

Andrzej R. Stopczyński

Interes publiczny i ochrona klienta w przymusowej restrukturyzacji banku

BANK



Interes publiczny i ochrona klienta w przymusowej restrukturyzacji banku



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Andrzej R. Stopczyński

Interes publiczny i ochrona klienta w przymusowej restrukturyzacji banku

Andrzej R. Stopczyński (ORCID: 0000-0002-1082-4340)
Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
Katedra Bankowości, 90-214 Łódź, ul. Rewolucji 1905 r. nr 39

RECENZENCI

Ewa Miklaszewska, Magdalena Kosińska

REDAKTOR INICJUJĄCY

Katarzyna Włodarczyk

REDAKCJA

Izabela Baran

SKŁAD I ŁAMANIE

AGENT PR

KOREKTA TECHNICZNA

Katarzyna Woźniak

PROJEKT OKŁADKI

Polkadot Studio Graficzne Aleksandra Woźniak, Hanna Niemierowicz

Zdjęcie na okładce: Jan Antonin Kolar / Unsplash.com

© Copyright by Andrzej R. Stopczyński, Łódź 2024

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2024

Publikacja jest udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 (CC BY-NC-ND)

<https://doi.org/10.18778/8331-559-1>

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.11413.24.0.M

Ark. wyd. 20; ark. druk. 15,375

ISBN 978-83-8331-559-1

e-ISBN 978-83-8331-560-7

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-237 Łódź, ul. Matejki 34A

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl

tel. 42 635 55 77

Spis treści

Wstęp	7
Rozdział 1	
Przymusowa restrukturyzacja banków	15
1.1. Uwarunkowania i cele przymusowej restrukturyzacji	15
1.2. Regulacje w Unii Europejskiej – Dyrektywa BRR	25
1.3. Finansowanie przymusowej restrukturyzacji	34
1.4. Zmiany w architekturze sieci bezpieczeństwa organów przymusowej restrukturyzacji	36
1.5. Podsumowanie	41
Rozdział 2	
Banki w Unii Europejskiej uznane za instytucje będące na progu upadłości lub zagrożone upadłością w latach 2015–2022	45
2.1. Charakterystyka banków uznanych za instytucje będące na progu upadłości lub zagrożone upadłością	45
2.2. Przegląd banków uznanych za instytucje będące na progu upadłości lub zagrożone upadłością w Unii Europejskiej po wdrożeniu BRRD	53
2.2.1. Charakterystyka przeglądu	53
2.2.2. Przypadki z 2015 r.	55
2.2.3. Przypadki z 2016 r.	60
2.2.4. Przypadki z 2017 r.	62
2.2.5. Przypadki z 2018 r.	65
2.2.6. Przypadki z 2019 r.	70
2.2.7. Przypadki z 2020 r.	71
2.2.8. Przypadki z 2021 r.	75
2.2.9. Przypadki z 2022 r.	77
2.3. Podsumowanie	81
Rozdział 3	
Ocena przestanki interesu publicznego	89
3.1. Interes publiczny w działalności banków	89
3.2. Przestanka interesu publicznego w przymusowej restrukturyzacji	92
3.3. Determinanty oceny przestanki interesu publicznego dla małych i średnich banków	106
3.4. Podsumowanie	121

Rozdział 4

Ochrona klienta banku zagrożonego upadłością 123

- 4.1. Zagrożenie upadłością banku a ochrona klienta 123
- 4.2. Konsekwencje przymusowej restrukturyzacji dla klientów banku 127
- 4.3. Czynniki wspierające ochronę klientów 132
- 4.4. Wartość aktywów w przymusowej restrukturyzacji banku 139
- 4.5. Wsparcie finansowe przymusowej restrukturyzacji 159
- 4.6. Rekompensaty wypłacane wierzycielom banków poddanych przymusowej restrukturyzacji 164
- 4.7. Podsumowanie 169

Rozdział 5

Decyzje i działania w przymusowej restrukturyzacji polskich banków 171

- 5.1. Upadłość banków w Polsce po okresie transformacji 171
- 5.2. Ocena przesłanki interesu publicznego przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny 172
- 5.3. Program pomocy państwowej dla banków spółdzielczych i małych banków komercyjnych 175
- 5.4. Działania w ramach przymusowej restrukturyzacji 178
- 5.5. Podsumowanie 203

Zakończenie 209

Summary 215

Zusammenfassung 217

Bibliografia 219

Spis tabel 243

Spis ilustracji 245

Wstęp

Kryzys sektora finansowego w latach 2008–2012 ujawnił słabości neoliberalnego podejścia do rynków finansowych, które przejawiało się ograniczaniem możliwości interwencji państwa w gospodarkę. Istniejące regulacje ostrożnościowe, odnoszące się głównie do wymogów kapitałowych w instytucjach finansowych podejmujących ryzyko, okazały się niewystarczające w sytuacji dużego szoku gospodarczego. Spadki wartości aktywów oraz problemy płynnościowe w bankach stawały je w sytuacji zagrożenia upadłością.

W przypadku gdy bank pełnił ważne funkcje dla określonego sektora gospodarki lub rynku, jego upadłość mogła prowadzić do zakłóceń w obiegu pieniądza oraz strat poniesionych przez inne podmioty sektora finansowego na skutek powiązań finansowych między bankami. Dodatkowo mogło to skutkować obniżeniem zaufania do całego sektora. W czasie kryzysu, w celu ochrony swojej gospodarki, państwa podjęły interwencje wobec sektora bankowego, udzielając zagrożonym upadłością bankom wsparcia kapitałowego oraz płynnościowego ze środków publicznych, obciążając tym samym kosztami podatników. Pomoc ta, określana jako *bail-out*¹, była udzielana przede wszystkim dużym bankom, istotnym dla funkcjonowania gospodarki całego kraju, uznanym za zbyt duże, by dopuścić ich upadłość.

Jedna z wczesnych koncepcji pojawiających się jeszcze w okresie kryzysu zakładała, że podobnym problemom w przyszłości można zapobiec przez znaczne ograniczenie ryzyka ponoszonego przez duże banki oraz doprowadzenie do podziału dużych instytucji finansowych na mniejsze podmioty, których upadłość nie będzie stanowiła zagrożenia dla systemu finansowego. Idea ta nie przekształciła się jednak w praktyczne rozwiązania regulacyjne i została porzucona na rzecz stworzenia możliwości wyjęcia z rynku dużych banków zagrożonych upadłością, unikając w ten sposób znaczących zakłóceń w działaniu sektora finansowego i ograniczając wsparcie ze środków publicznych, a tym samym zmniejszając pokusę nadużycia.

1 Zwrot stosowany jest powszechnie do określenia pomocy finansowej dla państw lub przedsiębiorstw, które same nie mogą sobie poradzić z ciężką sytuacją ekonomiczną. Jest to forma pomocy publicznej (wsparcie finansowe zostaje udzielone z pieniędzy podatników).

Bazą dla tworzenia nowych regulacji stały się zasady (*Key Attributes*), opublikowane w 2011 r. przez Financial Stability Board (FSB, 2011) i zmodyfikowane w 2014 r. (FSB, 2014) oraz 2024 r. (FSB, 2024). Przyjęto w nich, że koszty likwidacji lub restrukturyzacji banku zagrożonego upadłością powinny zostać pokryte w pierwszej kolejności przez udziałowców banku, a następnie przez wierzycieli banku (obligatariuszy, ale także deponentów nieobjętych systemem gwarantowania), co pozwoliłoby zwiększyć wewnętrzną zdolność banku do absorpcji strat i ograniczyć wsparcie kapitałowe ze środków publicznych (FSB, 2014). *Key Attributes* zostały wprowadzone do porządku prawnego Unii Europejskiej Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiającą ramy naprawcze oraz restrukturyzacyjne i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych (Bank Recovery & Resolution Directive)². W kolejnych latach BRRD była implementowana do systemów prawnych krajów członkowskich Unii Europejskiej. Przyznała wyznaczonym organom państwowym narzędzia i kompetencje do przeprowadzenia przymusowej restrukturyzacji (*resolution*) banku na progu upadłości lub zagrożonego upadłością. Między innymi umożliwiła pokrywanie strat banku przez umorzenie instrumentów kapitałowych oraz niektórych zobowiązań, włączając w to zobowiązania wobec klientów banku, o ile te działania są uzasadnione interesem publicznym. W 2019 r. Dyrektywa BRR została znowelizowana³. Przepisy, które pojawiły się w nowelizacji, są jeszcze wdrażane w krajach członkowskich UE.

W języku polskim bardzo trudno jest znaleźć słowo określające tę koncepcję równie precyzyjnie jak angielskie *resolution* lub niemieckie *Abwicklung*. Oficjalne polskie tłumaczenie „przymusowa restrukturyzacja” jest częścią definicji *resolution* występującej w BRRD, jako przymusowej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (*restructuring and orderly liquidation of banks*). Określenie „przymusowa restrukturyzacja”, wprowadzone do ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji⁴,

2 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i 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 z 12.06.2014, s. 190), dalej: BRRD lub Dyrektywa BRR.

3 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/879 z dnia 20 maja 2019 r. zmieniająca dyrektywę 2014/59/UE w odniesieniu do zdolności do pokrycia strat i dokapitalizowania instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz dyrektywę 98/26/WE (Dz.Urz. UE L 150 z 7.06.2019, s. 296), dalej: BRRD II. Dyrektywa ta została implementowana do prawa polskiego Ustawą z dnia 8 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021 poz. 1598).

4 Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. 2017 poz. 1937 ze zm.; Dz.U. 2019 poz. 326; t.j. Dz.U. 2019 poz. 795), dalej: ustawa o BFG.

wydaje się niezbyt precyzyjne. Przyczyniło się ono istotnie do niewłaściwego rozumienia tego procesu, ponieważ może mylnie sugerować, że podstawowym celem *resolution* jest przebudowa, sanacja lub wsparcie banku. Znacznie trudniej jest skojarzyć z tym sformułowaniem rzeczywisty cel *resolution*, jakim jest doprowadzenie do uporządkowanego zakończenia obecnej działalności banku w taki sposób, by ograniczyć skutki, które mogłyby dotknąć jego otoczenie oraz całą gospodarkę.

Innym skutkiem kryzysu z lat 2008–2012 było znaczące zwiększenie ochrony słabszych uczestników rynku usług finansowych, przede wszystkim konsumentów. Kryzys ujawnił liczne nieprawidłowości w praktykach stosowanych przez instytucje finansowe, w szczególności oferowanie instrumentów obciążonych znacznym ryzykiem. W odpowiedzi na te problemy wprowadzono wiele regulacji mających na celu poprawę ochrony konsumentów. Przykładem jest Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE w sprawie rynków instrumentów finansowych⁵, która wprowadza wymogi dotyczące przejrzystości i ochrony inwestorów, nakładając obowiązki informacyjne na instytucje finansowe oraz regulując sprzedaż skomplikowanych instrumentów finansowych klientom detalicznym.

W Polsce przymusowa restrukturyzacja została przeprowadzona w czterech bankach. Udział największego z nich (Getin Noble Bank S.A.) w aktywach krajowego sektora bankowego nie przekraczał 2%, a pozostałe trzy podmioty (w tym dwa banki spółdzielcze – BS) były istotnie mniejsze, co rodzi pytanie o ocenę przesłanki interesu publicznego w tych przypadkach. Próba odpowiedzi na to pytanie oraz ocena, czy przymusowa restrukturyzacja realizowana w ramach Dyrektywy BRR przyczyniła się do ochrony klientów banku zagrożonego upadłością, była inspiracją do napisania niniejszej monografii.

W literaturze pojawiło się wiele pomniejszych publikacji dotyczących wdrożenia BRRD oraz działań podejmowanych wobec określonych banków, lecz liczba poświęconych temu zagadnieniu monografii, pomimo wagi tematyki, nie jest duża. Do znaczących pozycji należy zaliczyć książkę pod redakcją Bindera i Singha (2016), która prezentuje ramy prawne oraz implementację mechanizmów przymusowej restrukturyzacji banków w Europie, szczególnie w państwach należących do Unii Bankowej. Równie ważna jest monografia autorstwa Gleesona i Guynna (2016) omawiająca różnice w podejściu do *resolution* na świecie, ze szczególnym uwzględnieniem regulacji obowiązujących w Unii Europejskiej oraz Stanach Zjednoczonych.

W kolejnych latach pojawiła się książka pod redakcją Dombreta i Kenadjiana (2019), w której autorzy analizują zagadnienia identyfikacji i ochrony funkcji krytycznych banków, współpracę transgraniczną oraz współdziałanie nadzoru i organów *resolution*, następnie monografia autorstwa Schelo (2020) stanowiąca kompendium wiedzy na temat regulacji prawnych dotyczących *resolution* w formie schematów i planów działania oraz książka Piantelliego (2021) przedstawiająca znaczenie Europejskiego Banku Centralnego (EBC) oraz innych instytucji unijnych w zarządzaniu kryzysami. Wśród monografii wydanych w ostatnich dwóch latach warto wymienić

⁵ Dz.Urz. UE L 173 z 12.06.2014, dalej: MiFID II.

książkę Boccuzziego (2022) prezentującą wdrożenie BRRD i przypadki *resolution* banków we Włoszech oraz publikację Bodelliniego (2022) porównującą podejścia do zarządzania kryzysami finansowymi stosowane w Europie i Stanach Zjednoczonych. Na uwagę zasługuje także praca Davis i in. (2023) wskazująca różnice w implementacji Dyrektywy BRR w poszczególnych krajach członkowskich.

W polskojęzycznej literaturze przedmiotu zostały dotąd wydane cztery monografie. Szczęśniak (2018) zaprezentował zagadnienia związane z wykorzystywaniem określonych narzędzi przymusowej restrukturyzacji, zwracając uwagę na konsekwencje prawne wszczęcia *resolution*. Kozińska (2018) opisała mechanizm przymusowej restrukturyzacji wprowadzony Dyrektywą BRR, próbując ocenić skuteczność poszczególnych narzędzi wymienionych w tej Dyrektywie. Kurkliński i Sz wajkowski (2021) przeprowadzili analizę porównawczą regulacji dotyczących postępowania z upadającymi bankami w Unii Europejskiej, USA i Hongkongu. Chybiński (2024) dokonał analizy prawnej zagadnień związanych z funduszami własnymi banków oraz opisał różnicę między przejściem banku jako narzędziem nadzorczym (na podstawie art. 146b ustawy Prawo bankowe⁶) a zbyciem banku w ramach przymusowej restrukturyzacji. W odróżnieniu od wymienionych wyżej publikacji, prezentowana monografia skupia się na konsekwencjach przymusowej restrukturyzacji dla klientów zagrożonych banków oraz znaczeniu tych konsekwencji dla podjęcia decyzji o wszczęciu *resolution*.

Warto zwrócić uwagę, że regulacje prawne mające na celu zachowanie stabilności rynku i instytucji finansowych są tworzone oddzielnie od rozwiązań prawnych służących ochronie słabszych uczestników rynku (przede wszystkim konsumentów). Dyrektywa BRR nie odnosi się bezpośrednio do ochrony konsumentów ani innych klientów banków, a wśród zadań organów publicznych odpowiedzialnych za przymusową restrukturyzację nie wymienia ochrony klientów, poza koniecznością zapewnienia pełnej funkcjonalności systemów gwarantowania oraz ochrony środków powierzonych bankowi. W interesie publicznym leży jednak zapewnienie spójności obu zbiorów regulacji, włączając w to uprawnienia organów publicznych.

Motywacją przeprowadzenia badań była zatem próba odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób zapisy Dyrektywy BRR oraz ich interpretacja i zastosowanie wobec banków uznanych za upadające lub zagrożone upadłością wpłynęły na poziom ochrony ich klientów, rozumiejąc pod tym pojęciem każdy podmiot korzystający z usług oferowanych przez bank, gdy jego własna działalność nie uprawnia go do samodzielnego przeprowadzania transakcji na rynkach finansowych. W pracy postawiono następujące pytania badawcze:

- W jaki sposób przymusowa restrukturyzacja zwiększa poziom ochrony klientów banków?
- Czy przymusowa restrukturyzacja powinna być przeprowadzana wyłącznie w dużych bankach, których upadłość mogłaby stanowić zagrożenie dla stabilności systemu finansowego państwa?

6 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (t.j. Dz.U. 2023 poz. 2488 ze zm.).

- Czy możliwe jest przeprowadzenie przymusowej restrukturyzacji w bankach małych i średnich, nieposiadających wystarczającej kwoty zobowiązań kwalifikowalnych do umorzenia lub konwersji na kapitał?

Analiza przedstawiona w niniejszej monografii dotycząca identyfikacji interesu publicznego jako przesłanki uruchamiającej przymusową restrukturyzację oraz wpływu mechanizmu przymusowej restrukturyzacji na poziom ochrony interesów poszczególnych grup klientów banku zagrożonego upadłością została w znaczącym stopniu przeprowadzona przy użyciu metod ilościowych. Jest to oryginalne podejście i wypełnia ono istotną lukę w literaturze przedmiotu.

Głównym celem prezentowanej pracy jest ocena mechanizmu przymusowej restrukturyzacji w Unii Europejskiej z perspektywy jej przyczyny (interes publiczny) i konsekwencji dla klientów banku zagrożonego upadłością.

W ramach realizacji celu głównego wyznaczono **cele szczegółowe**:

- 1) ocena kryteriów oraz sposobu identyfikacji przesłanki interesu publicznego jako podstawy do wszczęcia przymusowej restrukturyzacji;
- 2) wskazanie istotnych czynników umożliwiających ochronę interesów klientów banków zagrożonych upadłością;
- 3) identyfikacja barier w realizacji ochrony klientów banków poddanych przymusowej restrukturyzacji na przykładzie przypadków w Polsce.

Ponadto poddano weryfikacji następujące hipotezy:

H1: W przypadku małych i średnich banków lokalny charakter banku jest stymulantą pozytywnej oceny interesu publicznego i w konsekwencji podjęcia decyzji o przeprowadzeniu przymusowej restrukturyzacji.

H2: Przymusowa restrukturyzacja banku przyczynia się do ochrony jego klientów dzięki zachowaniu aktywów banku w sektorze i wykorzystaniu mechanizmów finansowania ze środków publicznych.

H3: Nieprecyzyjne zapisy Dyrektywy BRR dotyczące przesłanek uruchomienia *resolution* oraz zakresu umarzanych zobowiązań mogą skutkować podważeniem decyzji organu o przymusowej restrukturyzacji.

Dominującą metodą badawczą była analiza przypadków. Wykorzystane zostały także analiza porównawcza oraz indukcja i metody ilościowe.

Wkładem własnym autora jest:

- przegląd i analiza porównawcza przypadków banków uznanych za instytucje będące na progu upadłości lub zagrożone upadłością na terytorium Unii Europejskiej w latach 2015–2022 (w warunkach obowiązywania Dyrektywy BRR) z perspektywy oceny przesłanki interesu publicznego;
- zaproponowanie narzędzi statystycznych do identyfikacji determinant oceny przesłanki interesu publicznego w próbie o niskiej liczebności obserwacji: miar korelacji właściwych dla rodzaju zmiennych (dychotomicznych oraz interwałowych), testu U (Manna–Whitneya) oraz modeli regresji logistycznej z funkcją kary (Firth, 1993);
- opracowanie autorskiego modelu wiążącego koszty postępowania z upadającym bankiem z poziomem deprecjacji jego aktywów. Model ten umożliwia

wskazanie optymalnej strategii wobec niewypłacalnego banku za pomocą maksymalizacji funkcji użyteczności. Funkcja ta jest zależna od wielkości kosztów ponoszonych przez wierzycieli banku oraz środków wydatkowanych przez fundusze publiczne;

- ocena działań podejmowanych w ramach przymusowej restrukturyzacji banków w Polsce z perspektywy skutków dla ich klientów.

Ze względu na to, że postępowanie z bankami na progu upadłości nie jest zagadnieniem powszechnie znanym, w niniejszej monografii zawarte zostało szersze wprowadzenie w tę tematykę. Dane wykorzystywane w pracy pochodzą z dostępnych publicznie dokumentów, przede wszystkim opublikowanych decyzji (wraz z uzasadnieniami) podjętych przez organy nadzoru i organy przymusowej restrukturyzacji państw członkowskich Unii Europejskiej oraz organów unijnych Europejskiego Banku Centralnego i Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (Single Resolution Board – SRB) oraz oficjalnych komunikatów tych organów. Ważnym źródłem danych były wnioski państw członkowskich składane do Komisji Europejskiej dotyczące przyjęcia (a następnie wykorzystania) programów pomocy publicznej w przypadkach likwidacji lub przymusowej restrukturyzacji banków. Wykorzystywane były też sprawozdania finansowe banków oraz sprawozdania zarządów z działalności banków dostępne w bazie EMIS⁷, a także informacje dostępne w portalu The Banks⁸. Należy zaznaczyć, że wiele istotnych informacji oraz danych liczbowych dotyczących planowanych i podejmowanych działań wobec banków stojących na progu upadłości ma poufny charakter, aby zapobiec potencjalnym negatywnym konsekwencjom dla stabilności finansowej i zaufania do systemu bankowego. W szczególności nie są ujawniane plany przymusowej restrukturyzacji oraz informacje o negocjacjach prowadzonych przez organy państwowe z podmiotami, które mogą przejąć zagrożone banki lub w inny sposób wesprzeć ich przymusową restrukturyzację.

Zamierzeniem niniejszej monografii nie jest stworzenie kompleksowego kompendium przymusowej restrukturyzacji banków. Nie uwzględniono w niej zagadnień związanych z tworzeniem planów *resolution* oraz wynikających z nich wymagań dla banków dotyczących ich zdolności do absorpcji strat, szczególnie wymogu posiadania odpowiedniego wolumenu zobowiązań kwalifikowalnych do pokrycia strat i konwersji na kapitał (*minimum required eligible liabilities* – MREL). Nie poruszono także kwestii przymusowej restrukturyzacji transgranicznych grup finansowych. Oba te zagadnienia zasługują na odrębne opracowania. Niemal wszystkie przypadki przymusowej restrukturyzacji w Europie po wdrożeniu Dyrektywy BRR dotyczyły banków małych i średnich, które nie prowadziły działalności transgranicznej. Z tego powodu rozważania koncentrują się na problematyce istotnej dla postępowania z tymi bankami w sytuacji zagrożenia ich wypłacalności.

7 <https://www.emis.com/pl>

8 <https://thebanks.eu>

Struktura monografii jest następująca.

W rozdziale 1 przedyskutowano koncepcję interwencji państwa w funkcjonowanie banków, w celu zapewnienia stabilności sektora finansowego, ograniczenia ryzyka systemowego i zachowania zaufania do instytucji finansowych. W zakresie niezbędnym do dalszej analizy przedstawiono mechanizm przymusowej restrukturyzacji wprowadzony Dyrektywą BRR, koncentrując się na motywach decyzji podejmowanych przez organy *resolution*⁹.

W rozdziale 2 zaprezentowano przegląd banków w państwach Unii Europejskiej, które to banki zostały uznane za instytucje będące na progu upadłości lub zagrożone upadłością, w latach 2015–2022, po wdrożeniu przez państwa członkowskie postanowień BRRD oraz wyniki analizy porównawczej tych przypadków w kontekście dalszego postępowania.

W rozdziale 3 przedyskutowano zagadnienie przesłanki interesu publicznego. Pokazano źródła tej koncepcji, jej rozumienie w finansach oraz sposób ujęcia w BRRD. Zaprezentowano krytyczne poglądy wynikające z dotychczasowej praktyki SRB oraz krajowych organów przymusowej restrukturyzacji, wskazujące na potrzebę doprecyzowania oraz rozszerzenia zakresu stosowania tej przesłanki. Krytycznej analizie poddano kryteria oraz sposób oceny przesłanki interesu publicznego przez krajowe organy *resolution*, opierając się na wynikach analizy celów wskazanych jako uzasadnienie przymusowej restrukturyzacji. Ponadto dokonano próby empirycznej identyfikacji wspólnych dla wszystkich krajów determinant oceny przesłanki interesu publicznego za pomocą metod ilościowych oraz poddano weryfikacji hipotezę *H1*.

