Dr hab. Małgorzata Jaśkowska, prof. UKSW
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie
ORCID: 0000-0002-2696-7733
e-mail: m.jaskowska@uksw.edu.pl

Przesłanki warunkujące stwierdzenie przez sąd administracyjny wydania przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny decyzji z naruszeniem prawa

The legal grounds for an administrative court's determination that the Bank Guarantee Fund has issued a decision in breach of the law

Streszczenie

W postępowaniu dotyczącym przymusowej restrukturyzacji w przypadku stwierdzenia wadliwości decyzji podejmowanych przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny sąd administracyjny nie ma uprawnień do usunięcia aktu naruszającego prawo z obrotu prawnego. Może jedynie stwierdzić jego wydanie z naruszeniem prawa, co skutkuje roszczeniami odszkodowawczymi. Z tego względu szczególnego znaczenia nabiera rozumienie przesłanek warunkujących wydanie takiego wyroku. Za ich szeroką wykładnią przemawiają analiza norm prawnych stosowanych przy sądowej kontroli decyzji restrukturyzacyjnych, przeprowadzona w świetle doktryny i orzecznictwa, a także argumenty aksjologiczne i systemowe. Przesłanki te odnoszą się bowiem do decyzji obarczonych wadą prawną, podejmowanych w ograniczonym jednoinstancyjnym postępowaniu administracyjnym, a jedynym środkiem odwoławczym pozostaje skarga do sądu administracyjnego, który w dodatku nie może uchylić niezgodnej z prawem decyzji. Wskazuje to na konieczność zagwarantowania w możliwie najwyższym stopniu ochrony podmiotu dotkniętego skutkami wadliwego działania.

Słowa kluczowe: postępowanie w sprawie przymusowej restrukturyzacji, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, sądowa kontrola decyzji administracyjnych, postacie naruszeń prawa

JEL: K23

Abstract

In resolution procedure, if the administrative court finds that decisions issued by the Bank Guarantee Fund are flawed, it is not authorised to declare the act as invalid and remove it from the legal order. The court may only declare that it was issued in violation of the law, which gives rise to claims for compensation. For this reason, it is particularly important to understand the conditions for issuing such a decision. In the author's opinion, a broad interpretation of these conditions is supported by an analysis of the legal norms applied in the judicial review of restructuring-related decisions, carried out in the context of doctrine and case law, as well as axiological and systemic arguments. These grounds relate to decisions that are legally flawed, as made in limited, single-instance administrative proceedings, and the only means of appeal is a complaint to the administrative court, which, moreover, may not overturn an unlawful decision. This points to the necessity of securing, to the highest possible degree, protection for the entity adversely affected by the consequences of the defective act.

Keywords: resolution procedure, Bank Guarantee Fund, judicial review of administrative decisions, types of violations of law

creative commons
Uznanie autorstwa 3.0 Polska

Wprowadzenie

Ustawa z 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji[1] (dalej jako „ustawa o BFG") wprowadza szereg odstępstw w zakresie postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego. Na jej podstawie podejmowane są różnego typu decyzje administracyjne. Dotyczą one zarówno wszczęcia przymusowej restrukturyzacji, jak i środków jej realizacji czy kar administracyjnych. Rozstrzygnięcia te są co do zasady wydawane w trybie postępowania administracyjnego. Postępowanie to ma jednak charakter szczególny. Zgodnie bowiem z art. 11 ust. 5 ustawy o BFG w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie lub w rozporządzeniu nr 2021/23[2] do decyzji, o których mowa w ust. 4 pkt 1–15 oraz 17–30, stosuje się odpowiednio Kodeks postępowania administracyjnego[3] (dalej jako k.p.a.), z wyłączeniem art. 9, art. 10, art. 13, art. 31, art. 35 § 2–5, art. 36–38, art. 39 (1), 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 k.p.a. Podejmowane decyzje w świetle art. 11 ust. 8 ustawy o BFG są ostateczne i podlegają natychmiastowemu wykonaniu. Nie przysługuje od nich odwołanie ani wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Mogą być natomiast w wyniku złożonej skargi poddane następczej kontroli sądowej w zakresie zgodności z prawem na podstawie art. 103 ust. 5 ustawy o BFG. Taka skarga może być rozpatrywana w dwuinstancyjnym postępowaniu sądowoadministracyjnym, regulowanym ustawą Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej jako p.p.s.a.)[4] w odpowiednio skróconych terminach.

Także jednak i postępowanie sądowoadministracyjne cechuje się w tym przypadku znacznymi odmiennościami. Podstawowa z nich dotyczy kompetencji sądu administracyjnego i wynikających z tego skutków. Zgodnie z art. 105 ust. 2 ustawy o BFG „W przypadkach określonych w art. 145 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sąd, uwzględniając skargę na decyzję, stwierdza jej wydanie z naruszeniem prawa". Oznacza to w konsekwencji ograniczenie uprawnień sądu administracyjnego do czterech rodzajów rozstrzygnięć: odrzucenia skargi, np. w przypadku jej niedopuszczalności, przekroczenia terminu czy nieuzupełnienia braków formalnych (art. 58 p.p.s.a); umorzenia postępowania, np. w przypadku wycofania skargi (art.161 p.p.s.a.); oddalenia w razie jej nieuwzględnienia (art.151 p.p.s.a.); a w przypadku uwzględnienia – stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa (art. 105 ust. 2 ustawy BFG w zw. z art.145 p.p.s.a.). Wyłącza to jednocześnie jakiekolwiek możliwości wydania wyroku merytorycznego z art. 145 a p.p.s.a., jego warunkiem jest bowiem albo stwierdzenie nieważności, albo uchylenie decyzji z powodu naruszenia prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, a które w ogóle nie może być zastosowane do tego postępowania. Co prawda stronie przysługuje wówczas roszczenie o odszkodowanie, ale na podstawie art. 105 ust. 4 ustawy o BFG odpowiedzialność odszkodowawcza za wydanie przez Fundusz decyzji z naruszeniem prawa jest ograniczona do wysokości poniesionej straty, nie obejmuje zatem utraconych korzyści oraz zgodnie z ust. 5 ogranicza się do świadczenia pieniężnego. Przepisy umożliwiają jednocześnie Funduszowi dokończenie działań, których wstrzymanie mogłoby powodować zagrożenia określone w art. 105 ust. 3 zdanie drugie ustawy o BFG (Szczęśniak, 2018, s. 60–61).

