnych, należy uznać za wątpliwe. Przywoływana we wskazanych wyżej orzeczeniach potrzeba szybkości (sądy odwoływały się tu do uzasadnienia projektu ustawy o BFG) jest akurat w tej części postępowania pozorna. Z punktu widzenia teleologicznego skarga na decyzję w przedmiocie ogłoszenia restrukturyzacji nie może bowiem zasadniczo spowodować zmiany zapadłej już decyzji. Jej skutkiem może być stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa, co przy wypełnieniu szeregu dalszych przesłanek może otwierać drogę do ewentualnego dochodzenia odszkodowania. Skoro skarga nie może zasadniczo zatrzymać postępowania restrukturyzacyjnego i nie może odwrócić jego biegu, to nie ma potrzeby wprowadzania irracjonalnego pośpiechu. O tym, że pośpiech nie ma w tych przypadkach żadnego znaczenia, najlepiej świadczą długie miesiące, które dzieliły wniesienie skarg od ich rozpoznania przez sądy administracyjne.

³¹ Zob. szerzej rozważania na temat proporcjonalności zaproponowanych rozwiązań: K. Chojecka, *Prawa strony postępowania w sprawie przymusowej restrukturyzacji banku (resolution)*, „Finanse i Prawo Finansowe” 2018, nr 1, s. 34.

Druą zasadniczą wątpliwość dotyczy sposobu ogłoszenia informacji jedynie na stronie internetowej BFG. Rozwiązanie to razi swą nieadekwatnością. Usiłuje w dorożumiany sposób wprowadzić obowiązek każdego mającego interes prawny – najczęściej wierzyciela banku (należy dostrzec, że samych bankowych rachunków osobistych były w Polsce na koniec 2020 r. ponad 34 mln, zaś liczba klientów banków to ponad 48 mln podmiotów³²) nieustannego sprawdzania, czy na stronie internetowej BFG pojawiła się informacja o wydaniu decyzji w przedmiocie przymusowej restrukturyzacji konkretnego banku. Ciężar ten miałby spoczywać na każdym, niezależnie od wieku, stanu zdrowia, miejsca w którym czasowo lub trwale przebywa, stopnia rozwoju intelektualnego czy umiejętności korzystania z zasobów internetu, a nawet świadomości, że w ogóle istnieje taki podmiot jak BFG. Rozwiązanie to znalazło pełną akceptację jednego ze składów orzekających WSA³³, który w okolicznościach rozpoznawanej sprawy wyraził przekonanie, że samotny 63-latek powinien dbać o swój majątek i obserwować, choćby w mediach, informacje o banku, którego jest wierzycielem. W przeciwnym razie można rzekomo mówić o winie skarżącego w uchybieniu 7-dniowego terminu do złożenia skargi i jego wniosek o przywrócenie terminu nie zasługuje na uwzględnienie (orzeczenie to zmienił NSA, przywracając termin, choć brak winy upatrywał przede wszystkim w braku pouczenia o sposobie zaskarżenia³⁴). Co ciekawe, sąd zdawał się ujawniać przekonanie o istnieniu obowiązku każdego podmiotu, na poziomie niemalże profesjonalnym, dbałości o swe prawa i z dobrze pojętego faktycznego interesu osobistego wyprowadził wniosek o istniejącym i zrównanym z nim obowiązku prawnej natury. Jednocześnie sąd nie wskazał precyzyjnej podstawy prawnej tego obowiązku, rzekomo nałożonego na każdego wierzyciela banku. Trudno uznać za ów obowiązek skierowaną do BFG dyrektywę postępowania w postaci umieszczenia odpowiedniej informacji na swej stronie internetowej. Z wypowiedzi sądu dodatkowo zdaje się płynąć prawny obowiązek śledzenia wiadomości podawanych przez media, bowiem ten, kto nie śledzi doniesień medialnych, postępuje niewłaściwie, dopuszcza się zaniechania realizacji prawnego obowiązku, a przez to ponosi winę w ewentualnym uchybieniu terminu. Ów problem zasługuje niewątpliwie na osobne opracowanie. Wyinterpretowanie z przepisów ustawy o BFG przez niektóre składy sądów administracyjnych drastycznego skrócenia terminu do wniesienia skargi z ogólnych 30 do 7 dni w połączeniu z wyjątkowym początkiem rozpoczęcia jego biegu, tj. dniem umieszczenia decyzji, a najczęściej samej informacji o przyczynach i skutkach decyzji na stronie internetowej BFG zdaje się naruszać fundamentalne poczucie sprawiedliwości także w jej tzw. wymiarze proceduralnym.

Trzeci element budzący wątpliwości dotyczy akceptacji w przywołanych orzeczeniach braku początkowego dostępu podmiotów mających interes prawny we wniesieniu skargi do treści oraz uzasadnienia zapadłej decyzji i dokumentów stanowiących

³² PRnews.pl, Bankier.pl, *Polska bankowość w liczbach, IV kwartał 2020*, s. 3 i n., <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Raport-Polska-bankowosc-w-liczbach-IV-kw-2020-8079458.html> [dostęp: 30.11.2021].

³³ Postanowienie WSA w Warszawie z 14.05.2021 r., VI SA/Wa 1269/21.