W rozdziale 4 przedstawiono wpływ wdrożonych regulacji i uprawnień organów przymusowej restrukturyzacji na ochronę interesów klientów banków zagrożonych upadłością. Szczególną uwagę zwrócono na konsekwencje wyboru pomiędzy upadłością a przymusową restrukturyzacją, próbując określić ich znaczenie dla oceny przesłanki interesu publicznego i podjęcia decyzji o przymusowej restrukturyzacji banku. W celu weryfikacji hipotezy *H2* przeprowadzono analizę dostępnych raportów zawierających wyceny aktywów i zobowiązań banków poddanych przymusowej restrukturyzacji, wykonywane zgodnie z zapisami BRRD. Ponadto opracowano model teoretyczny pozwalający na określenie kosztów ponoszonych przez wierzycieli banku oraz fundusze publiczne w przypadku narzędzi stosowanych w przymusowej restrukturyzacji małych i średnich banków, a także na porównanie ich z kosztami ponoszonymi w postępowaniu upadłościowym, i umożliwiający wskazanie optymalnego sposobu postępowania z niewypłacalnym bankiem.

W rozdziale 5 przedstawiono i oceniono działania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (BFG) oraz innych organów w przymusowej restrukturyzacji polskich banków w odniesieniu do sytuacji finansowej banków i momentów podjęcia

9 Szeroki opis mechanizmu przymusowej restrukturyzacji banków w Unii Europejskiej wprowadzony Dyrektywą BRR jest przedstawiony w książce Kozińskiej (2018).

decyzji o przymusowej restrukturyzacji oraz wyboru narzędzi i zakresu umorzeń. Działania te zostały ocenione ze względu na wiarygodność procesu¹⁰ oraz konsekwencje dla klientów banku, co umożliwiło weryfikację hipotezy *H3*. Szczególną uwagę zwrócono na kwestię obligacji podporządkowanych będących w posiadaniu osób fizycznych oraz wpływu roszczeń spornych na przebieg przymusowej restrukturyzacji.

Wyniki badań własnych zaprezentowano w rozdziałach 2–5. Wnioski oraz sugestie regulacyjne zawarto w Zakończeniu.

Autor pragnie podziękować wszystkim, którzy wnieśli istotne uwagi dotyczące treści i formy niniejszej monografii oraz stworzyli okazję do przedyskutowania poruszanych zagadnień, co umożliwiło znaczne pogłębienie refleksji nad prezentowanymi problemami.

10 Wiarygodność procesu przymusowej restrukturyzacji banku oznacza zaufanie do przyjętych regulacji i praktyk stosowanych przez organ odpowiedzialny za restrukturyzację, które skutecznie realizują zamierzone cele, minimalizując zakłócenia w sektorze finansowym i gospodarce kraju oraz negatywne skutki dla innych podmiotów, w tym klientów banku (FSB, 2014).

Rozdział 1

Przymusowa restrukturyzacja banków

1.1. Uwarunkowania i cele przymusowej restrukturyzacji

Upadłość banku niesie za sobą konsekwencje niespotykane w przypadku bankructwa innych podmiotów komercyjnych. Różnice wynikają z ich specyficznych funkcji i w konsekwencji z unikatowej roli, jaką banki odgrywają w systemie finansowym. Banki przechowują depozyty, udzielają kredytów i odgrywają główną rolę w systemach płatności, niezbędnych dla operacji handlowych w gospodarce. Przerwanie tych funkcji oraz niezdolność do spłaty zobowiązań w wyniku upadłości banku może implikować przenoszenie problemów na inne podmioty sektora finansowego (w normalnych warunkach konkurujące ze sobą), ograniczając udzielanie nowych kredytów oraz refinansowanie obecnego zadłużenia podmiotów prowadzących działalność produkcyjną i handlową (*credit crunch*). Wynikiem tego może być spadek aktywności w gospodarce, prowadzący do kryzysu gospodarczego. Zapobieganie skutkom niewypłacalności lub ich ograniczanie ma zatem zasadnicze znaczenie dla utrzymania stabilności makroekonomicznej i wzrostu gospodarczego. W przypadku upadłości banku straty mogą ponieść jego udziałowcy i wierzyciele, ale negatywne konsekwencje mogą dotknąć również kredytobiorców oraz innych klientów i kontrahentów. Ogólne przepisy prawa upadłościowego, mające na celu zminimalizowanie strat wierzycieli oraz inwestorów w procesie likwidacji aktywów, mogą być niewystarczające, gdyż nie zapewniają ochrony interesów pozostałych podmiotów. Dlatego istotne jest stworzenie specjalnych regulacji umożliwiających władzom publicznym ingerencję w działalność banku zagrożonego upadłością, w celu szybkiej eliminacji tego zagrożenia przez wyjęcie banku z rynku i przejęcie istotnej części jego działalności przez inne instytucje sektora finansowego.

Motywy działań zmierzających do zażegnania kryzysu w sferze finansów można odnaleźć w doktrynie interwencjonizmu państwa. Interwencje państwa (suwerena) w przebieg procesów gospodarczych uzasadniane są najczęściej niedoskonałością

rynku i konkurencji. W praktyce niedoskonałości te są związane z monopolizacją gospodarki i asymetrią informacji, które prowadzą do nieakceptowanej społecznie alokacji zasobów gospodarczych oraz ewentualnego obniżania dobrobytu najuboższych warstw społeczeństwa. Działania państwa mogą ograniczyć te straty, wzmacniając konkurencję (np. usuwając bariery wejścia na rynek), poprawiając dostęp do informacji i wzmacniając system obiegu informacji. Państwo może także ograniczyć niepożądane społecznie efekty procesów gospodarczych, skłaniając zaangażowane podmioty do odpowiedzialności za negatywne skutki ich działalności oraz zapewniając zachowanie dóbr publicznych poprzez uruchamianie mechanizmów ich finansowania i ochrony. Przykłady interwencjonizmu państwa w sektorze bankowym, jako działań podejmowanych w celu rozwiązania sytuacji kryzysowych i zapobiegania ich występowaniu, pojawiały się już w starożytności. W 33 r. n.e. Imperium Rzymskie doświadczyło poważnego kryzysu gospodarczego. W wyniku przywrócenia anulowanego wcześniej obowiązku inwestowania przez bankierów części ich kapitału w zakup ziemi załamała się dostępność kredytu (*credit crunch*). Kryzys ten został powstrzymany przez cesarza Tyberiusza, który przekazał wybranym bankierom znaczne środki przeznaczone na udzielanie nieoprocenowanych pożyczek (Bartlett, 2018).

Właściwy rozwój doktryny interwencjonizmu nastąpił w XX w. Teoretyczne podstawy interwencjonizmu stworzył brytyjski ekonomista John Maynard Keynes w wyniku analizy zjawisk zaistniałych podczas wielkiego kryzysu (w latach 1929–1933). Na gruncie tej doktryny działania państwa można uzasadnić koniecznością kontynuowania funkcji pełnionych przez banki oraz zachowania zaufania społeczeństwa do instytucji finansowych¹. Stabilność sektora finansowego jest postrzegana jako dobro publiczne², które powinno być chronione mechanizmem

- 1 Bagus i in. (2014) pokazują, że konieczność podejmowania działań wobec banków zagrożonych upadłością można także alternatywnie wywieść z utylitarnych podstaw ekonomii klasycznej (J. Bentham, J.S. Mill), argumentując, że upadek systemu bankowego doprowadziłby do poważnych strat w dobrobycie. Innymi słowy, nawet jeśli dofinansowanie mogłoby pociągnąć za sobą redystrybucję od biednych do bogatych, byłoby korzystne dla użyteczności wszystkich, ponieważ zapobiegłoby upadkowi systemu finansowego. Zauważają jednak, że nie jest to wystarczające usprawiedliwienie dla sięgania w pierwszej kolejności po środki publiczne.
- 2 W swoim przełomowym artykule Samuelson (1954) identyfikuje dobra publiczne jako dobra konsumpcji zbiorowej, z których wszyscy korzystają wspólnie „w tym sensie, że konsumpcja takiego dobra przez każdą osobę nie prowadzi do odjęcia od konsumpcji tego dobra przez jakąkolwiek inną osobę”. Wskazuje na „wspólność popytu nierozzerwalnie związaną z samym pojęciem dóbr zbiorowych”, tak że raz wyprodukowane dla niektórych konsumentów dobro publiczne może być konsumowane przez dodatkowych konsumentów bez dodatkowych kosztów. Następnie argumentuje, że żaden zdecentralizowany system cenowy nie może służyć do określania optymalnych wartości konsumpcji zbiorowej. Nie ma jednak powszechnej zgody na to, że publiczny charakter dobra nie jest wystarczającym warunkiem, aby utrzymać, że dobro to musi być produkowane przez sektor publiczny, aby zapewnić efektywność jego produkcji (Holcombe, 1997).

zorganizowanym przez państwo w celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania gospodarki (Schinasi, 2006; Frieden, 2016; Alińska i Wasiak, 2014; Ülgen, 2018)³. Stabilność sektora finansowego stanowi dobro publiczne ze względu na jej znaczenie dla ochrony depozytów, bezpieczeństwa systemu płatniczego oraz zapewnienia dostępu do finansowania. Zachowanie stabilności przynosi też inne korzyści, takie jak stymulowanie wzrostu gospodarczego, utrzymanie płynności rynków finansowych oraz zaufania społecznego do instytucji finansowych.

W literaturze pojawiały się tezy (Mullineux, 2014; Masiukiewicz, 2010, 2015; Ülgen, 2021), że nie tylko stabilność sektora finansowego, ale także dobrze zarządzane instytucje finansowe można rozważać w kategoriach dobra publicznego, w tym sensie, że skutki ich działań są korzystne dla wszystkich i w ten sposób przynoszą one korzyści całemu społeczeństwu. Takie rozumienie instytucji finansowych dodatkowo przyczynia się do ustanowienia specjalnych ram regulacyjnych i nadzorczych dla banków w celu kontrolowania ich działalności w sposób bardziej intensywny i rygorystyczny niż w przypadku innych przedsiębiorstw. Jednakże pomimo iż banki należą do najmocniej regulowanych i nadzorowanych przedsiębiorstw w gospodarce, sektor ten postrzegany jest jako wrażliwy na kryzysy.

Źródła koncepcji umożliwiającej silną ingerencję w relacje pomiędzy bankiem a klientem prowadzącą do umorzenia zobowiązań instytucji finansowej można odnaleźć również w teorii stanu wyjątkowego (wykorzystywanego do rozwiązywania sytuacji kryzysowych) sformułowanej przez Schmitta (1922) i rozwiniętej w XXI w. przez Agambena (2003). Nie została sformułowana powszechnie akceptowalna definicja stanu wyjątkowego, ale w propozycjach takiej definicji prezentowanych przez innych autorów (Kervégan, 2003; Troper, 2011) można odnaleźć cechy wspólne, charakterystyczne dla tego stanu, którymi są wystąpienie sytuacji kryzysowej, zawieszenie norm lub praw powszechnie obowiązujących oraz ograniczony czas trwania takiego zawieszenia⁴. Należy podkreślić, że wystąpienie sytuacji kryzysowej nie musi mieć charakteru obiektywnego. Schmitt (1922) zakładał, że władza wykonawcza sama dokonuje stwierdzenia, czy występują nadzwyczajne okoliczności. Ewentualna późniejsza (po zakończeniu stanu wyjątkowego) odpowiedzialność za przekroczenie obowiązującego prawa zależy od prawidłowości

3 Chernykh i in. (2023) badali wpływ ogólnej stabilności finansowej na zaufanie gospodarstw domowych do pojedynczych banków. Pokazali, że nawet jeśli nie jest widoczne pogorszenie się kondycji finansowej pojedynczego banku, słaba kondycja finansowa całego sektora bankowego wywiera presję na obniżenie publicznej oceny stabilności banku. Słabe wyniki sektora bankowego jako całości podważają publiczne zaufanie do poszczególnych banków.

4 Definicja zaproponowana przez Tropera (2011): „stanem wyjątkowym nazywamy sytuację, w której powołując się na istnienie wyjątkowych, szczególnie dramatycznych okoliczności i konieczność zmierzenia się z nimi (...), zawieszają tymczasowo stosowanie reguł normalnie rządzących organizacją i funkcjonowaniem władz publicznych, a stosuje się inne, mniej liberalne, prowadzące do większej koncentracji władzy i do ograniczenia praw podstawowych” (cyt. za: Adamska, 2020) wydaje się dobrze odzwierciedlać motyw działania podejmowanych podczas kryzysów finansowych.

oceny sytuacji kryzysowej. Zawieszenie norm powszechnie obowiązujących może oznaczać czasowe nieobowiązanie określonych regulacji prawnych lub zastąpienie ich regulacjami uznanymi za bardziej odpowiednie w trakcie trwania kryzysu. Regulacje obowiązujące podczas stanu wyjątkowego coraz rzadziej postrzegane są jako zawieszenie swobód, gdyż zawierają gwarancje ochrony praw podstawowych, uznanych za nienaruszalne i niekwestionowalne fundamenty demokracji⁵. Gwarancje te ograniczają dowolność władz państwowych. Szczególnie znaczenie ma także ograniczenie czasu zawieszenia norm, co stanowi istotną cechę stanu wyjątkowego, niepozwalającą na uznanie sytuacji kryzysowej za normę. Takie ograniczenie nie jest jednak zawsze spotykaną praktyką (Agamben, 2003).

W latach siedemdziesiątych XX w. pojawiła się doktryna niedopuszczania do upadku dużych banków (*Too Big To Fail* – TBTF)⁶ i udzielania im wsparcia finansowego⁷. Wskazywano w niej konieczność udzielania wsparcia kapitałowego upadającym bankom z wykorzystaniem do tego środków publicznych, twierdząc przy tym, że zapewnienie stabilności finansowej przeważa negatywne skutki wynikające z pokusy nadużycia (Aghion i in., 2004; Cordella i Yeyati, 2003)⁸. Ponadto szybkie podjęcie działań wobec banków zagrożonych upadłością pomoże przywrócić zaufanie publiczne i ograniczyć dotkliwość strat. W wielu opracowaniach opowiadano się za niezwłocznym działaniem organów państwa wobec zagrożonych upadłością dużych banków, szczególnie w okresie kryzysu (Hoelscher i Quintyn, 2003; Honohan i Laeven, 2005; Čihák i Nier, 2010; Leckow i in., 2019). Doktryna TBTF uległa dalszemu rozwojowi w późniejszym okresie. W ocenie wpływu upadłości banku na zagrożenie stabilności sektora bankowego uwzględniono również inne czynniki. Pojawiły się określenia banków „zbyt ważnych” (*too important*), „zbyt wyjątkowych” (*too unique*) lub „zbyt złożonych” (*too complex*), a nawet „zbyt powiązanych” (z innymi instytucjami finansowym lub sektorami gospodarki). Acharya i Yorulmazer (2007, 2008a) pokazali, że możliwość upadku wielu banków w krótkim okresie tworzy podobną presję na organy państwowe, skłaniającą do udzielania wsparcia ze środków publicznych (*too many to fail*). Przyjęcie doktryny TBTF miało na celu uniknięcie zaburzeń systemowych, jakie mogłyby się pojawić w przypadku upadłości banku o zasadniczym znaczeniu dla gospodarki, a wynikiem jej stosowania był

5 Analogia z (omawianą w rozdziale 4) zasadą *No Creditor Worse Off* (NCWO) i kolejnością umorzeń w przymusowej restrukturyzacji wydaje się oczywista.

6 Określenie *Too Big To Fail* zostało pierwszy raz użyte w 1984 r. przez C.T. Conovera, pełniącego wtedy funkcję Comptroller of the Currency (szef jednej z instytucji nadzorczych w USA), kiedy organy regulacyjne stanęły w obliczu niewypłacalności Continental Illinois National Bank w Chicago, który był siódmym pod względem wielkości aktywów bankiem w Stanach Zjednoczonych. Chociaż słaba kondycja finansowa tej instytucji była znana nadzorcom, to nie byli oni przygotowani do podjęcia działań w momencie, gdy bank stracił wypłacalność (Kaufman, 2003).

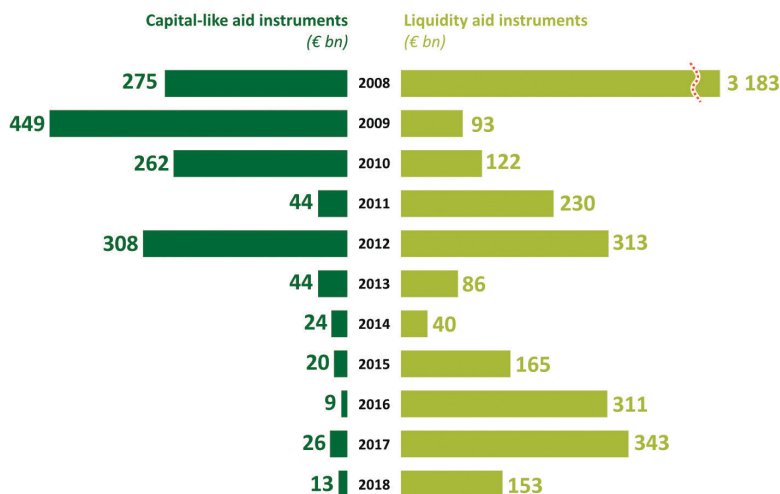
7 Mowa tu o wsparciu kapitałowym banku, który poniósł straty, a nie o zapewnieniu płynności przez bank centralny w roli pożyczkodawcy ostatniej szansy (*lender of last resort*).

8 Z kolei Perotti i Suarez (2003) proponowali wspieranie procesów przejęcia upadających banków przez inne podmioty funkcjonujące na rynku.

znaczący wzrost pokusy nadużycia. Doktryna tworzyła zachętę dla banków oraz ich właścicieli do zwiększania skali działalności instytucji finansowych i łączenia banków w jeszcze większe podmioty. Niezależnie od poziomu ryzyka podejmowanego przez takie instytucje, ich wielkość i znaczenie dla gospodarki mocno zwiększały ich szanse na uzyskanie pomocy od państwa w przypadku zagrożenia upadłością.

Doktryna TBTF skłaniała również banki do budowania silniejszych powiązań z finansami państwa (*sovereign-bank nexus*) oraz prowadzenia przez banki podobnej polityki kredytowej (tzw. zachowanie stadne, *herd behaviour*). Obawa przed równoczesnym wystąpieniem zagrożeń w wielu podmiotach wymuszała interwencję państwa (Kaufman, 1996, 2000). Jeszcze przed kryzysem finansowym, tj. przed 2008 r., dostrzegano potrzebę wdrożenia specjalnych działań w przypadku upadłości dużych banków, formułując wymagania, które powinny być spełnione, aby taki mechanizm mógł być alternatywnym rozwiązaniem do postępowania upadłościowego (Mayes i in., 2001; Mayes, 2004):

- 1) postępowanie powinno trwać wystarczająco krótko, aby nie przerwać działalności banku;
- 2) powinno zachować hierarchię roszczeń wobec banku;
- 3) żaden z interesariuszy banku nie znajdzie się w gorszej sytuacji niż w przypadku procedury upadłościowej;
- 4) nie będą angażowane środki podatników (z wyjątkiem zapewnienia wsparcia do momentu przejęcia finansowania przez podmioty prywatne).



Rysunek 1.1. Rozmiar pomocy publicznej udzielonej instytucjom finansowym w Unii Europejskiej w latach 2008–2018

Źródło: Raport Specjalny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (European Court of Auditors) „Control of State aid to financial institutions in the EU: in need of a fitness check”, <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/state-aid-banks-21-2020/en/> [dostęp 19.04.2023].

W okresie kryzysu finansowego, tj. w latach 2008–2012, obawa przed ryzykiem systemowym była główną przyczyną wyjątkowego wsparcia finansowego udzielonego bankom ze środków publicznych (Lastra, 2011). Wielkość użytych środków (rys. 1.1) skłoniła rządy do poszukiwania rozwiązania zapewniającego zachowanie stabilności sektora finansowego przy jednoczesnym ograniczeniu obciążenia budżetu państwa.

W kilku krajach europejskich w trakcie kryzysu wprowadzono regulacje prawne pozwalające na interwencję organów państwowych wobec banków zagrożonych niewypłacalnością. W Wielkiej Brytanii przyjęto Banking Act z 2009 r., wprowadzający mechanizm przymusowej restrukturyzacji banków znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, pozwalający m.in. na przeniesienie aktywów i zobowiązań zagrożonego banku do innego podmiotu⁹.

W tym samym roku w Hiszpanii został utworzony Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), którego celem było wspieranie i restrukturyzacja banków zagrożonych upadłością¹⁰. W 2010 r. w Niemczech przyjęto ustawę o restrukturyzacji i likwidacji instytucji i grup finansowych, nadającą niemieckiemu urzędowi nadzoru finansowego Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) uprawnienia w zakresie przenoszenia aktywów i pasywów zagrożonego banku do innych podmiotów oraz tworzenia banków pomostowych¹¹, a w Danii przyjęto zasadę, że wszystkie banki, niezależnie od wielkości, będą poddawane przymusowej restrukturyzacji bez wykorzystywania pieniędzy podatników¹². W Wielkiej Brytanii wprowadzono zmiany strukturalne, oparte na raporcie Vickersa¹³, które wymagały od banków oddzielenia działalności detalicznej od inwestycyjnej. Z kolei w Stanach Zjednoczonych wprowadzono regulę Volckera¹⁴, która zakazywała bankom inwestycyjnym tworzenia funduszy hedgingowych i prywatnych funduszy kapitałowych.

9 Banking Act 2009, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/1/contents> [dostęp 22.09.2023].

10 Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-10575> [dostęp 22.09.2023].

11 Gesetz zur Restrukturierung und geordneten Abwicklung von Kreditinstituten, zur Errichtung eines Restrukturierungsfonds für Kreditinstitute und zur Verlängerung der Verjährungsfrist der aktienrechtlichen Organhaftung, https://dejure.org/BGBI/2010/BGBI_1_S_1900 [dostęp 22.09.2023].

12 Consistent recovery and resolution of small and large banks in Europe, <https://www.nationalbanken.dk/media/0kkdfugi/analysis-no-18-consistent-recovery-and-resolution-of-small-and-large-banks-in-europe.pdf> [dostęp 22.09.2023].

13 Independent Commission on Banking, Final Report Recommendations, <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20120827143059/http://bankingcommission.independent.gov.uk/> [dostęp 22.09.2023].

14 „Reguła Volckera”, nazwana tak od nazwiska byłego szefa FED Paula Volckera, zakazuje bankom transakcji z użyciem środków własnych oraz transakcji spekulacyjnych, które nie przynoszą zysku ich klientom, ogranicza możliwość inwestowania w fundusze *private equity* i w fundusze hedgingowe. Reguła jest częścią tzw. ustawy Dodd–Franka z 2010 r. (§ 619[1] of the Dodd–Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (12 U.S.C. § 1851)).

W tamtym okresie rozważano wprowadzenie regulacji mających na celu znaczące ograniczenie ryzyka podejmowanego przez duże banki, w tym zobowiązanie dużych podmiotów do podziału na mniejsze oraz wprowadzenie specjalnych procedur postępowania w przypadku zagrożenia upadłością tych instytucji. Miało to na celu zapobieżenie negatywnym skutkom dla systemu finansowego lub ich minimalizację (Shult, 2008; O'Driscoll, 2009; Flannery, 2010; Graham, 2009; Liikanen, 2012; Kupiec, 2015). Pomysł podziału dużych banków nie uzyskał jednak powszechnej akceptacji i nie został przełożony na praktyczne rozwiązania. Nie zaproponowano zachęt, które przyniosłyby udziałowcom banków korzyści z przeprowadzenia takiego podziału. Natomiast idea wymuszonego podziału była krytykowana przez wielu autorów (Kregel, 2009; Carmassi i in., 2010; Drira i Rashid, 2013; Klaus i Schäfer, 2013), którzy wskazywali, że wymuszanie podziału dużych banków może prowadzić do obniżenia efektywności sektora bankowego i wzrostu kosztów usług finansowych. Z kolei ograniczenie ryzyka dużych instytucji finansowych zostało osiągnięte jedynie w niewielkim stopniu, przez podwyższenie wymogów kapitałowych dla instytucji systemowo istotnych (wprowadzenie bufora kapitałowego na ryzyko systemowe), co jednak nie wpłynęło znacząco na zwiększenie ich zdolności do absorpcji strat (Dermine, 2013; Michel i Ligon, 2014).

