

IV

(Informacje)

INFORMACJE INSTYTUCJI, ORGANÓW I JEDNOSTEK
ORGANIZACYJNYCH UNII EUROPEJSKIEJJEDNOLITA RADA DS. RESTRUKTURYZACJI I
UPORZĄDKOWANEJ LIKWIDACJI

Sprawozdanie (sporządzone zgodnie z art. 92 ust. 4 rozporządzenia (UE) nr 806/2014) dotyczące wszelkich zobowiązań warunkowych wynikających z wykonywania przez Jednolitą Radę, Radę i Komisję zadań na mocy wspomnianego wyżej rozporządzenia za rok budżetowy 2018, wraz z odpowiedziami Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji, Komisji i Rady

(2020/C 22/01)

Informacje na temat niniejszego sprawozdania

Jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji jest unijnym rozwiązaniem służącym do restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji upadających banków w strefie euro, a kluczową rolę w ramach mechanizmu odgrywa Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji. Obok Jednolitej Rady innymi istotnymi podmiotami są Komisja i Rada. Jednolita Rada nadzoruje jednolity fundusz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, którego środki mogą być wykorzystywane przy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Na Europejskim Trybunale Obrachunkowym ciąży obowiązek sporządzania co roku sprawozdania dotyczącego odnośnych zobowiązań warunkowych.

Do tej pory nie skorzystano ze środków jednolitego funduszu, niemniej toczy się duża liczba sporów prawnych związanych z pierwszym przypadkiem przeprowadzenia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a także sporów związanych z innymi decyzjami i składkami *ex ante* na rzecz jednolitego funduszu. W odniesieniu do roku budżetowego 2018 Jednolita Rada przedstawiła informacje na temat zobowiązań warunkowych wynikających ze sporów prawnych dotyczących składek *ex ante*, ale nie wykazała żadnych takich zobowiązań w związku z decyzją o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Trybunał nie znalazł żadnych dowodów, które stałyby w sprzeczności z oceną przeprowadzoną przez Jednolitą Radę, niemniej przedstawił dwa zalecenia dotyczące sprawozdawczości Jednolitej Rady w zakresie zobowiązań warunkowych.

SPIS TREŚCI

	Punkt	Strona
Streszczenie	I-XII	3
Wykaz akronimów i terminów		5
Wstęp	1.-3.	6
Zakres kontroli i podejście kontrolne	4.-11.	6
Zakres kontroli	4.-5.	6
Podejście kontrolne	6.-11.	6
Uwagi	12.-62.	8
<i>Część I – Zobowiązania warunkowe Jednolitej Rady</i>	12.-53.	8
Zobowiązania warunkowe związane z postępowaniami sądowymi wszczętymi w następstwie decyzji dotyczących restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji	18.-33.	10
Zobowiązania warunkowe związane z zasadą niepogarszania sytuacji wierzycieli	34.-37.	14
Zobowiązania warunkowe związane ze składkami banków na rzecz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji	38.-48.	15
Zobowiązania warunkowe związane ze składkami administracyjnymi	49.-52.	18
Dodatkowe informacje dotyczące postępowań sądowych	53.	19
<i>Część II – Zobowiązania warunkowe Komisji</i>	54.-60.	19
<i>Część III – Zobowiązania warunkowe Rady</i>	61.-62.	20
Wnioski i zalecenia	63.-66.	20
ZAŁĄCZNIK – Monitorowanie działań podjętych w związku z zaleceniami z poprzedniego roku		22
Odpowiedzi Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji		23
Odpowiedzi Komisji		23
Odpowiedzi Rady		23
Zespół kontrolny		24

STRESZCZENIE

I Jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji jest unijnym rozwiązaniem służącym do restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji upadających banków w strefie euro. Kluczową rolę w ramach mechanizmu odgrywa Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji, będąca organem UE z siedzibą w Brukseli. Zarządza ona jednolitym funduszem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, za pośrednictwem którego można wspierać proces restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Innymi podmiotami, które pełnią istotne funkcje w tym procesie, są Komisja Europejska i Rada Unii Europejskiej.

II Trybunał jest zobowiązany co roku przedstawić sprawozdanie dotyczące wszelkich zobowiązań Jednolitej Rady, Komisji lub Rady wynikających z wykonywania przez nie zadań dotyczących restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Zobowiązania warunkowe i rezerwy odzwierciedlają ryzyko finansowe, na które instytucje te są narażone.

III Zobowiązanie warunkowe oznacza zobowiązanie powstałe w wyniku przeszłych zdarzeń, którego istnienie potwierdzą dopiero zdarzenia w przyszłości, lub bieżące zobowiązanie, które nie jest ujmowane w sprawozdaniu finansowym, ponieważ nie jest prawdopodobne, aby spowodowało ono wypływ środków, lub ponieważ kwoty zobowiązania nie można wycenić wystarczająco wiarygodnie. W praktyce jeśli wypływu środków nie oceni się jako mało prawdopodobny, należy wykazać dane zobowiązanie warunkowe.

IV Na koniec 2018 r. przed sądami UE toczyły się postępowania sądowe przeciwko Jednolitej Radzie i Komisji (ale nie przeciwko Radzie) dotyczące wykonywanych przez te podmioty zadań w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Mogą one prowadzić do powstania zobowiązań warunkowych. Łączna liczba postępowań wynosiła 104, przy czym jedynie jedno toczyło się wyłącznie przeciwko Komisji, 74 wyłącznie przeciwko Jednolitej Radzie, 29 natomiast dotyczyło zarówno Komisji, jak i Jednolitej Rady. W ramach kontroli Trybunał dokonał przeglądu próby dokumentów związanych ze sporami przeciwko Jednolitej Radzie i Komisji, a także próby dotyczącej postępowań toczących się na szczeblu krajowym.

V Do sądów Unii zaskarżono dwa działania podjęte przez Jednolitą Radę:

- w czerwcu 2017 r. Jednolita Rada przyjęła program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banco Popular Español S.A. Został on następnie zatwierdzony przez Komisję. W programie przewidziano umorzenie i konwersję instrumentów kapitałowych w połączeniu ze sprzedażą banku za jedno euro. Działania te są przedmiotem ponad stu postępowań sądowych wszczętych przez wierzycieli oraz udziałowców, którzy odczuli ich skutki. Domagają się oni unieważnienia tych działań lub przyznania im odszkodowań,
- w lutym 2018 r. Jednolita Rada zdecydowała o niepodjęciu działań w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji względem ABLV Bank AS oraz ABLV Bank Luxembourg.

VI We wszystkich wspomnianych wyżej przypadkach Jednolita Rada podjęła decyzję o niewykazywaniu odnośnego zobowiązania warunkowego, ponieważ oceniła, że wystąpienie tych zobowiązań jest mało prawdopodobne. Trybunał nie znalazł żadnych dowodów, które stałyby w sprzeczności z oceną przeprowadzoną przez Jednolitą Radę. Niemniej ocena ta nie była poparta argumentacją ani odpowiednio uzasadniona.

VII Restrukturyzację i uporządkowaną likwidację Banco Popular Español S.A. zrealizował na szczeblu krajowym hiszpański organ w tej dziedzinie, Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria. Przeciwko temu organowi toczą się postępowania sądowe na szczeblu krajowym, lecz Jednolita Rada nie wykazała żadnych odnośnych zobowiązań warunkowych na podstawie informacji przekazanych przez hiszpański organ, ponieważ wynik tych postępowań zależy w dużej mierze od wyniku postępowań toczących się na szczeblu UE.

VIII Po restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banco Popular Español S.A. Jednolita Rada realizuje procedurę „prawa do bycia wysłuchanym” w odniesieniu do udziałowców i wierzycieli, którzy odczuli skutki tych działań. Procedura ta dotyczy wszelkich ewentualnych rekompensat przysługujących tym udziałowcom i wierzycielom zgodnie z zasadą niepogarszania sytuacji wierzycieli. Ponieważ procedura ta się nie zakończyła, Jednolita Rada nie jest w stanie ocenić, czy powstały jakiegokolwiek zobowiązania warunkowe.

IX Jednolita Rada pobiera ponadto, za pośrednictwem krajowych organów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, składki *ex ante* na rzecz jednolitego funduszu. Wykazała ona zobowiązania warunkowe na kwotę 50 mln euro w związku z postępowaniami sądowymi dotyczącymi tych składek toczącymi się na szczeblu UE i dodatkowe zobowiązania na kwotę 40 mln euro w związku z podobnymi postępowaniami na szczeblu krajowym. Trybunał stwierdził, że Jednolita Rada dołożyła wszelkich starań, by ujawnić wspomniane przypadki jako zobowiązania warunkowe, choć kilka krajowych organów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji utrzymywało, że nie było w stanie ocenić, czy powstało zobowiązanie warunkowe. Jednolita Rada nie wykazała żadnych zobowiązań warunkowych w związku ze składkami, które pobiera od banków na potrzeby sfinansowania własnych wydatków administracyjnych, ponieważ w sprawie tych składek nie toczyły się żadne postępowania sądowe.

X Również przeciwko Komisji toczą się przed sądami Unii postępowania dotyczące sprawy Banco Popular Español S.A. W ramach tych postępowań Komisja jest sama stroną pozwaną lub została pozwana wspólnie z Jednolitą Radą. Komisja nie ujawniła żadnych zobowiązań warunkowych, ponieważ oceniła, że wpływ środków w związku z tymi zobowiązaniami jest mało prawdopodobny. Trybunał nie znalazł dowodów, które stałyby w sprzeczności z tą oceną. Odnotowuje on ponadto, że Komisja wdrożyła procedurę mającą na celu systematyczną ocenę prawdopodobieństwa wystąpienia niekorzystnych rozstrzygnięć w procesach sądowych, a zatem ocenę, czy w poszczególnych przypadkach należy wykazać zobowiązania warunkowe.

XI Rada nie jest stroną w żadnych sporach prawnych w związku z wykonywanymi przez siebie zadaniami z zakresu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji i w związku z tym nie ujawniła żadnych zobowiązań warunkowych.

XII Trybunał stwierdził, że przeprowadzona przez Jednolitą Radę ocena dotycząca zobowiązań warunkowych wynikających ze spraw związanych z Banco Popular Español S.A. nie została poparta argumentacją ani odpowiednio uzasadniona. Wprawdzie sposób prezentowania informacji rachunkowych przez Jednolitą Radę poprawił się, występują jednak niedociągnięcia, jeśli chodzi o sprawozdawczość dotyczącą zobowiązań warunkowych na szczeblu krajowym. Trybunał zaleca, aby:

- I. przy ocenie prawdopodobieństwa wpływu środków ekonomicznych w wyniku postępowań sądowych Jednolita Rada uwzględniła odpowiednią argumentację i uzasadnienie odnoszące się do poszczególnych spraw;
- II. w przypadkach gdy krajowe organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji nie są w stanie ocenić prawdopodobieństwa powstania zobowiązań warunkowych na szczeblu krajowym, Jednolita Rada wykazała zobowiązanie warunkowe.

WYKAZ AKRONIMÓW I TERMINÓW

Akronim lub termin	Wyjaśnienie
BPE	Banco Popular Español S.A.
FROB	Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (hiszpański krajowy organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji)
Jednolita Rada	Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji
Jednolity fundusz	Jednolity fundusz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji
Jednolity mechanizm	Jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji
Rozporządzenie w sprawie jednolitego mechanizmu	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014 z dnia 15 lipca 2014 r. ustanawiające jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 (Dz.U. L 225 z 30.7.2014, s. 1).
Sąd	Jeden z organów sądowych Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej
TFUE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Trybunał Sprawiedliwości	Jeden z organów sądowych Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej
TSUE	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

WSTĘP

1. Jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji utworzono rozporządzeniem (UE) nr 806/2014. Stanowi on drugi filar unii bankowej UE. Celem mechanizmu jest zarządzanie restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją upadających banków, tak aby ograniczyć do minimum niekorzystny wpływ na gospodarkę realną i konieczność korzystania ze środków publicznych. Jednolita Rada jest kluczowym podmiotem w ramach wspomnianego mechanizmu i pełni funkcję organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w stosunku do wszystkich istotnych banków ⁽¹⁾ oraz mniej istotnych transgranicznych grup bankowych ustanowionych w strefie euro ⁽²⁾. Z dniem 1 stycznia 2015 r. Jednolita Rada stała się niezależną agencją, a od 1 stycznia 2016 r. posiada pełny zestaw uprawnień w dziedzinie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

2. W proces prowadzący do podjęcia decyzji o objęciu danego banku restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją zaangażowane są Europejski Bank Centralny, Jednolita Rada, Komisja oraz ewentualnie Rada Unii Europejskiej ⁽³⁾. Pod pewnymi warunkami na potrzeby wsparcia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji można wykorzystać środki z jednolitego funduszu (zob. pkt 38). Jednolita Rada i jednolity fundusz są finansowane w pełni przez sektor bankowy.