Przepisy te we wskazanym zakresie stanowią implementację dyrektywy o przymusowej restrukturyzacji 2014/59/UE (BRRD)[5] oraz dyrektywy o systemach gwarantowania depozytów 2014/49/UE (DGSD)[6], do których wdrożenia Polska była zobowiązana z racji członkostwa w Unii Europejskiej. TSUE nawiązuje w związku z tym w swoim orzecznictwie do obu tych dyrektyw, m.in. w pkt 95 czy 103–114 wyroku z 12 grudnia 2024 r. w sprawie przymusowej restrukturyzacji Getin Noble Bank S.A.[7]

Na tle art. 105 ust. 2 ustawy o BFG powstaje jednak istotne pytanie: w jaki sposób należy rozumieć przesłanki wyroku stwierdzającego wydanie przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny (dalej jako BFG) decyzji z naruszeniem prawa, biorąc pod uwagę, że artykuł ten z jednej strony ogranicza kompetencje sądu administracyjnego w zakresie wydawanych rozstrzygnięć, z drugiej zaś w odniesieniu do przesłanek wyroku uwzględniającego skargę w pełni odsyła do art.145 p.p.s.a. Trzeba przy tym pamiętać, że kontrola sądowa takich decyzji nabiera dodatkowego znaczenia ze względu na fakt, iż są one podejmowane w szczególnym jednoinstancyjnym postępowaniu administracyjnym, pozbawionym szeregu gwarancji prawnych dla stron tego postępowania. Skarga do sądu administracyjnego spełnia zatem w tym przypadku rolę jedynego środka odwoławczego, i to o ograniczonych skutkach. Powoduje to, że przy interpretacji art. 105 ust. 2 ustawy o BFG należy odnieść się do kilku podstawowych zasad wykładni, które w konsekwencji wpływają na jego rozumienie.

Rozróżnienie norm o charakterze podstawowym i norm wyjątków

Dotyczy to przede wszystkim rozróżnienia, które z wyprowadzanych z tego przepisu norm mają charakter wyjątku, a które odnoszą się do norm podstawowych. Niewątpliwie sam art. 105 ust. 2 ustawy o BFG wprowadza wyjątek w zakresie sądowej kontroli administracji. Podstawowym aktem prawnym regulującym postępowanie sądowoadministracyjne jest bowiem powoływana już ustawa p.p.s.a. Określa ona zasadnicze standardy tego postępowania, oparte na kontroli legalności, zmierzające do usunięcia wadliwego aktu czy czynności z obrotu prawnego, wyjątkowo zaś zastąpienia go aktem merytorycznym bądź w nielicznych przypadkach utrzymaniem dalszego obowiązywania takiego aktu z jednoczesnym stwierdzeniem jego wadliwości, dającym prawo do odszkodowania. W tym zakresie p.p.s.a. zawiera zatem mechanizmy gwarantujące legalność działań administracji publicznej, dostosowane do kontrolowanych form działania. Przy tym pośród takich

form szczególną rolę odgrywają decyzje administracyjne, czyli akty stosowania prawa rozstrzygające w sposób władczy i jednostronny o prawach i obowiązkach podmiotów niepodporządkowanych organizacyjnie czy służbowo podmiotowi rozstrzygającemu sprawę administracyjną.

Takie kompetencje sądów podlegają jednak niekiedy ograniczeniu w ustawach szczególnych. Jedną z nich jest właśnie ustawa o BFG, która w art. 105 ust. 2 wskazuje na odmienne kompetencje sądów administracyjnych w przypadku naruszeń prawa określonych w art. 145 p.p.s.a. Kompetencje te, jak wspomniano wyżej, ograniczają się wówczas do stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa, co skutkuje jedynie odpowiedzialnością odszkodowawczą. Należy jednak zastanowić się, w jakim względzie art. 105 ust. 2 ustawy o BFG stanowi odstępstwo od przepisów p.p.s.a. Jedynie w takim zakresie obowiązuje bowiem podstawowa zasada wykładni, że wyjątki nie mogą być interpretowane rozszerzająco (Perelman, 1984, s. 133). Otóż odstępstwem od ogólnych reguł p.p.s.a. na tle tego artykułu są wyłącznie odmienne kompetencje sądu administracyjnego w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa przez BFG. Reguła dotycząca zakazu rozszerzającej wykładni wyjątków powinna być zatem odnoszona jedynie do uprawnień orzeczniczych sądu. Stąd może nasuwać się pytanie o zakres stosowania art. 105 ust. 2 ustawy o BFG, np. w odniesieniu do kar pieniężnych. Na podstawie art. 11 ust. 7 ustawy o BFG do postępowania w zakresie nakładania kar pieniężnych przez Fundusz stosuje się bowiem przepisy k.p.a. Zgodnie z art. 107 ustawy o BFG przepisy art. 103–106 ustawy BFG stosuje się odpowiednio do decyzji w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 4 pkt 4–15, 17–20 i 22–26. Nie odnosi się więc ograniczenia kompetencji orzeczniczych sądu administracyjnego, wynikającego z art. 105 ust. 2, do decyzji nałożenia przez Fundusz kary pieniężnej, o której mowa w art. 79 ust. 1, art. 95 ust. 6, art. 336 ust. 1, art. 337a ust. 1 lub art. 337b ust. 1 pkt 4 i 5.

Zasada zakazu wykładni rozszerzającej nie może być jednak bezrefleksyjnie przyjmowana w zakresie wszystkich przepisów regulujących kwestie kontroli decyzji restrukturyzacyjnych, nie mają one bowiem jednakowego charakteru i nie zawsze stanowią wyjątek od zasad uregulowanych w p.p.s.a. Dotyczy to m.in. przesłanek wydania wyroku uwzględniającego skargę. W tej mierze art. 105 ustawy o BFG w pełni odsyła do art. 145 p.p.s.a., czyli norm podstawowych, nie wprowadzając w tym zakresie żadnego wyjątku. Stąd należy przyjąć w tym przypadku inne, wyszczególnione niżej, reguły wykładni, które przemawiają za szerokim rozumieniem tych przesłanek.

Szerokie rozumienie przesłanek stwierdzenia niezgodności decyzji z prawem z uwagi na ich podstawę

Przy kwalifikowaniu działań organów z punktu widzenia ich zgodności z prawem należy uwzględniać również podział na normy odniesienia i normy dopełnienia. Pierwsze z nich wynikają z art. 1 § 2 ustawy o ustroju sądów administracyjnych[8], wskazującego na kryterium kontroli, oraz z art. 145 p.p.s.a., określającego postacie niezgodności decyzji administracyjnej z prawem. W stosunku do norm odniesienia nie można posługiwać się wykładnią zwężającą, ponieważ tworzą one zasadę, a nie wyjątek. Przepisy te nie stanowią jednak wystarczającej i samodzielnej przesłanki formułowania zwrotów stosunkowych przez sąd administracyjny. Konieczne staje się zatem sięgnięcie do norm dopełnienia. W ich przypadku istnieje zaś wiele regulacji prawnych stanowiących źródło określenia treści normy dopełnienia i uzasadniających sformułowanie przez sąd administracyjny zwrotu stosunkowego, stwierdzającego zgodność lub niezgodność decyzji z prawem. Powoduje to, że proces stosowania prawa nie jest prosty, a pierwszoplanową rolę w działalności weryfikacyjnej sądu administracyjnego odgrywają oceny instrumentalne (Woś, 2016, s. 764–767).