Podstawą dla nowego sposobu postępowania z bankami zagrożonymi upadłością, o czym była już mowa, stały się zasady (*Key Attributes*), opublikowane w 2011 r. przez Financial Stability Board (FSB, 2011) i zmodyfikowane w 2014 r. (FSB, 2014), opracowane w odpowiedzi na potrzebę stworzenia globalnych standardów w obszarze zarządzania kryzysowego, a w szczególności postępowania z dużymi instytucjami finansowymi zagrożonymi upadłością. Celem *Key Attributes* było przedstawienie spójnego mechanizmu przymusowej restrukturyzacji (*resolution regime*), w tym uprawnień nadzorczych i środków politycznych (interwencji państwa), umożliwiającego przeciwdziałanie skutkom upadłości dużych instytucji finansowych mających zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania gospodarki. Oznaczało to nadanie organom państwowym uprawnień do ingerowania w relacje pomiędzy podmiotami prywatnymi: bankiem a inwestorami i klientami. W założeniu taka ingerencja państwa miała być ograniczona wyłącznie do tych banków, których upadek mógł stanowić zagrożenie stabilności systemu finansowego.

Przyjęto, że w razie gdyby mechanizmy chroniące bank przed nadmiernym ryzykiem (uwzględniając działania nadzorcze) okazały się niewystarczające i bankowi zagrażałaby upadłość, to właściwe instytucje państwowe mogłyby podjąć działania zmierzające do ograniczenia negatywnych skutków w gospodarce, wybierając jedną z następujących dróg:

- likwidację banku;
- udzielenie wsparcia ze środków publicznych (*bail-out*);
- przeprowadzenie restrukturyzacji (*resolution*) z wykorzystaniem zasobów banku umożliwiających pokrycie strat (*bail-in*)¹⁵.

15 Określenie stworzone jako przeciwstawne do *bail-out*, oznaczające wsparcie finansowe dla upadającej instytucji przez umorzenie jej zobowiązań.

W dokumentach FSB podkreślono potrzebę podejmowania takich działań, które eliminowałyby lub ograniczyły do niezbędnego minimum udział środków publicznych w tych postępowaniach. Koszty likwidacji (lub restrukturyzacji) banku na progu upadłości lub zagrożonego upadłością powinny zostać pokryte w pierwszej kolejności przez udziałowców banku, a następnie przez wierzycieli banku, a mówiąc precyzyjniej, w drodze umorzeń lub konwersji zobowiązań banku wobec wierzycieli (obligatariuszy, ale także deponentów nieobjętych systemem gwarantowania). Udział wierzycieli we wspomnianych kosztach pozwoliłby zwiększyć wewnętrzną zdolność banku do absorpcji strat i ograniczyć wsparcie kapitałowe środkami publicznymi (FSB, 2014). *Key Attributes* zostały w wielu państwach wprowadzone do regulacji prawnych.

W trosce o bezpieczeństwo takiego mechanizmu dla klientów banku oraz o ograniczenie wydatków publicznych, w *Key Attributes* sformułowano minimalne wymogi, które mechanizm ten powinien spełniać:

- 1) powinien zapewniać ciągłość ważnych systemowo usług finansowych, w tym funkcji płatniczych i rozliczeniowych;
- 2) powinien chronić deponentów, posiadaczy polis ubezpieczeniowych oraz inwestorów objętych gwarancjami i posiadaczy wydzielonych aktywów, zapewniając szybką wypłatę środków;
- 3) straty ponoszone przez wierzycieli banku powinny uwzględniać hierarchię roszczeń (w postępowaniu upadłościowym);
- 4) mechanizm nie powinien być finansowany ze środków publicznych i nie powinien tworzyć oczekiwań, że takie wsparcie będzie dostępne¹⁶;
- 5) powinien umożliwić zachowanie wartości instytucji zagrożonej upadłością;
- 6) działania organów państwowych powinny być przewidywalne i dobrze umocowane prawnie.

Ingerencja organów państwa wiązała się z kosztami obejmującymi również pokrycie strat poniesionych przez bank. Zgodnie z *Key Attributes* koszty te powinny zostać pokryte w pierwszej kolejności przez właścicieli, a następnie przez wierzycieli banku (dokładniej: podmioty, wobec których bank posiada niegwarantowane lub niezabezpieczone zobowiązania). Udział wierzycieli we wspomnianych kosztach miał na celu zwiększenie wewnętrznej zdolności banku do absorpcji strat, ograniczenie wykorzystania środków publicznych oraz podniesienie poziomu dyscypliny rynkowej¹⁷. Pokrycie strat przez wierzycieli mogło zostać zrealizowane przez umorzenie zobowiązań banku wobec nich lub podjęcie działań, które

¹⁶ Mechanizm powinien zachęcać do rozwiązań rynkowych, tj. bez konieczności ingerencji organów publicznych.

¹⁷ Dyscyplina rynkowa (*market discipline*) oznacza proces, w ramach którego uczestnicy rynku, tacy jak deponenti i inwestorzy, monitorują ryzyko ponoszone przez instytucje finansowe i podejmują działania mające na celu ograniczenie podejmowania nadmiernego ryzyka. Warunkiem jej funkcjonowania jest ujawnianie przez instytucje finansowe informacji dotyczących ponoszonego ryzyka (Jackowicz, 2004).

uniemożliwią realizację tych zobowiązań przez bank¹⁸. W przeciwieństwie do normalnej procedury upadłościowej, której głównym celem jest maksymalizacja wartości aktywów przedsiębiorstwa w imieniu jego wierzycieli, *resolution regime* miał na celu utrzymanie funkcjonowania kluczowych obszarów działalności banku, przy równoczesnym zachowaniu stabilności finansowej oraz minimalizowaniu obciążeń publicznych. W ramach tych ostatnich uwzględniano zarówno koszty samych działań organu państwowego, jak i środki niezbędne do zabezpieczenia wartości banku poddanego tym działaniom (por. tab. 1.1).

Tabela 1.1. Przymusowa restrukturyzacja vs postępowanie upadłościowe

Mechanizm <i>resolution</i>	Postępowanie upadłościowe
Wyjęcie z rynku upadającego banku, przy zachowaniu stabilności finansowej	Celem jest maksymalizacja wartości odzyskiwanej przez wierzycieli
Brak potrzeby wypłacania środków przez system gwarantowania depozytów ^a	Wypłata środków przez system gwarantowania depozytów
Kontynuacja większości funkcji banku	Zawieszenie działalności banku, w tym realizacji płatności
Większość aktywów banku zachowuje wartość ^b (wycena <i>going concern</i>)	Utrata wartości aktywów (wycena <i>gone concern</i>)
Straty są pokrywane przez akcjonariuszy i wierzycieli banku. Możliwy jest ograniczony udział funduszy publicznych (pod warunkiem że straty w wysokości co najmniej 8% łącznych zobowiązań banku zostaną pokryte przez akcjonariuszy i wierzycieli banku)	Straty są pokrywane przez akcjonariuszy i wierzycieli banku
Wywłaszczenie akcjonariuszy i niektórych wierzycieli na początku procesu	Prawa wierzycieli i akcjonariuszy do roszczeń do czasu zakończenia postępowania upadłościowego
Bardzo szybki przebieg zasadniczej części postępowania	Długotrwały, często wieloletni proces
Proces kontrolowany przez dedykowany organ (<i>resolution authority</i>)	Proces nadzorowany przez sąd

^a System gwarantowania depozytów może partycypować w kosztach przymusowej restrukturyzacji.

^b Aktywa pozostające w kontynuowanej działalności.

Źródło: opracowanie własne na podstawie FSB (2011, 2014), BRRD (2014) i ustawy Prawo upadłościowe¹⁹; por. Szczepańska i in., 2015; Dobrzańska, 2021.

Z ekonomicznego punktu widzenia przymusowa restrukturyzacja powinna znacząco zmniejszyć ryzyko deprecjacji aktywów banku, która zazwyczaj następuje, gdy bank traci wypłacalność lub płynność. Wartość aktywów zagrożonego banku maleje ze względu na dodatkowe koszty, jakie nabywca musi ponieść, aby pozyskać

¹⁸ Mamy tu na myśli likwidację części banku złożonej z tych zobowiązań i bezwartościowych aktywów.

¹⁹ Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe (t.j. Dz.U. 2024 poz. 794 ze zm.).

odpowiednie kompetencje i zorganizować obsługę tych aktywów w nowym otoczeniu (Acharya i Yorulmazer, 2008a; White i Yorulmazer, 2014). Te koszty relokacji (*misallocation costs*) są szczególnie duże, gdy aktywa są przenoszone poza system bankowy. W postępowaniu upadłościowym dodatkowym czynnikiem wpływającym na spadek wartości aktywów jest konieczność ich szybkiej sprzedaży, wynikająca z presji wierzycieli dążących do odzyskania środków. W niniejszej pracy zostanie wykazane, że zachowanie wartości aktywów znacząco przyczynia się do realizacji większego wolumenu zobowiązań banku wobec klientów i pozwala na utrzymanie warunków obsługi dla większej części klientów. W tym sensie przymusowa restrukturyzacja powinna być postrzegana jako działanie w interesie klientów banku.

Równoległe z propozycjami rozwiązań prawnych, w tym zmian regulacyjnych, zagadnienie przymusowej restrukturyzacji banków było badane na gruncie teorii finansów, również z wykorzystaniem modeli matematycznych. Na przełomie XX i XXI w. powstały prace prezentujące modele opisujące zachowanie sektora bankowego w sytuacji, gdy organ państwowy podejmuje decyzję o ratowaniu zagrożonego banku lub o likwidacji tego podmiotu (Freixas, 1999; Goodhart i Huang, 2000; Cordella i Yeyati 2003; Tanaka i Hoggarth, 2006; Panyagometh i Roberts, 2009; Dewatripont i Freixas, 2011). Badano też, na ile presja polityczna, warunki makroekonomiczne oraz skłonność banków do zachowań stadnych prowadzą do zwiększonej wyrozumiałości organu nadzoru (Acharya, 2001; Acharya i Yorulmazer, 2008a, 2008b; Brown i Dinc, 2011). Warto także zwrócić uwagę na występujący w pracach teoretycznych nurt wykorzystujący zastosowanie teorii gier. Reprezentują go m.in. Goldstein i Pauzner (2005), DeYoung i in. (2013), a w późniejszym okresie Mitrache (2018a, 2018b), Keister i Mitkov (2023) oraz Schilling (2023).

W Europie przymusowa restrukturyzacja banków jest zwykle kojarzona z odpowiedzialnością regulacyjną na kryzys sektora bankowego w latach 2008–2012, ale ramy prawne takich działań pojawiły się już znacznie wcześniej. Powołanie w 1930 r., w trakcie wielkiego kryzysu²⁰, krajowej instytucji gwarantującej depozyty – Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) oraz nadanie jej uprawnień do przejmowania upadających banków, ustanawiania zarządów komisarycznych oraz pełnienia funkcji syndyka, uważa się za pierwszy funkcjonujący realnie mechanizm przymusowej restrukturyzacji (Fitzpatrick i in., 2012; Armour, 2015). FDIC uzyskał wtedy możliwość dochodzenia roszczeń deponentów wobec banku znajdującego się w trudnej sytuacji, co zachęcało gwaranta depozytów do monitorowania sytuacji banków. Podejmując działania wobec upadających banków, FDIC miał się kierować zasadą minimalizacji strat ponoszonych przez gwaranta depozytów²¹. Postępowanie podjęte przez FDIC w 1984 r., mające na celu niedopuszczenie do

20 Wielki kryzys (*great depression*) – największy kryzys gospodarczy w historii kapitalizmu, który w latach 1929–1933 objął praktycznie wszystkie kraje oraz sektory gospodarki.

21 Ta zasada nie została formalnie wprowadzona do BRRD. Jej przyjęcie umożliwiłoby podejmowanie działań wobec średnich i małych banków bez potrzeby poszukiwania innego uzasadnienia. W dyrektywie zakłada się, że przymusowa restrukturyzacja ma charakter wyjątkowy.

upadłości Continental Illinois Bank and Trust Company z Chicago, uważane jest za pierwszy przypadek działania organów publicznych w ramach doktryny TBTF. W latach dziewięćdziesiątych XX w., po tzw. kryzysie S&L (kas oszczędnościowo-pożyczkowych)²², zasada minimalizacji kosztów upadłości banku ponoszonych przez gwaranta depozytów została zastąpiona warunkiem minimalizacji kosztów całkowitych. Ponadto wprowadzono tzw. szybkie działania naprawcze (*prompt corrective actions*), wymuszające podjęcie działań przez FDIC w określonych przypadkach, włączając w to obniżenie się współczynnika wypłacalności banku poniżej ustalonych wartości progowych. Dalsze reformy, wprowadzające m.in. możliwość umorzenia i konwersji zobowiązań, zostały wprowadzone na mocy ustawy Dodda–Franka w 2010 r.²³

1.2. Regulacje w Unii Europejskiej – Dyrektywa BRR

Podejście zaproponowane w Dyrektywie BRR²⁴, ustanawiające ramy na potrzeby naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, wpisuje się w powyżej przywołaną koncepcję stanu wyjątkowego. Opisane dalej uwarunkowania, cele i narzędzia, którymi mogą dysponować organy państwowe (wykonawcze), pozwalają na daleko idącą ingerencję państwa w prawa podmiotów gospodarczych oraz ich klientów, pod warunkiem uzasadnienia jej interesem publicznym. Intencjonalnie taka ingerencja powinna być ograniczona do rzadkich przypadków, gdy normalne postępowanie (tj. postępowanie

Praktyka pokazała jednak, że w Europie *resolution* jest chętnie wykorzystywane wobec banków lokalnych.

22 W latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX w. upadło 32% (1043 z 3234) kas oszczędnościowo-pożyczkowych (*savings & loans*).

23 Dodd–Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, Pub. L. No. 111-203, § 929-Z, 124 Stat. 1376, 1871 (2010) (codified at 15 U.S.C. § 78o) [Bluebook R. 12.4].

24 W krajach należących do Unii Bankowej obowiązuje również 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.Urz. UE L 225 z 30.07.2014, s. 1), dalej: SRMR. Rozporządzenie to ustanawia Jednolity Mechanizm Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (Single Resolution Mechanism – SRM), będący elementem Unii Bankowej, który ma na celu zarządzanie restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją niewypłacalnych banków w strefie euro oraz innych uczestniczących krajach UE.

upadłościowe) nie jest w stanie usunąć zagrożeń dla sektora finansowego lub całej gospodarki państwa. Ramy prawne przedstawione w BRRD nie zawierają ogólnej definicji przymusowej restrukturyzacji. Podstawowy mechanizm oraz zasady jego stosowania są określone przez wskazanie przesłanek, których spełnienie stanowi warunek konieczny do podjęcia interwencji, oraz celów, które powinny zostać osiągnięte w wyniku podjętych działań. Wyszczególniono również narzędzia, czyli konkretne czynności, które organ może podjąć w banku po rozpoczęciu przymusowej restrukturyzacji. Zgodnie z art. 2 ust. 1 BRRD przymusowa restrukturyzacja²⁵ jest określona jako „zastosowanie instrumentu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji”, które może zostać przeprowadzone wyłącznie wtedy, gdy jednocześnie wystąpią trzy przesłanki:

- bank jest na progu upadłości lub jest zagrożony upadłością (*failing or likely to fail* – FOLTF);
- działania podejmowane przez organy nadzorcze lub podmioty prywatne nie przywrócą normalnego funkcjonowania banku w krótkim czasie²⁶;
- przeprowadzenie *resolution* jest w interesie publicznym.

Dwie pierwsze przesłanki wydają się zrozumiałe, pomimo że w tekście Dyrektywy BRR nie umieszczono precyzyjnych kryteriów (ilościowych) pozwalających na bezsporne stwierdzenie, że bank jest zagrożony upadłością lub że działania nadzoru (i właścicieli) nie pozwolą na przywrócenie normalnego funkcjonowania banku. Zgodnie z BRRD podmiot uznaje się za będący na progu upadłości lub zagrożony upadłością, jeżeli spełniony jest co najmniej jeden z następujących warunków (art. 32 ust. 4 BRRD i art. 18 ust. 4 rozporządzenia SRMR):

- a) instytucja narusza wymogi będące warunkiem utrzymania zezwolenia w sposób, który uzasadniałby cofnięcie zezwolenia przez właściwy organ, lub istnieją obiektywne przesłanki pozwalające stwierdzić, że w najbliższej przyszłości instytucja naruszy te wymogi, w szczególności dlatego, że poniosła straty, które doprowadzą do wyczerpania całości lub znacznej kwoty jej funduszy własnych, bądź prawdopodobne jest poniesienie przez nią takich strat;
- b) wartość aktywów instytucji jest niższa od wartości jej zobowiązań lub istnieją obiektywne przesłanki pozwalające stwierdzić, że w najbliższej przyszłości wartość aktywów instytucji będzie niższa od wartości jej zobowiązań;
- c) instytucja jest niezdolna do spłaty swojego zadłużenia lub innych zobowiązań w terminie ich wymagalności lub istnieją obiektywne przesłanki pozwalające stwierdzić, że w bliskiej przyszłości instytucja będzie niezdolna do spłaty swojego zadłużenia lub innych zobowiązań w terminie wymagalności;

²⁵ W polskich regulacjach występujące w BRRD określenie „przymusowa restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja” zostało zapisane krócej – „przymusowa restrukturyzacja”. Takie właśnie określenie będzie stosowane w niniejszej monografii, zamiennie ze stosowanym powszechnie angielskim terminem *resolution*.

²⁶ Na przykład nie ma wiarygodnego planu naprawy banku.

- d) wymagane jest nadzwyczajne publiczne wsparcie finansowe, chyba że, w celu uniknięcia lub zaradzenia poważnym zakłóceniom w gospodarce w danym państwie członkowskim i utrzymania stabilności finansowej, nadzwyczajne publiczne wsparcie finansowe przyjmuje dowolną z poniższych form:
- (i) gwarancji rządowej w celu zabezpieczenia instrumentów wsparcia płynności udostępnionych przez banki centralne na ich warunkach;
 - (ii) gwarancji rządowej dotyczącej nowo wyemitowanych zobowiązań;
 - (iii) zasilenia funduszy własnych lub nabycia instrumentów kapitałowych po cenach i na warunkach, które nie dają przewagi danej instytucji, jeżeli w chwili przyznania publicznego wsparcia nie zachodzą okoliczności, o których mowa w lit. a), b) lub c).

Oprócz koniunkcji dwóch wymienionych przesłanek, do podjęcia decyzji o wszczęciu przymusowej restrukturyzacji wymagana jest pozytywna ocena trzeciej przesłanki – przesłanki interesu publicznego. Pozytywna ocena tej przesłanki jest uwarunkowana brakiem możliwości osiągnięcia w postępowaniu upadłościowym celów zdefiniowanych w art. 31 BRRD jako²⁷:

- a) zapewnienie ciągłości funkcji krytycznych;
- b) uniknięcie znaczących negatywnych skutków dla stabilności finansowej, w szczególności przez zapobiegnięcie efektowi domina, w tym w infrastrukturach rynkowych oraz przez utrzymanie dyscypliny rynkowej²⁸;
- c) ochrona finansów publicznych przez ograniczenie do minimum polegania na nadzwyczajnym publicznym wsparciu finansowym;
- d) ochrona deponentów objętych zakresem dyrektywy 2014/49/WE²⁹ i inwestorów objętych zakresem dyrektywy 97/9/WE³⁰;
- e) ochrona środków finansowych i aktywów należących do klientów.

W porządku określonym przez BRRD przymusowa restrukturyzacja jest postrzegana jako działanie podejmowane w wyjątkowych sytuacjach, które powinno być przeprowadzane jedynie wtedy, gdy wymienione cele nie mogą być osiągnięte

27 Jest to podkreślone w art. 32 ust. 5 Dyrektywy BRR, który zawiera następujący zapis: „działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji uznaje się za działanie w interesie publicznym, jeżeli jest ono konieczne do osiągnięcia co najmniej jednego z celów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, o których mowa w art. 31, jest proporcjonalne do tych celów, a likwidacja instytucji w ramach standardowego postępowania upadłościowego nie umożliwiłaby osiągnięcia tych celów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w takim samym stopniu”.

28 Znaczenie dyscypliny rynkowej dla zachowania stabilności finansowej było prezentowane w licznych pracach (m.in. Crockett, 2002; Llewellyn, 2005; Jackowicz, 2004, 2012; Marcinkowska, 2005, 2013; Nier i Baumann, 2006; Hasan i in., 2013).

29 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (wersja przekształcona) (tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz.Urz. UE L 173 z 12.06.2014, s. 149), dalej: DGSD.

30 Dyrektywa 97/9/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 marca 1997 r. w sprawie systemów rekompensat dla inwestorów (Dz.Urz. UE L 84 z 26.03.1997, s. 22), dalej: ICSD.

w zwykłym postępowaniu upadłościowym³¹, czyli wyłącznie wtedy, gdy powszechnie akceptowalna norma, rozumiana jako likwidacja w ramach postępowania upadłościowego, nie byłaby wykonalna lub uzasadniona i działaniem w interesie publicznym jest zawieszenie tej normy, co nadaje przymusowej restrukturyzacji charakter „stanu wyjątkowego” (Agamben, 2003).

W mechanizmie wprowadzonym przez BRRD procedura upadłościowa stanowi punkt odniesienia do oceny, czy w trakcie przymusowej restrukturyzacji doszło do naruszenia praw akcjonariuszy, wierzycieli oraz instytucji gwarantujących depozyty. Wartości, które podmioty te mogłyby odzyskać w postępowaniu upadłościowym, pełnią rolę „praw podstawowych”, które nie powinny zostać naruszone. Dlatego istotna jest weryfikacja, czy przymusowa restrukturyzacja banku nie pogarsza ich sytuacji finansowej, którą mieliby w wyniku postępowania upadłościowego³². Istota tych zapisów jest nazywana zasadą NCWO (*No Creditor Worse Off*). Zbadanie, czy w wyniku zastosowania narzędzi *resolution* nie nastąpiło naruszenie tej zasady, stanowi nieodzowny element procesu przymusowej restrukturyzacji i powinno być przeprowadzone przez podmiot niezależny od organu odpowiedzialnego za *resolution*³³. W przypadku naruszenia NCWO akcjonariuszom

31 W motywie (45) BRRD znajduje się stwierdzenie, że „upadająca instytucja powinna być zasadniczo zlikwidowana w ramach zwykłego postępowania upadłościowego. Jednakże likwidacja w ramach zwykłego postępowania upadłościowego może zagrozić stabilności finansowej, zakłócić realizację funkcji krytycznych oraz wpłynąć na ochronę deponentów. W takim przypadku jest wysoce prawdopodobne, że interes publiczny może przemawiać za objęciem instytucji restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją oraz zastosowaniem instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zamiast uciekania się do zwykłego postępowania upadłościowego”. Zgodnie z art. 2 pkt 47 BRRD: „«Standardowe postępowanie upadłościowe» oznacza zbiorowe postępowanie upadłościowe, które obejmuje częściowe lub całkowite rozdzysponowanie majątku dłużnika oraz powołanie likwidatora lub zarządcy, zwykle mające zastosowanie do instytucji zgodnie z prawem krajowym i specyficzne dla tych instytucji lub mające zastosowanie zasadniczo do każdej osoby fizycznej lub prawnej”.

32 Art. 34 ust. 1 lit. g) BRRD: „żaden z wierzycieli nie ponosi strat większych niż te, które poniósłby w sytuacji, gdyby dana instytucja lub podmiot, o którym mowa w art. 1 ust. 1 lit. b), c) lub d), zostały zlikwidowane w ramach standardowego postępowania upadłościowego zgodnie z zabezpieczeniami określonymi w art. 73–75”. W motywie (5) BRRD znajduje się stwierdzenie: „System ten powinien zapewniać, by akcjonariusze ponosili straty w pierwszej kolejności, a wierzyciele ponosili straty po akcjonariuszach, pod warunkiem, że żaden z wierzycieli nie poniesie strat większych niż te, które poniósłby w sytuacji, gdyby dana instytucja została zlikwidowana w ramach standardowego postępowania upadłościowego zgodnie z zasadą «niepogarszania sytuacji wierzycieli» określoną w niniejszej dyrektywie”.