3. W art. 92 ust. 4 rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu na Europejski Trybunał Obrachunkowy nałożono szczegółowy wymóg sporządzenia sprawozdania dotyczącego wszelkich zobowiązań warunkowych (dotyczących Jednolitej Rady, Rady, Komisji lub innych) wynikających z wykonania przez Jednolitą Radę, Radę lub Komisję ich zadań na mocy tego rozporządzenia. Trybunał ma prawo zażądać od każdego z tych organów wszelkich informacji istotnych dla wykonania powierzonych mu zadań ⁽⁴⁾.

ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE

Zakres kontroli

4. Niniejsze sprawozdanie z kontroli dotyczy wyłącznie zobowiązań warunkowych wynikających z wykonywania przez Jednolitą Radę, Radę i Komisję zadań na mocy rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji ⁽⁵⁾. Obejmuje ono rok budżetowy 2018. Obok zobowiązań warunkowych powstałych w trakcie 2018 r. księgowy ma obowiązek uwzględnić również wszelkie istotne informacje uzyskane do momentu opublikowania ostatecznego sprawozdania finansowego ⁽⁶⁾. Z tego względu w celu przedstawienia prawdziwego i rzetelnego obrazu sytuacji finansowej konieczne może być wprowadzenie korekt lub ujawnienie dodatkowych informacji, przy czym mogą one obejmować dane uzyskane w ciągu 2019 r. Sprawozdania za 2018 r. zostały przedstawione:

- przez Jednolitą Radę ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji w dniu 21 czerwca 2019 r.,
- przez Komisję Europejską w dniu 21 czerwca 2019 r.,
- przez Radę Unii Europejskiej w dniu 26 czerwca 2019 r.

5. Trybunał skontrolował również roczne sprawozdania finansowe Komisji Europejskiej i Rady za rok budżetowy 2018 ⁽⁷⁾, a także sprawozdanie Jednolitej Rady za 2018 r. ⁽⁸⁾. Wyniki tych kontroli przedstawiono w innych sprawozdaniach Trybunału.

Podejście kontrolne

6. Zobowiązania warunkowe należy ujmować w rocznym sprawozdaniu finansowym, jak określono w unijnej regule rachunkowości nr 10, która z kolei opiera się na międzynarodowym standardzie rachunkowości sektora publicznego nr 19 – „Rezerwy, zobowiązania warunkowe i aktywa warunkowe” (zob. ramka 1). W skrócie, zobowiązania warunkowe i rezerwy odzwierciedlają ryzyko finansowe, na które narażony jest dany podmiot.

⁽¹⁾ Terminem „bank” w niniejszym sprawozdaniu określa się podmioty wymienione w art. 2 rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu.

⁽²⁾ Wykaz banków, w stosunku do których Jednolita Rada stanowi organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, można znaleźć pod adresem: <https://srb.europa.eu/en/content/banks-under-srbs-remit>.

⁽³⁾ Art. 18 rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu.

⁽⁴⁾ Art. 92 ust. 8 rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu.

⁽⁵⁾ Art. 92 ust. 4 rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu.

⁽⁶⁾ Art. 98 ust. 4 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2019/715.

⁽⁷⁾ Sprawozdania roczne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za rok budżetowy 2018.

⁽⁸⁾ Pkt 3.35 sprawozdania rocznego dotyczącego agencji UE za rok budżetowy 2018.

Ramka 1

Definicja zobowiązania warunkowego

Zobowiązanie warunkowe oznacza:

możliwe zobowiązanie powstałe w wyniku przeszłych zdarzeń, którego istnienie potwierdzi dopiero wystąpienie lub niewystąpienie jednego lub większej liczby niepewnych przyszłych zdarzeń, nad którymi Unia Europejska nie ma pełnej kontroli;

lub bieżące zobowiązanie powstałe w wyniku przeszłych zdarzeń, które nie jest ujmowane w sprawozdaniu finansowym, ponieważ nie jest prawdopodobne, aby w celu realizacji zobowiązania konieczny był wypływ środków zawierających w sobie korzyści ekonomiczne lub potencjał usługowy, lub ponieważ kwoty zobowiązania nie można wycenić wystarczająco wiarygodnie.

7. Aby określić, czy dane zobowiązanie warunkowe musi zostać ujawnione lub czy należy przewidzieć odnośną rezerwę, należy ocenić prawdopodobieństwo wypływu środków. Jeśli wypływ środków w przyszłości jest:

- pewny, należy wykazać zobowiązanie;
- prawdopodobny, należy uwzględnić rezerwę;
- możliwy, należy wykazać zobowiązanie warunkowe;
- mało prawdopodobny, nie należy niczego wykazywać.

8. Jednolita Rada, Komisja i Rada określiły bardziej szczegółowo te progi prawdopodobieństwa we własnych zasadach rachunkowości. Zgodnie z praktykami obowiązującymi w branży Jednolita Rada i Rada jako „mało prawdopodobne” definiują zdarzenia o prawdopodobieństwie wystąpienia mniejszym niż 10 %, a jako „możliwe” zdarzenia o prawdopodobieństwie wystąpienia mieszczącym się w zakresie między 10 % a 50 % (zob. tabela 1). Komisja tymczasem za „mało prawdopodobne” uznaje zdarzenia o prawdopodobieństwie wystąpienia mniejszym niż 20 %, za „możliwe” natomiast zdarzenia o prawdopodobieństwie wystąpienia mieszczącym się w zakresie między 20 % a 50 %.

Tabela 1

Progi prawdopodobieństwa zdefiniowane przez odpowiednie organy UE

Organ UE	Zdarzenie mało prawdopodobne	Zdarzenie możliwe	Zdarzenie prawdopodobne	Zdarzenie pewne
Jednolita Rada	< 10 %	≥ 10 % do ≤ 50 %	> 50 % do < 100 %	100 %
Komisja	< 20 %	≥ 20 % do ≤ 50 %	> 50 % do < 100 %	100 %
Rada	< 10 %	≥ 10 % do ≤ 50 %	> 50 % do < 100 %	100 %

Źródło: Praktyki księgowe obowiązujące w Jednolitej Radzie, Komisji oraz Radzie.

9. Dowody kontroli objęły informacje zebrane w ramach spotkań i wywiadów z pracownikami oraz w toku przeglądu m. in. dokumentów będących w posiadaniu Jednolitej Rady i Komisji, dokumentów przekazanych przez niezależnego audytora zewnętrznego Jednolitej Rady⁽⁹⁾, oświadczeń zewnętrznych kancelarii prawnych, a także ogólnodostępnych danych.

10. Zgodnie ze stanem na 21 czerwca 2019 r. przeciwko Jednolitej Radzie i Komisji toczyły się postępowania sądowe w związku z wykonywaniem przez nie zadań na mocy rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu (zob. tabela 2). Rada natomiast nie była stroną żadnego toczącego się postępowania sądowego. W celu skontrolowania powiązanych z tymi postępowaniami zobowiązań warunkowych Trybunał dokonał doboru próby spraw sądowych toczących się przed sądami Unii i przeprowadził przegląd stosownej dokumentacji tych spraw.

⁽⁹⁾ Zgodnie z art. 104 ust. 1 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2019/715 roczne sprawozdanie finansowe sprawdza niezależny audytor zewnętrzny. Zgodnie z art. 287 ust. 1 TFUE przy sporządzaniu specjalnego sprawozdania rocznego dotyczącego organu Unii Trybunał uwzględnia prace audytowe przeprowadzone przez niezależnego audytora zewnętrznego.

Tabela 2

Postępowania sądowe przeciwko Jednolitej Radzie lub Komisji w związku z wykonywaniem przez nie zadań na mocy rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu (stan na maj 2019 r.)

Przedmiot sprawy	Liczba spraw toczących się przed sądami Unii	Liczba spraw toczących się przed sądami krajowymi lub postępowaniach administracyjnych	Punkt sprawozdania
Restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja BPE	102	1 325	18, 19, 25, 26, 30–32, 56–59
Decyzja o nieprzeprowadzeniu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji ABLV	2	Nie dotyczy	27, 28
Procedura niepogarszania sytuacji wierzycieli w odniesieniu do BPE	0	0	34–37
Składki <i>ex ante</i>	16	625	38–48, 59
Składki administracyjne	0	Nie dotyczy	49–52

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych przekazanych przez Jednolitą Radę i Komisję. Więcej szczegółowych informacji można znaleźć w odpowiednim rozdziale.

11. Jak wynika z uprawnień przyznanych Trybunałowi w Traktatach i rozporządzeniu w sprawie jednolitego mechanizmu, Jednolita Rada, Komisja i Rada mają obowiązek przekazać Trybunałowi wszystkie informacje i dokumenty, które Trybunał uzna za istotne do wykonania powierzonych mu zadań⁽¹⁰⁾. Niemniej zarówno Jednolita Rada, jak i Komisja nałożyły na kontrolerów Trybunału wymóg, by przegląd próby dokumentów dokonano w ich siedzibach, i uzasadniły to koniecznością ochrony informacji poufnych. Taka organizacja pracy oznaczała, że na potrzeby zadania trzeba było przeznaczyć więcej zasobów. Podczas gdy Jednolita Rada nałożyła na kontrolerów Trybunału wspomniane wyżej wymogi, dopuszcza jednocześnie, by jej pracownicy oraz określone podmioty zewnętrzne, którym zleciła zadania, wykonywali pracę zdalnie z bezpośrednim dostępem do serwerów i posiadanych przez nią informacji poufnych.

UWAGI**Część I – Zobowiązania warunkowe Jednolitej Rady**

12. W oświadczeniu do rocznego sprawozdania finansowego za rok budżetowy 2018 księgowy Jednolitej Rady potwierdził, że wszystkie zobowiązania warunkowe, o których mowa w art. 92 ust. 4 rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu, zostały ujęte w sprawozdaniu. W sprawozdaniu dotyczącym sprawozdania finansowego Rady za 2018 r. niezależny audytor zewnętrzny stwierdził, że zyskał wystarczającą pewność w odniesieniu do zobowiązań warunkowych. Ponadto na podstawie dostępnych informacji przychylił się do oceny Jednolitej Rady, że nie ma konieczności zapewnienia rezerw w związku ze sporami prawnymi.

13. W porównaniu z sytuacją w połowie 2018 r. Jednolita Rada posunęła naprzód prace nad wytycznymi w zakresie rachunkowości dotyczącymi odwołań w postępowaniach administracyjnych oraz spraw sądowych⁽¹¹⁾. Wytyczne sporządzono zgodnie z obowiązującymi standardami (zob. pkt 6). Stosowne terminy zostały zdefiniowane zgodnie z praktyką stosowaną w branży (zob. pkt 8). Księgowy wykorzystał te wytyczne przy sporządzaniu ostatecznego rocznego sprawozdania finansowego za 2018 r. Ponieważ zobowiązania warunkowe odzwierciedlają ryzyko finansowe, na które narażona jest Jednolita Rada, zgodnie z wytycznymi w zakresie rachunkowości, które opierają się na obowiązujących standardach, konieczne jest ujawnienie przynajmniej następujących informacji:

- szacowany wpływ finansowy zobowiązania,
- przesłanki świadczące o istnieniu niepewności co do kwoty lub terminu wypływu środków,
- prawdopodobieństwo uzyskania zwrotów.

14. Na sprawozdanie finansowe Jednolitej Rady składają się dwie części (zob. rys. 1). W części I omówiona jest bieżąca działalność Jednolitej Rady. Działalność ta jest finansowana za pomocą rocznych składek administracyjnych pobieranych od wszystkich banków, które wykorzystuje się na pokrycie kosztów administracyjnych i operacyjnych Jednolitej Rady. Część II natomiast dotyczy jednolitego funduszu, którym zarządza Jednolita Rada. Fundusz finansowany jest przez banki za pośrednictwem rocznych składek *ex ante* pobieranych aż do osiągnięcia założonego poziomu docelowego. Ponadto w pewnych okolicznościach Jednolita Rada może pobierać składki *ex post*. W razie konieczności środki finansowe jednolitego funduszu mogą zostać wykorzystane na potrzeby wsparcia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji za pośrednictwem specjalnych narzędzi. Musi być przy tym spełniony szereg warunków⁽¹²⁾.