Konieczność szerokiego podejścia do naruszeń prawa, o których mowa w art. 145 p.p.s.a., wiąże się zatem przede wszystkim z rozległością regulacji prawnej składającej się w tym przypadku na normy dopełnienia. Podstawę oceny stanowią bowiem przepisy wielu aktów prawnych, w tym unijnych, m.in. Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej[9], rozporządzenia nr 2021/23 czy dyrektywy BRRD. Na znaczenie tych regulacji dla sposobu rozumienia naruszenia prawa procesowego wskazywał m.in. wyrok TSUE z 12 grudnia 2024 r., C-118/23[10]. To szerokie podejście odnosi się również na tle art. 101 ust. 7 pkt 3 oraz ust. 8–10 ustawy o BFG do rozumienia interesu publicznego, którego zaistnienie jest warunkiem uruchomienia postępowania wobec instytucji kredytowych lub firm inwestycyjnych. Na interes publiczny składa się w tym przypadku nie tylko interes państwa, ale także szeroko ujęta polityka Unii Europejskiej. Jego przesłanki wynikają z art. 101 ust.10 ustawy o BFG implementującego art. 32 ust. 5 BRRD (Dorociak, 2022, s. 69 i 71). Podkreślono to w wyroku WSA w Warszawie z 4 grudnia 2020 r., VI SA/Wa 317/20[11], wyroku NSA z 27 września 2022 r., II GSK 2553/21[12], który w tym zakresie skargę kasacyjną oddalił, oraz w wyroku WSA w Warszawie z 25 sierpnia 2021 r., VI SA/Wa 201/21[13].

Podstawą oceny są również przepisy wielu ustaw krajowych, w tym Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.[14], ustawy o BFG, p.p.s.a., k.p.a., ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe[15] i in., a niekiedy nawet wewnętrznych uregulowań organizacyjnych, także niepublikowanych, na co zwrócił uwagę TSUE w przytaczanym wyżej wyroku z 12 grudnia 2024 r., C-118/23.

Wśród polskich aktów prawnych podstawową rolę odgrywa przy tym Konstytucja. Nie można zatem zapominać przynajmniej o jej interpretacyjnym stosowaniu. Zakłada ono wykładnię prokonstytucyjną, polegającą na takim interpretowaniu aktu prawnego, aby uwzględniał on normy, zasady i wartości konstytucyjne oraz wykładnię w zgodzie z konstytucją, której celem jest z kolei weryfikacja relacji zgodności między badanymi przepisami a Konstytucją (Florczak-Wątor, 2023, s. 51). Pominięto w tym miejscu kwestie sporne związane z bezpośrednim

czy rozproszonym stosowaniem konstytucji, zatem jedynie sygnalizacyjnie należy podkreślić, że w skrajnej i oczywistej sytuacji każdy organ stosujący prawo może odmówić stosowania niekonstytucyjnego przepisu (Jaśkowska, 1998, s. 65–67; 2010, s. 636–646).

Normy dopełnienia mogą mieć jednak merytorycznie zróżnicowany charakter. I tak, określone rodzaje naruszeń k.p.a., do których odsyła art. 145 p.p.s.a., przybierają postać zasady, a dopiero odstępstwa od k.p.a., w związku z treścią art. 11 ust. 5 ustawy o BFG, mają postać wyjątku. Wpływa to na sposób ich wykładni. Jedynie w odniesieniu do norm dopełnienia stanowiących odstępstwa można bowiem posługiwać się zasadą, że wyjątków nie interpretuje się rozszerzająco. Oceniając zgodność lub niezgodność decyzji BFG z prawem w świetle norm dopełniających normę odniesienia zawartą w art. 145 p.p.s.a., należy zatem uwzględniać, czy przybiera ona w konkretnej sytuacji postać zasady, czy wyjątku. I tak przy odwoływaniu się do podstaw wznowienia, które skutkuje w przypadku postępowania w sprawie przymusowej restrukturyzacji stwierdzeniem niezgodności decyzji z prawem, wyjątkiem jest ograniczenie w odniesieniu do braku udziału strony w postępowaniu. W pozostałych sytuacjach, niezawierających wyraźnych odstępstw w normach odniesienia, zasadą winno być szerokie traktowanie przesłanek warunkujących stwierdzenie niezgodności decyzji z prawem. Przeciwne podejście, zakładające wąskie ujmowanie wszelkich przesłanek wynikających z art. 145 p.p.s.a., powodowałoby, że strona pozbawiona we wcześniejszym postępowaniu administracyjnym kontroli instancyjnej, a jednocześnie mająca w postępowaniu sądowym zarówno węższe uprawnienia, jak i roszczenia, napotykałaby w postępowaniu przed sądem na dodatkowe ograniczenia, nieprzewidziane ustawowo ani niewynikające z wykładni systemowej.

Wpływ zasady proporcjonalności na szerokie rozumienie przesłanek z art. 145 p.p.s.a. na tle art. 105 ust. 2 ustawy o BFG

Przy wykładni tych przepisów nie można ograniczać się jednak tylko do norm reguł, ale należy uwzględniać również normy zasady. Normy prawne mogą bowiem być formułowane w dwojakiej postaci, przez co funkcjonują w nieco odmienny sposób. Reguły mają określony zakres działania i wyznaczają pewien nakazany przez prawo sposób postępowania. Zasady zaś nie wyznaczają automatycznie decyzji organu stosującego prawo, lecz wskazują na idealną powinność. Oba te rodzaje norm obowiązują zatem przy stosowaniu prawa w nieco inny sposób (Dworkin, 1969, s. 16–18). Podstawowe znaczenie przy kwalifikacji przesłanek z art. 145 p.p.s.a., w związku z art. 105 ust. 2 ustawy BFG, ma przy tym zasada proporcjonalności. Wynika ona z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także z aktów unijnych. Wskazuje na nią motyw 27, 49, 50 oraz 131, a także art. 4 ust. 11, art. 17 ust. 6b, a w zakresie publikacji danych osobowych art. 112 ust. 2a BRRD. Obowiązek przestrzegania tej zasady wynika również z rozporządzenia 2021/23. Zwraca ono uwagę w motywie 16 na konieczność zachowania równowagi pomiędzy potrzebą stosowania procedur uwzględniających pilny charakter sytuacji oraz umożliwiających znalezienie skutecznych, sprawiedliwych i terminowych rozwiązań a ochroną stabilności finansowej we wszystkich państwach członkowskich. Podkreśla także w motywie 29 konieczność podejmowania w tej mierze niezbędnych i proporcjonalnych środków. Szczególne znaczenie może mieć jednak art. 7a rozporządzenia, wskazujący wśród ogólnych zasad podejmowania decyzji na zapewnienie jej skuteczności i proporcjonalności. Przemawia za tym również art. 8 § 1 k.p.a., w świetle którego organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania, a także art. 7 k.p.a., który mimo dominacji w tych sprawach interesu publicznego nadal nakazuje ważyć interes zbiorowy i słuszny interes strony.