³⁴ Postanowienie NSA z 29.07.2021 r., II Gz 261/21, LEX nr 3209617.

jej podstawę. Przywoływane w przytoczonych orzeczeniach stwierdzenia sądów o „odformalizowaniu” skargi i braku związania sądu administracyjnego zarzutami brzmią niezrozumiale. Prawo do obrony naruszonych praw (tak w ujęciu formalnym, jak i materialnym) służy pełnej realizacji interesu prawnego, przyjmując m.in. postać prawa przedstawienia w skardze dostrzeżonych uchybień organu władzy publicznej. Nie zastępuje, lecz dopełnia ono obowiązek sądu działania z urzędu i braku związania granicami podniesionych przez skarżącego zarzutów. Próba umniejszenia znaczenia działania samej strony i jej ewentualnego pełnomocnika poprzez uniemożliwienie niezwłocznego dostępu do akt sprawy i wyjątkowo krótki termin na wniesienie skargi należy traktować w kategorii dokonanego z premedytacją ograniczenia prawa do obrony oraz ograniczenia dochodzenia naprawienia ewentualnej szkody wyrządzonej przez organ władzy publicznej. Podmiot mający interes prawny w zaskarżeniu decyzji powinien mieć prawo dostępu do szczegółów decyzji, którą zaskarża. W przeciwnym wypadku skarżący działa w oparciu o przeczucia i domysły, nie zaś w oparciu o obiektywne i weryfikowalne dowody, bowiem na etapie podjęcia decyzji o zaskarżeniu nie ma do nich dostępu. Uniemożliwia to rozważenie powodzenia skargi, a w konsekwencji – choćby zasadności poniesienia kosztów jej sporządzenia przez profesjonalnego pełnomocnika. Zaufanie do nieomyślności sądu jest również ograniczone. Jak niedokładna bywała ocena okoliczności omawianych spraw przez sądy administracyjne, najlepiej świadczy fakt, że sądy odrzucały skargi wniesione po 7-dniowym terminie, nie dostrzegając braku pouczenia stron o prawie i sposobie wniesienia środka zaskarżenia. Dopiero po pewnym czasie zreflektowano się, że skoro decyzja w rozumieniu a art. 107 k.p.a. powinna zawierać pouczenie o sposobie i terminie zaskarżenia, to pouczenie takie powinno znaleźć się w informacji o decyzji i jej skutkach, umieszczanej na stronie internetowej BFG. W ten sposób podmiotów niesłusznie zamknięto drogę do udziału w postępowaniu sądowym.

Institucja przymusowej restrukturyzacji stanowi istotny czynnik ryzyka dla akcjonariuszy i wierzycieli banków. Wyinterpretowany przez sądy administracyjne kształt szeregu norm regulujących jej funkcjonowanie budzi poważne wątpliwości. Można przypuszczać, że wraz z kolejnymi wdrażanymi postępowaniami ujawniać się będą te cechy przymusowej restrukturyzacji, które ostatecznie rzucą wyzwanie zaufaniu, którym jeszcze dziś banki są obdarzane.

Literatura

- Chojecka K., *Prawa strony postępowania w sprawie przymusowej restrukturyzacji banku (resolution)*, „Finanse i Prawo Finansowe” 2018, nr 1.
- Dobrzańska A., *Unijne ramy zarządzania kryzysowego w sektorze bankowym – główne problemy do rozwiązania*, „Bezpieczny Bank” 2021, nr 3.
- Stopczyński A.R., *Banki na progu upadłości – refleksje nad postępowaniem*, „Bank i Kredyt” 2020, nr 5.
- Szcześniak P., *Środki przymusowej restrukturyzacji banku*, Warszawa 2018.

Szewczyk Ł., *Bankowy fundusz gwarancyjny jako organ resolution*, Studia Ekonomiczne. ZNUE w Katowicach 2018, nr 356.

Streszczenie

Maciej Mikliński

Przymusowa restrukturyzacja banków – przegląd orzecznictwa

Przymusowa restrukturyzacja banków przyjęła w Polsce postać postępowania pozasądowego a kompetencje w tym zakresie powierzono przede wszystkim Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu. Wykładnia wprowadzonych nowatorskich rozwiązań prawnych, dotyczących podstawowych praw, takich jak własność czy wierzytelność z tytułu środków pieniężnych zgromadzonych na rachunku bankowym, może nastroczać praktyczne problemy. Dodatkowo wysokie wartości środków pieniężnych, którymi dysponują banki poddawane przymusowej restrukturyzacji, wzbudzają uzasadniony niepokój o skutki wadliwych rozstrzygnięć, w tym ewentualną odpowiedzialność odszkodowawczą. Kontrolę legalności działania BFG powierzono wprost sądom administracyjnym i ich orzeczenia są nie do przecenienia dla oceny prawidłowości postępowania zarówno organu restrukturyzacji, jak i praw właścicieli oraz interesariuszy banku. Omówieniu dotychczasowego dorobku orzecznictwa w zakresie przymusowej restrukturyzacji banków poświęcone zostało niniejsze opracowanie.

Słowa kluczowe: przymusowa restrukturyzacja; prawo bankowe.

Summary

Maciej Mikliński

Banking Resolution – Jurisprudence Review

Banking resolution in Poland took the form of out-of-court proceedings and competencies in this area were entrusted primarily to the Bank Guarantee Fund. The interpretation of the introduced innovative legal solutions, affecting basic rights, such as ownership or claims on financial means accumulated on a bank account, may pose practical problems. Additionally, the high value of funds at the disposal of banks undergoing the resolution process raises justified concerns about the effects of faulty decisions, including possible liability for damages. The control of the legality of the BGF's actions has been explicitly entrusted to administrative courts, and their rulings cannot be overestimated when it comes to assessing the correctness of proceedings of the restructuring authority, and the rights of the bank's owners and creditors. The paper discusses the body of jurisprudence passed to date in the area of banking resolution.

Keywords: resolution; banking law.