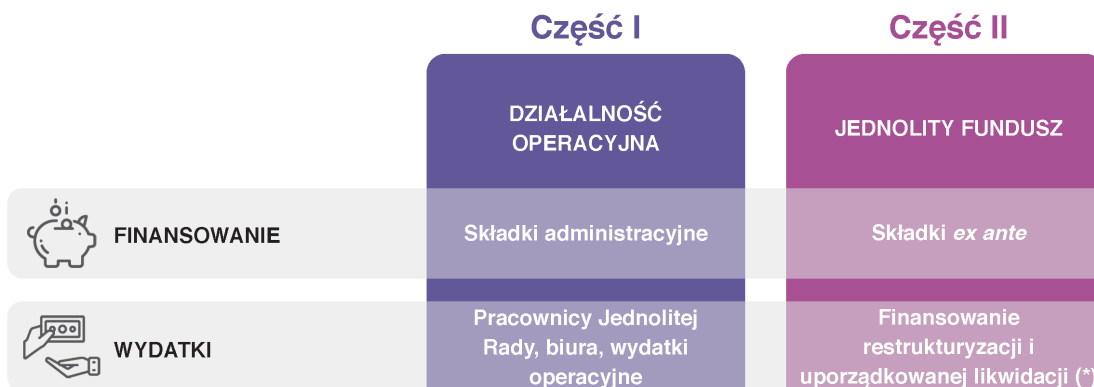
⁽¹⁰⁾ Art. 287 ust. 3 TFUE oraz art. 92 ust. 8 rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu.

⁽¹¹⁾ Było to pierwsze zalecenie w sprawozdaniu Trybunału dotyczącym zobowiązań warunkowych za 2017 r.

⁽¹²⁾ Zob. art. 76 rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu.

Rys. 1

Budżet Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji



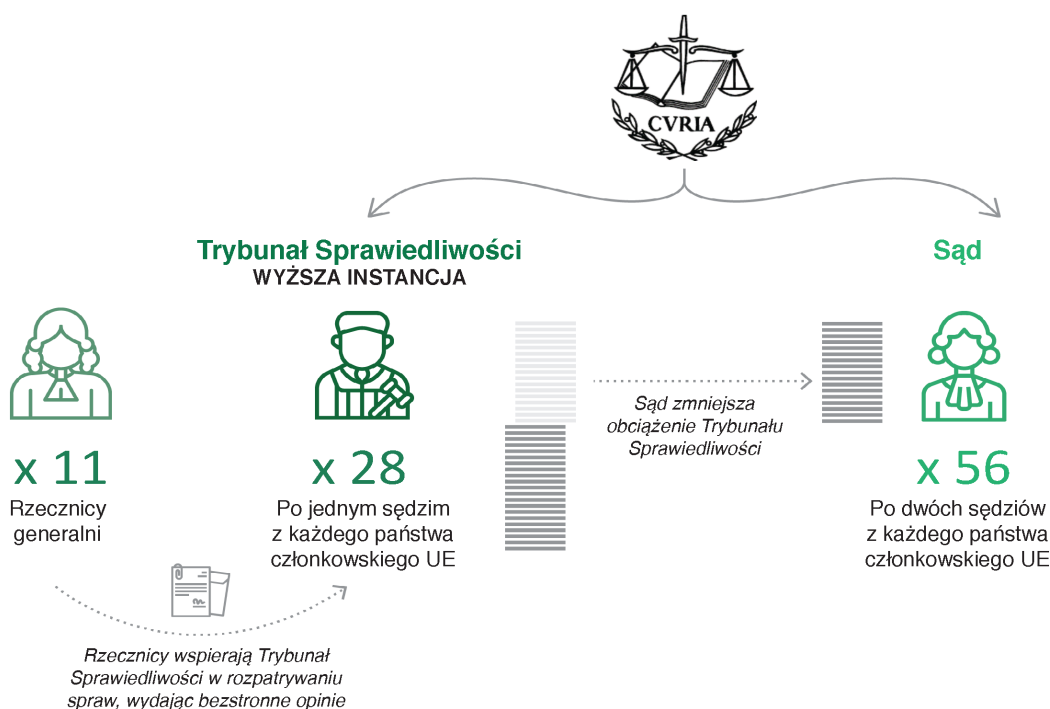
(*) Podlega pewnym ograniczeniom.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rozporządzenia (UE) nr 806/2014.

15. Ponieważ w punktach poniżej jest mowa o postępowaniach sądowych toczących się przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) (zob. rys. 2), należy w tym miejscu przypomnieć strukturę i organizację pracy TSUE. Na TSUE składają się dwa organy sądowe – Trybunał Sprawiedliwości i Sąd. W Trybunale Sprawiedliwości sprawy przydziela się rzecznikom generalnym, którzy wydają opinie mające wspierać Trybunał Sprawiedliwości w rozpatrywaniu spraw.

Rys. 2

Struktura Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

16. Sąd utworzono z myślą o zmniejszeniu obciążenia Trybunału Sprawiedliwości. Rozpatruje on głównie skargi wniesione przez osoby fizyczne i przedsiębiorstwa przeciwko aktom prawnym Unii i aktom regulacyjnym, które bezpośrednio tych podmiotów dotyczą, a także skargi o odszkodowanie za szkody wyrządzone przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii. Od wyroków Sądu można odwołać się do Trybunału Sprawiedliwości w terminie dwóch miesięcy, przy czym odwołania muszą ograniczać się do kwestii prawnych.

17. W punktach poniżej omówiono zobowiązania warunkowe wykazane przez Jednolitą Radę, jak również istotne kwestie dotyczące potencjalnych zobowiązań warunkowych.

Zobowiązania warunkowe związane z postępowaniami sądowymi wszczętymi w następstwie decyzji dotyczących restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji

18. Dnia 7 czerwca 2017 r. przeprowadzono pierwszą i jak dotąd jedyną operację restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banku na szczeblu UE. Objęła ona Banco Popular Español S.A. (BPE). Jednolita Rada przyjęła program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a Komisja ten program zatwierdziła. Oceniono, że BPE jest instytucją na progu upadłości lub zagrożoną upadłością. Jednolita Rada stwierdziła, że nie ma racjonalnych podstaw, by oczekiwać, że jakiegokolwiek alternatywne środki sektora prywatnego zapobiegłyby upadłości BPE, oraz że restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja leży w interesie publicznym. W rezultacie doszło do umorzenia i konwersji instrumentów kapitałowych i sprzedaży banku za 1 euro (zob. ramka 2).

Ramka 2

Podsumowanie głównych aspektów decyzji Jednolitej Rady w sprawie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banco Popular Español S.A.

- | |
|--|
| 1) Umorzenie i konwersja instrumentów kapitałowych o wartości 4 130 mln euro na mocy art. 21 rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu: <ul style="list-style-type: none"> — kapitał podstawowy: 2 098 mln euro, — instrumenty dodatkowe w Tier I: 1 347 mln euro, — instrumenty w Tier II: 685 mln euro. |
| 2) Zbycie działalności na rzecz Banco Santander S.A. za kwotę 1 euro na mocy art. 24 rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu. |

Źródło: Decyzja Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji z dnia 7 czerwca 2017 r. (SRB/EES/2017/08).

19. W związku z tą pierwszą decyzją w sprawie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz późniejszymi decyzjami Jednolitej Rady o nieobjęciu dwóch banków ABLV restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją (zob. pkt 27) przeciwko Jednolitej Radzie i Komisji wniesiono szereg skarg sądowych (zob. tabela 3).

Tabela 3

Postępowania sądowe przeciwko Jednolitej Radzie lub Komisji toczone się przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej zgodnie ze stanem na maj 2019 r.

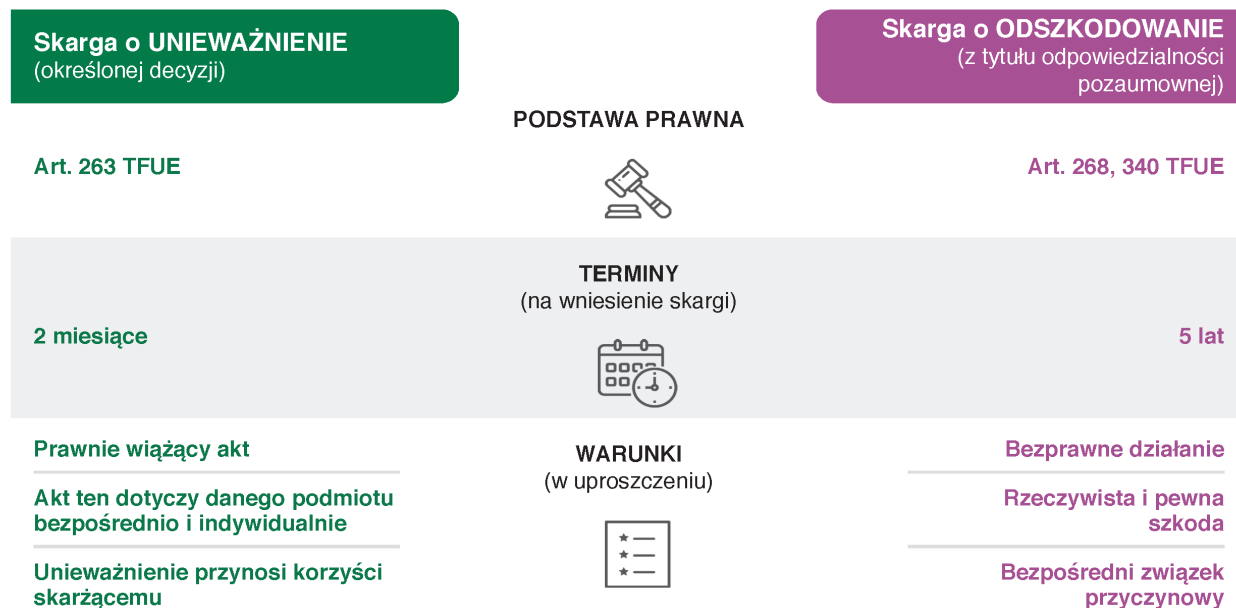
Przedmiot sprawy	Liczba spraw wniesionych wspólnie przeciwko Jednolitej Radzie i Komisji	Liczba spraw wniesionych wyłącznie przeciwko Jednolitej Radzie	Liczba spraw wniesionych wyłącznie przeciwko Komisji	Ogółem
Decyzja w sprawie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banco Popular Español S.A.	29	72	1	102
Decyzja dotycząca ABLV Bank AS oraz ABLV Bank Luxembourg	0	2	0	2
OGÓŁEM	29	74	1	104

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych Jednolitej Rady.

20. Istnieje szereg środków prawnych, z których mogą skorzystać osoby fizyczne i prawne, by odwołać się od decyzji instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii (zob. rys. 3). Jednym z tych środków jest skarga o unieważnienie takiej prawnie wiążącej decyzji, która jest skierowana do danej osoby lub dotyczy danej osoby bezpośrednio i indywidualnie. Aby doprowadzić do unieważnienia decyzji podjętej przez UE lub jeden z organów unijnych, skarżący muszą wnieść skargę w terminie dwóch miesięcy od opublikowania odnośnej decyzji⁽¹³⁾. W związku z powyższym większość skarg złożono w terminie dwóch miesięcy od opublikowania decyzji w sprawie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji i wnoszono jedynie o unieważnienie tej decyzji. Należy zauważyć przy tym, że niektórzy skarżący utrzymują, iż będą mieli prawo do odszkodowania w przypadku, gdy decyzja Jednolitej Rady zostanie unieważniona⁽¹⁴⁾. Zgodnie z unijnym orzecznictwem skargi o unieważnienie i skargi o odszkodowanie służą jednak różnym celom. Z tego względu nie wydaje się, by wspomniane skargi miały prowadzić do powstania zobowiązań warunkowych innych niż koszty prawne.

Rys. 3

Dostępne środki prawne umożliwiające odwołanie się od decyzji instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie TFUE i orzecznictwa.