33 Art. 74 ust. 1 BRRD: „Do celów oceny, czy akcjonariusze i wierzyciele byliby traktowani w korzystniejszy sposób, gdyby instytucja objęta restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją została objęta zwykłym postępowaniem upadłościowym, w tym, lecz nie tylko, do celów art. 73, państwa członkowskie zapewniają, by po przeprowadzeniu działania lub działań w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji niezależna osoba jak najszybciej dokonała wyceny. Wycena ta dokonywana jest niezależnie od wyceny dokonywanej na mocy art. 36”.

i wierzycielom przysługuje odpowiednia rekompensata³⁴, o ile w procesie przymusowej restrukturyzacji nie zastosowano nadzwyczajnego wsparcia ze środków publicznych (art. 74 ust. 3 lit. c) BRRD). Postępowanie upadłościowe i przymusowa restrukturyzacja nie są jednak, w mechanizmie wprowadzonym przez BRRD, całkowicie odrębnymi procesami. Wykorzystanie narzędzi przymusowej restrukturyzacji nie wyklucza bowiem możliwości, że pewna część banku podlegającego restrukturyzacji zostanie zlikwidowana w ramach postępowania upadłościowego (art. 37 ust. 6 oraz motywy (44), (50) i (60) BRRD).

Dyrektywa definiuje cztery narzędzia (instrumenty) przymusowej restrukturyzacji, które mogą być zastosowane przez właściwe organy wobec banków znajdujących się na progu upadłości (art. 37 ust. 3 BRRD)³⁵:

- **instrument zbycia działalności** – umożliwia przeniesienie banku (lub części jego działalności), w tym przeniesienie jego akcji, aktywów oraz praw i zobowiązań, na rzecz innego podmiotu, bez konieczności uzyskania zgody dotychczasowych akcjonariuszy³⁶;
- **instrument instytucji pomostowej** – umożliwia przeniesienie akcji oraz aktywów, praw i zobowiązań banku poddanego przymusowej restrukturyzacji do instytucji pomostowej, działającej w ograniczonym okresie, zorganizowanej w celu utrzymania funkcji krytycznych, a następnie sprzedaży instytucji pomostowej lub jej aktywów, praw i zobowiązań nabywcom z sektora prywatnego³⁷;
- **instrument wydzielenia aktywów** – umożliwia organowi ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przeniesienie, bez zgody akcjonariuszy, wszystkich lub części aktywów, praw i zobowiązań banku objętego przymusową restrukturyzacją do podmiotu zarządzającego aktywami, w celu redukcji sumy bilansowej tego banku lub instytucji pomostowej³⁸;

34 Art. 75 BRRD: „Państwa członkowskie zapewniają, by, jeżeli w ramach wyceny dokonanej na mocy art. 74 stwierdzono, że jakkolwiek akcjonariusz lub wierzyciel, o których mowa w art. 73, lub system gwarancji depozytów zgodnie z art. 109 ust. 1, ponieśli większe straty niż straty, które ponieśliby w wyniku likwidacji instytucji w ramach standardowego postępowania upadłościowego, byli oni uprawnieni do otrzymania kwoty stwierdzonej różnicy, z mechanizmów finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji”.

35 W art. 110 ustawy o BFG wymienione są te same narzędzia, zmieniona jest jedynie kolejność dwóch ostatnich.

36 W przypadku częściowej sprzedaży działalności, częściowego przeniesienia do banku pomostowego lub wydzielenia aktywów, restrukturyzowany bank z pozostałymi aktywami i zobowiązaniami (podmiot rezydualny) musi zostać zlikwidowany w drodze normalnego postępowania upadłościowego (art. 37 ust. 6 oraz motyw (50) BRRD).

37 Sprzedaż powinna nastąpić w okresie dwóch lat od wszczęcia przymusowej restrukturyzacji, ale Dyrektywa BRR przewiduje możliwość wydłużenia tego okresu.

38 Alternatywnie aktywa można przenieść do podmiotu zarządzającego aktywami w celu maksymalizacji wpływów i/lub zapobieżenia negatywnemu wpływowi postępowania upadłościowego na rynki finansowe w sytuacji, gdy trudno je sprzedać albo sprzedaż może wywołać załamanie rynku.

- **instrument umorzenia lub konwersji zobowiązań**³⁹ – umożliwia absorpcję strat banku poddanego przymusowej restrukturyzacji i odbudowanie jego funduszy własnych poprzez umorzenie jego określonych zobowiązań lub ich konwersję na akcje lub inne instrumenty zaliczane do kapitału podstawowego Tier 1.

Narzędzia *resolution* mogą być stosowane pojedynczo lub w kombinacji z innymi, jedynie instrument wydzielenia aktywów musi być użyty łącznie z co najmniej jednym z pozostałych narzędzi. W dotychczasowych przypadkach przymusowej restrukturyzacji banków w Unii Europejskiej wykorzystywano narzędzie zbycia działalności lub utworzenia banku pomostowego łącznie z umorzeniem określonych zobowiązań banku⁴⁰ i w kilku przypadkach również z wydzieleniem aktywów. Narzędzie umorzenia lub konwersji zobowiązań ma szczególną rolę, gdyż umożliwia ograniczenie wykorzystania środków publicznych w pokrywaniu strat banku lub udzielaniu mu wsparcia kapitałowego. Ponadto, w przypadku kontynuacji działalności banku, narzędzie to pozwala na przywrócenie jego rentowności. BRRD wskazuje także jego znaczenie w podniesieniu dyscypliny rynkowej, dzięki oczywistej zachęcie dla wierzycieli do ściślejszego monitorowania sytuacji banku i niedopuszczania do nadmiernego ryzyka⁴¹.

W założeniu, umorzeniem lub konwersją może zostać objęty szeroki zakres zobowiązań banku, ale Dyrektywa BRR wprowadziła wymóg utrzymania minimalnego poziomu funduszy własnych oraz zobowiązań kwalifikowalnych do umorzenia lub konwersji na kapitał (MREL), który jest ustalany przez organ przymusowej restrukturyzacji. Określenie „kwalifikowalne” (*eligible*), zamiast „dostępne” (*available*), wyraża intencję ustawodawcy, że umarzone powinny być

39 Organy przymusowej restrukturyzacji niektórych państw członkowskich UE wymieniają również umorzenie i konwersję odpowiednich instrumentów kapitałowych jako odrębny instrument, priorytetowy względem umorzenia i konwersji długu, stwierdzając, że jeżeli spełnione są warunki uruchomienia procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji musi nakazać zastosowanie tego narzędzia, aby zapewnić umorzenie i/lub konwersję odpowiednich instrumentów kapitałowych (instrumentów dodatkowych w Tier 1 i/lub instrumentów w Tier 2) na akcje lub inne instrumenty w kapitale podstawowym Tier 1.

40 Na mocy art. 37 ust. 2 BRRD w przymusowej restrukturyzacji wymagane jest zawsze umorzenie instrumentów kapitałowych, w tym obligacji podporządkowanych zaliczanych do funduszy własnych. Konieczność umarzenia pozostałych obligacji podporządkowanych nie jest jednoznacznie wskazana w Dyrektywie BRR, ale jest zwykle konsekwencją warunków pomocy publicznej.

41 Niektórzy badacze (Boccuzzi i De Lisa, 2017) uważają, że w pewnych okolicznościach wzmocnienie dyscypliny rynkowej może stać się czynnikiem osłabiającym stabilność sektora finansowego, co powinno być uwzględnione w regulacjach dotyczących *resolution*. W sytuacji gdy podstawowym celem jest zachowanie stabilności sektora finansowego, użycie *bail-in* powinno być ograniczone i uzupełnione mechanizmami stabilizacyjnymi finansowanymi ze środków publicznych.

zobowiązania, które ze względu na formę instrumentu lub zapisów kontraktowych, zostały zaciągnięte wobec wierzycieli świadomych tego, że w przypadku zagrożenia upadłością mogą utracić swoje należności⁴². Wielkość wymogu MREL uzależniona jest od planowanego sposobu postępowania z bankiem (nazywanego dalej ścieżką przymusowej restrukturyzacji) w przypadku wystąpienia zagrożenia jego wypłacalności⁴³. Brak odpowiedniej kwoty zobowiązań kwalifikowalnych do umorzeń lub konwersji nie uniemożliwia przeprowadzenia przymusowej restrukturyzacji banku, lecz obniża pewność prawną i przewidywalność tego procesu. Z konwersji oraz umorzeń wyłączone są depozyty gwarantowane, zobowiązania zabezpieczone (w tym obligacje zabezpieczone), zobowiązania wynikające z przechowywania aktywów lub środków klientów na rachunkach powierniczych⁴⁴. Inne zobowiązania mogą w szczególnych przypadkach zostać wyłączone z umorzenia lub konwersji, gdy jest to konieczne dla zachowania ciągłości funkcji krytycznych oraz uniknięcia przeniesienia problemów na inne podmioty, a także gdy *bail-in* mogłoby spowodować spadek wartości aktywów banku poddanego przymusowej restrukturyzacji (art. 44 ust. 3 BRRD). Dyrektywa określa również sekwencję dokonywania umorzeń poszczególnych zobowiązań (lub konwersji ich na kapitał). Jest ona przeciwna do hierarchii zaspokajania roszczeń w postępowaniu upadłościowym (art. 47 i 48 BRRD)⁴⁵. Tak zdefiniowana kolejność ma zapewnić, że w przymusowej restrukturyzacji żaden z wierzycieli banku nie poniesie większych strat niż w postępowaniu upadłościowym.

W 2019 r. w ramach nowelizacji BRRD (BRRD II) wprowadzono zapisy ograniczające sprzedaż klientom detalicznym instrumentów zaliczanych do zobowiązań kwalifikowalnych do umorzenia lub konwersji na kapitał (art. 44a BRRD II)⁴⁶. Oferowanie tych instrumentów inwestorom detalicznym jest możliwe tylko w sytuacji, gdy w wyniku przeprowadzonej w odniesieniu do klienta oceny odpowiedności

42 Do zobowiązań banku kwalifikowalnych do umorzenia lub konwersji na kapitał nie mogą być zaliczone m.in. zobowiązania warunkowe, nie w pełni opłacone, zabezpieczone (lub gwarantowane) przez sam bank ani wynikające z instrumentów pochodnych.

43 Plany przymusowej restrukturyzacji są sporządzane dla wszystkich podmiotów objętych nadzorem i przewidują działania, które *resolution* może podjąć w sytuacji, gdy instytucja spełnia warunki uruchomienia procedury przymusowej restrukturyzacji (art. 10 BRRD).

44 Ponadto na mocy art. 44 ust. 2 BRRD zobowiązania wobec innych instytucji finansowych z pierwotnym terminem zapadalności poniżej siedmiu dni, zobowiązania wobec systemu rozliczeniowego z okresem zapadalności krótszym niż siedem dni, zobowiązania wobec pracowników i dostawców usług i materiałów niezbędnych do działalności operacyjnej banku, należności z tytułu podatków i ubezpieczeń społecznych oraz składek na rzecz systemu gwarantowania depozytów.

45 Przed umorzeniem jakiegokolwiek zobowiązania muszą być umorzone wszystkie instrumenty kapitałowe banku, w celu pokrycia strat.

46 Pierwotne ramy przymusowej restrukturyzacji nie odnosiły się do tej kwestii (Götz i Tröger, 2016; Tröger, 2018).

i adekwatności (tzw. ocena MiFID II⁴⁷) instrumenty te zostaną uznane za odpowiednie dla niego. Ponadto w przypadku klientów z portfelami instrumentów finansowych o wartości poniżej 500 tys. EUR wprowadzone zostały ograniczenia na wartość ich inwestycji w instrumenty kwalifikowalne⁴⁸.

Jeżeli w wyniku zbycia działalności, utworzenia banku pomostowego lub wydzielenia aktywów tylko część działalności banku zostanie przeniesiona do innego podmiotu lub do banku pomostowego, to pozostała część banku (podmiot rezydualny)⁴⁹ musi zostać zlikwidowana w normalnym postępowaniu upadłościowym⁵⁰. Zapis ten umożliwia pozostawienie w likwidowanej części banku aktywów o bardzo niskiej wartości oraz zobowiązań, na których transfer nie wyraził zgody podmiot przejmujący lub które stanowiłyby przeszkodę w zbyciu banku pomostowego. W rezultacie wierzyciele, których należności pozostają w likwidowanej części banku, muszą się liczyć z całkowitą utratą tych środków. Połączenie instrumentu przymusowej restrukturyzacji z procedurą upadłościową, dozwolone przez BRRD, w praktyce stanowi zatem formę ukrytego *bail-in*. W odróżnieniu od formalnego umorzenia, wierzyciele nie tracą swoich praw na mocy decyzji organu przymusowej restrukturyzacji, lecz pozostawienie zobowiązań w likwidowanej części banku praktycznie odbiera im szanse na odzyskanie zainwestowanych środków. W przeciwieństwie do *bail-in*, ta „technika” nie pozwala na utworzenie nowego kapitału w przypadku rekapitalizacji banku (Ventoruzzo i Sandrelli, 2020). Natomiast pokrycie strat oraz pozostawienie zobowiązań w podmiocie rezydualnym mogą natychmiastowo przywrócić spełnienie wymogów kapitałowych i w konsekwencji pozwolić zachować ciągłość działania, a w szczególności utrzymać funkcje krytyczne. Pozwala to zyskać czas na zidentyfikowanie zdrowych obszarów działalności banku i wynegocjowanie transakcji z zainteresowanym nabywcą.

47 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniająca dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE, nazywana MiFID II (*Markets in Financial Instruments Directive*), wprowadziła m.in. nowe zasady w kontekście ochrony inwestorów, struktury rynków, dodatkowe wymogi informacyjne, nowe zasady dotyczące doradztwa inwestycyjnego, w tym wymóg oceny odpowiedniości wobec klienta, tzn. oceny, czy dany produkt inwestycyjny jest dla niego odpowiedni, przeprowadzanej na podstawie rzetelnej analizy produktów, które mogą być zarekomendowane klientowi (https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma35-43-1163_guidelines_on_certain_aspects_of_mifid_ii_suitability_requirements_pl.pdf [dostęp 6.04.2023]).

48 Łączna kwota instrumentów kwalifikowalnych do MREL nie może przekroczyć 10% wartości portfela danego inwestora, przy czym początkowa wartość inwestycji nie może być mniejsza niż 10 tys. EUR (art. 44a ust. 2 BRRD II).

49 W anglojęzycznym tekście BRRD występują określenia: *residual part of the institution under resolution* (motywy (50), (60), (68)) oraz *residual institution* (motywy (87), (97); art. 37 ust. 6). Obie nazwy są tłumaczone w wersji polskojęzycznej jako „pozostała część” lub „likwidowana część instytucji będącej u progu upadłości”. Natomiast w art. 2 pkt 42 ustawy o BFG (2016) likwidowana część banku jest nazywana podmiotem rezydualnym.

50 Wyłączenia przeniesień są opisane w art. 76–80 BRRD.

Przymusowa restrukturyzacja może prowadzić do zamknięcia banku, czyli jego zniknięcia z rynku jako odrębnego podmiotu (*closed resolution strategy*) lub jego pozostawienia na rynku, ale w zmniejszonym rozmiarze, po pokryciu strat i rekapitalizacji (*open resolution strategy*).

Strategia *closed resolution* może być zrealizowana za pomocą:

- a) sprzedaży całości lub części banku innemu podmiotowi funkcjonującemu na rynku (w drugim przypadku niesprzedana część jest poddawana procedurze likwidacji);
- b) czasowego przejęcia banku przez inny podmiot działający na rynku lub powołanie instytucji pomostowej (uzyskując dzięki temu możliwość wydłużenia w czasie procesu sprzedaży lub likwidacji banku).

Z kolei strategia *open resolution* oznacza rekapitalizację banku i próbę odzyskania rentowności. W ramach mechanizmu *resolution* strategia może być zrealizowana w drodze pokrycia strat i utworzenia niezbędnego kapitału z wykorzystaniem instrumentu umorzenia i konwersji długu (*bail-in*). Pomimo wdrożenia BRRD we wszystkich krajach członkowskich nie można jednak całkowicie wykluczyć sytuacji, w której państwo podjęłoby decyzję o wykorzystaniu do ratowania upadających banków (*bail-out*) środków publicznych przewyższających ograniczenia ustalone przez ten dokument (Hahn i in., 2023).

Wykorzystanie instrumentu umorzenia i konwersji długu nie jest zastrzeżone do rekapitalizacji banku. Instrument ten może być stosowany również w przypadkach sprzedaży banku lub utworzenia instytucji pomostowej, gdy celem jest wyjęcie banku zagrożonego upadłością z rynku (*closed resolution strategy*). Wybór strategii restrukturyzacji oraz konkretnych narzędzi stanowi element planu przymusowej restrukturyzacji, sporządzanego dla każdego banku. Konsekwencją wyboru ścieżki i wskazania preferowanych narzędzi jest nałożenie na bank wymogu posiadania wolumenu zobowiązań kwalifikowalnych do umorzenia lub konwersji na kapitał (MREL), odpowiedniego do wielkości banku i planowanych działań, w przypadku jego niewypłacalności. Plan ten nie jest jednak wiążący dla organu *resolution*. W momencie stwierdzenia zagrożenia dla wypłacalności banku bieżąca sytuacja gospodarcza kraju oraz stan rynków finansowych mogą wpłynąć na zmianę preferencji dotyczących wyboru ścieżek i narzędzi. Klimek i in. (2015) zwracają uwagę, że w warunkach niskiego bezrobocia i stabilnej gospodarki najbardziej korzystnym rozwiązaniem może być przejęcie upadającego banku przez inny podmiot działający na tym samym rynku. Argumentują to większą zdolnością tego typu podmiotów do absorpcji dużych strat w porównaniu z bankami rekapitalizowanymi do poziomów wymaganych przez nadzór. W przypadku recesji i pogarszania się jakości aktywów w bankach strategią skuteczniejszą może być rekapitalizacja z wykorzystaniem *bail-in*, gdyż w wyniku absorpcji strat w bankach pozostają aktywa wyższej jakości (Stopczyński, 2021).

1.3. Finansowanie przymusowej restrukturyzacji

W przymusowej restrukturyzacji banku finansowanie jest konieczne do pokrycia strat oraz kosztów osiągnięcia zamierzonych celów, w tym do utrzymania funkcji krytycznych, a także do utworzenia kapitału instytucji pomostowej oraz wsparcia płynnościowego dla banku przejmującego (lub pomostowego). W założeniu, potrzebne środki nie powinny obciążać budżetu państwa (motyw (103) BRRD). W pierwszej kolejności potrzeby kapitałowe, tj. pokrycie strat oraz odtworzenie wymaganych funduszy własnych, powinny obciążyć dotychczasowych właścicieli i posiadaczy innych instrumentów kapitałowych banku⁵¹. Jeżeli umorzenie instrumentów kapitałowych okaże się niewystarczające, zakłada się udział innych wierzycieli banku w pokryciu strat. Zgodnie z zapisami Dyrektywy BRR wykorzystanie własnych zasobów banku w wysokości co najmniej 8% łącznej kwoty zobowiązań (*Total Liabilities and Own Funds* – TLOF), w tym funduszy własnych, poprzedza sięgnięcie po inne źródła finansowania (art. 44 ust. 5 i art. 101 ust. 2 BRRD)⁵². Warunek ten jest konsekwencją założenia, że akcjonariusze i niektórzy wierzyciele powinni ponieść odpowiedzialność za część strat, nawet gdyby znalazł się podmiot zewnętrzny gotowy do finansowego wsparcia przymusowej restrukturyzacji⁵³. Dopiero po dokonaniu umorzeń we wskazanej wysokości mogą być wykorzystane inne środki, włączając w to finansowanie przez fundusze publiczne⁵⁴.

W ramach obligatoryjnego zapewnienia środków wsparcia przymusowej restrukturyzacji Dyrektywa BRR nakłada obowiązek ustanowienia mechanizmu finansowania w formie funduszu przymusowej restrukturyzacji⁵⁵, który jest zasilany składkami od wszystkich instytucji finansowych posiadających zezwolenie na prowadzenie działalności bankowej na terytorium państwa członkowskiego (art. 100 ust. 5 BRRD)⁵⁶. Składki *ex ante* na ten fundusz, pobierane co roku, są proporcjonalne do kwoty zobowiązań (z wyłączeniem funduszy własnych) pomniejszonej o kwotę depozytów gwarantowanych zgromadzonych przez te instytucje. Wymiar składki powinien także uwzględ-

51 Pokrycie kosztów, ale nie odtworzenie kapitału, może być też zrealizowane przez pozostawienie tych zobowiązań w banku rezydującym.

52 Wymóg ten powinien być zastosowany w sytuacji, gdy z umorzenia lub konwersji wyłączane są jakiegokolwiek zobowiązania. Komisja Europejska przyjęła praktykę nakładania tego wymogu jako warunku akceptacji pomocy publicznej.

53 Pokrycie strat przez podmiot prywatny w trybie ratowania banku przed formalnym uruchomieniem przymusowej restrukturyzacji nie podlega temu ograniczeniu.

54 Środki mogą pochodzić również od podmiotów prywatnych, w szczególności instytucjonalnych systemów ochrony tworzonych jako konsorcja mające gwarantować wsparcie kapitałowe dla swoich członków zagrożonych upadłością.

55 W Polsce nosi on nazwę funduszu przymusowej restrukturyzacji banków.

56 W państwach należących do Unii Bankowej od 2016 r. krajowe fundusze zostały zastąpione przez Jednolity Fundusz Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (SRF), którego dysponentem jest SRB. Przez następnych osiem lat składki krajowe będą nadal przechowywane w krajach członkowskich, a po tym okresie nastąpi scentralizowanie tego funduszu.

niać ryzyko kredytowe, rynkowe oraz płynności, ponoszone przez każdy z banków (art. 102 i 103 BRRD). Wielkość środków zgromadzonych w tym funduszu powinna do 31 grudnia 2024 r. osiągnąć poziom co najmniej 1% kwoty depozytów gwarantowanych złożonych we wszystkich bankach w kraju (art. 102 ust. 1 BRRD). Wykorzystanie tego funduszu leży w gestii organu przymusowej restrukturyzacji, ale wyłącznie w zakresie niezbędnym do zapewnienia skutecznego stosowania instrumentów restrukturyzacji (art. 101 ust. 1 BRRD). Środki te nie powinny służyć do bezpośredniego pokrycia strat lub dokapitalizowania banku będącego na progu upadłości (art. 101 ust. 2 BRRD). Wyjątkiem od tej zasady jest możliwość pokrycia przez ten fundusz strat w kwocie nie większej niż 5% całkowitych zobowiązań, w tym funduszy własnych danej instytucji objętej przymusową restrukturyzacją, w sytuacji wyłączenia określonych zobowiązań z umorzeń (motyw (73) i art. 44 BRRD)⁵⁷. Dopuszczalne jest natomiast wykorzystanie środków z funduszu przymusowej restrukturyzacji do utworzenia kapitału banku pomostowego oraz pokrycia kosztów organizacji procesu przeniesienia banku do nabywcy lub banku pomostowego. W przypadku gdy umorzenie zobowiązań banku nieobjętych gwarancjami jest niewystarczające, w finansowanie *resolution* mogą zostać włączone systemy gwarantowania depozytów (*deposit guarantee schemes* – DGS). Ich udział jest jednak ograniczony do wielkości strat, które systemy te poniosłyby w sytuacji, gdyby bank został zlikwidowany w drodze standardowego postępowania upadłościowego (art. 109 BRRD). Środki pochodzące z funduszy gwarantowania depozytów pełnią zatem szczególną rolę w przymusowej restrukturyzacji banków detalicznych, mających ograniczony dostęp do pozyskiwania zobowiązań kwalifikowalnych do umorzenia lub konwersji na kapitał (Baudino i in., 2019).