Zasada ta nabiera szczególnego znaczenia w postępowaniu przed BFG i przy jego sądowej kontroli. Ponieważ sąd administracyjny jest pozbawiony w tym przypadku możliwości eliminacji wadliwej decyzji z obrotu prawnego, a jego wyrok może być traktowany jedynie jako prejudykat do dochodzenia odszkodowania, to w imię proporcjonalności należy zagwarantować w najwyższym dopuszczalnym stopniu ochronę podmiotu, którego skutki takiej wadliwej decyzji dotykają.

Należy to odnieść do wszystkich decyzji, nie tylko uznaniowych. Stąd trudno zgodzić się ze stanowiskiem WSA w Warszawie z 25 sierpnia 2021 r., VI SA/Wa 201/21[16], iż w przypadku decyzji o wszczęciu przymusowej restrukturyzacji jako aktu w świetle art. 101 ust. 7 ustawy o BFG związanego nie można skutecznie zarzucić organowi naruszenia uregulowanej w art. 8 § 1 k.p.a. zasady proporcjonalności. Zasada ta nie ogranicza się bowiem do sytuacji, w których organ wyposażony został przez ustawodawcę w instytucję uznania administracyjnego. Może dotyczyć także innych form luzu decyzyjnego (por. Jaśkowska, 2015, s. 320–322), związanych z wykładnią pojęć niedookreślonych i rozstrzyganiem w tym zakresie wątpliwości interpretacyjnych, jak również odnosić się do wyboru określonych metod dochodzenia do prawdy obiektywnej przy wykorzystaniu instytucji o charakterze proceduralnym (Stankiewicz, 2018, s. 374). Takie luzy zaś niejednokrotnie występują w ustawie o BFG, w tym m.in. na tle jej art. 101 ust. 7, chociażby w zakresie wykładni niedookreślonego pojęcia interesu publicznego.

Postacie naruszenia prawa skutkujące stwierdzeniem przez sąd wydania decyzji z naruszeniem prawa (art. 105 ust. 2 ustawy o BFG)

Traktując szeroko przesłanki, które skutkują stwierdzeniem przez sąd wydania przez BFG decyzji z naruszeniem

prawa (art. 105 ust. 2 ustawy o BFG w zw. z art. 145 p.p.s.a.), należy zwrócić uwagę na możliwe postacie takiego naruszenia. Mogą one bowiem dotyczyć różnych przepisów – zarówno ustrojowych, jak i materialnych czy procesowych, formułowanych przy tym w postaci reguł i zasad. Mimo, iż p.p.s.a. w art. 145 nie wymienia osobno naruszenia przepisów ustrojowych, to w istocie stanowią one normę dopełnienia wobec normy odniesienia z art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a., jeżeli zachodzą przyczyny nieważności określone w art. 156 k.p.a. lub w innych przepisach. Już sam k.p.a. wskazuje bowiem w art. 156 § 1 pkt 1, przy naruszeniu właściwości, na naruszenie prawa ustrojowego. Może się do niego odnosić również art. 156 § 1 pkt 2 w zakresie rażącego naruszenia prawa. Chodzi bowiem w tym przypadku o wszystkie normy regulujące działalność administracji publicznej, niezależnie od tego, z jakich przepisów się wywodzą (Jaśkowska, 2026, s. 825). Może to przykładowo na tle ustawy o BFG dotyczyć niewłaściwej obsady czy powołania Funduszu bądź sytuacji, w której zamiast zarządu, działającego w składzie kolegialnym, decyzję podjąłby jeden członek. W tym przypadku nie byłoby wymagane wykazanie związku pomiędzy naruszeniem prawa a rozstrzygnięciem organu, ale naruszenie takie musiałoby przybrać formę rażącą.

Najczęstszą przyczyną stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa będą jednak przesłanki naruszenia prawa materialnego lub procesowego. Występują one w dwóch postaciach: albo wymagających wykazania wpływu na wynik spraw, albo nie.

Naruszenie prawa materialnego może przy tym polegać na błędnej wykładni prawa, gdy organ administracyjny niewłaściwie przyjąłby, że określony przepis prawny obowiązuje lub nie obowiązuje w danej sprawie, albo źle zinterpretowałby treść lub znaczenie tego przepisu. W konsekwencji wadliwie zostałaby ustalona norma prawna znajdująca w sprawie zastosowanie. Może też polegać na niewłaściwym zastosowaniu prawa (subsumpcji). Zachodziłoby to w przypadku, gdyby organ administracyjny prawidłowo ustalił treść normy prawnej, ale błędnie ją zastosował do ustalonego stanu faktycznego sprawy (Woś, 2016, s. 835–836, podobnie Kabat, 2024, s. 494).

Może ono przyjąć dwie postacie naruszenia: zwykłego i rażącego. Przy zwykłym naruszeniu prawa wymagany jest związek przyczynowy takiego naruszenia z rozstrzygnięciem sprawy. Należy przez to rozumieć związek przyczynowy między treścią ukształtowanego w decyzji stosunku administracyjnoprawnego materialnego lub procesowego a naruszeniem norm prawa materialnego powodującym, że gdyby tego związku nie było, treść rozstrzygnięcia byłaby inna. Przy rażącym naruszeniu prawa materialnego, który jest związany z przesłankami nieważności z art. 156 § 1 (poza pkt 1), taki związek nie jest wymagany.