21. Innym rodzajem środka prawnego jest skarga o odszkodowanie, w której zgłasza się roszczenie z tytułu odpowiedzialności pozaumownej Unii. Zainteresowane strony mogą występować z roszczeniami odszkodowawczymi wobec UE w oparciu o rzekomą odpowiedzialność pozaumowną⁽¹⁵⁾ jedynie w terminie pięciu lat. Aby dojść swoich roszczeń odszkodowawczych, skarżący muszą wykazać wystarczająco poważne naruszenie przez instytucję przepisu prawa przyznającego uprawnienia jednostkom, rzeczywistą stratę poniesioną przez skarżącego oraz bezpośredni związek przyczynowy między czynem bezprawnym a szkodą. Zgodnie ze stanem na koniec maja 2019 r. spośród 102 spraw spornych dotyczących decyzji w sprawie przyjęcia lub nieprzyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w 23 przypadkach skarżący nie tylko wnosili o unieważnienie decyzji w sprawie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, ale występowali jednocześnie z roszczeniem odszkodowawczym za rzekomo poniesione szkody. W 13 skargach spośród wspomnianych 102 zgłoszono wyłącznie takie roszczenie.

22. Niektórzy ze skarżących podnieśli w swoich skargach o unieważnienie lub o odszkodowanie zarzut niezgodności z prawem⁽¹⁶⁾ (zob. rys. 4). Utrzymują oni, że ramy prawne stanowiące podstawę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji BPE, takie jak przepisy rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu, są niezgodne z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) i Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej. Jeśli sądy UE przychyliły się do tej argumentacji, przepisy prawne będące przedmiotem sporu mogą zostać w konsekwencji uznane za niemające zastosowania. Niektórzy skarżący zaskarżyli ponadto decyzję EBC w sprawie statusu instytucji będącej na progu upadłości lub zagrożonej upadłością. Zobowiązania warunkowe EBC nie wchodzą jednak w zakres niniejszej kontroli (zob. pkt 4). Ponadto wniesiono skargi o unieważnienie decyzji Komisji w sprawie zatwierdzenia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (zob. tabela 3 oraz pkt 54) oraz odnośnej decyzji wykonawczej podjętej przez krajowy organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w Hiszpanii, Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB).

⁽¹³⁾ W art. 263 TFUE zdefiniowano ten termin jako dwa miesiące od daty publikacji aktu lub jego notyfikowania skarżącemu lub, w razie ich braku, od daty powzięcia przez niego wiadomości o tym akcie.

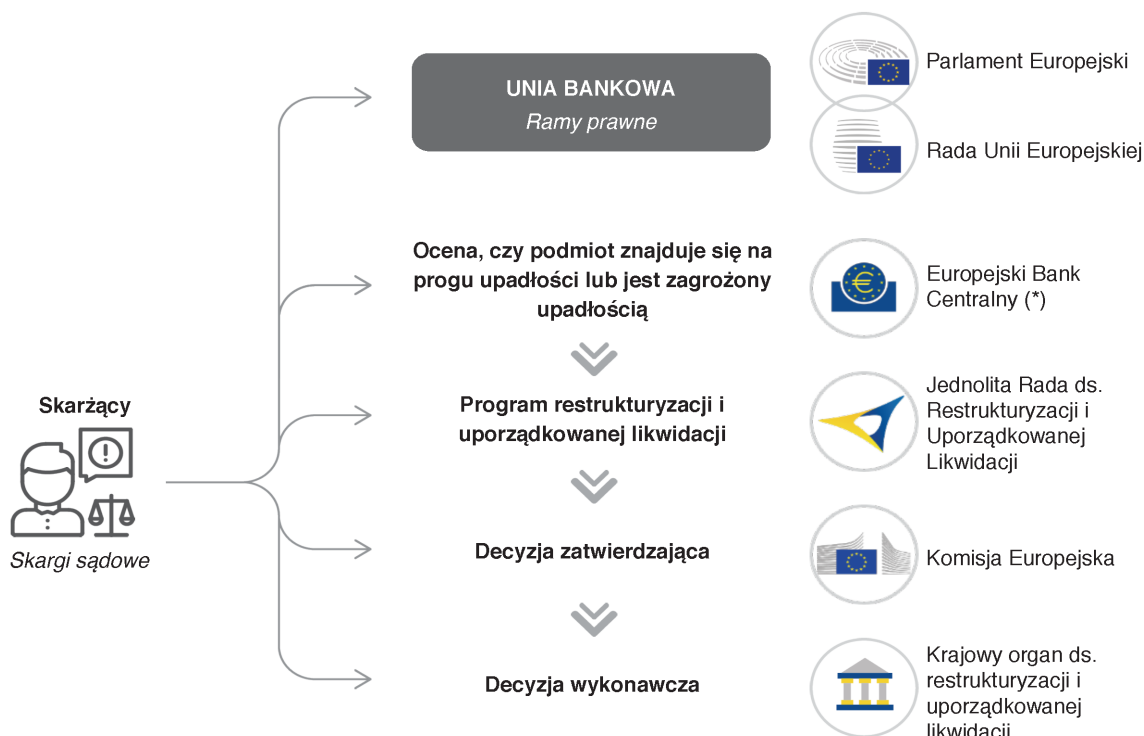
⁽¹⁴⁾ Zob. art. 85 ust. 4 dyrektywy 2014/59/UE.

⁽¹⁵⁾ Art. 268 TFUE, art. 87 ust. 5 rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu oraz art. 46 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

⁽¹⁶⁾ Art. 277 TFUE.

Rys. 4

Proces decyzyjny prowadzący do restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz trwające spory prawne



(*) EBC nie jest objęty zakresem niniejszej kontroli; w wyjątkowych przypadkach ocenę, czy instytucja znajduje się na progu upadłości lub jest zagrożona upadłością, może przeprowadzić Jednolita Rada.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie obowiązujących ram prawnych.

23. Każde postępowanie sądowe rozpoczyna się od wniesienia skargi przez skarżącego. W skardze podnosi się zarzuty i wskazuje argumenty na ich poparcie, a także żądania skarżącego. W terminie dwóch miesięcy⁽¹⁷⁾ strona pozwana jest zobowiązana złożyć pisemną odpowiedź na skargę. Zazwyczaj skarżący może wówczas przedstawić replikę do odpowiedzi na skargę, strona pozwana natomiast – duplikę do odpowiedzi. Strony, które są w stanie wykazać interes w rozstrzygnięciu sprawy, mogą uczestniczyć w postępowaniu w charakterze interwenienta, składając uwagi na poparcie wniosków jednej ze stron. Ponadto sądy UE mogą uznać, że należy zadać stronom szczegółowe pytania, a strony mają na te pytania obowiązek odpowiedzieć. Po zakończeniu procedury pisemnej sądy UE mogą zdecydować o zorganizowaniu posiedzenia jawnego w ramach procedury ustnej w TSUE. Następnie sędziowie uczestniczą w naradzie i ogłaszają wyrok na posiedzeniu jawnym (zob. rys. 5).

Rys. 5

Typowy przebieg spraw wniesionych do TSUE

PROCEDURA PISEMNA



Skarga



Odpowiedź na skargę



Pisemne odpowiedzi



Posiedzenie w ramach procedury ustnej



Wyrok

POSIEDZENIE JAWNE

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

⁽¹⁷⁾ W wyjątkowych okolicznościach termin ten może zostać przedłużony na uzasadniony wniosek strony pozwanej, zgodnie z art. 81 regulaminu postępowania przed Sądem (Dz.U. L 105 z 23.4.2015, s. 1). Taka sytuacja miała miejsce w większości spraw dotyczących restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji BPE.

24. Zgodnie z danymi za okres do 2018 r. średni okres trwania wszystkich postępowań sądowych przed TSUE wynosił około 18 miesięcy⁽¹⁸⁾. Okres rozpatrywania spraw przed Sądem wynosił natomiast około 20 miesięcy. Ze względu na liczbę i złożoność spraw dotyczących restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji BPE i podobieństwo podniesionych zarzutów Sąd rozpoznał i wybrał sześć spraw pilotażowych, których rozpatrywanie przeszło do drugiego etapu procedury pisemnej i do etapu procedury ustnej⁽¹⁹⁾. W ramach tych sześciu postępowań Jednolita Rada występuje samodzielnie jako strona pozwana w dwóch postępowaniach, Komisja – w jednym, w trzech pozostałych natomiast Komisja i Jednolita Rada są wspólnie stroną pozwaną. Sąd zawiesił rozpatrywanie wszystkich pozostałych spraw do momentu wydania ostatecznego wyroku w sześciu sprawach pilotażowych. Choć większość skarg wniesiono latem 2017 r., postępowania w przeważającej części spraw pilotażowych wciąż się toczą⁽²⁰⁾.

25. Na potrzeby ostatecznego rocznego sprawozdania finansowego za 2018 r. służba prawna Jednolitej Rady oceniła, że wpływ środków ekonomicznych w wyniku nierozstrzygniętych spraw dotyczących BPE jest „mało prawdopodobny”, i w związku z tym Jednolita Rada nie wykazała żadnych zobowiązań warunkowych. Tego rozstrzygnięcia służba prawna Jednolitej Rady nie dokonała w oparciu o argumentację czy stosowne uzasadnienie co do tego, czy uznano, że wpływ środków ekonomicznych jest mało prawdopodobny.

26. Trybunał odnotowuje, że sprawa BPE była pierwszym przypadkiem przeprowadzenia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przez Jednolitą Radę. Wprawdzie wniesione zostały liczne skargi, nie wydano jednak jeszcze żadnego wyroku i w związku z tym brak jest orzecznictwa na szczeblu UE. Z przeglądu dowodów kontroli przeprowadzonego przez Trybunał wynika, że skarżący utrzymują, iż spełnione są trzy warunki konieczne do zaistnienia pozaumownej odpowiedzialności Unii. Choć na obecnym etapie trudno przewidzieć wynik tych postępowań sądowych ze względu na złożony, wysoce szczegółowy system prawny bez precedensu stworzony na podstawie nowych ram regulujących restrukturyzację i uporządkowaną likwidację, Trybunał w toku analizy dowodów kontroli nie znalazł jednak żadnych dowodów, które podważyłyby wniosek sformułowany przez Jednolitą Radę.

27. Obok pierwszej wspomnianej decyzji Jednolita Rada ogłosiła ponadto 24 lutego 2018 r., że nie podejmie działań w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wobec ABLV Bank AS oraz powiązanego podmiotu zależnego ABLV Bank Luxembourg, ponieważ takie działanie nie leżałoby w interesie publicznym⁽²¹⁾. Decyzję tę Jednolita Rada podjęła po tym, jak Europejski Bank Centralny uznał te banki za znajdujące się na progu upadłości lub zagrożone upadłością ze względu na istotne pogorszenie sytuacji w zakresie płynności⁽²²⁾. W maju 2018 r. Jednolitą Radę poinformowano o dwóch skargach wniesionych do Sądu przeciwko tej decyzji o niepodejmowaniu działań. Spraw tych wciąż nie rozstrzygnięto, a Jednolita Rada oceniła, że wpływ środków ekonomicznych w związku z tymi nierozstrzygniętymi sprawami jest „mało prawdopodobny”⁽²³⁾, i w związku z tym nie wykazała żadnych zobowiązań warunkowych. Nie oczekuje się, że Sąd wyda jakikolwiek wyrok w tych sprawach w 2019 r.

28. Trybunał uznaje, że zobowiązania warunkowe inne niż koszty sądowe nie muszą być uwzględniane, ponieważ obydwu skarżących zwraca się do Sądu wyłącznie o unieważnienie decyzji Jednolitej Rady.

29. Rozporządzenie w sprawie jednolitego mechanizmu⁽²⁴⁾ stanowi, że po wydaniu decyzji w sprawie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w pewnych okolicznościach Jednolita Rada może być zmuszona zrekomensować krajowym organom ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji odszkodowanie, które zasądził od nich sąd krajowy. Z tego względu jest istotne, aby Jednolita Rada była poinformowana o nierozstrzygniętych sprawach o odszkodowanie toczących się przeciwko krajowym organom ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w państwach członkowskich uczestniczących w mechanizmie.