Dopuszczalne jest także finansowanie zewnętrzne od podmiotów prywatnych, takich jak instytucjonalne systemy ochrony (*institutional protection schemes* – IPS⁵⁸), tworzone przez zrzeszenia banków spółdzielczych lub grupy banków komercyjnych. Wyłącznie w wyjątkowych sytuacjach, np. gdy konieczny byłby bardzo głęboki *bail-in* i zagrażałoby to stabilności finansowej, można szukać finansowania z alternatywnych źródeł, takich jak wsparcie publiczne. Taka forma finansowania musi zostać zatwierdzona przez Komisję Europejską i jest dostępna dopiero po przeprowadzeniu *bail-in* wśród akcjonariuszy i wierzycieli w wysokości 8% łącznych zobowiązań banku (Hadjiemmanuil, 2015). Biorąc pod uwagę, że jest ona sprzeczna z celami określonymi w Dyrektywie BRR (unikanie wykorzystania środków publicznych), powinna być stosowana wyłącznie w ostateczności, po wykorzystaniu w maksymalnym możliwym stopniu wszystkich innych środków.

57 Wymagane jest spełnienie przedstawionego wyżej warunku pokrycia strat przez akcjonariuszy i wierzycieli w wysokości co najmniej 8% całkowitych zobowiązań, w tym funduszy własnych.

58 IPS zgodnie z art. 113 ust. 7 CRR (2013) jest zdefiniowany jako umowne lub ustawowe uzgodnienie grupy banków dotyczące odpowiedzialności, którego zadaniem jest wzajemna ochrona podmiotów wchodzących w skład systemu. Dotyczy to udzielenia wsparcia płynnościowego lub kapitałowego dla zagrożonego podmiotu. Pozostawianie banku poza IPS praktycznie wykluczyło możliwość uzyskania wsparcia od podmiotów prywatnych.

1.4. Zmiany w architekturze sieci bezpieczeństwa organów przymusowej restrukturyzacji

Dyrektywa BRR została zatwierdzona przez Parlament Europejski w 2014 r. Państwa członkowskie Unii Europejskiej zostały zobowiązane do wdrożenia jej postanowień poprzez dostosowanie ich do krajowych przepisów. W ramach tego procesu tworzone są krajowe regulacje, nadające wskazanej instytucji państwowemu uprawnienia do przeprowadzenia procedury przymusowej restrukturyzacji poprzez wykorzystanie opisanych wyżej narzędzi.

W krajach należących do Unii Bankowej⁵⁹ organem przymusowej restrukturyzacji dla banków istotnych systemowo jest Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (*Single Resolution Board* – SRB). Dla pozostałych banków funkcję tę pełnią, wskazane przez państwa członkowskie, organy krajowe. W założeniu, uprawnienia i obowiązki związane z przymusową restrukturyzacją oraz nadzorem powinny być rozdzielone, aby zapewnić niezależność operacyjną i uniknąć konfliktów interesów. Dyrektywa nie wyklucza jednak możliwości pełnienia obu funkcji w ramach tego samego podmiotu, jeżeli osoby zaangażowane w realizację przymusowej restrukturyzacji oraz funkcji nadzorczych będą strukturalnie odseparowane⁶⁰. Jeżeli w państwie występują dwa odrębne organy, to są one zobowiązane do wymiany informacji i współpracy w zakresie przygotowywania, planowania i stosowania decyzji dotyczących naprawy, wczesnej interwencji oraz przymusowej restrukturyzacji. W większości państw członkowskich krajowe organy przymusowej restrukturyzacji były najczęściej tworzone przez rozszerzenie kompetencji istniejących już organów lub instytucji państwowych.

Do zadań organu przymusowej restrukturyzacji należy przygotowanie planu postępowania dla każdego z podmiotów objętych regulacjami⁶¹, czyli kompleksowego dokumentu zawierającego szczegółową charakterystykę banku i prefero-

59 Unia Bankowa to przeniesienie odpowiedzialności za politykę bankową ze szczebla krajowego na unijny w kilku państwach członkowskich UE należących do strefy euro, zainicjowane w 2012 r. jako odpowiedź na kryzys w strefie euro. Określenie Unia Bankowa obejmuje dwie główne inicjatywy: Jednolity Mechanizm Nadzorczy (*Single Supervisory Mechanism* – SSM) oraz Jednolity Mechanizm Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (*Single Resolution Mechanism* – SRM), które opierają się na unijnym „jednolitym zbiorze przepisów” (*single rule book*). SSM objął swoje uprawnienia 4 listopada 2014 r., a SRM wszedł w pełni w życie 1 stycznia 2015 r.

60 Ten strukturalny rozdział jest podstawowym założeniem BRRD, którego celem jest zapobieganie wyrozumiałości regulacyjnej przy jednoczesnym wspieraniu odpowiedzialności, ponieważ działa on jako system „kontroli i równowagi” dla obu funkcji (Kleftouri, 2017).

61 To jest dla wszystkich instytucji, dla których w przypadku zagrożenia upadłością organ *resolution* będzie podejmował decyzję o uznaniu przesłanki interesu publicznego. Minimalny zakres obejmuje banki oraz firmy inwestycyjne. W Polsce są to wszystkie banki, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe oraz domy maklerskie.

wany sposób działania w sytuacji, gdyby instytucja ta znalazła się na progu upadłości, ze wskazaniem narzędzi, które powinny być wtedy zastosowane. Plan ten zawiera również ocenę możliwości przeprowadzenia *resolution* banku, zwykle wyrażoną w dwóch aspektach (EBA, 2014; FSB, 2014): wiarygodności (*credibility*) i wykonalności (*feasibility*). Wykonalność oznacza, że organ *resolution* posiada uprawnienia i środki niezbędne do przeprowadzenia planowanej strategii, a przez wiarygodność rozumiany jest brak nieakceptowalnych negatywnych konsekwencji dla systemu finansowego i gospodarki przy wybranym wariantcie postępowania.

Dokonany przegląd (tab. 1.3) wskazuje, że w krajach Unii Europejskiej nie wypracowano wspólnej praktyki dotyczącej ustalenia, który z organów publicznych będzie odpowiedzialny za przymusową restrukturyzację. W większości państw wdrożenie Dyrektywy BRR skutkowało rozszerzeniem uprawnień organu nadzorczego. Taka zmiana nastąpiła w państwach, w których nadzór nad sektorem bankowym sprawowany jest przez bank centralny (Belgia, Cypr, Chorwacja, Czechy, Grecja, Irlandia, Litwa, Niderlandy, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Węgry, Włochy) oraz w większości państw, w których organ nadzorczy umiejscowiony jest poza bankiem centralnym⁶² (Austria, Estonia, Francja, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niemcy). W pozostałych krajach członkowskich jako organ przymusowej restrukturyzacji została wskazana odrębna instytucja (lub została wyodrębniona w ramach organu nadzoru) (Dania, Hiszpania, Szwecja, Słowacja). Szczególne rozwiązanie na tle pozostałych państw UE wprowadziły Finlandia i Polska. W tych państwach organem przymusowej restrukturyzacji została, na wzór FDIC w Stanach Zjednoczonych, instytucja państwowa gwarantująca depozyty w sektorze bankowym⁶³.

W literaturze przedmiotu nie pojawiają się opinie z jednoznacznie sformułowanym poparciem lub krytyką któregokolwiek z funkcjonujących rozwiązań. Pewne wsparcie dla idei jednej instytucji łączącej funkcje nadzorcze z odpowiedzialnością za przymusową restrukturyzację można znaleźć w publikacji Ferrariniego i Chiodiniego (2012). Z kolei Franke i in. (2014) oraz Calvo i in. (2018) wskazują możliwość istnienia potencjalnego konfliktu interesów i podkreślają konieczność ścisłego rozdzielenia funkcji nadzorczych od odpowiedzialności za przymusową restrukturyzację. Wydaje się że obecnie nie można jednoznacznie wskazać optymalnego rozwiązania, ale należy się liczyć z dalszą ewolucją architektury sieci bezpieczeństwa⁶⁴.

62 W Austrii i Niemczech funkcje nadzorcze podzielone są pomiędzy bankiem centralnym i odrębną instytucją (FMA w Austrii i BaFin w Niemczech). W tych państwach organ przymusowej restrukturyzacji został ustanowiony przy tych właśnie odrębnych instytucjach nadzorczych.

63 W Chorwacji do 28 grudnia 2015 r. funkcję organu przymusowej restrukturyzacji pełniła instytucja gwarantująca depozyty – *Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka*. Po tej dacie odpowiedzialność przejął bank centralny – *Hrvatska Narodna Banka*.

64 W niektórych krajach członkowskich początkowe decyzje zostały zmienione. W Niemczech w 2018 r. nastąpiło włączenie FSMA w strukturę BaFin.

Tabela 1.2. Terminy wdrożenia BRRD oraz organy odpowiedzialne za nadzór nad bankami i ich przymusową restrukturyzację w poszczególnych krajach Unii Europejskiej

Lp.	Kraj UE	Należy do Unii Bankowej	Data implementacji BRRD		Organ sprawujący nadzór ostrożnościowy nad sektorem bankowym	Organ przymusowej restrukturyzacji	Uwagi
			przepisy inne niż <i>bail-in</i>	przepisy dotyczące <i>bail-in</i>			
1	Austria	Tak	1.01.2015	2.01.2015	Finanzmarktaufsicht ^a Oesterreichische Nationalbank (OeNB) ^b	Finanzmarktaufsicht ^a	Funkcje nadzorcze są podzielone pomiędzy bank centralny oraz FMA
2	Belgia	Tak	3.03.2015	1.01.2016	Nationale Bank van België/Banque nationale de Belgique ^b	Nationale Bank van België/Banque nationale de Belgique ^b	
3	Bułgaria	Tak*	14.08.2015	14.08.2015	Българската народна банка ^b (Bułgarski Bank Narodowy)	Българската народна банка ^b (Bułgarski Bank Narodowy)	
4	Chorwacja	Tak*	28.02.2015	28.02.2015	Hrvatska narodna banka ^b	Hrvatska Narodna Banka ^b	
5	Cypr	Tak	18.03.2016	18.03.2016	Κεντρική Τράπεζα της Κύπρου ^b (Centralny Bank Cypru)	Κεντρική Τράπεζα της Κύπρου ^b (Centralny Bank Cypru)	
6	Czechy	Nie	1.01.2016	1.01.2016	Česká národní banka ^b	Česká národní banka ^b	
7	Dania	Nie	1.06.2015	1.05.2015	Finanstilsynet ^a	Finansiel Stabilitet Finanstilsynet	Organ ds. przymusowej restrukturyzacji (art. 3 BRRD) / Finansiel Stabilitet Finanstilsynet dzieli niektóre zadania z organem nadzorczym
8	Estonia	Tak	28.03.2015	28.03.2015	Finantsinspeksioon ^a	Finantsinspeksioon ^a	
9	Finlandia	Tak	1.01.2015	1.01.2016	Finanssivalvonta ^a	Rahoitusvakuusvirasto ^c	

10	Francja	Tak	1.02.2016	1.02.2016	1.02.2016	Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) ^a	Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) ^a	ACPR jest niezależnym organem administracyjnym działającym przy Banque de France
11	Grecja	Tak	23.07.2015	1.01.2016	1.01.2016	Τράπεζα της Ελλάδος ^b (Bank Grecji)	Τράπεζα της Ελλάδος ^b (Bank Grecji)	
12	Hiszpania	Tak	20.05.2015	1.01.2016	1.01.2016	Banco de España ^b	El Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria	
13	Irlandia	Tak	15.07.2015	1.01.2016	1.01.2016	Central Bank of Ireland ^b	Central Bank of Ireland ^b	
14	Litwa	Tak	3.12.2015	3.12.2015	3.12.2015	Lietuvos Bankas ^b	Lietuvos Bankas ^b	
15	Luksemburg	Tak	27.12.2015	1.01.2016	1.01.2016	Commission de surveillance du secteur financier (CSSF) ^a	Commission de surveillance du secteur financier (CSSF) ^a	Organem odpowiedzialnym za przymusową restrukturyzację jest Conseil de résolution w ramach CSSF
16	Łotwa	Tak	16.07.2015	16.07.2015	16.07.2015	Finanšu un kapitāla tirgus komisija ^a	Finanšu un kapitāla tirgus komisija ^a	
17	Malta	Tak	18.09.2015	1.01.2016	1.01.2016	Malta Financial Services Authority ^a	Malta Financial Services Authority ^a	
18	Niderlandy	Tak	26.11.2015	26.11.2015	26.11.2015	De Nederlandsche Bank ^b	De Nederlandsche Bank ^b	
19	Niemcy	Tak	1.01.2015	1.01.2015	1.01.2015	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht ^a Deutsche Bundesbank ^b	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht ^a (od 2018 r. w strukturach BaFin)	Funkcje nadzorcze są podzielone pomiędzy bank centralny oraz BaFin
20	Polska	Nie	9.10.2016	9.10.2016	9.10.2016	Komisja Nadzoru Finansowego ^a	Bankowy Fundusz Gwarancyjny ^c	
21	Portugalia	Tak	31.03.2015	31.03.2015	31.03.2015	Banco de Portugal	Banco de Portugal ^b	

Tabela 1.2. (cd.)

Lp.	Kraj UE	Należy do Unii Bankowej	Data implementacji BRRD		Organ sprawujący nadzór ostrożnościowy nad sektorem bankowym	Organ przymusowej restrukturyzacji	Uwagi
			przepisy inne niż <i>bail-in</i>	przepisy dotyczące <i>bail-in</i>			
22	Rumunia	Nie	14.12.2015	1.01.2016	Banca Națională a României ^b	Banca Națională a României ^b	Dla firm inwestycyjnych organem nadzorczym oraz przymusowej restrukturyzacji jest Autoritatea de Supraveghere Financiară
23	Słowacja	Tak	1.01.2015	1.01.2015	Národná banka Slovenska ^b	Rada pre riešenie krízových situácií	Rada składa się z przedstawicieli banku centralnego, Ministerstwa Finansów, Skarbu Państwa oraz Agencji Zarządzania Długiem i Płynnością
24	Słowenia	Tak	25.05.2016	25.05.2016	Banka Slovenije ^b	Banka Slovenije ^b	
25	Szwecja	Nie	1.02.2016	1.02.2016	Finansinspektionen ^a	Riksgäldskontore	
26	Węgry	Nie	16.09.2014	16.09.2014	Magyar Nemzeti Bank ^b	Magyar Nemzeti Bank ^b	
27	Włochy	Tak	15.11.2015	1.01.2016	Banca d'Italia ^b	Banca d'Italia ^b	

* Bułgaria i Chorwacja przystąpiły do Unii Bankowej 1.10.2020 r.

^a instytucja nadzorująca banki, odrębna od banku centralnego

^b bank centralny państwa członkowskiego

^c instytucja gwarantująca depozyty

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze strony internetowej SRB (<https://www.srb.europa.eu/en>) oraz organów krajowych.

Implementacja BRRD do przepisów krajowych poszczególnych państw członkowskich przebiegała w różnym tempie. Niektóre z państw wdrożyły ją częściowo już w 2014 r. W kilku państwach (m.in. Polsce) implementacja nastąpiła dopiero w 2016 r. W większości krajów Dyrektywa BRR była wdrażana w dwóch etapach, gdyż przepisy dotyczące wymogu pokrycia strat 8% TLOF w drodze absorpcji wewnętrznej banku (umorzenie instrumentów kapitałowych i długu) zaczęły obowiązywać dopiero od 1 stycznia 2016 r.⁶⁵ Warto zwrócić uwagę, że zdecydowana większość procesów przymusowej restrukturyzacji została podjęta i przeprowadzona przez organy krajowe. Jedynie w siedmiu przypadkach decyzja uruchamiająca *resolution* została podjęta przez SRB.

W Polsce implementacja BRRD nastąpiła w drodze przyjęcia w 2016 r. ustawy o BFG oraz zmian w kilku innych ustawach⁶⁶.

1.5. Podsumowanie

Mechanizm przymusowej restrukturyzacji banków przedstawiony w Dyrektywie BRR miał być w założeniu rozwiązaniem umożliwiającym państwom członkowskim UE podjęcie ingerencji w bankach zagrożonych upadłością. Dyrektywa

65 Miało to istotne znaczenie dla przypadków przymusowej restrukturyzacji w 2015 r.

66 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2024 poz. 572); Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. 2023 poz. 1550 ze zm.); Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (t.j. Dz.U. 2023 poz. 1984 ze zm.); Ustawa z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (t.j. Dz.U. 2024 poz. 593); Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. Dz.U. 2023 poz. 2805 ze zm.); Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (t.j. Dz.U. 2024 poz. 979); Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (t.j. Dz.U. 2023 poz. 2488 ze zm.); Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (t.j. Dz.U. 2022 poz. 2025); Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (t.j. Dz.U. 2024 poz. 352); Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. 2022 poz. 902); Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2024 poz. 935); Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe (Dz.U. 2024 poz. 794); Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (t.j. Dz.U. 2024 poz. 1161); Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (t.j. Dz.U. 2024 poz. 722); Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (t.j. Dz.U. 2024 poz. 620); Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (t.j. Dz.U. 2024 poz. 135); Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (t.j. Dz.U. 2024 poz. 512); Ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji finansowych (t.j. Dz.U. 2024 poz. 505); Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (t.j. Dz.U. 2024 poz. 695); Ustawa z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne (t.j. Dz.U. 2022 poz. 2309 ze zm.).

znacząco rozszerzyła katalog narzędzi pozwalających na złagodzenie skutków dla gospodarki w przypadku wystąpienia takiego zagrożenia. W założeniu, przyjęto regulacje i uprawnienie organów państwowych zgodne z rozwiązaniami proponowanymi w *Key Attributes* (FSB 2011, 2014). Miały one ochronić stabilność finansową i ograniczyć wydatki ze środków publicznych, gwarantując wierzycielom zachowanie wartości ich należności na poziomie co najmniej takim, jak w postępowaniu upadłościowym. Coleman i in. (2018) ocenili, że stopień zgodności BRRD z zaleceniami zawartymi w *Key Attributes* FSB (2011, 2014) jest wysoki. Zauważyli jednak kilka istotnych zagadnień. W odniesieniu do banków podkreślili występowanie różnic w hierarchii umorzeń w poszczególnych państwach, wynikających z różnic w krajowych regulacjach dotyczących postępowania upadłościowego. Ponadto zwrócili uwagę na możliwe trudności w skutecznym przeprowadzeniu przymusowej restrukturyzacji określonych banków bez dodatkowego wsparcia środkami publicznymi, poza mechanizmem przewidzianym w Dyrektywie BRR.

Zgodnie z zapisami BRRD przymusowa restrukturyzacja miała być wykorzystywana w sytuacjach nadzwyczajnych. Postępowanie upadłościowe miało pozostać głównym sposobem eliminowania z rynku podmiotów zagrożonych upadłością. Przyjęte przez Unię Europejską w przepisach BRRD otwarte sformułowania miały umożliwić interwencję na wystarczająco wczesnym etapie, zanim bank stanie się niewypłacalny. Dotychczasowe przypadki, opisane w kolejnym rozdziale, wskazują, że często efekt był odwrotny. Przymusowa restrukturyzacja była wszczynana dopiero w momencie, gdy wartość funduszy własnych osiągała już wartość ujemną (bank był technicznie niewypłacalny). Brak precyzyjnych kryteriów oceny przesłanki niewypłacalności banku oraz przesłanki nieskuteczności dalszych działań nadzorczych są wskazywane jako pewna słabość regulacji europejskich (Carmassi i in., 2012; Berg i Bjerre-Nielsen, 2020; Walther i White, 2020; Majnoni d'Intignano i in., 2021; Dobrzańska, 2021; Koenig i in., 2022), szczególnie w porównaniu z regulacjami wprowadzonymi w Stanach Zjednoczonych⁶⁷. W wytycznych *European Bank Authority* (EBA) – Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EBA, 2015) dotyczących uznawania instytucji finansowej za niezdolną do przetrwania wyraźnie stwierdzono, że „nie mają na celu ograniczenia ostatecznej swobody decyzyjnej właściwego organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przy ustalaniu, że instytucja jest na progu upadłości lub jest zagrożona upadłością”.

67 W przeciwieństwie do europejskich rozwiązań w Stanach Zjednoczonych funkcjonują tzw. *prompt corrective actions* – szybkie działania korekcyjne, które są podejmowane, gdy poziom kapitalizacji banku spadnie poniżej ustalonych progów. W szczególności banki, które stają się krytycznie niedokapitalizowane, tzn. jeżeli wartość tzw. kapitału rzeczowego (*tangible capital*) spadnie poniżej 2% wartości aktywów, muszą, w ciągu 90 dni, być objęte kuratelą lub ustanawia się w nich zarząd komisaryczny, a następnie instytucja ta podlega przymusowej restrukturyzacji lub zostaje zlikwidowana w postępowaniu upadłościowym. Właściwy organ (FDIC), dokonując wyboru ścieżki postępowania, jest zobowiązany do kierowania się zasadą minimalizacji kosztów.

Z kolei nieprecyzyjne kryteria oceny przesłanki interesu publicznego przyczyniły się do różnic w ich interpretacji przez organy *resolution* w poszczególnych krajach członkowskich i organ unijny, co skutkowało odmiennym podejściem przy ocenie tej przesłanki w przypadkach małych i średnich banków (Merler, 2017, 2018; Restoy, 2018; Dobrzańska, 2021). Restrykcyjne wymogi dotyczące udziału wierzycieli w pokrywaniu strat były uznawane za poważną trudność w przeprowadzeniu *resolution* banków detalicznych (Tröger, 2018; Asimakopoulos, 2019). Avgouleas i Goodhart (2015) wykazali, że umorzenie lub konwersja długu wiąże się z wyższym ryzykiem zarażenia⁶⁸. Ponadto przeniesienie większości kosztów na wierzycieli może być nieakceptowane społecznie, pomimo obniżenia kosztów ponoszonych przez podatników, i obniżyć zaufanie do banków (Philippon i Sallord, 2017; Miklaszewska i Kil, 2019).

Dokonanie pełniejszej oceny Dyrektywy BRR, a szczególnie próba odpowiedzi na postawione pytanie badawcze, w jaki sposób przymusowa restrukturyzacja mogła zwiększyć poziom ochrony klientów banków, oraz weryfikacja postawionych hipotez wymaga przeglądu dotychczasowych decyzji oraz skutków działań podejmowanych w ramach tej regulacji.

68 Efekt „zarażenia” – określenie przyjęte po umieszczeniu Idea Banku przez KNF na liście ostrzeżeń.

Rozdział 2

Banki w Unii Europejskiej uznane za instytucje będące na progu upadłości lub zagrożone upadłością w latach 2015–2022

2.1. Charakterystyka banków uznanych za instytucje będące na progu upadłości lub zagrożone upadłością

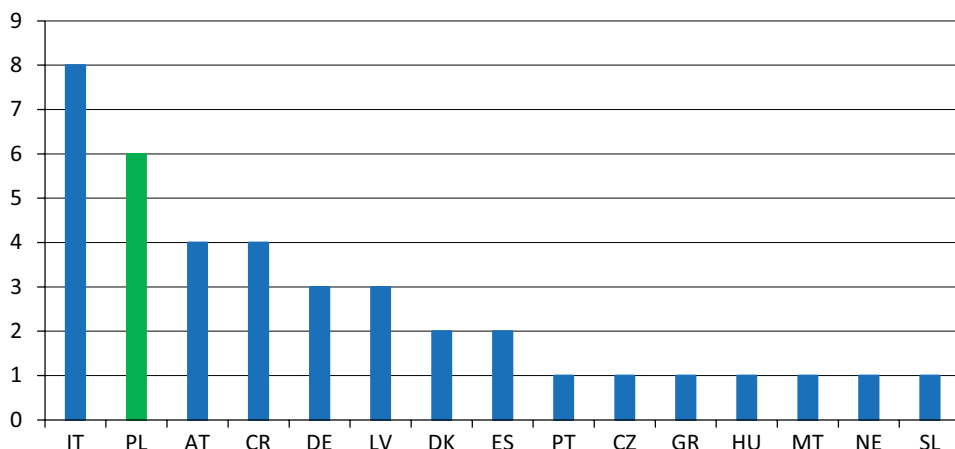
W niniejszej pracy analizowane są przypadki banków uznanych za podmioty będące na progu upadłości lub zagrożone upadłością (FOLTF) już po częściowym wdrożeniu Dyrektywy BRR w państwie członkowskim, w którym przypadek miał miejsce¹. Dlatego graniczną datę dla wszczęcia przymusowej restrukturyzacji ustalono na połowę 2015 r., analogicznie jak w raporcie Gelpert i Verona (2019). Wcześniejsze przypadki przymusowej restrukturyzacji banków w krajach Unii Europejskiej, nawet jeśli zakończyły się już po wejściu w życie BRRD, takie jak Banco Espírito Santo i Novo Banco w Portugalii, Cooperative Bank na Cyprze lub MKB Bank Zrt, mają ograniczoną wartość dla prezentowanej analizy, szczególnie dla identyfikacji przesłanki interesu publicznego.