Zwykłe naruszenie prawa materialnego, skutkujące stwierdzeniem wydania decyzji z naruszeniem prawa, może wiązać się przykładowo z przekroczeniem materialnych przesłanek jej wydania i uchybieniem art. 66 ustawy o BFG, wskazującemu na cele przymusowej restrukturyzacji. Cele te wpływają bowiem na kierunek wykładni przepisów obejmujących przymusową restrukturyzację banku i stanowią granice dla uznaniowości decyzji (Szczęśniak, 2018, s. 74–75). Naruszenia takie mogą dotyczyć również działań wbrew art. 110 ust. 3 ustawy o BFG, czy wbrew art. 27 rozporządzenia 2021/23, wskazującemu na zasady ogólne dotyczące instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

Wyroki sądów administracyjnych odnosiły się niejednokrotnie do spełnienia tych przesłanek materialnych, odwołując się w tej mierze do celów przymusowej restrukturyzacji, wynikających zarówno z ustawy o BFG, jak i z rozporządzenia. Jak dotąd jednak nie potwierdzano zarzutów naruszenia prawa materialnego. I tak w wyroku WSA w Warszawie z 4 grudnia 2020 r., VI SA/Wa 317/20, utrzymanego w tym zakresie wyrokiem NSA z 27 września 2022 r., II GSK 2553/2117, oddalającym skargę kasacyjną, odniesiono się zarówno do przesłanek wdrożenia przymusowej restrukturyzacji banku, jak i ich wykładni, nie dopatrując się w tym zakresie naruszenia prawa. Podobnie w wyroku WSA w Warszawie z 25 sierpnia 2021 r., VI SA/Wa 201/2118 i oddalającym w tym zakresie skargi kasacyjne wyroku NSA z 9 czerwca 2025 r., II GSK 1396/2219, stwierdzono, że zaskarżona decyzja spełnia przewidziane w ustawie oraz prawie unijnym cele przymusowej restrukturyzacji. W wyrokach oddalających odnoszono się przy tym nie tylko do wszczęcia postępowania restrukturyzacyjnego, ale także do jego instrumentu w postaci zawieszenia Banku na podstawie art. 155 ustawy o BFG (wyrok WSA w Warszawie z 4 grudnia 2020 r., VI SA/Wa 320/2020, oraz uchylające je częściowo postanowienie z 26 stycznia 2023 r., II GSK 788/2221).

Druga postać naruszenia przepisów materialnych, wynikająca z podstaw nieważności określonych w art. 156 k.p.a. lub przepisach szczególnych, nie wymaga wykazania ich wpływu na treść decyzji, a sprowadza się do enumeratywnie wyliczonych przesłanek z art. 156 k.p.a. Są one niejednokrotnie formułowane przez pojęcia niedookreślone, np. rażące naruszenie prawa, i rozmaicie interpretowane w orzecznictwie. Nie znalazły jednak jak dotąd odbicia w wyrokach odnoszących się do ustawy o BFG.

Jeżeli chodzi o naruszenia norm procesowych, mogą one przybrać również dwie postacie. Mogą to być bowiem zwykłe naruszenia przepisów postępowania, które nie zostały wymienione w przesłankach wznowienia z art. 145–145b k.p.a., oraz rodzaje kwalifikowanego naruszenia prawa wynikające z tych artykułów. W pierwszym przypadku istotne jest istnienie związku przyczynowego, a więc wykazanie, że działanie takie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Zarzuty w tym zakresie mogą dotyczyć błędów w ustaleniach faktycznych, niezebrania lub nierozpatrzenia całego materiału dowodowego, błędnej podstawy proceduralnej decyzji, błędnego (niepełnego) uzasadnienia, naruszenia w uzasadnieniu zasady przekonywania i pogłębiania zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej (Kmiecik & Kotulska-Kmiecik, 2022, s. 6–15). Nie będą się natomiast odnosić, z uwagi na wprowadzone w tym zakresie wyjątki, do zasady udziału strony w postępowaniu czy zasady dwuinstancyjności. W przypadku przymusowej

restrukturyzacji, oceniając zachowanie norm procesowych, należy jednocześnie uwzględniać wieloetapowość tego postępowania i warunki proceduralne charakterystyczne dla każdego z jego etapów (Szczęśniak, 2018, s. 14, s. 29–30, 46, 54–55; 2023, s. 100–101). Na tę wieloetapowość zwrócił uwagę m.in. WSA w Warszawie w wyroku z 4 grudnia 2020 r., VI SA/Wa 317/20[22]. Naruszenia w tym zakresie mogą dotyczyć zarówno ustawy o BFG, jak i rozporządzenia 2021/23. W tym ostatnim przypadku mogą polegać m.in. na braku uwzględnienia zasady proporcjonalności z art. 7a, niedochowaniu wynikających z art. 27 ogólnych wymogów proceduralnych, niezachowaniu warunków szczególnych zastosowywania poszczególnych instytucji, uchybieniu postanowieniom rozdziału VI tytułu V, wskazującego na obowiązki proceduralne, w tym art. 71 dotyczącego decyzji i jej elementów.

Przedmiotem wypowiedzi sądów administracyjnych były, przynajmniej jak dotąd, zwykłe naruszenia przepisów procesowych. W dużej części skutkowało to jednak oddaleniem skargi bądź z powodu przyjęcia braku wpływu naruszenia na rozpatrzenie sprawy, bądź z uwagi na stwierdzenie zachowania wymaganych reguł procesowych. Przykładem pierwszej sytuacji może być wyrok WSA w Warszawie z 4 grudnia 2020 r., VI SA/Wa 320/20, w którym mimo przedwczesnego wszczęcia postępowania sąd oddalił skargę. Należy jednak zauważyć, że następnie NSA powoływanym już postanowieniem z 26 stycznia 2023 r., II GSK 788/22, w stosunku do skarżących kasacyjnie wyrok uchylił i skargę odrzucił. Z kolei w wyroku WSA w Warszawie z 4 grudnia 2020 r., VI SA/Wa 317/20, utrzymanym w tym zakresie wyrokiem NSA z 27 września 2022 r., II GSK 2553/21, mimo wydawania w sprawie szeregu zbędnych postanowień, także oddalono skargę. W obydwu sytuacjach nie dopatrzono się bowiem wpływu tych naruszeń na legalność aktu.

W pozostałym zakresie sądy nie stwierdzały zasadniczo naruszenia przepisów procesowych. Oceniały przy tym prowadzenie postępowania dowodowego jako prawidłowe, podkreślały właściwe i dogłębne uzasadnienie wydanej decyzji – wyrok WSA w Warszawie z 4 grudnia 2020 r., VI SA/Wa 317/20. Wyrok ten został zaskarżony do NSA, który wyrokiem z 27 września 2022 r., II GSK 2553/21, w tym zakresie skargi kasacyjne oddalił. Uchylił jedynie zaskarżony wyrok w części dotyczącej skargi Miasta i Gminy L. z uwagi na uchybienie terminowi do wniesienia skargi przez ten podmiot i w tym zakresie skargę odrzucił. Również w wyroku WSA w Warszawie z 25 sierpnia 2021 r., VI SA/Wa 201/21[23], sąd nie dopatrzył się błędów proceduralnych mających wpływ na wynik sprawy, podkreślając, że w sprawie został zastosowany prawidłowy tryb postępowania. W wyniku zaskarżenia NSA wyrokiem z 9 czerwca 2025 r., II GSK 1396/22[24], w tym zakresie skargi kasacyjne oddalił.