30. Każdy program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przyjęty przez Jednolitą Radę i zatwierdzony przez Komisję musi zostać wdrożony na szczeblu krajowym. W związku z tym po zatwierdzeniu przez Komisję takiego programu dotyczącego BPE hiszpański krajowy organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (FROB) wydał 7 czerwca 2017 r. odpowiednią decyzję wykonawczą⁽²⁵⁾. W związku z tą decyzją wniesiono szereg odwołań w postępowaniach administracyjnych, zgłoszono roszczenia z tytułu odpowiedzialności i wszczęto postępowania sądowe. Decyzja wykonawcza została wydana w oparciu o prawo krajowe i w związku z tym podlega kontroli sądów krajowych. FROB przedstawia Jednolitej Radzie miesięczne sprawozdania na temat wdrażania programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz na temat wszelkich powiązanych z nim odwołań i roszczeń.

⁽¹⁸⁾ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, sprawozdanie roczne za 2018 r., s. 18.

⁽¹⁹⁾ Sprawozdanie roczne Jednolitej Rady za 2018 r., sekcja 5.4.1.

⁽²⁰⁾ Dnia 25 października 2019 r. Sąd odrzucił skargę w sprawie pilotażowej T-557/17 jako niedopuszczalną.

⁽²¹⁾ W rozporządzeniu w sprawie jednolitego mechanizmu przewidziano, że w normalnych warunkach banki powinny zostać zlikwidowane w ramach krajowych postępowań upadłościowych. Wyjątkiem od tej zasady jest restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja, gdy leży ona w interesie publicznym.

⁽²²⁾ Ocena mająca na celu stwierdzenie, czy instytucja znajduje się na progu upadłości lub jest zagrożona upadłością, przyjęta przez EBC 23 lutego: https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.2019_FOLTF_assessment_ABLV_Bank_AS~48046b4adb.en.pdf.

⁽²³⁾ Ostateczne roczne sprawozdanie finansowe Jednolitej Rady, ppkt J, s. 35.

⁽²⁴⁾ Art. 87 ust. 4 rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu.

⁽²⁵⁾ Decyzja przyjęta 7 czerwca 2017 r. przez Komitet Zarządzający FROB w sprawie Banco Popular Español S.A.: http://www.frob.es/en/Lists/Contentos/Attachments/419/ProyectedoAcuerdoreducido_EN_v1.pdf.

31. Do końca 2018 r. wpłynęło 115 odwołań w postępowaniu administracyjnym dotyczących wspomnianej decyzji wykonawczej podjętej przez FROB. Wszystkie te odwołania zostały oddalone. Otrzymał ponadto 1 063 wnioski o wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie pozaumownej odpowiedzialności państwa zgodnie z hiszpańskimi przepisami krajowymi. Wniesiono także 262 skargi sądowe przeciwko FROB. Należy jednak zwrócić uwagę, że te postępowania sądowe zostały zawieszane przez hiszpański sąd Audiencia Nacional do momentu, aż Sąd nie wyda orzeczenia w sprawie legalności przedmiotowej decyzji dotyczącej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz w sprawie powiązanych z nią aspektów, takich jak poufność odnośnych dokumentów administracyjnych.

32. Na wniosek Jednolitej Rady FROB ocenił prawdopodobieństwo wpływu środków w wyniku postępowań administracyjnych i uznał je za małe. Poinformował jednocześnie Jednolitą Radę, że nie jest w stanie wstępnie przewidzieć wyniku zawieszonych postępowań sądowych, ponieważ zależy on w dużej mierze od wyniku postępowań prowadzonych na szczelbu UE.

33. Obok opisanych powyżej postępowań sądowych w związku z restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją BPE wniesiono kilka skarg do komisji odwoławczej Jednolitej Rady⁽²⁶⁾. Ponieważ skargi te dotyczyły tylko dostępu do dokumentów, nie mogą one skutkować powstaniem zobowiązań warunkowych.

Zobowiązania warunkowe związane z zasadą nie pogarszania sytuacji wierzycieli

34. Z myślą o zabezpieczeniu podstawowych praw własności⁽²⁷⁾ w rozporządzeniu w sprawie jednolitego mechanizmu wprowadzono przepis, że w wyniku restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji żaden wierzyciel nie może znaleźć się w sytuacji gorszej niż ta, w której znalazłby się, gdyby przeprowadzono standardowe postępowanie upadłościowe. Zgodnie z zasadą nie pogarszania sytuacji właścicieli⁽²⁸⁾ wszyscy wierzyciele, którzy zostaliby lepiej potraktowani w ramach standardowego postępowania upadłościowego, muszą otrzymać rekompensatę z jednolitego funduszu⁽²⁹⁾. Aby ocenić sposób potraktowania wierzycieli i udziałowców, należy przeprowadzić wycenę wspomnianej różnicy w traktowaniu (zob. ramka 3).

Ramka 3

Wycena różnicy w traktowaniu

Po każdym procesie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji niezależny podmiot wyceniający przeprowadza wycenę różnicy w traktowaniu, aby ustalić, czy udziałowcy i wierzyciele, w stosunku do których podjęto działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, są uprawnieni do odpowiedniej rekompensaty. Wycenę tego rodzaju często określa się mianem „wyceny 3”. Na potrzeby wyceny różnicy w traktowaniu przyjmuje się, że zamiast restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji dany bank zostałby objęty standardowym postępowaniem upadłościowym zgodnie z przepisami krajowego prawa upadłościowego w dniu, w którym rozpoczęto restrukturyzację i uporządkowaną likwidację. Następnie porównuje się skutki, jakie takie standardowe postępowanie miałyby dla wierzycieli i udziałowców, ze skutkami restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

Źródło: Analiza Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, na podstawie rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu.

35. W dniu 13 czerwca 2018 r. Jednolita Rada ogłosiła, że otrzymała od niezależnego podmiotu wyceniającego, Deloitte, sprawozdanie w sprawie wyceny różnicy w traktowaniu w odniesieniu do procesu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji BPE. Na podstawie wyników tej wyceny i w oparciu o wstępny wniosek, że żaden wierzyciel nie znalazłby się w lepszej sytuacji w ramach krajowego postępowania upadłościowego, Jednolita Rada opublikowała 6 sierpnia 2018 r. komunikat dotyczący wstępnej decyzji o niewypłaceniu rekompensaty udziałowcom i wierzycielom, którzy odczuli skutki działań w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji BPE⁽³⁰⁾. Jednolita Rada szacuje, że sytuacja ta dotyczy około 300 000 osób⁽³¹⁾.

⁽²⁶⁾ Zgodnie z art. 85 rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu od niektórych decyzji Jednolitej Rady, np. dotyczących składek administracyjnych i dostępu do dokumentów, przysługuje odwołanie do komisji odwoławczej Jednolitej Rady.

⁽²⁷⁾ Art. 17 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

⁽²⁸⁾ Art. 15 ust. 1 lit. g) rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu.

⁽²⁹⁾ Art. 20 ust. 16 oraz art. 76 ust. 1 lit. e) rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu.

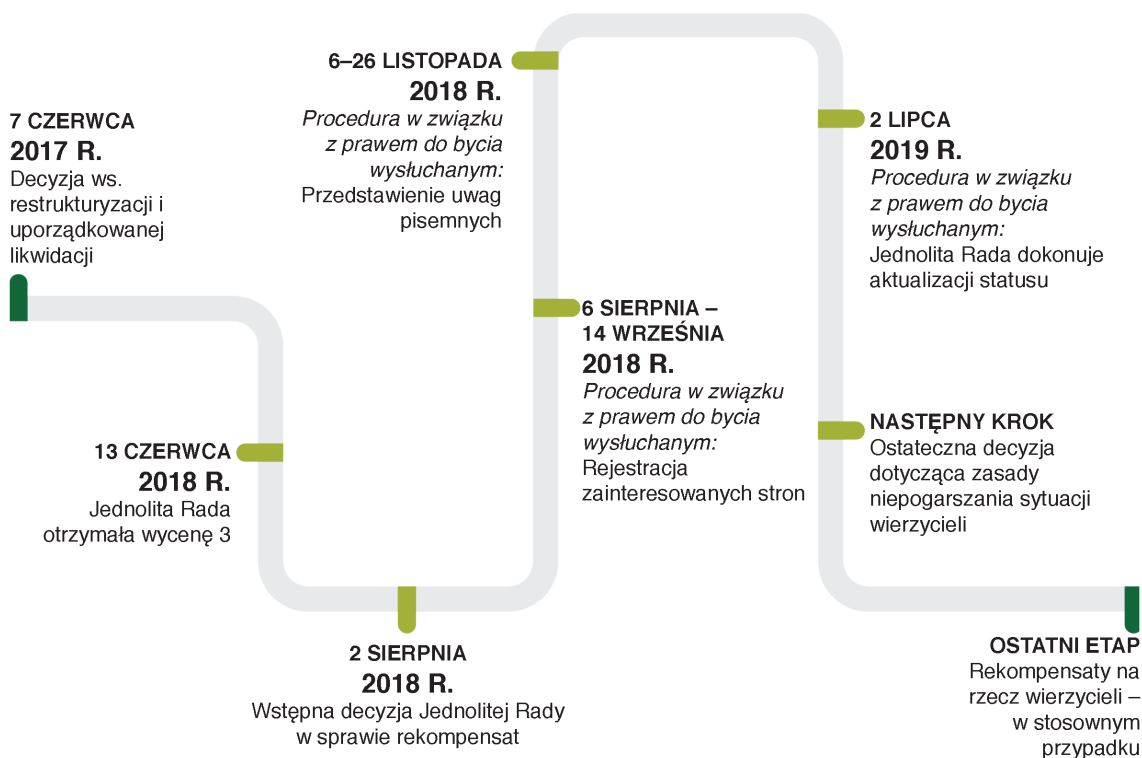
⁽³⁰⁾ Komunikat Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji z dnia 2 sierpnia 2018 r. dotyczący wstępnej decyzji w sprawie konieczności przyznania rekompensaty akcjonariuszom i wierzycielom, w stosunku do których zastosowano działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do Banco Popular Español S.A., i rozpoczęciu procedury w związku z prawem do bycia wysłuchanym (SRB/EES/2018/132).

⁽³¹⁾ Sprawozdanie roczne Jednolitej Rady za 2018 r., przypis 16, s. 32.

36. Jednolita Rada rozpoczęła następnie procedurę w związku z prawem do bycia wysłuchanym ⁽³²⁾, którą objęła zainteresowanych wierzycieli i udziałowców (zob. rys. 6). Pozwoliło to zarejestrowanym stronom lub przedstawicielom tych stron złożyć w dniach 6–26 listopada 2018 r. uwagi na piśmie w odniesieniu do wstępnej decyzji o nieprzyznaniu im rekompensaty oraz w odniesieniu do argumentów leżących u podstaw tej decyzji. Jednolita Rada poinformowała, że obecnie dokonuje przeglądu uwag złożonych przez około 12 000 zarejestrowanych indywidualnych stron ⁽³³⁾ oraz że uwagi te zostaną należycie uwzględnione przy podejmowaniu ostatecznej decyzji w sprawie konieczności wypłacenia rekompensaty podmiotom, które odczuły skutki odnośnych działań.

Rys. 6

Przebieg procedury niepogarszania sytuacji wierzycieli w odniesieniu do Banco Popular Español S.A.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

37. Ponieważ nie podjęto jeszcze ostatecznej decyzji w sprawie rekompensaty, w sprawozdaniu finansowym za 2018 r. Jednolita Rada nie wykazała żadnych zobowiązań warunkowych w związku z zasadą niepogarszania sytuacji wierzycieli.

Zobowiązania warunkowe związane ze składkami banków na rzecz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji

38. Banki ze strefy euro są zobowiązane na mocy prawa do wnoszenia składek na rzecz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (zob. ramka 4).

Ramka 4

Jednolity fundusz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji

Poziom docelowy jednolitego funduszu określono jako co najmniej 1 % łącznej kwoty gwarantowanych depozytów na obszarze unii bankowej do końca 2023 r. Obliczona na podstawie wartości gwarantowanych depozytów na koniec 2018 r. kwota ta wyniosłaby około 60 mld euro. Aby osiągnąć wspomniany poziom docelowy, w 2019 r. pobrano roczne składki od 3 186 banków na łączną kwotę 7,8 mld euro. Zgodnie ze stanem na lipiec 2019 r. łączna zebrana kwota wynosi niemal 33 mld euro.

Źródło: Jednolita Rada.