Prezentowany tekst, tabele oraz wykresy odnoszą się wyłącznie do banków (instytucji posiadających licencję bankową w co najmniej jednym państwie członkowskim UE). Nie zostały w monografii ujęte przypadki niewypłacalności unii kredytowych² ani innych instytucji finansowych niebędących bankami.

1 W większości krajów członkowskich UE implementacja BRRD nastąpiła w dwóch etapach, por. rozdział 1.

2 Uniami kredytowymi są polskie spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe (SKOK).

Przypadki banków na progu upadłości (uznanych przez organ nadzoru za FOLTF) zostały zidentyfikowane na podstawie notyfikacji krajowych organów nadzoru, organów przymusowej restrukturyzacji do EBA³ oraz Raportu dla Komisji Gospodarczej i Monetarnej (ECON) Parlamentu Europejskiego (Gelpern i Veron, 2019). Stwierdzono wystąpienie 39 przypadków banków uznanych za FOLTF do roku 2022, w 15 krajach członkowskich UE. Łączna suma aktywów tych banków wynosiła 310 mld EUR. Zestawienie zidentyfikowanych przypadków przedstawia tabela 2.1. Państwami o największej liczbie banków uznanych za FOLTF są Włochy (8), Polska (6), Austria (4) i Chorwacja (4). Ranking ten został zaprezentowany na rysunku 2.1. Pod względem sumy aktywów w zagrożonych bankach ranking prezentuje się odmiennie (rys. 2.2). Ze względu na przypadek Banco Popular Español S.A. krajem o najwyższej sumie aktywów w bankach uznanych za FOLTF jest Hiszpania (148 mld EUR). Na drugim miejscu znajdują się Włochy (103 mld EUR). Trzecie miejsce przypada Polsce, ale suma aktywów w bankach na progu upadłości jest tu znacznie mniejsza i wynosi 13 mld EUR.



Rysunek 2.1. Liczba banków uznanych za instytucje będące na progu upadłości lub zagrożone upadłością w poszczególnych krajach członkowskich UE w latach 2015–2022

Źródło: opracowanie własne na podstawie decyzji SRB oraz decyzji i notyfikacji krajowych organów przymusowej restrukturyzacji.

Liczba i łączna suma aktywów banków uznanych za FOLTF w poszczególnych latach była zróżnicowana (rys. 2.3). Ze względu na bardzo duże różnice w łącznych aktywach banków poddawanych *resolution* w poszczególnych latach wielkość ta jest prezentowana w skali logarytmicznej.

3 Notifications on resolution cases and use of DGS funds, <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/recovery-and-resolution/notifications-on-resolution-cases-and-use-of-dgs-funds> [dostęp 7.04.2023].

Tabela 2.1. Działania podjęte wobec banków uznanych za instytucje będące na progu upadłości lub zagrożone upadłością w UE w latach 2015–2022

Data	Bank	Kraj	Suma bilansowa (w mld EUR)	Depozyty klientów (w mld EUR)	Udział w aktywach sektora (w %)	Ocena przesłanki interesu publicznego	Procedura	Organ przymusowej restrukturyzacji
Październik 2015	Jadranska Banka	CR	0,22	0,20	0,43	pozytywna	przymusowa restrukturyzacja	Hrvatska Narodna Banka
Październik 2015	Andelskassen J.A.K. Slagelse	DK	0,03	0,03	0,00	pozytywna	przymusowa restrukturyzacja	Finansiel Stabilitet
Listopad 2015	Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti	IT	4,70	2,50	0,12	pozytywna	przymusowa restrukturyzacja	Banca d'Italia
Listopad 2015	Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio	IT	12,30	6,40	0,31	pozytywna	przymusowa restrukturyzacja	Banca d'Italia
Listopad 2015	Cassa di Risparmio di Ferrara	IT	6,00	3,40	0,15	pozytywna	przymusowa restrukturyzacja	Banca d'Italia
Listopad 2015	Banca delle Marche	IT	22,70	7,20	0,58	pozytywna	przymusowa restrukturyzacja	Banca d'Italia
Grudzień 2015	Coop Peloponnese	GR	0,10	0,10	0,02	pozytywna	przymusowa restrukturyzacja	Τράπεζα της Ελλάδος (Bank Grecji)
Grudzień 2015	Banco Internacional do Funchal, S.A.	PT	12,80	6,30	2,99	pozytywna	przymusowa restrukturyzacja	Banco de Portugal
Luty 2016	Maple Bank	DE	5,00	2,60	0,60	negatywna	upadłość	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
Marzec 2016	Trasta Komerbanka	LV	0,43	0,53	1,46	negatywna	upadłość	Finanšu un Kapitāla Kirgus Komisija
Maj 2016	Banka Splitsko-Dalmatinska d.d.	CR	0,06	0,06	0,11	negatywna	upadłość	Hrvatska Narodna Banka
Październik 2016	Bank Spółdzielczy w Nadarzynie	PL	0,04	0,03	0,01	negatywna	upadłość	Bankowy Fundusz Gwarancyjny

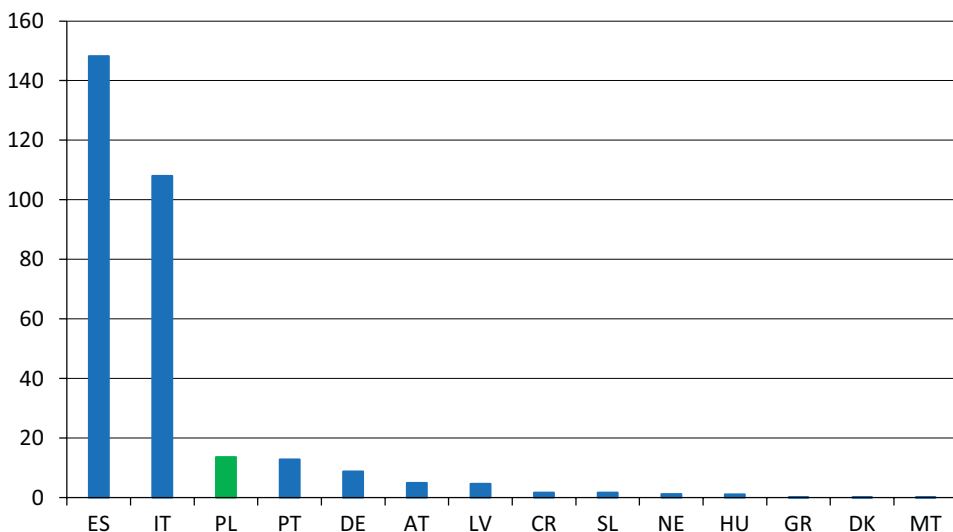
Tabela 2.1 (cd.)

Data	Bank	Kraj	Suma bilansowa (w mld EUR)	Depozyty klientów (w mld EUR)	Udział w aktywach sektora (w %)	Ocena przestanki interesu publicznego	Procedura	Organ przemusowej restrukturyzacji
Marzec 2017	Nemea Bank plc	MT	0,02	n/a	0,05	negatywna	odebranie licencji	Europejski Bank Centralny
Czerwiec 2017	Banco Popular Español	ES	147,90	82,80	5,71	pozytywna	przemusowa restrukturyzacja	Single Resolution Board
Czerwiec 2017	Banca Popolare di Vicenza	IT	34,00	14,50	0,87	negatywna	likwidacja	Single Resolution Board
Czerwiec 2017	Veneto Banca	IT	28,00	13,70	0,71	negatywna	likwidacja	Single Resolution Board
Luty 2018	Dero Bank	DE	0,04	0,01	0,00	negatywna	upadłość	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
Luty 2018	Tesla Stedina Banka	CR	0,00	0,00	0,00	negatywna	upadłość	Hrvatska Narodna Banka
Luty 2018	ABLV	LV	3,65	2,68	12,37	negatywna	likwidacja	Single Resolution Board
Marzec 2018	Versobank AS	ES	0,29	0,18	0,77	negatywna	upadłość	Finantsinspeksioon
Kwiecień 2018	Banca Sviluppo Economico S.p.A.	IT	0,04	n/a	0,00	negatywna	upadłość	Banca d'Italia
Wrzesień 2018	Kobenhavns Andelskasse	DK	0,06	0,04	0,01	negatywna	przemusowa restrukturyzacja	Finansiel Stabilitet
Sierpień 2019	BS w Grębowie	PL	0,01	0,01	0,00	negatywna	upadłość	Bankowy Fundusz Gwarancyjny
Sierpień 2019	PNB Banka	LV	0,55	0,47	1,94	negatywna	upadłość	Single Resolution Board
Styczeń 2020	PBS w Sanoku	PL	0,68	0,62	0,15	pozytywna	przemusowa restrukturyzacja	Bankowy Fundusz Gwarancyjny
Marzec 2020	Anglo Austrian AAB Bank AG	AT	0,27	0,22	0,03	negatywna	upadłość	Finanzmarktaufsicht

Kwiecień 2020	BS w Przemkowie	PL	0,24	0,04	0,05	pozytywna	przymusowa restrukturyzacja	Bankowy Fundusz Gwarancyjny
Lipiec 2020	Commerzbank Mattersburg AG	AT	0,71	0,69	0,07	negatywna	upadłość	Finanzmarktaufsicht
Grudzień 2020	Idea Bank	PL	3,17	2,90	0,62	pozytywna	przymusowa restrukturyzacja	Bankowy Fundusz Gwarancyjny
Marzec 2021	Greensill Bank AG	DE	3,81	3,27	0,05	negatywna	upadłość	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
Maj 2021	Aigis Banca S.p.A.	IT	0,31	0,22	0,01	negatywna	likwidacja	Banca d'Italia
Sierpień 2021	Autobank AG	AT	0,35	0,32	0,03	negatywna	upadłość	Finanzmarktaufsicht
Luty 2022	Sberbank Europe AG	AT	3,60	1,13	0,33	negatywna	likwidacja	Single Resolution Board
Luty 2022	Sberbank CZ	CZ	3,46	2,92	0,87	negatywna	likwidacja	Česká Národní Banka
Marzec 2022	Sberbank d.d. Zagreb	CR	1,46	1,25	2,60	pozytywna	przymusowa restrukturyzacja	Single Resolution Board
Marzec 2022	Sberbank banka d.d.	SL	1,72	1,50	4,18	pozytywna	przymusowa restrukturyzacja	Single Resolution Board
Kwiecień 2022	Sberbank Hungary	HU	1,15	0,94	0,66	negatywna	likwidacja	Magyar Nemzeti Bank
Kwiecień 2022	Amsterdam Trade Bank N.V.	NE	1,20	n/a	0,05	negatywna	upadłość	De Nederlandsche Bank
Wrzesień 2022	Getin Noble Bank	PL	9,46	8,66	1,86	pozytywna	przymusowa restrukturyzacja	Bankowy Fundusz Gwarancyjny

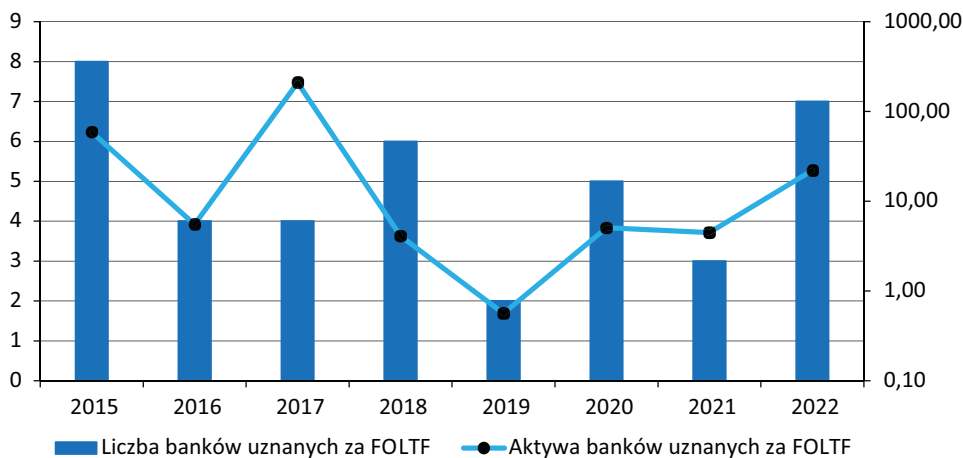
n/a – brak danych

Źródło: opracowanie własne na podstawie decyzji SRB oraz decyzji i notyfikacji krajowych organów przymusowej restrukturyzacji. Dane finansowe banków zostały zaczerpnięte z portalu <https://thebanks.eu/>. Dane o wielkości aktywów sektora bankowego w państwach członkowskich UE zostały przedstawione na podstawie publikacji banków centralnych lub instytucji nadzorczych.



Rysunek 2.2. Aktywa (w mld EUR) banków uznanych za instytucje będące na progu upadłości lub zagrożone upadłością w poszczególnych krajach członkowskich UE w latach 2015–2022

Źródło: opracowanie własne na podstawie decyzji SRB oraz decyzji i notyfikacji krajowych organów przymusowej restrukturyzacji.



Rysunek 2.3. Liczba banków uznanych za instytucje będące na progu upadłości lub zagrożone upadłością w krajach Unii Europejskiej w latach 2015–2022 oraz łączne aktywa tych banków (w mld EUR, w skali logarytmicznej)

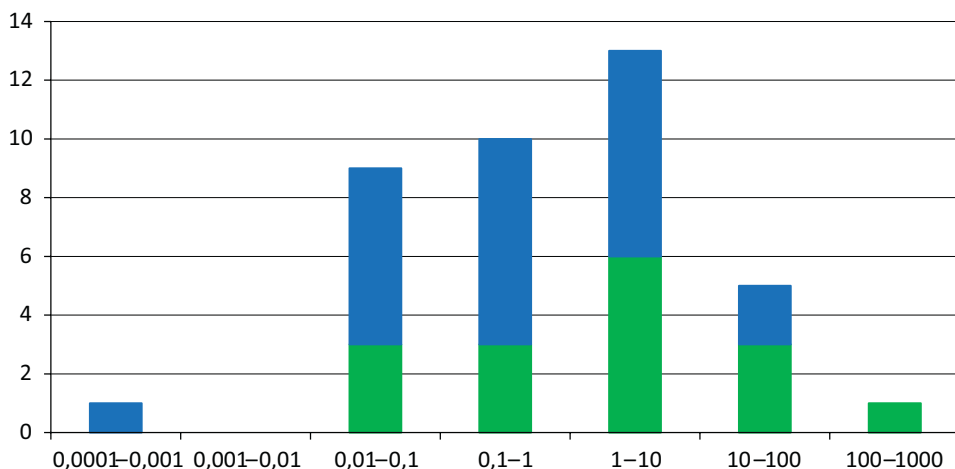
Źródło: opracowanie własne na podstawie decyzji SRB oraz decyzji i notyfikacji krajowych organów przymusowej restrukturyzacji.

Najwięcej przypadków (8 banków, wszystkie poddane przymusowej restrukturyzacji) wystąpiło w 2015 r., który był pierwszym rokiem obowiązywania Dyrektywy BRR. Rok ten ma szczególne znaczenie dla przeprowadzanej analizy, gdyż

5 przypadków *resolution* (4 lokalne banki we Włoszech⁴ i 1 bank spółdzielczy w Grecji⁵) miało miejsce w warunkach częściowo wdrożonej BRRD.

Druga co do wielkości liczba przypadków (7) w 2022 r. jest konsekwencją sankcji nałożonych przez UE na Rosję; za zagrożone upadłością uznano wówczas instytucje kredytowe z kapitałem rosyjskim, w tym wszystkie banki z Grupy Sberbank Europe.

Największa kwota aktywów w zagrożonych bankach, przypadająca na 2017 r., jest skutkiem niewypłacalności Banco Poupular Español S.A. W analizowanej grupie banków uznanych za FOLTF w okresie obowiązywania Dyrektywy BRR bank ten był jedynym podmiotem o sumie bilansowej przewyższającej 100 mld EUR. Większość banków (23 przypadki o łącznej wartości aktywów 87 mld EUR) została zlikwidowana w postępowaniach upadłościowych lub przez dobrowolną likwidację. W 16 przypadkach (o łącznej wartości aktywów 224 mld EUR) właściwe organy uznały, że w interesie publicznym jest dokonanie interwencji w postaci przymusowej restrukturyzacji banku (rys. 2.4).



Rysunek 2.4. Rozkład sumy bilansowej (w mld EUR) banków uznanych za instytucje będące na progu upadłości lub zagrożone upadłością w krajach Unii Europejskiej w latach 2015–2022

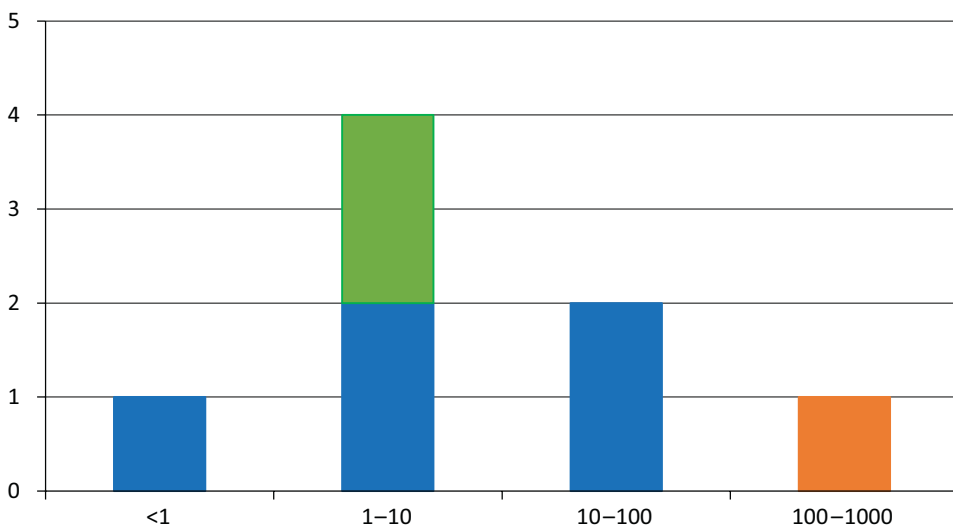
Kolorem zielonym oznaczono banki, w przypadku których organy przymusowej restrukturyzacji pozytywnie oceniły przesłankę interesu publicznego, kolorem niebieskim – banki z negatywną oceną tej przesłanki.

Źródło: opracowanie własne na podstawie decyzji SRB oraz decyzji i notyfikacji krajowych organów przymusowej restrukturyzacji.

4 Banca delle Marche S.p.A., Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio S.C., Cassa di Risparmio di Ferrara S.p.A., Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti S.p.A.

5 Συνεταιριστική Τράπεζα Πελοποννήσου (Spółdzielczy Bank Peloponezu).

SRB jako organ przymusowej restrukturyzacji dla znaczących banków w krajach należących do Unii Bankowej podjęła taką decyzję trzykrotnie. Do 2021 r. jedynym bankiem, w którym SRB uruchomiła proces *resolution*, był Banco Popular Español. W marcu 2022 r., na wniosek władz Słowenii oraz Chorwacji, SRB zdecydowała o podjęciu przymusowej restrukturyzacji banków z Grupy Sberbank Europe, tj. Sberbank banka d.d. (w Słowenii) oraz Sberbank d.d. Zagreb (w Chorwacji). W pięciu przypadkach: Banca Popolare di Vicenza i Veneto Banca we Włoszech, ABLV AS i PNB Banka AS w Łotwie oraz Sberbank Europe AG w Austrii, SRB stwierdziła brak przesłanki interesu publicznego i uznała, że banki te mogą zostać zlikwidowane zgodnie z prawem upadłościowym kraju, w którym mają zarejestrowaną działalność. Krajowe organy podejmowały taką decyzję 31 razy. W 13 przypadkach uznały, że przymusowa restrukturyzacja banku jest w interesie publicznym, w pozostałych 18 przypadkach odmówiły uznania tej przesłanki (rys. 2.5).



Rysunek 2.5. Rozkład sumy bilansowej (w mld EUR) banków uznanych za instytucje będące na progu upadłości lub zagrożone upadłością, dla których SRB wydała decyzję o wszczęciu przymusowej restrukturyzacji

Kolorem niebieskim oznaczono banki, w przypadku których SRB negatywnie oceniła przesłankę interesu publicznego, kolorem pomarańczowym – Banco Popular Español, kolorem zielonym – banki należące do Grupy Sberbank Europe, dla których SRB pozytywnie oceniła przesłankę interesu publicznego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie decyzji SRB oraz decyzji i notyfikacji krajowych organów przymusowej restrukturyzacji.

W analizowanym okresie zdecydowaną większość banków zagrożonych upadłością stanowiły podmioty małe i średnie. Mediana wartości aktywów ogółem dla tych podmiotów nie przekraczała 1 mld EUR, a 75% przypadków to banki o sumie

bilansowej poniżej 5 mld EUR (tab. 2.3 i rys. 2.4). Odnosząc aktywa banku do łącznych aktywów krajowego sektora bankowego, można w przybliżeniu ocenić, na ile banki te były istotne dla sektora i gospodarki kraju. Mediana udziału zagrożonych banków w łącznych aktywach krajowego sektora wynosiła 0,15%, a wartość trzeciego kwartyła nie przekraczała 1%. Analogiczne wartości wśród banków poddanych przymusowej restrukturyzacji są wprawdzie wyższe (tab. 2.2), ale nadal większość stanowią małe i średnie podmioty o sumie bilansowej poniżej 10 mld EUR, których udział w sektorze krajowym nie przekracza 2%.

Tabela 2.2. Statystyki opisowe dla analizowanych przypadków

		<i>N</i>	min.	q1	mediana	q3	max.
Suma bilansowa (w mld EUR)	Banki uznane za FOLTF	39	0	0,1	0,71	4,7	147,9
	Banki poddane przymusowej restrukturyzacji	16	0,03	0,225	2,445	11,59	147,9
	Pozostałe banki	23	0	0,04	0,43	3,6	34
Udział w aktywach sektora krajowego	Banki uznane za FOLTF	39	0,00%	0,03%	0,15%	0,87%	12,37%
	Banki poddane przymusowej restrukturyzacji	16	0,00%	0,07%	0,37%	2,42%	5,71%
	Pozostałe banki	23	0,00%	0,01%	0,06%	0,77%	12,37%

Źródło: opracowanie własne na podstawie decyzji SRB oraz decyzji i notyfikacji krajowych organów przymusowej restrukturyzacji.

2.2. Przegląd banków uznanych za instytucje będące na progu upadłości lub zagrożone upadłością w Unii Europejskiej po wdrożeniu BRRD

2.2.1. Charakterystyka przeglądu

Porównanie przypadków banków uznanych za upadające lub zagrożone upadłością na terytorium Unii Europejskiej zostało przedstawiony w raporcie World Bank Group (2016) oraz publikacji Kozińskiej i in. (2020). Autorzy tych prac koncentrowali się na przyczynach problemów banków i skutkach podejmowanych działań w odniesieniu do samych instytucji finansowych. Ponadto przeglądy te nie obejmują przypadków zaistniałych w późniejszym okresie.

Przegląd dokonany w niniejszej monografii ma na celu identyfikację czynników wpływających na ocenę przesłanki interesu publicznego oraz skutków dla klientów banków. Przypadki banków uznanych za FOLTF w krajach Unii Europejskiej zostały opisane na podstawie dostępnych publicznie informacji przekazanych przez organy krajowe lub unijne odpowiedzialne za nadzór lub przymusową restrukturyzację. Wykorzystywane źródła zostały ograniczone do dokumentów formalnych, tj. decyzji podejmowanych przez właściwe organy (organy nadzoru i organy przymusowej restrukturyzacji) wraz z załączonymi uzasadnieniami, notyfikacji krajowych organów do Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego, wniosków do Komisji Europejskiej o akceptację pomocy publicznej oraz oficjalnych komunikatów prasowych wydawanych przez organy podejmujące działania w sprawie banków na progu upadłości lub zagrożonych upadłością⁶.