Przedmiotem kontroli sądów były nie tylko decyzje o wszczęciu przymusowej restrukturyzacji i przyjęciu określonych jej mechanizmów, ale i podejmowane w trakcie restrukturyzacji, dotyczące możliwości zmiany zawartych umów dotyczących obsługi prawnej. W tym zakresie w wyroku WSA w Warszawie z dnia 16 listopada 2020 r., VI SA/Wa 1256/20[25], Sąd podkreślił możliwość takiej zmiany zgodnie z art. 150 ust. 1 ustawy o BFG. Jednocześnie szeroko wypowiedział się w odniesieniu do przysługującego w tym przypadku uznania i jego granic. Od tego wyroku oddalono skargę kasacyjną wyrokiem NSA z 5 października 2021 r., II GSK 1267/21[26], podtrzymując w tej mierze stanowisko sądu pierwszej instancji. Potwierdzono w ten sposób prawo do szerokiej ingerencji BFG w stosunki umowne przymusowo restrukturyzowanego banku pod warunkiem prawidłowego ustalenia stanu faktycznego, realizacji celów restrukturyzacji, granic kompetencji oraz prawidłowego uzasadnienia podjętej decyzji (Mikliński, 2022, s. 123).

Sądy administracyjne podkreślały także prawo do informacji, w tym właściwego pouczenia co do warunków i terminu zaskarżenia, nie tylko w wydanej decyzji, ale i w informacji umieszczonej na stronie internetowej, gdyż sama ta informacja rozpoczyna bieg terminu do wniesienia skargi (postanowienie NSA z 29 lipca 2021 r., II GZ 254/21[27]).

Dokonując kwalifikacji działań organów z punktu widzenia ich zgodności z prawem procesowym, sądy odnosiły się jednak przeważnie do reguł, a nie do zasad. W tej mierze wypowiadały się początkowo jedynie co do zasady ważenia interesów w kontekście m.in. art. 7 i 7a k.p.a., optując za szerokim rozumieniem interesu publicznego, po części choć w ograniczony sposób ustosunkowywały się też do zasady proporcjonalności. Mimo podnoszonych zarzutów nie dostrzegały natomiast naruszeń zasady obiektywności w połączeniu różnych ról procesowych przez BFG[28]. Ostatecznie jednak w jednej ze spraw postanowieniem z 26 stycznia 2023 r.,VI SA/Wa 2964/22[29], WSA w Warszawie skierował do TSUE na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej cztery pytania prejudycjalne w kwestiach związanych m.in. z unikaniem konfliktu interesów funkcji organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji i innych funkcji tego organu jako ustawowego gwaranta depozytów bankowych lub kuratora banku (tymczasowego administratora). TSUE wyrokiem z 12 grudnia 2024 r., C-118/23[30], przesunął w istocie ciężar rozstrzygnięcia na czwarte pytanie prejudycjalne, łączące się jednak częściowo z pytaniem trzecim. Chodziło w nim o uszczegółowienie wymogu „uzgodnień strukturalnych" w rozumieniu art. 3 ust. 3 dyrektywy BRRD jako kryterium oceny, czy BFG może pełnić funkcję organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Dopuszczono przy tym taką możliwość pod określonymi warunkami (por. Węgrzynowski, 2024).

Przedmiotowy wyrok TSUE ma istotne znaczenie z kilku względów. Z jednej strony umożliwia on bowiem powierzenie różnych zadań doświadczonym i ukształtowanym już organom administracji, z drugiej zaś wskazuje na podstawowe przesłanki wyodrębnienia takich funkcji w celu zapobieżenia konfliktowi interesów. Nie muszą one jednak wyrażać się w tworzeniu osobnych ciał decyzyjnych w organie dla każdej z pełnionych funkcji, wystarczy w tym zakresie powołanie działających niezależnie od siebie komórek organizacyjnych przygotowujących stosowne decyzje. Niezależność taka może być przy tym

zagwarantowana poprzez regulacje wewnętrzne, niekoniecznie publikowane, a także inne działania. Sposób realizacji takich wymogów powierzono jednak organom krajowym, które powinny wdrożyć odpowiednie rozwiązania organizacyjne, a zadaniem sądów krajowych jest badanie, czy inna funkcja obecna w organie może wchodzić w konflikt z funkcją *resolution* (Kerlin & Ceran 2025, s. 38–43).

Nie jest to jednak sprawa prosta, na co wskazują zapadłe na bazie wyroku TSUE orzeczenia WSA i NSA. Początkowo WSA w Warszawie stwierdził bowiem w dwóch przypadkach wydanie zaskarżonych decyzji z naruszeniem prawa, wskazując na naruszenie zasady obiektywności. I tak w wyroku z 29 stycznia 2025 r., VI SA/Wa 2964/22[31], w sprawie, w której zadano pytanie prejudycjalne, po uzyskaniu od BFG uzgodnień strukturalnych w postaci zarządzeń Prezesa Zarządu BFG oraz uchwał Zarządu BFG i Rady BFG uznał, że wewnętrzne rozwiązania organizacyjne nie gwarantują zachowania niezależności operacyjnej i uniknięcia konfliktu interesów pomiędzy różnymi funkcjami BFG. Zwrócił m.in. uwagę na brak sprecyzowania w Regulaminie zasad przewidywanej w zarządzeniach współpracy pomiędzy różnymi komórkami organizacyjnymi BFG, a także podkreślił brak przepisów wewnętrznych oraz rozwiązań organizacyjnych, które pozwoliłyby ustalić reguły tej współpracy, zwłaszcza w zakresie realizacji zadań związanych z przymusową restrukturyzacją. Za niewystarczające uznał także rozdzielenie trybów sprawozdawczości i brak jasnego określenia zasad wymiany informacji. Jednocześnie stwierdził, że naruszenie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Podobne stanowisko, nawiązujące do tych samych argumentów, zajął WSA w Warszawie w wyroku z 9 czerwca 2025 r., VI SA/Wa 793/25[32]. Oba wspomniane wyroki zostały jednak uchylone przez NSA, a sprawy przekazano do ponownego rozpoznania. Pierwszy z tych wyroków uchylono wyrokiem NSA z 26 marca 2026 r., II GSK 2388/25[33]. Wskazano w nim, iż ustawodawca, lokując zasadę obiektywności na gruncie p.p.s.a., powiązał ją przede wszystkim z instytucją wznowienia postępowania i brakiem wyłączenia pracownika czy organu. Rozpatrując ją jako inne naruszenie przepisów postępowania, należało zatem wyraźnie wskazać na możliwość wpływu takiego naruszenia na wynik sprawy. Wyrok TSUE nie wymagał zaś w tej mierze publikacji przepisów wewnętrznych, wystarczałoby zatem przyjęcie określonych rozwiązań organizacyjnych. Tymczasem według NSA definiowane wady oraz deficyty przepisów wewnętrznych (czy też środków organizacyjnych i innych odpowiednich środków) nie zostały skonfrontowane z żadnymi konkretnymi działaniami, sytuacjami lub zdarzeniami ani też ich rezultatami, których rodzaj, charakter oraz skala wskazywałyby, iż zaskarżona decyzja została wydana w warunkach braku zapewnienia niezależności operacyjnej i zapobiegania konfliktom interesów. Podobnie wskazywany wyżej wyrok WSA w Warszawie z 9 czerwca 2025 r., VI SA/Wa 793/25, został uchylony wyrokiem NSA z 30 lipca 2026 r., II GSK 1420/26[34].