⁽³²⁾ Zgodnie z art. 41 ust. 2. lit. a) Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

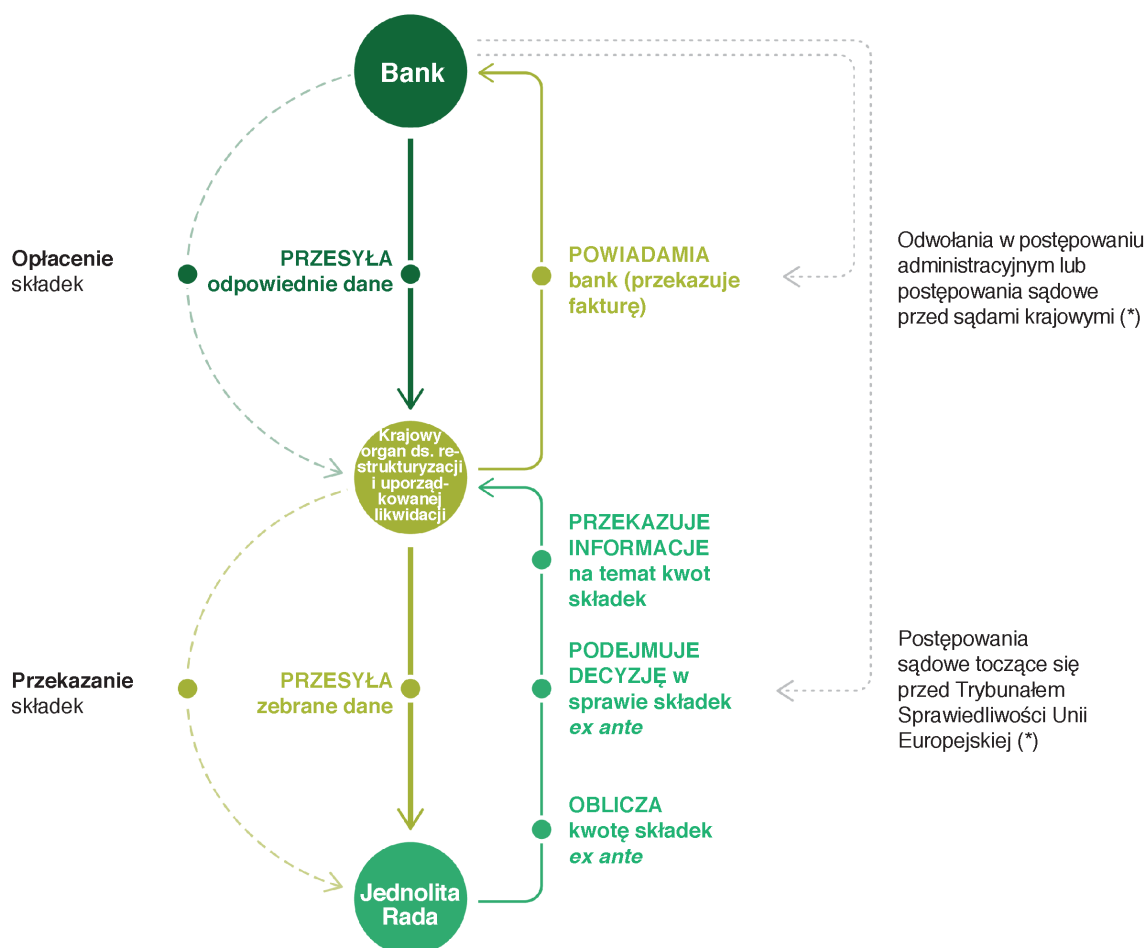
⁽³³⁾ Sprawozdanie roczne Jednolitej Rady za 2018 r., s. 32.

39. Składki *ex ante* za 2015 r. obliczyły i pobrały krajowe organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a następnie w styczniu 2016 r. przekazały je Jednolitej Radzie. Kwoty rocznych składek *ex ante* dostosowuje się w kolejnych latach, aż do 2023 r., w drodze potrącenia kwot już wpłaconych w 2015 r. Niektóre z krajowych organów nie przekazały pełnej kwoty składek za 2015 r. ze względu na działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji podjęte na szczeblu krajowym przed końcem 2015 r.

40. Poczawszy od 2016 r. Jednolita Rada oblicza składki samodzielnie w ścisłej współpracy z krajowymi organami ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Podstawą obliczania wysokości składki, którą musi uiścić dany bank, są składka ryczałtowa i składka skorygowana o ryzyko w przypadku większych instytucji. Wymaganych informacji dostarczają same banki za pośrednictwem krajowych organów. Jednolita Rada przesyła do każdego ze wspomnianych krajowych organów standardowy formularz zawierający wszystkie istotne informacje odnoszące się do każdego banku podlegającego kompetencjom Jednolitej Rady, w tym kwoty należnych składek *ex ante*, szczegółowe informacje obliczeniowe i dane bankowe leżące u podstaw obliczeń. Krajowe organy pobierają składki na podstawie obliczeń przedstawionych przez Jednolitą Radę, a następnie przekazują pobrane kwoty na rzecz jednolitego funduszu, którym zarządza Jednolita Rada (zob. rys. 7).

Rys. 7

Proces pobierania składek *ex ante* wraz ze stosownymi środkami prawnymi



(*) Zob. pkt 42.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie obowiązujących ram prawnych.

41. Szereg banków wniosło skargi administracyjne lub sądowe na decyzje dotyczące składek *ex ante*, które mają one uiścić. Skargi takie wniesiono łącznie w czterech państwach członkowskich. Większość banków wniosła skargi tego rodzaju w odniesieniu do stosownego zawiadomienia krajowego organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji⁽³⁴⁾,

⁽³⁴⁾ W zależności od ram prawnych obowiązujących w danym państwie członkowskim uczestniczącym w mechanizmie krajowe organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji informują banki za pośrednictwem aktu administracyjnego, decyzji administracyjnej lub zawiadomienia.

ponieważ dokument ten stanowi podstawę prawną do egzekwowania płatności. W rezultacie zgodnie ze stanem na 21 czerwca 2019 r. na szczeblu krajowym toczyło się 625 postępowań administracyjnych lub sądowych dotyczących składek *ex ante*. Niemniej ponieważ składki oblicza i określa Jednolita Rada, skarżący wnieśli również skargi sądowe do TSUE przeciwko decyzjom Jednolitej Rady dotyczącym składek *ex ante* za lata 2016–2018. Zgodnie ze stanem na 21 czerwca 2019 r. toczyło się 16 postępowań tego rodzaju – 15 spośród nich toczyło się przed Sądem, jedno natomiast stanowiło odwołanie od orzeczenia Sądu do Trybunału Sprawiedliwości. Ponadto jeden z sądów krajowych zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem prejudycjalnym o wykładnię przepisów prawa UE dotyczących składek *ex ante* ⁽³⁵⁾. Niemniej skarga nie została wniesiona przeciwko Jednolitej Radzie.

42. Jak wskazano powyżej, system stworzony na potrzeby obliczania i pobierania składek *ex ante* na rzecz jednolitego funduszu zakłada podział obowiązków między UE i państwa członkowskie. W związku ze skargami sądowymi dotyczącymi tego rodzaju składek rodzi się trudny problem kontroli sądowej decyzji Jednolitej Rady w sprawie składek na rzecz jednolitego funduszu ⁽³⁶⁾. Jednolita Rada utrzymywała wcześniej, że nie jest jasne, czy skarżący mogą wnosić skargi sądowe na szczeblu UE w związku ze składkami *ex ante*. Rzecznik generalny stwierdził w opinii przedstawionej 9 lipca 2019 r. w sprawie C-414/18, że zgodnie z orzecznictwem sądy krajowe nie mogą orzekać o zgodności z prawem decyzji Jednolitej Rady, takich jak decyzje Jednolitej Rady dotyczące składek *ex ante*, oraz że TSUE ma wyłączne kompetencje w tej dziedzinie ⁽³⁷⁾. Niemniej pewność prawną w tym zakresie może przynieść ostateczny wyrok Trybunału Sprawiedliwości. Ponieważ wyrok taki nie został wydany, Europejski Trybunał Obrachunkowy przyjął roboczo na potrzeby niniejszego sprawozdania, że możliwy jest wpływ środków w związku z postępowaniami administracyjnymi i sądowymi na szczeblu krajowym dotyczącymi aktów prawnych wydanych przez krajowe organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, jak również w związku ze skargami sądowymi wniesionymi na szczeblu UE przeciwko aktom prawnym Jednolitej Rady dotyczącym składek *ex ante* na rzecz jednolitego funduszu.

43. W ostatecznym rocznym sprawozdaniu finansowym za 2018 r. Jednolita Rada wykazała zobowiązania warunkowe związane ze składkami *ex ante* wynikające z postępowań sądowych toczących się przed Sądem UE. Jednolita Rada oszacowała, że zobowiązania warunkowe opiewają na kwotę 50 mln euro i dotyczą siedmiu spraw ⁽³⁸⁾. Aby zapewnić większą przejrzystość, Jednolita Rada wykazała dodatkowo, że na koniec 2018 r. przedmiotem skarg wniesionych do TSUE były składki *ex ante* na łączną kwotę 222,7 mln euro.

44. Odpowiednia wiedza na temat ryzyka finansowego, na które narażona jest Jednolita Rada, ma zasadnicze znaczenie dla właściwego zarządzania ryzykiem i zapewnienia rozliczalności. Zgodnie z zaleceniami Trybunału przedstawionymi w 2018 r. Jednolita Rada usprawniła własny system kontroli wewnętrznej w odniesieniu do zobowiązań warunkowych dotyczących składek *ex ante* będących przedmiotem spraw sądowych na szczeblu krajowym. Jednolita Rada zwraca się do krajowych organów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji o szczegółowych wykaz postępowań w toku dotyczących składek *ex ante*. Ponadto krajowe organy są proszone o poświadczenie na piśmie wiarygodności przekazanych informacji oraz ocenę, z jakim prawdopodobieństwem postępowania dotyczące składek *ex ante* zakończą się korzystnym wynikiem.

45. Jak wynika z informacji otrzymanych od krajowych organów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, postępowania administracyjne i sądowe dotyczące decyzji na temat tych składek wszczęto w stosunku do czterech takich krajowych organów. Niemniej przedstawiciele trzech spośród nich stwierdzili, że nie są w stanie ocenić, z jakim prawdopodobieństwem trwające postępowania zakończą się korzystnym wynikiem, biorąc pod uwagę niepewność omówioną w pkt 42 oraz fakt, że brak jest dotychczas orzecznictwa w tej dziedzinie. Zaledwie jeden organ przedstawił Jednolitej Radzie szczegółową ocenę i stwierdził w niej, że wpływ środków w związku z przedmiotową sprawą nie jest mało prawdopodobny. Choć ze względu na tę ocenę organu krajowego Jednolita Rada ujawniła zobowiązania warunkowe na kwotę 40 mln euro dotyczące postępowań na szczeblu krajowym ⁽³⁹⁾, nie wykazała jednak żadnych zobowiązań warunkowych w związku ze sprawami toczącymi się w trzech państwach członkowskich, w przypadku których krajowe organy stwierdziły, że nie są w stanie przeprowadzić stosownej oceny.

46. Trybunał odnotowuje, że oszacowanie dokładnych kwot obarczonych ryzykiem jest zadaniem skomplikowanym. Obecny sposób prezentowania przez Jednolitą Radę informacji rachunkowych na temat zobowiązań warunkowych dotyczących składek *ex ante* stanowi poprawę względem lat poprzednich, gdy jako zobowiązania warunkowe wykazywano całość kwot będących przedmiotem sporu, bez żadnej oceny poszczególnych przypadków. Na podstawie analizy dowodów przekazanych przez Jednolitą Radę Trybunał stwierdza, że Jednolita Rada podjęła należyte starania w celu sprawdzenia, czy sprawy te pociągają za sobą zobowiązania warunkowe, i odpowiednio przedstawiła informacje na ten temat.

47. Obok wykazania zobowiązań warunkowych związanych ze składkami *ex ante* Jednolita Rada wykazała łączną kwotę składek *ex ante*, które są przedmiotem postępowań administracyjnych lub sądowych. Wynosi ona około 2 mld euro, z czego 1,8 mld euro jest związane ze sprawami toczącymi się na szczeblu krajowym, a 222,7 mln euro – ze sprawami przed Sądem (zob. tabela 4). Wprawdzie może okazać się, że jedynie niewielka część tych kwot będzie musiała zostać zwrócona skarżącym, a ponadto zostałyby to zrekompensowane przyszłymi składkami *ex ante* od wszystkich banków podlegających kompetencjom Jednolitej Rady, ujawnienie tych kwot zapewnia jednak istotną informację kontekstową dla zainteresowanych stron.