Zakres dostępnych informacji różnił się istotnie dla poszczególnych sytuacji. W przypadku małych banków, które zostały zlikwidowane w postępowaniu upadłościowym lub ich likwidacja wynikała z odebrania im licencji bankowej, upublicznione dokumenty zawierały jedynie skąpe informacje. Z tego powodu prezentowany dalej przegląd nie ma jednorodnej formy. Dokładniej zostały opisane przypadki banków poddanych przymusowej restrukturyzacji oraz przypadki, w których ocena przesłanki interesu publicznego była przedmiotem sporu między krajowym a unijnym organem *resolution*. Zdecydowanie krótsze opisy występują w przypadku banków postawionych w stan upadłości lub likwidacji.

Z wcześniej przestawionych przyczyn przegląd objął banki, które zostały uznane za upadające lub zagrożone upadłością nie wcześniej niż w drugiej połowie 2015 r. Z kolei przypadek Getin Noble Banku w 2022 r. przyjęto za górną granicę okresu objętego analizą w tej monografii.

Ze względu na znaczenie czasu, w jakim prowadzone były postępowania wobec poszczególnych banków, zachowany został chronologiczny porządek przedstawiania kolejnych przypadków. Pewne okresy miały szczególne znaczenie dla decyzji i działań podejmowanych wobec banków zagrożonych upadłością. Działania w ramach przymusowej restrukturyzacji wszczynane w 2015 r. były prowadzone w warunkach niepełnego wdrożenia Dyrektywy BRR, bez konieczności obciążenia stratami innych wierzycieli banku niż nabywcy obligacji podporządkowanych. Z kolei w 2022 r., po agresji Rosji na Ukrainę, działania były wynikiem sankcji nałożonych na Rosję przez Unię Europejską. Kolejność chronologiczna jest ponadto uzasadniona tym, że krajowe organy przymusowej restrukturyzacji, podejmując działania w późniejszych latach, korzystały z wcześniejszych doświadczeń własnych oraz innych państw członkowskich.

6 Intencjonalnie, w celu zachowania niezależności spostrzeżeń, nie były wykorzystywane publikacje prasowe niestanowiące oficjalnych komunikatów właściwych organów lub podmiotów zaangażowanych w procesy przymusowej restrukturyzacji.

2.2.2. Przypadki z 2015 r.

Pierwsze przypadki przymusowych restrukturyzacji dokonanych zgodnie z przepisami BRRD miały miejsce pod koniec 2015 r. Działania zostały podjęte w stosunku do siedmiu banków:

- Jadranska Banka Sibenik d.d. w Chorwacji (październik 2015 r.);
- Andelskassen J.A.K. Slagelse w Danii (październik 2015 r.);
- jednoczesna restrukturyzacja czterech banków we Włoszech (listopad 2015 r.):
 - Banca delle Marche,
 - Banca Popolare dell’Etruria e del Lazio,
 - Cassa di Risparmio di Ferrara,
 - Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti;
- Συνεταιριστική Τράπεζα Πελοποννήσου (Spółdzielczy Bank Peloponezu) w Grecji (grudzień 2015 r.);
- Banco Internacional do Funchal, S.A. w Portugalii (grudzień 2015 r.).

Jadranska Banka Sibenik d.d. był małym podmiotem w skali kraju, ale w regionie Sibenik-Knin pełnił znaczącą rolę z 34-procentowym udziałem w depozytach i ponad 50-procentowym w kredytach. W tym regionie ponad 50% placówek bankowych i 30% bankomatów należało do Jadranska Banka⁷. W 2014 r. bank poniósł stratę w wysokości 314 mln HRK (ok. 41 mln EUR), wynikającą z niespłacenia należności kredytowych. Pełniąca w 2015 r. obowiązki organu *resolution* Državna Agencija za Osiguranje Štednih Uloga i Sanaciju Banaka stwierdziła, że przeprowadzenie przymusowej restrukturyzacji banku jest w interesie publicznym ze względu na zapewnienie ciągłości funkcji krytycznych (nie podano jakich!) oraz ochrony środków publicznych, przez zminimalizowanie zależności od nadzwyczajnego publicznego wsparcia finansowego⁸. W przymusowej restrukturyzacji wykorzystano instrument umorzenia i konwersji długu, instrument wydzielenia aktywów oraz instrument sprzedaży przedsiębiorstwa. Wszystkie akcje banku zostały umorzone w celu pokrycia wszelkich strat. Depozyty i inne zobowiązania banku nieobjęte systemem gwarantowania zostały skonwertowane na kapitał przez emisję nowych akcji. Pozostała kwota strat została pokryta poprzez odpisanie części nowo utworzonego kapitału. Organ przymusowej restrukturyzacji

7 List chorwackiego organu *resolution* Državna Agencija za Osiguranje Štednih Uloga i Sanaciju Banaka do EBA z 9.10.2015 r., <https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1227439/4d619a7a-c15d-453b-9779-aa9712947d6a/Letter%20to%20the%20EBA.pdf> [dostęp 7.04.2023]; Komunikat Hrvatska Narodna Banka z 9.10.2015 r., <https://www.hnb.hr/en/-/jadranska-banka-d-d-sibenik-ide-u-sanaciju> [dostęp 7.04.2023].

8 Decyzja chorwackiego organu przymusowej restrukturyzacji Državna Agencija za Osiguranje Štednih Uloga i Sanaciju Banaka, <https://extranet.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1227439/af3e4caf-5b80-4be7-a4b0-8053560f1a49/Decision%2520Jadranska%2520banka%2520d.d.%2520%25C5%25A0ibenik.pdf?retry=11> [dostęp 7.04.2024].

przejął upadający bank i rozpoczął poszukiwanie nabywcy. W 2017 r. bank został sprzedany innemu podmiotowi na rynku, Hrvatska Poštanska Banka d.d.⁹

Na szczególną uwagę zasługuje przypadek duńskiego małego banku spółdzielczego **Andelskassen J.A.K. Slagelse, w którym łączna kwota depozytów (od ok. 4 tys. deponentów) wynosiła 45 mln EUR**. W październiku 2015 r. duński Finanstilsynet¹⁰ stwierdził, że realizacja planu naprawy zakończyła się niepowodzeniem, a bank jest zagrożony niewypłacalnością i nie można zapobiec jego upadłości. Oznaczało to spełnienie dwóch z trzech przesłanek przeprowadzenia przymusowej restrukturyzacji. Finansiel Stabilitet¹¹ uznał także istnienie przesłanki interesu publicznego. W uzasadnieniu decyzji stwierdził, że przeprowadzenie przymusowej restrukturyzacji leży w interesie publicznym, aby umożliwić dalsze pełnienie funkcji krytycznych oraz chronić deponentów i środki klientów¹². W Danii jako praktykę przyjęto, że wszystkie banki pełnią funkcje krytyczne, w szczególności w ramach systemu obsługującego NemKonto¹³ oraz karty płatnicze Dankort¹⁴. Przymusowa restrukturyzacja została przeprowadzona przy wykorzystaniu banku pomostowego Broinstitut I A/S, podmiotu zależnego od Finansiel Stabilitet, w połączeniu z umorzeniem dotychczasowych udziałów oraz zobowiązań banku. Kapitał banku pomostowego w kwocie 37,5 mln DKK został w całości utworzony ze środków duńskiego mechanizmu finansowania *resolution* (fundusz przymusowej restrukturyzacji). Umorzone zostały wszystkie instrumenty kapitałowe, zobowiązania podporządkowane oraz depozyty nieobjęte systemem gwarantowania (w tym należące do osób fizycznych oraz małych i średnich przedsiębiorstw). Wielkość strat banku została określona w Wycenie 2 na 96,4 mln DKK. W Wycenie 3 oceniono¹⁵, że w przypadku postępowania upadłościowego strata wyniosłaby 142,7 mln DKK¹⁶. W marcu 2016 r. Finansiel Stabilitet ogłosił, że po przeprowadzeniu otwartego i przejrzystego procesu ofertowego skierowanego do inwestorów kwalifikowanych zdecydował się zawrzeć z Netfonds Holding AB

9 Komunikat Hrvatska Narodna Banka z 4.07.2018 r., <https://www.hnb.hr/en/-/savjet-hnb-a-hrvatska-postanska-banka-dobila-suglasnost-za-stjecanje-jadranske-banke> [dostęp 7.04.2023].

10 Duński organ nadzoru finansowego.

11 Duński organ przymusowej restrukturyzacji.

12 Notyfikacja Finansiel Stabilitet, <https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1224279/a97963f3-8091-4258-8748-172e4f5df956/Notification%20-%20BRRD%20Article%2083%284%29%20-%20International%20Authorities.pdf?retry=1> [dostęp 7.04.2023].

13 NemKonto – podstawowy rachunek bankowy obowiązkowy dla każdego rezydenta w Danii.

14 Dankort – duńska karta płatnicza, funkcjonuje od 1983 r.

15 Wycena 3 jest sporządzana przez podmiot niezależny od organu *resolution* w celu stwierdzenia, czy została zachowana zasada NCWO (por. rozdział 4).

16 Værdiansættelse pr. 5. oktober 2015 af Andelskassen J.A.K. Slagelse under kontrol i henhold til lov om restrukturering og afvikling af visse finansielle virksomheder, https://www.fs.dk/media/2008/presseplus-plus11plus-plusvurderingsrapport_af_andelskassen_jak_slagelse_underskrevet.pdf [dostęp 23.03.2023].

umowę sprzedaży swoich udziałów w banku. Nabywca nie uzyskał jednak zgody nadzoru i transakcja nie została sfinalizowana. W tej sytuacji pod koniec 2016 r. Finansiell Stabilitet podjął decyzję o likwidacji banku¹⁷.

W tym samym roku odbyła się przymusowa restrukturyzacja czterech banków we Włoszech (**Banca delle Marche S.p.A.**¹⁸, **Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio S.C.**¹⁹, **Cassa di Risparmio di Ferrara S.p.A.**, **Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti S.p.A.**). Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że jednocześnie podjęto decyzję o wszczęciu przymusowej restrukturyzacji czterech lokalnych banków w warunkach nie w pełni wdrożonej Dyrektywy BRR²⁰. Banca d'Italia uznała, że przymusowa restrukturyzacja tych banków jest w interesie publicznym, uzasadniając tę przesłankę koniecznością utrzymania stabilności finansowej. Umorzono zostały wyłącznie instrumenty udziałowe oraz obligacje podporządkowane, zaliczone do funduszy własnych. Większość aktywów i zobowiązań każdego z czterech banków została przeniesiona do czterech odrębnych banków pomostowych. Nierentowne aktywa (głównie kredyty nieregularne – NPL) przeniesiono do jednego, wspólnego dla czterech banków, podmiotu zarządzającego aktywami²¹. Opóźnienie wprowadzenia przepisów BRRD dotyczących obligatoryjnego *bail-in* (na poziomie 8% łącznych funduszy własnych i zobowiązań) zostało celowo wykorzystane przez włoskie organy, aby ochronić pozostałych obligatariuszy (głównie klientów indywidualnych banku)²².

Ze względu na brak środków we włoskim funduszu restrukturyzacji, trzy największe banki we Włoszech (Unicredit S.p.A., Intesa Sanpaolo S.p.A. i Unione di Banche Italiane S.p.A.) wyłożyły z góry pieniądze na fundusz *resolution*. Poniesione koszty wyniosły ok. 3,6 mld EUR (1,7 mld EUR na pokrycie strat w czterech bankach, 1,8 mld EUR na dokapitalizowanie banków pomostowych oraz 140 mln EUR na dokapitalizowanie podmiotu, do którego przeniesione zostały nierentowne aktywa). Przeprowadzenie *resolution* w tym kształcie było możliwe jedynie ze względu na niewielki udział upadających banków w rynku (1% w kredytach i 2% w depozytach gwarantowanych). Interwencje z funduszu restrukturyzacji

17 Finansiell Stabilitet abandons its contemplated sale of Andelskassen J.A.K. Slagelse to Netfonds Holding AB and starts winding up the bank, <https://ypfsresourcelibrary.blob.core.windows.net/fcic/YPFS/ofAndelskassenJ.A.K.SlagelsetoNetfondsHoldingABandstartswindingu pthebank.pdf> [dostęp 14.04.2023].

18 S.p.A., Societa per Azioni – spółka akcyjna.

19 S.C., Societa Cooperativa – spółdzielnia.

20 Notyfikacja Banca d'Italia z 25.11.2015 r., <https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1380023/f1f5cba5-2424-4208-8c2a-95bf49117466/Notificazione%20from%20the%20Bank%20of%20Italy.pdf?retry=1> [dostęp 7.04.2023].

21 Notyfikacja Banca d'Italia z 14.03.2016 r., https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1890369/a484ec1c-4552-4107-afdf-dbf7ccd6c8c/IT_notification_BRRD_14March2016.pdf [dostęp 7.04.2023].

22 Można na to spojrzeć jak na kompensatę w stosunku do osób poszkodowanych w wyniku *missellingu* tych obligacji.

kwalifikowały się jako pomoc państwa, ponieważ fundusz uznano za agencję państwową realizującą politykę publiczną. Komisja Europejska stwierdziła, że sposób przeprowadzenia przymusowej restrukturyzacji był zgodny z nadrzędnym celem utrzymania stabilności finansowej i wymogami komunikatu bankowego z 2013 r.²³ Umorzenie obligacji podporządkowanych spotkało się ze sprzeciwem społecznym. Wielu klientów restrukturyzowanych banków złożyło skargi do Arbitro Bancario Finanziario²⁴, uznając się za ofiary *misselingu*, gdyż byli informowani, że kupują bezpieczne aktywa²⁵. W 2018 r. przy Ministerstwie Gospodarki i Finansów utworzono fundusz (Fondo di Ristoro Finanziario) w celu zrekompensowania strat klientom banków.

Συνεταιριστική Τράπεζα Πελοποννήσου (Spółdzielczy Bank Peloponezu) w 1998 r. otrzymał licencję na prowadzenie działalności bankowej. Udział banku w rynku krajowym wynosił mniej niż 0,1% (ok. 1,5% na Peloponezie). Bank oferował usługi finansowe dla klientów indywidualnych oraz sektora małych i średnich przedsiębiorstw. W 2015 r., ze względu na kryzys w Grecji, który szczególnie dotknął ten sektor, w banku znacznie wzrósł udział kredytów nieregularnych. Efektem tego był spadek funduszy własnych poniżej minimum regulacyjnego. Równocześnie nastąpił istotny odpływ depozytów z banku²⁶. Pod koniec roku Τράπεζα της Ελλάδος (Bank Grecji) zdecydował o przeprowadzeniu przymusowej restrukturyzacji²⁷. Jako przesłankę interesu publicznego wskazano zabezpieczenie stabilności finansowej i zaufania publicznego. Bank Grecji uznał, że przymusowa restrukturyzacja jest niezbędna, aby chronić deponentów oraz środki i aktywa klientów. Pomimo bardzo małego udziału banku w sektorze krajowym bank centralny stwierdził, że w czasie niepewnej sytuacji politycznej i finansowej w Grecji likwidacja małego podmiotu w ramach zwykłego postępowania upadłościowego stanowiłaby poważne zagrożenie dla stabilności finansowej. Za główne źródło zagrożenia uznano możliwość utraty depozytów gwarantowanych (22 mln EUR, ok. 22% łącznej kwoty depozytów), co według Banku wiązałoby się z ryzykiem odpływu depozytów z innych banków. Większość aktywów i zobowiązań Spółdzielczego Banku Peloponezu została przejęta przez Εθνική μας Τράπεζα (Narodowy Bank Grecji)²⁸. W roku 2015, w warunkach niepełnego wdrożenia BRRD,

23 Komunikat Komisji Europejskiej z 22.11.2015 r. State aid: Commission approves resolution plans for four small Italian banks Banca Marche, Banca Etruria, Carife and Carichiati, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_6139 [dostęp 7.04.2023].

24 Włoski odpowiednik Rzecznika Finansowego.

25 Informacja dla Parlamentu Europejskiego, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/574386/IPOL_ATA%282016%29574386_EN.pdf [dostęp 7.04.2023].

26 State aid No. SA.43886 (2015/N) Greece Resolution of Cooperative Bank of Peloponnese, https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/261827/261827_1730065_118_2.pdf [dostęp 7.04.2023].

27 Decyzja Banku Grecji (Τράπεζα της Ελλάδος), <https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1486246/81b12ffe-058d-49d9-946b-d70e615a8faf/Bank%20of%20Greece.pdf?retry=1> [dostęp 7.04.2023].

28 Bank funkcjonujący pod tą nazwą jest bankiem komercyjnym, a nie bankiem centralnym.

umorzenie zobowiązań mogło być stosowane wyłącznie wobec posiadaczy obligacji (World Bank Group, 2016). Ze względu na brak takich zobowiązań w restrukturyzowanym banku grecki fundusz restrukturyzacji udzielił bankowi przejmującemu dotacji w kwocie 99,6 mln EUR, pokrywającej różnicę między wartością aktywów a wartością zobowiązań przeniesionych z banku objętego restrukturyzacją do banku przejmującego²⁹.

Banco Internacional do Funchal, S.A. (BANIF) był siódmym co do wielkości bankiem w Portugalii. Jego niewypłacalność była wynikiem splotu czynników, które utrudniły sanację banku po jego dokapitalizowaniu przez państwo w 2013 r. BANIF poniósł większe straty, niż zakładano w planie naprawy, co w konsekwencji doprowadziło do znacznego obniżenia poziomu jego funduszy własnych. W 2015 r. współczynnik adekwatności kapitałowej banku spadł poniżej minimum regulacyjnego. Bank, zobowiązany przez nadzorcę do przedstawienia planu pozyskania kapitału, nie był w stanie zaprezentować wiarygodnej propozycji naprawy swojej sytuacji. Ponadto od początku 2015 r. płynność banku stopniowo malała. W grudniu tego roku sytuacja banku uległa gwałtownemu pogorszeniu, gdy krajowe media poinformowały, że BANIF ma zostać „zamknięty”, a złożone w nim depozyty są zagrożone. W ciągu tygodnia z banku wycofano ok. 1 mld EUR depozytów. Pojawiło się zagrożenie, że nie będzie on w stanie na bieżąco wypełniać swoich zobowiązań wobec klientów oraz zapewniać realizacji płatności. 19 grudnia 2015 r. Banco de Portugal ogłosił, że BANIF jest na progu upadłości lub zagrożony upadłością (FOLTF). Bank centralny uznał także istnienie przesłanki interesu publicznego, ze względu na konieczność utrzymania stabilności finansowej i zaufania publicznego³⁰. W konsekwencji nastąpiła przymusowa restrukturyzacja BANIF z wykorzystaniem sprzedaży przedsiębiorstwa oraz wydzielenia aktywów jako narzędzi. Większość aktywów i zobowiązań byłej grupy BANIF została sprzedana spółce Banco Santander Totta S.A. za kwotę 150 mln EUR. Nierentowne aktywa posiadane przez BANIF zostały przeniesione do podmiotu przeznaczonego do zarządzania tymi aktywami (Oitante, S.A.), będącego własnością funduszu przymusowej restrukturyzacji. Aktywa przeniesione do Oitante, S.A. zostały wycenione na poziomie 33% wartości księgowej netto³¹. Umorzone zostały wszystkie instrumenty kapitałowe. W likwidowanej części banku pozostawiono zobowiązania podporządkowane, zobowiązania wynikające z wyemitowanych przez bank instrumentów dłużnych, zobowiązania wobec instytucji kredytowych o terminie wymagalności dłuższym niż 7 dni, zobowiązania warunkowe oraz zobowiązania

29 W tej kwocie uwzględniono również bufor w wysokości 4,8 mln EUR pokrywający niepewność dotyczącą wartości aktywów.

30 Decyzja Banco de Portugal, https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1315419/3ecb04b1-720b-4d04-ab74-91c2b799bc29/Comunicado%20BdP_BANIF.pdf?retry=1 [dostęp 7.04.2023].

31 Consultation of the statistical recording of the resolution process of BANIF, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/7142247/Advice-2016-PT-Consultation-stat-record-resolution-process-BANIF.pdf> [dostęp 10.04.2023].

wobec członków zarządu i osób posiadających udziały w banku powyżej 2%³². Przymusowa restrukturyzacja banku została wsparta środkami publicznymi w łącznej wysokości 2,26 mld EUR, z czego 1,76 mld EUR zostało zapewnione z budżetu, a 489 mln EUR przez krajowy fundusz przymusowej restrukturyzacji³³.

2.2.3. Przypadki z 2016 r.

W 2016 r. miała miejsce upadłość trzech banków komercyjnych:

- Banka Splitsko-Dalmatinska d.d. w Chorwacji (maj 2016 r.),
- Maple Bank w Niemczech (luty 2016 r.),
- Trasta Komerbanka w Łotwie (marzec 2016 r.)

oraz

- Banku Spółdzielczego w Nadarzynie (październik 2016 r.).

Banki te zostały uznane za instytucje będące na progu upadłości lub zagrożone upadłością (FOLTF) przez krajowe organy nadzoru. Organy przymusowej restrukturyzacji nie zidentyfikowały w tych przypadkach przesłanki interesu publicznego³⁴.

Banka Splitsko-Dalmatinska d.d. został utworzony w 2002 r. w wyniku połączenia Štedionica Splitsko-Dalmatinska i Banica Credo Štedionica. Banka Splitsko-Dalmatinska był uniwersalnym bankiem dostarczającym produkty i usługi bankowości dla klientów detalicznych oraz przedsiębiorstw. W 2014 r. nadzór stwierdził, że bank nie spełnia norm ostrożnościowych i nakazał przeprowadzenie naprawy. Działania te nie przyniosły jednak oczekiwanych rezultatów. W konsekwencji straty poniesionej w 2015 r. w wysokości 33,5 mln HRK³⁵ Hrvatska Narodna Banka (HNB) zdecydował w maju 2016 r. o upadłości Banka Splitsko-Dalmatinska d.d. Decyzja została uzasadniona brakiem wsparcia kapitałowego przez akcjonariuszy. Stwierdzono także brak przesłanki interesu publicznego, niezbędnej do wszczęcia przymusowej restrukturyzacji³⁶.

32 Z pewnymi wyjątkami. Por. State aid SA.43977 (2015/N) Portugal Resolution of Banif Banco Internacional do Funchal, S.A., <https://ypfsresourcelibrary.blob.core.windows.net/fcic/YPFS/EC%20on%20Banif.pdf> [dostęp 10.04.2023].

33 The statistical classification of BANIF residual entity. Decision of Eurostat on government deficit and debt, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/2041337/ESTAT-decision-Statistical-classification-of-Banif.pdf/94554f9c-2d19-9209-38f4-deb06fafb92a> [dostęp 10.04.2023].

34 Pomimo że upadłe banki były większe (w sensie sumy bilansowej oraz kwoty zgromadzonych depozytów) niż banki duńskie Andelskassen.

35 HRK – chorwacka kuna, waluta w Chorwacji przed przyjęciem euro.

36 Notyfikacja gwaranta depozytów Državna Agencija za Osiguranje Štednih Uloga, https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/2182238/edf841b0-8683-4c8b-8f8c-2fe14ad10374/Banka%20splitsko-dalmatinska_%20Notification%20letter.pdf?retry=1 [dostęp 7.04.2023]; Publikacja Hrvatska Narodna Banka, <https://www.>

Założony w 1994 r. **Maple Bank GmbH** był małym bankiem inwestycyjnym, działającym na rynkach papierów wartościowych i instrumentów pochodnych w Europie Zachodniej oraz w Ameryce Północnej. Specjalizował się w handlu akcjami, obligacjami, instrumentami strukturyzowanymi oraz transakcjach *repo*. We wrześniu 2015 r. wszczęto przeciw bankowi dochodzenie w sprawie uchylania się od płacenia podatków i prania pieniędzy. Na początku lutego 2016 r. niemiecki organ nadzoru Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht uznał, że bank jest nadmiernie zadłużony, ale nie ma on znaczenia systemowego, a zatem jego upadłość nie stanowi zagrożenia dla stabilności finansowej³⁷. 11 lutego 2016 r., na wniosek BaFin, sąd lokalny (Amtsgericht) we Frankfurcie nad Menem otworzył postępowanie upadłościowe³⁸.