Drugą postacią naruszenia prawa procesowego, niewymagającą już wskazania wpływu na rozstrzygnięcie sprawy, są przesłanki wznowienia z art. 145–145b k.p.a. Mimo iż wznowienie stanowi wyjątek od zasady trwałości decyzji ostatecznych, jego przesłanki w razie wątpliwości, powinny być interpretowane w odniesieniu do kontroli spraw restrukturyzacyjnych szeroko. Stanowią one bowiem zasadę w stosunku do ustawy o BFG. Takie podejście bardziej odpowiada także istocie postępowania restrukturyzacyjnego, z uwagi na jego jednoinstancyjność i ograniczenia, co powoduje, że główny ciężar ustalania wadliwości decyzji zostaje przeniesiony na sądy administracyjne. Stąd podstawy te, aby mogły być brane pod uwagę przez sąd, nie muszą jednocześnie stanowić „naruszenia prawa" w toku postępowania administracyjnego, w którym została wydana zaskarżona decyzja, lecz powinny być rozumiane szerzej, w bardziej zobiektywizowanym znaczeniu. W związku z tym mogą być następstwem okoliczności niezależnych od organu orzekającego, a nawet zewnętrznych wobec danego postępowania (Woś, 2016, s. 840–842). Niektóre ze wskazanych przyczyn wznowienia, np. brak udziału strony, nie będą jednak znajdowały zastosowania z uwagi na art. 11 ust. 5 ustawy o BFG.

Wnioski

Z powyższego wynika, iż przesłanki wyroku sądu administracyjnego stwierdzające wydanie decyzji z naruszeniem prawa powinny być rozumiane szeroko. Jak dotychczas sądy administracyjne nie zawsze jednak uwzględniają w wykładni takie podejście. Jest to w dużej mierze spowodowane skomplikowaniem materii i rozległością źródeł prawa.

Niewątpliwie należy docenić rolę sądów administracyjnych w zakresie ustalania znaczenia materialnych i formalnych wymogów decyzji restrukturyzacyjnych. O ile jednak przy normach dopełnienia skrupulatnie badane jest przestrzeganie obowiązujących reguł, w tym unijnych, o tyle – jak dotąd – niedoceniane są możliwości wynikające z uwzględniania zasad dla określenia przesłanek stwierdzenia wydania przez BFG decyzji z naruszeniem prawa. Uwzględnianie takich zasad jak zasada obiektywności zostało w dużej mierze wymuszone przez orzecznictwo TSUE, nadal jednak budzi różnego typu wątpliwości.

Jednocześnie należy pamiętać, że nie wszystkie podejmowane w tym zakresie decyzje podlegają bezpośredniej kontroli sądowoadministracyjnej, co nie wyklucza jednak kontroli pośredniej, do której mogą mieć odpowiednie zastosowanie podane wyżej kryteria. Dotyczy to przykładowo oszacowania wartości aktywów i pasywów banku, które poprzedza bezpośrednio wydanie decyzji w przedmiocie wszczęcia przymusowej restrukturyzacji. To oszacowanie można będzie bowiem zaskarżyć tylko w skardze na decyzję o zastosowaniu określonego środka przymusowej restrukturyzacji lub konwersji instrumentów (Szczęśniak, 2018, s. 44–45). Podobnie na uchwałę w sprawie planu przymusowej restrukturyzacji nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego (Sura & Zawadzka, 2023,

s. 41–53). Istnienie tej uchwały może być jednak oceniane przy kontroli decyzji, np. o wszczęciu przymusowej restrukturyzacji.

Stosowanie prawa w tym zakresie napotyka zatem na szereg trudności. Jednocześnie odpowiednie rozumienie i wykładnia przesłanek działania sądu jest o tyle istotna, iż co do zasady restrukturyzacja jest nieodwracalna. W razie wadliwości decyzji jedyną formą rekompensaty pozostaje zatem odszkodowanie, którego podstawy winny być w takiej sytuacji traktowane szeroko.

Przypisy/Notes

[1] Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji. Dz.U. 2026, poz. 620 ze zm.

[2] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/23 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ram na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do kontrahentów centralnych oraz zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1095/2010, (UE) nr 648/2012, (UE) nr 600/2014, (UE) nr 806/2014 i (UE) 2015/2365 oraz dyrektywy 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2007/36/WE, 2014/59/UE i (UE) 2017/1132. Dz.Urz.UE L 22.1 z 20.01.2021, powoływane jako „rozporządzenie 2021/23".

[3] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. 2025, poz. 1691.

[4] Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. 2026, poz. 143 ze zm.

[5] 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 173.190 ze zm. z 12.06.2014.

[6] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów. Dz.Urz.UE L 173.149 z 12.06.2014 ze zm.

[7] Sprawa C-118/23; Getin Holding i in. www.eur-lex.europa.eu

[8] Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Dz.U. 2024, poz. 1267.

[9] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Wersja skonsolidowana. Dz.Urz.UE C 202.47 z 7.06.2016 ze sprost.

[10] www.eur-lex.europa.eu

[11] LEX nr 3115476.

[12] LEX nr 3429884.

[13] LEX nr 3232104. Uzasadnienie prawne pkt C.V.1.

[14] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483 ze zm.

[15] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, t.j. Dz.U. 2026, poz. 38 ze zm.

[16] Uzasadnienie prawne pkt C.VI.

[17] Jedynie w stosunku do jednego podmiotu po uchyleniu skargę odrzucił.

[18] Uzasadnienie prawne pkt C.V-I.

[19] LEX nr 3930065, pkt XIII, przy czym w części wyrok uchylił i przekazał do ponownego rozpatrzenia z powodu pozbawienia niektórych stron możności obrony swoich praw.

[20] LEX nr 3149981, nieprawomocny.

[21] LEX nr 350787.

[22] W którym jednak skargę oddalił.

[23] W szczególności uzasadnienie prawne pkt C.VIII–XI.

[24] Por. pkt XII.

[25] LEX nr 3106892.

[26] LEX nr 3267690.

[27] LEX nr 3209612, uchylono nim postanowienie z 10 listopada 2020 r., VI SA/Wa 597/20, LEX nr 3152484, odrzucające skargę.

[28] Por. wyrok WSA w Warszawie z 25 sierpnia 2021 r., VI SA/Wa 201/21, pkt C.VIII.