⁽³⁵⁾ Zgodnie z art. 267 TFUE sądy państw członkowskich mogą zwracać się z pytaniami prejudycjalnymi o wykładnię prawa UE.

⁽³⁶⁾ Pkt 26 opinii rzecznika generalnego Manuela Camposa Sáncheza-Bordony przedstawionej 9 lipca 2019 r. w sprawie C-414/18.

⁽³⁷⁾ Pkt 29–31 opinii rzecznika generalnego Manuela Camposa Sáncheza-Bordony przedstawionej 9 lipca 2019 r. w sprawie C-414/18.

⁽³⁸⁾ Roczne sprawozdanie finansowe Jednolitej Rady, s. 34.

⁽³⁹⁾ Roczne sprawozdanie finansowe Jednolitej Rady, s. 33.

Tabela 4

Zmiany w wysokości kwot będących przedmiotem sporów na szczeblu krajowym związanych ze składkami *ex ante* na rzecz jednolitego funduszu

Składka za rok	Liczba spraw Maj 2019 r.	Kwota będąca przedmiotem sporów Maj 2019 r. (w mln EUR)	Liczba spraw Maj 2018 r.	Kwota będąca przedmiotem sporów Maj 2018 r. (w mln EUR)
2019	135	5,7	brak danych	brak danych
2018	114	586,8	122	597,1
2017	131	559,1	131	559,1
2016	240	562,9	241	565,5
2015	5	84,1	5	84,1
OGÓŁEM	625	1 765,9	499	1 805,8

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych Jednolitej Rady; kwoty zaokrąglono do pełnych milionów.

48. Jak zauważono w sprawozdaniu finansowym Jednolitej Rady, należy odnotować, że 198 mln euro z łącznej kwoty będącej przedmiotem sporów jest przedmiotem sporów zarówno na szczeblu krajowym, jak i przed sądami UE. Jeśli żądania skarżących zostaną spełnione, w stosownym przypadku odpowiednia kwota lub jej część będą musiały być zwrócone jedynie raz.

Zobowiązania warunkowe związane ze składkami administracyjnymi

49. Każdego roku Jednolita Rada pobiera składki administracyjne, aby sfinansować koszty prowadzonej działalności. Wszystkie banki objęte zakresem rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu w 19 uczestniczących państwach członkowskich muszą wносить składki na rzecz wydatków administracyjnych Jednolitej Rady. W styczniu 2018 r. wprowadzono ostateczną postać systemu składek na rzecz wydatków administracyjnych Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji i utworzono stały system odprowadzania składek administracyjnych⁽⁴⁰⁾. W przeciwieństwie do składek *ex ante* na rzecz jednolitego funduszu składki administracyjne nie są pobierane przez organy krajowe, ale bezpośrednio przez Jednolitą Radę. Pobiera się je na poziomie grup banków, podczas gdy składki *ex ante* – na poziomie pojedynczych podmiotów. W rezultacie poszczególne rodzaje składek obejmują różną liczbę banków.

50. W lutym 2019 r. Jednolita Rada obliczyła roczne składki administracyjne za rok budżetowy 2019 w oparciu o dane EBC dotyczące stanu na koniec 2017 r. Na podstawie tych obliczeń przedstawiła poszczególnym bankom odpowiednie zawiadomienia o składkach. Do końca marca 2019 r. Jednolita Rada pobrała składki administracyjne na kwotę 88,8 mln euro od 2 660 banków (zob. tabela 5), przy czym istotne instytucje zapłaciły około 95 % całości tej kwoty. Pobrana kwota była mniejsza niż w 2018 r. ze względu na przeniesienie nadwyżek środków budżetowych z 2017 r. W razie konieczności wysokość składek zostanie obliczona ponownie na podstawie informacji o zmianie zakresu działalności lub statusu poszczególnych instytucji w okresie od końca 2019 r. Te ponowne obliczenia zostaną przeprowadzone w ramach następnego cyklu obliczeniowego w pierwszym kwartale 2020 r.

Tabela 5

Składki administracyjne pobrane przez Jednolitą Radę

	2019	2018	2017	2016	2015
Liczba banków	2 660	2 729 (*)	2 819 (*)	2 963 (*)	3 060 (*)
Całkowita kwota wpłat (w mln EUR)	88,8	91,4	83,0	56,7	21,8

(*) W odniesieniu do lat 2015–2018 liczba banków odzwierciedla roczną średnią, ponieważ składki za te lata zostały ponownie obliczone w 2018 r., gdy wprowadzono ostateczną postać systemu składek. Jeśli chodzi o składki administracyjne, dane za rok 2015 r. obejmują listopad i grudzień 2014 r.

Źródło: Jednolita Rada. Kwoty zaokrąglono do pełnych milionów.

(40) Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2017/2361.

51. Od zawiadomień o składkach administracyjnych przysługuje odwołanie do komisji odwoławczej Jednolitej Rady w terminie sześciu tygodni ⁽⁴¹⁾. Decyzje komisji odwoławczej z kolei można zaskarżyć do Sądu. W 2018 r. banki wniosły trzy odwołania od zawiadomień o składkach administracyjnych. Wprawdzie komisja odwoławcza oddaliła wszystkie trzy odwołania, w jednym przypadku zauważyła jednak, że Jednolita Rada będzie zobowiązana w trakcie następnego cyklu ponownie obliczyć składki administracyjne, które wnoszący odwołanie był zobowiązany uiścić za 2018 r., a następnie zwrócić odpowiednie kwoty ⁽⁴²⁾. Bank, który złożył to odwołanie, utracił licencję bankową w 2018 r. i w związku z tym nie był objęty obowiązkiem opłacenia składek administracyjnych za część roku 2018.

52. Zgodnie z obowiązującymi ramami Jednolita Rada podczas obliczania składek administracyjnych za rok budżetowy 2019 dokonała ponownego obliczenia rocznych składek za 2018 r. w odniesieniu do banków, których zakres działalności lub status zmieniły się w ciągu 2018 r. ⁽⁴³⁾, jak wynika z danych EBC dotyczących stanu na styczeń 2019 r. Zgodnie ze stanem na 21 czerwca 2019 r. nie toczyły się żadne postępowania sądowe dotyczące składek administracyjnych ani nie wniesiono żadnych odwołań w tym zakresie. W związku z tym Jednolita Rada nie wykazała żadnych zobowiązań warunkowych wynikających ze składek administracyjnych.

Dodatkowe informacje dotyczące postępowań sądowych

53. Skargi wnoszone do sądów przeciwko Jednolitej Radzie i krajowym organom ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wiążą się z kosztami, jeśli chodzi o zasoby kadrowe i finansowe tych podmiotów. Kosztami zostaną obciążone bezpośrednio te podmioty, a w konsekwencji wszystkie banki za pośrednictwem wnoszonych składek. W 2018 r. Jednolita Rada przydzieliła 5 mln euro na zewnętrzne usługi prawne na potrzeby postępowań sądowych w kolejnych latach. Na koniec 2018 r. spośród 14 pracowników zatrudnionych w służbie prawnej Jednolitej Rady sześciu wykonywało zadania związane ze sporami. W 2019 r. do zespołu zajmującego się sporami miało zostać zatrudnionych trzech kolejnych pracowników.

Część II – Zobowiązania warunkowe Komisji

54. Komisja Europejska potwierdziła, że na dzień 31 grudnia 2018 r. nie miała żadnych zobowiązań warunkowych powstałych w związku z wykonywaniem zadań na mocy rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu.

55. Unijne orzecznictwo ⁽⁴⁴⁾ ogranicza delegowanie uprawnień na rzecz agencji UE, takich jak Jednolita Rada, do delegowania uprawnień wykonawczych i nakłada tym samym ograniczenia na delegowanie uprawnień dyskrejonalnych. W związku z tym zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji staje się obowiązujący dopiero po zatwierdzeniu przez Komisję. Komisja może wyrazić sprzeciw wobec wszelkich aspektów uznaniowych proponowanego programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Jeśli Komisja sprzeciwia się wdrożeniu programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji ze względu na kryterium interesu publicznego lub też domaga się istotnej zmiany, jeśli chodzi o wykorzystanie jednolitego funduszu, musi przedłożyć wszelkie takie zmiany Radzie ⁽⁴⁵⁾.

56. W dniu 7 czerwca 2017 r. Komisja zatwierdziła pierwszy program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji ⁽⁴⁶⁾ przyjęty przez Jednolitą Radę. W związku z tym programem do Sądu wniesiono 30 skarg przeciwko Komisji ⁽⁴⁷⁾. Wszystkich 30 skarżących wnioskowało o unieważnienie przedmiotowej decyzji Komisji, ale ośmiu z nich wystąpiło również z roszczeniami odszkodowawczymi. Sprawy te wciąż trwają, a Sąd nie wydał jeszcze żadnego orzeczenia. Ponieważ w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji BPE nie wykorzystano żadnego wsparcia finansowego ze środków publicznych ani jednolitego funduszu (zob. pkt 2), Komisja nie przeprowadziła oceny pod kątem pomocy państwa lub pomocy w ramach funduszu.

57. Podobnie jak w przypadku sprawozdania za 2017 r. Komisja podjęła decyzję o niewykazywaniu żadnych zobowiązań warunkowych w odniesieniu do tych spraw na podstawie własnej oceny księgowej. Na poparcie tej oceny przytoczono między innymi argument, że – jak wynika z dostępnych informacji – żaden skarżący nie wykazał w wystarczającym stopniu odpowiedzialności pozaumownej Komisji. Komisja stwierdziła w szczególności, że nie doszło do wystarczająco poważnego naruszenia przepisu prawa przyznającego uprawnienia jednostkom (zob. pkt 21). Stoi zatem na stanowisku, że wpływ środków w związku z decyzją o zatwierdzeniu wspomnianego programu jest mało prawdopodobny. Ponadto Komisja zwróciła uwagę, że żaden ze skarżących nie poniósł szkód, zważywszy że alternatywą dla restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji byłoby postępowanie upadłościowe na podstawie przepisów krajowych. Każdy udziałowiec lub wierzyciel, który znalazłby się w lepszej sytuacji w razie przeprowadzenia postępowania upadłościowego, otrzyma rekompensatę w ramach trwającej procedury niepogarszania sytuacji wierzycieli (zob. pkt 34–37). Komisja stwierdziła więc na podstawie własnego rozległego doświadczenia, że ewentualne wystąpienie ryzyka finansowego w związku z tymi sprawami jest mało prawdopodobne.

⁽⁴¹⁾ Art. 85 ust. 3 rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu.

⁽⁴²⁾ Pkt 16 decyzji komisji odwoławczej Jednolitej Rady z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie 04/18.

⁽⁴³⁾ Zmiana statusu może wiązać się ze zmianą klasyfikacji banku na bank „mniej istotny” lub „istotny” czy też odebraniem licencji bankowej.

⁽⁴⁴⁾ Zgodnie z doktryną Meroni ustanowioną w wyrokach wydanych w sprawach 9/56 i 10/56, Meroni & Co, Industrie Metallurgiche przeciwko Wysokiej Władzy EWWiS, ECLI:EU:C:1958:7 i ECLI:EU:C:1958:8, a także w wyroku wydanym w sprawie C-270/12, Zjednoczone Królestwo przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, ECLI:EU:C:2014:18.

⁽⁴⁵⁾ Art. 18 ust. 7 rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu.

⁽⁴⁶⁾ Zatwierdzenie programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banco Popular Español S.A. (BPE).

⁽⁴⁷⁾ Tylko w jednej spośród tych 30 spraw Komisja jest jedyną stroną pozwaną.

58. Z badania próby przeprowadzonego przez Trybunał wynika, że niektórzy ze skarżących utrzymują, iż spełnione są warunki konieczne do zaistnienia pozaumownej odpowiedzialności Unii. Trybunał zauważa, że sporządzanie wszelkich prognoz jest na tym etapie utrudnione ze względu na fakt, że ramy prawne regulujące restrukturyzację i uporządkowaną likwidację są stosunkowo nowe i tworzą złożony i szczegółowy system prawny, który nie ma precedensu. Niemniej Trybunał nie znalazł dowodów, które stałyby w sprzeczności z oceną przeprowadzoną przez Komisję.