[29] LEX nr 3568721.

[30] www.eur-lex.europa.eu

[31] LEX nr 3841900.

[32] LEX nr 3897593.

[33] LEX nr 4087212.

[34] LEX nr 4149988; w tym zakresie z podobnym uzasadnieniem.

Bibliografia/References

Dorociak, M. (2022). Interes publiczny w przymusowej restrukturyzacji. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, (1), 69–82. https://doi.org/10.14746/rpeis.2022.84.1.6

Dworkin, R. M. (1969). The model of rules. W: G. Hughes (red.) *Law, Reason and Justice: Essays in Legal Philosophy* (1–20). New York University Press.

Florczak-Wątor, M. (2023). Art. 8. Nadrzędność Konstytucji; bezpośrednie jej stosowanie. W: P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* (s. 49–53). Wolters-Kluwer.

Jaśkowska, M. (1998). *Związanie decyzji administracyjnej ustawą*. UMK Toruń.

Jaśkowska, M. (2010). Dylematy stosowania konstytucji przez organy administracji publicznej. W: S. Godek, D. Makiłła, & M. Wilczek-Karczewska (red.), *W kręgu nowożytnej i najnowszej historii ustroju Polski. Księga dedykowana Profesorowi Marianowi Kallasowi* (s. 629–646). InterLeones Halina Dyczkowska.

Jaśkowska, M. (2015). Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecjonalnej administracji publicznej. W: R. Hauser, Z. Niewiadomski, & A. Wróbel (red.), System Prawa Administracyjnego. Tom I (s. 219–323). C.H.Beck, INP PAN.

Jaśkowska, M. (2026). Art. 156. Przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. W: A. Wróbel, M. Jaśkowska, & M. Wilbrandt-Gotowicz. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz* (s. 805–851). Wolters Kluwer.

Kabat, A. (2024). Art. 145. Orzeczenia w przypadku uwzględnienia skargi na decyzję lub postanowienie. W: B. Dauter, A. Kabat, & M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz* (s. 493–500). Wolters Kluwer.

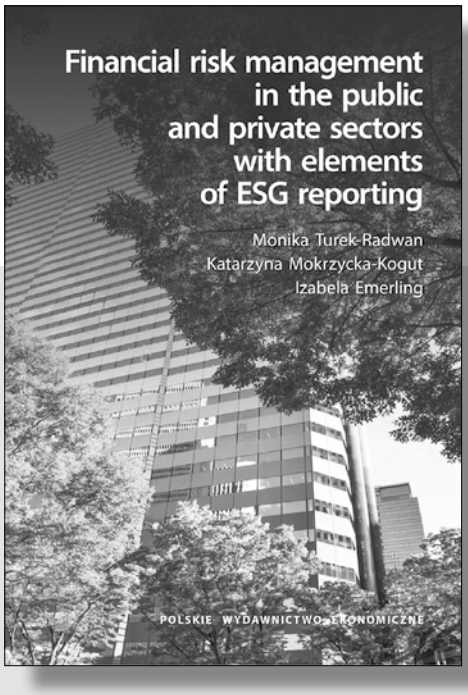
Kerlin, J., & Ceran, D. (2025). Prawne wyzwania procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków – glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 12.12.2024 r., C-118/23, Rada Nadzorcza Getin Noble Bank S.A. i in. przeciwko Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu. *Europejski Przegląd Sądowy*, (5), 34–43.
Kmiecik, Z. R., & Kotulska-Kmiecik M. (2022). „Inne" naruszenie przepisów postępowania administracyjnego jako podstawa uchylenia decyzji przez sąd. *Przegląd Sądowy,* (6), 5–21.
Mikliński, M. (2022). Przymusowa restrukturyzacja banków- przegląd orzecznictwa. *Gdańskie Studia Prawnicze*, (2), 117–132. https://doi.org/10.26881/gsp.2022.2.10
Perelman, Ch. (1984). *Logika prawnicza. Nowa retoryka.* PWN.
Stankiewicz, R. (2018). Zasada proporcjonalności jako instrument ochrony zaufania uczestników postępowania administracyjnego do organów (art. 8 § 1 K.P.A. po nowelizacji). W: J. Jagielski, & M. Wierzbowski (red.). *Prawo administracyjne dziś i jutro* (s. 369–377). Wolter Kluwer.
Sura, R., & Zawadzka, P. (2023). Uprawnienia Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w przymusowej restrukturyzacji banku. *Monitor Prawa Bankowego*, (7–8), 41–53.
Szczęśniak, P. (2018). *Środki przymusowej restrukturyzacji banku*. C.H.Beck.
Szczęśniak, P. (2023). Przejęcie banku zagrożonego upadłością przez przedsiębiorstwo publiczne. *Państwo i Prawo*, (10), 97–116.
Węgrzynowski, Ł. (2024). *Restrukturyzacja Getin Noble Banku a dyrektywa BRRD. Omówienie wyroku TS z dnia 12 grudnia 2024 r., C-118/23 (Getin Holding i in.*). LEX/el.
Woś, T. (2016). W: T. Woś (red.). *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz* (s. 763–853). Wolters Kluwer.

Dr hab. Małgorzata Jaśkowska, prof. UKSW

Doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego w stanie spoczynku. Autorka ponad 130 publikacji naukowych, w tym m.in. z zakresu postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego, uznania administracyjnego i innych form luzów decyzyjnych czy dostępu do informacji publicznej.

Dr hab. Małgorzata Jaśkowska, prof. UKSW

Habilitated doctor of law, professor at Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw, retired judge of the Supreme Administrative Court. Author of over 130 scientific publications, including in the field of administrative, and administrative-court, proceedings, administrative recognition, and other forms of decision-making discretion, as well as access to public information.



Monika Turek-Radwan, Katarzyna Mokrzycka-Kogut, Izabela Emerling

FINANCIAL RISK MANAGEMENT IN THE PUBLIC AND PRIVATE SECTORS WITH ELEMENTS OF ESG REPORTING

In an environment characterised by economic uncertainty, regulatory change and growing stakeholder expectations, financial risk management is becoming increasingly important. This monograph offers a thorough overview of the identification, assessment and management of financial risk in three institutional settings: the banking sector, business entities, and the public sector. Particular attention is given to the role of financial and non-financial reporting in supporting risk assessment and decision-making processes. The monograph also addresses the growing significance of environmental, social and governance (ESG) factors, highlighting their relevance to organisational transparency, accountability and long-term sustainability. By combining theoretical considerations with practical examples and sector-specific analyses, the book sheds light on common principles and distinctive approaches to financial risk management. This publication is intended for academics, students and practitioners with an interest in accounting, financial reporting, risk management, auditing and sustainable development.

Więcej informacji na: www.pwe.com.pl