59. Obok spraw dotyczących restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji BPE Komisja była również stroną w dwóch sprawach dotyczących składek *ex ante* na rzecz jednolitego funduszu. W obu przypadkach Komisja jest stroną pozwaną wspólnie z Jednolitą Radą. Jedna z tych spraw oczekuje na rozstrzygnięcie przez Sądem, druga natomiast dotyczy pytania prejudycjalnego i toczy się przed Trybunałem Sprawiedliwości. Europejski Trybunał Obrachunkowy podziela stanowisko Komisji, że wykazywanie zobowiązań warunkowych w przypadku tych spraw nie jest konieczne.

60. Trybunał odnotowuje, że służba prawna Komisji wdrożyła odpowiednią procedurę na potrzeby odrębnej oceny prawdopodobieństwa w odniesieniu do wyniku poszczególnych spraw sądowych. Ocena ta jest poparta argumentacją i odpowiednio uzasadniona. Dzięki tej procedurze księgowy ma dostęp do niezbędnych ocen, jeśli chodzi o konieczność ujawnienia zobowiązań warunkowych lub zapewnienia rezerw w związku z sprawami sądowymi.

Część III – Zobowiązania warunkowe Rady

61. Trybunał otrzymał oświadczenie księgowego Rady, w którym stwierdził on, że na dzień 31 grudnia 2018 r. Rada nie miała żadnych zobowiązań warunkowych powstałych w związku z wykonaniem zadań na mocy rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu.

62. Opierając się na stosownej ocenie, Komisja może wyrazić sprzeciw wobec programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zaproponowanego przez Jednolitą Radę. Jeśli sprzeciw ten dotyczy kryterium interesu publicznego lub też Komisja domaga się istotnej zmiany, jeśli chodzi o wykorzystanie jednolitego funduszu, musi ona przedłożyć wszelkie takie zmiany Radzie (zob. pkt 55). Do tej pory Rada nie była zaangażowana w żadne decyzje dotyczące restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, była jednak stroną jednej sprawy sądowej dotyczącej BPE zgodnie ze stanem na koniec 2017 r. W 2018 r. skargę uznano jednak za niedopuszczalną w zakresie, w jakim dotyczyła ona Rady⁽⁴⁸⁾. W związku z tym nie doprowadziło to do powstania jakichkolwiek zobowiązań warunkowych dla Rady.

WNIOSKI I ZALECENIA

63. Trybunał zauważa, że sporządzanie wszelkich prognoz dotyczących wyników toczących się postępowań sądowych przeciwko Jednolitej Radzie, Komisji i Radzie jest na obecnym etapie utrudnione ze względu na fakt, że ramy prawne regulujące restrukturyzację i uporządkowaną likwidację są stosunkowo nowe i tworzą złożony i szczegółowy system prawny, który nie ma precedensu. Trybunał nie znalazł jednocześnie dowodów, które stałyby w sprzeczności z ocenami przeprowadzonymi przez Jednolitą Radę, Komisję i Radę w odniesieniu do zobowiązań warunkowych wynikających z wykonania przez nie zadań na mocy rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu (zob. odpowiednio pkt 26, 46, 58, 59 oraz 62). Wykrył jednak pewne uchybienia, którym kierownictwo powinno poświęcić uwagę.

64. Na potrzeby ostatecznego rocznego sprawozdania finansowego za 2018 r. służba prawna Jednolitej Rady oszacowała, że wpływ środków ekonomicznych w związku z nierozstrzygniętymi sprawami dotyczącymi BPE jest mało prawdopodobny, i nie wykazała żadnych zobowiązań warunkowych. Niemniej ocena ta nie została poparta argumentacją ani odpowiednio uzasadniona (zob. pkt 25). Komisja tymczasem przeprowadziła ocenę prawdopodobieństwa w odniesieniu do wyniku poszczególnych postępowań sądowych i przedstawiła argumenty na poparcie wniosków z oceny (zob. pkt 60).

Zalecenie 1

Wewnętrzna ocena dotycząca prawdopodobieństwa wpływu środków

Przy ocenie prawdopodobieństwa wpływu środków ekonomicznych w wyniku postępowań sądowych Jednolita Rada powinna uwzględnić odpowiednią argumentację i uzasadnienie odnoszące się do poszczególnych spraw.

Termin realizacji: przedstawienie sprawozdania finansowego Jednolitej Rady za rok 2019.

65. W porównaniu z poprzednimi latami Jednolita Rada poprawiła sposób prezentowania informacji rachunkowych na temat zobowiązań warunkowych dotyczących składek *ex ante* na rzecz jednolitego funduszu. Jednolita Rada dostosowała własne podejście w celu dokładniejszego oszacowania kwoty zobowiązań warunkowych wynikających ze spraw sądowych dotyczących takich składek (zob. pkt 46).

⁽⁴⁸⁾ Postanowienie Sądu (ósmej izby) z dnia 14 czerwca 2018 r. w sprawie Cambra Abaurrea przeciwko Parlamentowi i innym (sprawa T-553/17).

66. Sytuacja pozostaje jednak wciąż niepewna w związku ze sporami prawnymi toczącymi się na szczeblu krajowym i UE (zob. pkt 42). Wobec braku pewności prawnej Jednolita Rada udoskonaliła mechanizm kontroli wewnętrznej służący monitorowaniu spraw na szczeblu krajowym. Niemniej przedstawiciele trzech z czterech przedmiotowych krajowych organów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji poinformowali Jednolitą Radę, że nie są w stanie ocenić, na ile prawdopodobny jest wpływ środków w związku z postępowaniami na szczeblu krajowym dotyczącymi decyzji tych krajowych organów w sprawie składek *ex ante*. Pomimo że te trzy organy stwierdziły, że są niezdolne do oceny prawdopodobieństwa, Jednolita Rada nie ujawniła żadnych zobowiązań warunkowych w odniesieniu do tych spraw (zob. pkt 44 oraz 45).

Zalecenie 2

Ujawnienie zobowiązań warunkowych związanych ze sprawami na szczeblu krajowym

Jeśli nie sposób ocenić prawdopodobieństwa wpływu środków w związku z postępowaniami sądowymi dotyczącymi składek *ex ante*, nie można wówczas wykluczyć ewentualności takiego wpływu środków i w związku z tym należy ujawnić zobowiązanie warunkowe.

Realizacja tego zalecenia jest uzależniona od rozwoju sytuacji w zakresie postępowań sądowych (zob. pkt 42).

Termin realizacji: przedstawienie sprawozdania finansowego Jednolitej Rady za rok 2019.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę IV, której przewodniczy Alex Brenninkmeijer, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 12 listopada 2019 r.

W imieniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego
Klaus-Heiner LEHNE
Prezes

ZAŁĄCZNIK

Monitorowanie działań podjętych w związku z zaleceniami z poprzedniego roku

Rok	Zalecenie	Status	Uwagi szczegółowe
2017	Jednolita Rada powinna opracować szczegółowe wytyczne dotyczące rachunkowości. Należy w nich również uwzględnić kwestię rezerw na pokrycie kosztów sądowych.	Zrealizowane	Jednolita Rada opracowała wewnętrzne wytyczne dotyczące rachunkowości w oparciu o odpowiednie standardy.
2017	Jednolita Rada powinna ustanowić stosowny proces, w tym także system informatyczny, który zapewni odpowiednie rozliczanie i zgłaszanie wszystkich rodzajów zobowiązań warunkowych. Krajowym organom ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji należy zapewnić dostęp do tego systemu, tak aby mogły odpowiednio księgować zobowiązania warunkowe.	Zrealizowane	Wprawdzie Jednolita Rada nie wdrożyła jeszcze specjalnego systemu informatycznego, ustanowiła jednak system kontroli wewnętrznej w celu zapewnienia, by krajowe organy przekazywały odpowiednie informacje.
2018	Ze względu na rosnącą liczbę przypadków zobowiązań warunkowych i ich złożoność Trybunał powtarza zalecenie zawarte w swoim zeszłorocznym sprawozdaniu. Jednolita Rada powinna zakończyć prace nad projektem wytycznych dotyczących rachunkowości i zatwierdzić je. Te wytyczne powinny zostać w pełni zastosowane przy sporządzaniu sprawozdania finansowego za 2018 r. i obejmować zapewnianie rezerwy na koszty sądowe lub wykazywanie takich kosztów.	Zrealizowane	Jednolita Rada zatwierdziła i stosuje wytyczne w zakresie rachunkowości dotyczące odwołań w postępowaniach administracyjnych oraz spraw sądowych.
2018	Na podstawie dostępnych danych, takich jak kwantyfikowalne roszczenia, orzeczenia sądowe i dane historyczne, Jednolita Rada i Komisja powinny przeprowadzić gruntowną ponowną ocenę w odniesieniu do sprawozdania finansowego za 2018 r. Ocenę tę należy przeprowadzić zgodnie z unijną zasadą rachunkowości nr 10 pn. „Rezerwy, zobowiązania warunkowe i aktywa warunkowe”.	Zrealizowane	Jednolita Rada dostosowała własne podejście w celu dokładniejszego oszacowania kwoty zobowiązań warunkowych wynikających ze spraw sądowych dotyczących składzek <i>ex ante</i> . Komisja oszacowała własne zobowiązania warunkowe na podstawie dostępnych informacji. Niemniej wciąż brak jest orzecznictwa w odniesieniu do poszczególnych roszczeń.
2018	Jednolita Rada powinna ustanowić, zgodnie z normami kontroli wewnętrznej, odpowiednie procedury i mechanizmy kontroli, tak aby zapewnić dokładność, kompletność i terminowość informacji otrzymanych od właściwych organów krajowych. Ponadto powinna zapewnić odpowiednią ścieżkę audytu, tak aby Trybunał mógł realizować powierzone mu zadania kontrolne.	Zrealizowane	Jednolita Rada zapewniła krajowym organom ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji odpowiednie wytyczne i szablony, umożliwiające im oszacowanie kwot obarczonych ryzykiem.

ODPOWIEDZI JEDNOLITEJ RADY DS. RESTRUKTURYZACJI I UPORZĄDKOWANEJ LIKWIDACJI**Zakres kontroli i podejście kontrolne**

11. SRB zapewniła Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu dostęp do wszystkich dokumentów, o jakie wystąpiono. SRB jest gotowa omówić z Trybunałem ustalenia robocze dotyczące przyszłych działań, ale pragnie zauważyć, że Trybunał nie ma tej samej pozycji co personel SRB ani radcy zewnętrzni i że konieczne są odpowiednie zabezpieczenia w celu zapewnienia ochrony informacji poufnych.

Wnioski i zalecenia*Zalecenie 1*

SRB przyjmuje to zalecenie. SRB, dokonując wewnętrznej oceny spraw, dołączy odpowiednie uzasadnienie i właściwe argumenty, w stosownych przypadkach i w zależności od kategorii.

Zalecenie 2

SRB przyjmuje zalecenie dotyczące ujawnienia zobowiązania warunkowego w odniesieniu do tych przypadków, w których nie można było dokonać wiarygodnego oszacowania wyniku.

Jednak wraz z postępem istniejącego postępowania sądowego, przypadki, w których prawdopodobieństwo wystąpienia wpływu środków nie mogą zostać wiarygodnie ocenione, staną się coraz rzadsze.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja przyjmuje do wiadomości sprawozdanie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

ODPOWIEDZI RADY

53. W sprawozdaniach finansowych Rady Unii Europejskiej i Rady Europejskiej za rok sprawozdawczy 2018 nie odnotowano żadnych zobowiązań warunkowych zgodnie z art. 92 ust. 4 rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

ZESPÓŁ KONTROLNY

Zgodnie z art. 92 ust. 4 rozporządzenia (UE) nr 806/2014 ustanawiającego jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Europejski Trybunał Obrachunkowy sporządza co roku sprawozdanie dotyczące wszelkich zobowiązań warunkowych wynikających z wykonywania przez Jednolitą Radę ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji, Komisję i Radę ich zadań na mocy tego rozporządzenia.

Niniejsze sprawozdanie zostało sporządzone przez Izbę IV – której przewodniczy członek Trybunału Alex Brenninkmeijer – zajmującą się obszarami regulacji rynków i konkurencyjnej gospodarki. Kontrolą kierowała Ildikó Gáll-Pelcz, członkini Trybunału, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Zoltán Lovas, szef gabinetu; Joanna Metaxopoulou, dyrektor; Zacharias Kalias, kierownik; Matthias Blaas, koordynator zadania, a także kontrolerzy Shane Enright i Carlos Soler Ruiz oraz doradca prawny Andreea-Maria Feipel-Cosciug.