Łotewski **Trasta Komerbanka AS** został założony w 1989 r. i oferował szeroki zakres produktów i usług bankowości detalicznej, korporacyjnej i inwestycyjnej. Od września 2015 r. szukał inwestora, który zwiększyłby kapitał i pomógł przeorganizować nierentowną działalność. 22 stycznia 2016 r. łotewski organ nadzoru Finanšu un Kapitāla Tīrgus Komisija (FKTK) podjął decyzję o nałożeniu ograniczeń na działalność banku, zabraniając mu wykonywania transakcji debetowych z klientami w jakiegokolwiek walucie, w tym za pośrednictwem bankowości internetowej, bankomatów i transakcji gotówkowych, w kwocie, która przekracza 100 tys. EUR (na pojedynczego deponenta). 3 marca 2016 r. Europejski Bank Centralny podjął decyzję o cofnięciu zezwolenia dla Trasta Komerbanka³⁹ i likwidacji banku⁴⁰.

W kwietniu 2016 r., po informacjach medialnych o niekorzystnej sytuacji **Banku Spółdzielczego w Nadarzynie**, nastąpił niekontrolowany odpływ depozytów z tego banku. Pod koniec września 2016 r. pojawiły się publiczne informacje o zatrzymaniu przez organy ścigania byłych członków zarządu banku. Konsekwencją tego był dalszy odpływ depozytów, co doprowadziło do trwałej i niedającej się odwrócić utraty płynności przez bank. Komisja Nadzoru Finansowego (KNF) zawiesiła z dniem 21 października 2016 r. działalność Banku Spółdzielczego w Nadarzynie oraz postanowiła wystąpić do właściwego sądu z wnioskiem o ogłoszenie

hnb.hr/en/-/cnb-proposes-opening-of-bankruptcy-proceedings-against-banka-splitsko-dalmatinska-d.d.-split [dostęp 7.04.2023].

37 Komunikat BaFin z 8.02.2016 r., https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/EN/Pressemitteilung/2015/pm_160207_maple_en.html [dostęp 7.04.2023].

38 Komunikat BaFin z 12.02.2016 r., https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/EN/Pressemitteilung/2016/pm_160212_maple_entschaedigungsfall_en.html [dostęp 7.04.2023].

39 Financial regulator pulls license from Trasta Komerbanka, <https://eng.lsm.lv/article/economy/economy/financial-regulator-pulls-license-from-trasta-komerbanka.a171996/> [dostęp 7.04.2023].

40 FKTK iesniedz tiesā Trasta komercbanka maksātnespējas pieteikumu, <https://www.db.lv/zinas/fktk-iesniedz-tiesa-trasta-komerbanka-maksatnespejas-pieteikumu-460297> [dostęp 7.04.2023].

upadłości tego banku⁴¹. BS w Nadarzynie nie był uczestnikiem Spółdzielczego Systemu Ochrony SGB. Bankowy Fundusz Gwarancyjny stwierdził, że nie zostały spełnione przesłanki wydania decyzji o wszczęciu przymusowej restrukturyzacji wobec Banku Spółdzielczego w Nadarzynie, ze względu na negatywną ocenę przesłanki interesu publicznego⁴².

2.2.4. Przypadki z 2017 r.

W 2017 r. nastąpiło:

- odebranie licencji i likwidacja Nemea Banku plc na Malcie (marzec 2017 r.);
- przymusowa restrukturyzacja Banco Popular Español S.A. w Hiszpanii (czerwiec 2017 r.);
- likwidacja Veneto Banca S.p.A. i Banca Popolare di Vicenza S.p.A. we Włoszech (czerwiec 2017).

Banco Popular Español S.A. był największym do tej pory bankiem poddanym *resolution* w Unii Europejskiej według zasad wprowadzonych przez BRRD. Z kolei likwidacja obu banków włoskich⁴³ została przeprowadzona przez Banca d'Italia w sposób bardzo zbliżony do przymusowej restrukturyzacji, po negatywnej ocenie przesłanki interesu publicznego przez SRB.

Założony 2 września 2008 r. **Nemea Bank plc**⁴⁴ był bankiem wyłącznie internetowym, nie prowadził żadnych oddziałów obsługiwanych przez pracowników. Bank świadczył pełen zakres usług dla klientów indywidualnych oraz klientów biznesowych. W styczniu 2017 r., po zidentyfikowaniu wielu poważnych uchybień w działalności Nemea Bank, maltański organ nadzoru Malta Financial Services Authority (MFSA) zgłosił wniosek do Europejskiego Banku Centralnego (EBC) o odebranie licencji Nemea Bank⁴⁵ oraz uniemożliwił wypłaty depozytów z banku. W marcu 2017 r. EBC podjął decyzję o cofnięciu licencji Nemea Bank⁴⁶.

41 Komunikat KNF z 21.10.2016 r., https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Zawieszenie_dzialalnosci_BS_w_Nadarzynie_55150.pdf [dostęp 7.04.2023].

42 Komunikat BFG z 21.10.2016 r., <https://www.bfg.pl/bank-spoldzielczy-w-nadarzynie-bez-przymusowej-restrukturyzacji/> [dostęp 7.04.2023].

43 Określanych w literaturze wspólną nazwą „banki z Veneto” (*Veneto banks*).

44 Plc, public limited company – spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, której akcje mogą być oferowane ogółowi społeczeństwa, a następnie swobodnie przenoszone lub obracane bez ograniczeń obowiązujących w przypadku prywatnej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

45 Notyfikacja Malta Depositor Compensation Scheme, <https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1822715/c24ae148-9bff-42f8-9d1d-81cb900d-b9c7/Notice%20on%20Nemea%20Bank%20plc.pdf?retry=1> [dostęp 7.04.2023].

46 Komunikat MFSA z 30.03.2017 r., <https://www.mfsa.mt/news-item/media-release-by-the-depositor-compensation-scheme-regarding-compensation-to-the-depositors-of-nemea-bank/> [dostęp 7.04.2023].

Banco Popular Español S.A. był największym z banków poddanych przymusowej restrukturyzacji w warunkach określonych Dyrektywą BRR. Był szóstym pod względem sumy bilansowej bankiem w Hiszpanii i na koniec pierwszego kwartału 2017 r. posiadał aktywa w wysokości 147,1 mld EUR oraz fundusze własne w wysokości 11 mld EUR (łącznie z podmiotami zależnymi). Bank świadczył usługi klientom ze wszystkich sektorów, ale swoją ofertę kierował głównie do klientów indywidualnych oraz małych i średnich przedsiębiorstw, utrzymując 25% udziału w obsłudze MŚP oraz 6% udziału w depozytach w krajowym sektorze bankowym. W skład grupy wchodziła spółka dominująca Banco Popular Español S.A. zarejestrowana w Hiszpanii i notowana w tym kraju na giełdzie, która była jedynym właścicielem spółek zależnych:

- Banco Pastor, S.A. (Hiszpania),
- Popular Banca Privata (Hiszpania),
- Banco Popular Portugal, S.A. (Portugalia).

Podmioty grupy miały 1,4 mln klientów obsługiwanych przez 644 oddziały w Hiszpanii i zatrudniały ok. 10 634 pracowników. Bank posiadał spółki zależne, oddziały oraz przedstawicielstwa poza krajami Unii Europejskiej. Banco Popular został uznany przez organ nadzoru (Banco de España) za tzw. inną instytucję o znaczeniu systemowym (O-SII)⁴⁷. Sytuacja płynnościowa Banco Popular Español pogarszała się istotnie od października 2016 r. z powodu odpływu depozytów we wszystkich segmentach klientów. 2 czerwca 2017 r. ECB poinformował SRB o szybko pogarszającej się sytuacji płynnościowej banku i ryzyku utraty płynności w następnym tygodniu. Na początku czerwca 2017 r. ECB uznał, że bank jest zagrożony upadłością w bliskiej przyszłości i przekazał taką informację do SRB. 7 czerwca 2017 r. SRB uznała, że przymusowa restrukturyzacja jest w interesie publicznym, ponieważ jest konieczna dla zapewnienia kontynuacji funkcji krytycznych oraz uniknięcia negatywnego wpływu na stabilność finansową. Za funkcje krytyczne realizowane przez bank uznano: przyjmowanie depozytów gospodarstw domowych i podmiotów niefinansowych (MŚP i innych), kredytowanie MŚP oraz płatności i obsługa gotówkowa. SRB wskazała, że *resolution* będzie sprzyjać także ograniczeniu utraty wartości, ponieważ długotrwały i skomplikowany proces upadłościowy przyniesie wyższe straty dla wierzycieli ze względu na sprzedaż aktywów po niższych cenach. Przeprowadzeniem przymusowej restrukturyzacji zajął się krajowy organ w Hiszpanii – El Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria⁴⁸. Posłużono się narzędziem sprzedaży banku w połączeniu z umorzeniem instrumentów kapitałowych (w tym długu podporządkowanego)⁴⁹.

47 Inne instytucje o znaczeniu systemowym (O-SII) to instytucje, które są systemowo ważne dla gospodarki krajowej lub gospodarki Unii Europejskiej. Z kolei instytucje o globalnym znaczeniu systemowym (G-SII) to instytucje uznane za istotne dla gospodarki światowej.

48 Decyzja FROB z 2011 r., https://www.frob.es/en/Lists/Contenidos/Attachments/419/ProyectoAcuerdoReducido_EN_v1.pdf [dostęp 7.04.2023].

49 Decyzja SRB z 7.07.2017 r., https://srb.europa.eu/sites/default/files/resolution_decision_updated_on_30_10_2018.pdf [dostęp 7.04.2023].

Umorzenie i konwersja zobowiązań przebiegały w następującej sekwencji: umorzenie akcji o wartości 2098,4 mln EUR, konwersja instrumentów kapitałowych (AT 1) o wartości 1346,5 mln EUR na akcje i umorzenie tych akcji, konwersja instrumentów kapitałowych (Tier 2) o wartości 684 mln EUR na akcje o tej samej wartości. Następnie bank został kupiony przez Banco Santander S.A. za kwotę 1 EUR⁵⁰. Nabywca wsparł proces przejścia emisją akcji w kwocie 7 mld EUR, w celu utrzymania adekwatności kapitałowej na poziomie sprzed przejęcia⁵¹.

23 czerwca 2017 r. dwa włoskie banki **Veneto Banca S.p.A. i Banca Popolare di Vicenza S.p.A.** zostały uznane za „upadające lub zagrożone upadłością” przez Europejski Bank Centralny działający w charakterze organu nadzorującego instytucje znaczące w strefie euro. Te dwa banki już w 2014 r. znalazły się wśród włoskich instytucji, które nie przeszły kompleksowej oceny EBC. Z tej przyczyny w 2016 r. zostały dokapitalizowane przez fundusz Atlante finansowany przez włoskie banki. Jednakże w 2017 r. sytuacja obu podmiotów uległa dalszemu pogorszeniu. W marcu 2017 r. oba banki zwróciły się o kolejne wsparcie kapitałowe, co jednak wymagało, jako warunek wstępny, pokrycia części niedoboru kapitału ze środków prywatnych. EBC ostatecznie nie uznał planów zwiększenia funduszy własnych za wiarygodne, a negatywna ocena tych planów stworzyła konieczność przeprowadzenia przymusowej restrukturyzacji lub likwidacji obu banków w postępowaniu upadłościowym. W decyzji opublikowanej 23 czerwca 2017 r. SRB oceniła negatywnie przesłankę interesu publicznego w obu bankach, ze względu na niepełnienie funkcji krytycznych i brak znaczącego negatywnego wpływu na stabilność finansową w przypadku ich upadłości. SRB nie zgodziła się z oceną banków, które twierdziły, że przyjmowanie depozytów, działalność kredytowa i usługi płatnicze są funkcjami krytycznymi. SRB uznała, że usługi te są świadczone na rzecz ograniczonej liczby klientów i mogą być zastąpione w akceptowalny sposób w rozsądnym czasie. W ocenie SRB oba banki powinny zostać zlikwidowane w postępowaniu upadłościowym.

W tej sytuacji, nie mogąc formalnie przeprowadzić *resolution*, Banca d'Italia przedstawił plan likwidacji obu banków, bardzo zbliżony do przymusowej restrukturyzacji. Oba banki miały zostać przejęte przez podmiot funkcjonujący na rynku. W ramach otwartej procedury na nabywcę wybrano bank Intesa Sanpaolo S.p.A., przy czym akcje i zobowiązania podporządkowane restrukturyzowanych banków zostały umorzone w celu pokrycia części strat. Państwo włoskie zdecydowało się przyznać dotację w wysokości ok. 4,8 mld EUR oraz gwarancję wartości aktywów do kwoty 12 mld EUR. Komisja Europejska uznała te środki za zgodne z unijnymi

50 Komunikat prasowy REUTERS, <https://www.reuters.com/article/popular-ma-santander-equity-idUSL8N1JU5BD> [dostęp 7.04.2023].

51 Komunikat prasowy Banco Santander S.A. z 3.07.2017 r., <https://www.santander.com/content/dam/santander-com/en/documentos/historico-notas-de-prensa/2017/07/NP-2017-07-03-Santander%20launches%20EUR%207,072%20million%20rights%20issue%20to%20support%20the%20acquisition%20of%20Banco%20Popu-en.pdf> [dostęp 7.04.2023].

zasadami pomocy państwa, w szczególności z komunikatem bankowym z 2013 r.⁵² Bank Intesa Sanpaolo S.p.A. zobowiązał się do ograniczenia przejętej działalności w celu wyeliminowania ewentualnych zakłóceń konkurencji wynikających z pomocy państwa. Akcjonariusze oraz wierzyciele detaliczni likwidowanych banków zostali uznani za ofiary *missellingu*⁵³ i mogą obecnie starać się o częściową rekompensatę (Mesnard i in., 2017) z funduszu Fondo di Ristoro Finanziario zarządzanego przez włoskie Ministerstwo Gospodarki i Finansów⁵⁴.

2.2.5. Przypadki z 2018 r.

W 2018 r. została przeprowadzona przymusowa restrukturyzacja kolejnego lokalnego banku spółdzielczego Københavns Andelskasse w Danii (wrzesień 2018 r.). W tym samym roku zlikwidowanych zostało 5 innych banków:

- Tesla Stedna Banka d.d. w Chorwacji (luty 2018 r.);
- ABLV Bank AS w Łotwie (luty 2018 r.);
- Dero Bank AG w Niemczech (luty 2018 r.);
- Versobank AS w Estonii (marzec 2018 r.);
- Banca Sviluppo Economico S.p.A. we Włoszech (kwiecień 2018 r.);
- Pilatus Bank plc na Malcie (listopad 2018 r.).

Na szczególną uwagę zasługuje przypadek trzeciego pod względem wielkości Banku w Łotwie ABLV Bank AS. W wyniku oskarżeń o przeprowadzanie operacji mających charakter prania pieniędzy i finansowania terroryzmu bank utracił płynność, a jego akcjonariusze podjęli decyzję o dobrowolnej likwidacji.

We wrześniu 2018 r. duński organ nadzoru Finanstilsynet stwierdził, że kolejny bank spółdzielczy, **Københavns Andelskasse**, jest podmiotem na progu upadłości lub zagrożonym upadłością. Ustalenie to zostało dokonane na podstawie kontroli na miejscu, która ujawniła znaczące naruszenie regulacji finansowych, a także niezrównoważony model biznesowy. Na koniec 2017 r. Københavns Andelskasse miała sumę bilansową w wysokości ok. 370 mln DKK i 13 pełnoetatowych pracowników. W momencie uznania za FOLTF bank miał depozyty w wysokości 46 mln EUR od 1940 deponentów. Organ przymusowej restrukturyzacji Finansiel Stabilitet uznał, że przeprowadzenie przymusowej restrukturyzacji było

52 Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie stosowania od dnia 1 sierpnia 2013 r. reguł pomocy państwa w odniesieniu do środków wsparcia na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego, 2013/C 216/01, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013XC0730\(01\)&from=PL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013XC0730(01)&from=PL) [dostęp 14.04.2023].

53 Angielski termin *misselling* tłumaczony jest jako nieuczciwa, nieczysta czy nietrafiona sprzedaż i odnosi się do oferowania konsumentom usług finansowych, które nie odpowiadają ich potrzebom. Niektórzy autorzy (Wojnowska i Gniadek, 2015) podają węższą definicję tego pojęcia, traktując *misselling* jako świadome wprowadzenie klienta w błąd poprzez naruszanie norm etycznych oraz prawnych, które towarzyszą procesom sprzedażowym.

54 Zagadnienie to zostało szerzej przedstawione w rozdziale 5.

działaniem w interesie publicznym, ze względu na kontynuację funkcji krytycznych⁵⁵ oraz ochronę deponentów i klientów banku, które to cele nie zostaną osiągnięte, jeżeli wobec instytucji zostanie wszczęte postępowanie upadłościowe⁵⁶. Narzędziami wykorzystanymi w tym przypadku były: umorzenie udziałów członkowskich (instrumentów kapitałowych) oraz wszystkich zobowiązań (w tym depozytów) niegwarantowanych. Pozostałe aktywa i zobowiązania banku zostały przeniesione do instytucji pomostowej Broinstitut II A/S, zależnej od Finansiel Stabilitet, wyposażonej w kapitał o wysokości 37,9 mln DKK utworzony ze środków duńskiego funduszu przymusowej restrukturyzacji⁵⁷. Wykorzystanie środków publicznych było zgodne z zatwierdzonym przez Komisję Europejską programem pomocy państwowej dla małych banków⁵⁸. W marcu 2018 r. Finansiel Stabilitet stwierdził, że w momencie przejścia wystarczająca kwota umorzeń niezbędnych do pokrycia straty powinna wynieść 73,5 mln DKK, w tym 19,7 mln DKK zobowiązań podporządkowanych i 53,8 mln DKK pozostałych zobowiązań. Efektem tej wyceny była wypłata rekompensaty w kwocie 34% umorzonych zobowiązań wobec wierzycieli innych niż podporządkowani⁵⁹. Ze względu na brak nabywcy instytucja pomostowa zwróciła licencję bankową i przekształciła się w podmiot prowadzący ograniczoną działalność finansową (FS Finans VI A/S), który ma być stopniowo likwidowany.

Sposób działania duńskiego organu *resolution* był taki jak w opisanym wcześniej przypadku Andelskassen J.A.K. Slagelse, którego przymusowa restrukturyzacja została przeprowadzona w 2015 r. Oba restrukturyzowane podmioty były małymi lokalnymi bankami oszczędnościowymi o sumie bilansowej mniejszej niż 50 mln EUR (Andelskassen J.A.K. Slagelse 306,41 mln DKK, a Københavns Andelskasse 411 mln DKK), z marginalnym udziałem ok. 0,01% w duńskim sektorze bankowym. W obu przypadkach zastosowano te same instrumenty przymusowej restrukturyzacji, tj. bank pomostowy wraz z umorzeniem kapitału oraz niektórych

55 Zagadnienie to zostało szerzej przedstawione w rozdziale 5.

56 Pierwsza decyzja Finansiel Stabilitet w sprawie przymusowej restrukturyzacji Københavns Andelskasse, <https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/2386047/3b99a88d-4f99-46b9-b870-a048d19698db/Notification%20from%20Finansiel%20Stabilitet%20%281%29.pdf?retry=1> [dostęp 7.04.2023].

57 Komunikat Finansiel Stabilitet z 13.09.2018 r., <https://www.fs.dk/finansiel-stabilitet-at-a-glance/announcements/finansiel-stabilitet-exercises-control-over-koebenhavns-andelskasse> [dostęp 7.04.2023]; Druga decyzja Finansiel Stabilitet w sprawie przymusowej restrukturyzacji Københavns Andelskasse, <https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/2386047/0e565d84-a113-45c1-b188-14e11ad276b0/Notification%20from%20Finansiel%20Stabilitet%20%282%29.pdf?retry=1> [dostęp 7.04.2023].

58 State Aid SA.58478 (2020/N) Denmark. Third prolongation of the winding-up scheme for small banks, https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/20217/289351_2245784_117_2.pdf [dostęp 7.04.2023].

59 Komunikat Finansiel Stabilitet z 13.03.2020 r. (Raport z wyceny Københavns Andelskasse), <https://www.fs.dk/finansiel-stabilitet-at-a-glance/announcements/valuation-report-of-koebenhavns-andelskasse-under-kontrol> [dostęp 7.04.2023].

zobowiązań. Przymusowa restrukturyzacja obu lokalnych banków duńskich została przeprowadzona w warunkach pełnego wdrożenia BRRD, co oznaczało konieczność pokrycia strat przez udziałowców i wierzycieli w kwocie co najmniej 8% łącznej kwoty zobowiązań i funduszy własnych (8% TLOF). Wypełnienie tego warunku wymagało umorzenia wszystkich zobowiązań podporządkowanych, ale także pewnej liczby niegwarantowanych depozytów. Władze duńskie uznały, że podtrzymanie funkcjonowania (w formie banku pomostowego) i niedopuszczenie do upadłości lokalnego banku oszczędnościowego, niemającego znaczenia dla stabilności sektora bankowego, jest wystarczającym uzasadnieniem do przeprowadzenia *resolution*. Ponoszenie kosztów przymusowej restrukturyzacji banku przez jego wierzycieli (niezależnie od wielkości banku) jest zasadą stosowaną w Danii od 2010 r., tj. od wprowadzenia „Bank Rescue Package 3”, i dotyczy ona również deponentów nieobjętych systemem gwarantowania (Poulsen i Andreasen, 2011; Rommer i Kleiner, 2021). Wyrazem tej polityki był duński program likwidacyjny dla małych banków zatwierdzony przez Komisję Europejską.

Tesla Stedna Banka d.d. był najmniejszą instytucją kredytową w Chorwacji, z udziałem **0,0004% całkowitych aktywów chorwackiego systemu bankowego**. Bank został założony w 2011 r. w celu wsparcia Serbów, którzy musieli opuścić Chorwację w czasie wojen bałkańskich (w latach 1991–1994). Od początku działalności bank nigdy nie uzyskał dodatniego wyniku finansowego na koniec roku, a od 2013 r. miał problemy ze spełnieniem wymogów kapitałowych⁶⁰. Pod koniec 2017 r. bank wykazał ujemną wartość funduszy własnych, a Hrvatska Narodna Banka ustalił, że Tesla Stedna Banka jest na skraju upadku i nie można oczekiwać, że jakiegokolwiek środki, prywatne lub instytucjonalne, zapobiegą jego upadkowi w rozsądnym terminie. Jednocześnie bank centralny stwierdził, że przymusowa restrukturyzacja nie leży w interesie publicznym. 21 lutego 2018 r. HNB podjął decyzję o złożeniu wniosku do sądu o wszczęcie postępowania upadłościowego⁶¹.

ABLV Bank AS był trzecim co do wielkości bankiem w Łotwie (suma bilansowa wynosiła 3,65 mld EUR), jednym z trzech banków nadzorowanych bezpośrednio przez Europejski Bank Centralny. Bank posiadał podmiot zależny w Unii Europejskiej (ABLV Bank Luxembourg S.A.), a ponadto utrzymywał przedstawicielstwa w Azerbejdżanie, Białorusi, Kazachstanie, na Cyprze, w Rosji, Ukrainie, Uzbekistanie oraz Chinach. 13 lutego 2018 r. Departament Skarbu USA stwierdził, że w ABLV występuje „zinstytucjonalizowany problem prania pieniędzy i finansowania terroryzmu”, w tym dokonywane są transakcje polegające na omijaniu sankcji w handlu z Koreą Północną⁶². W związku z tym władze amerykańskie planują wdrożyć

60 Tesla banka pred bankrotom, <https://www.danas.rs/vesti/ekonomija/tesla-banka-pred-bankrotom> [dostęp 7.04.2023].

61 Komunikat Hrvatska Narodna Banka z 21.02.2018 r., <https://www.hnb.hr/-/hnb-predlozio-otvaranje-stecajnog-postupka-nad-tesla-stednom-bankom-d-d-zagreb> [dostęp 7.04.2023].

62 Komunikat Financial Crime Enforcement Network (FinCEN) z 13.02.2018 r. FinCEN Names ABLV Bank of Latvia an Institution of Primary Money Laundering Concern and Proposes Section 311

działania, które uniemożliwią **ABLV AS** otwieranie i prowadzenie amerykańskich rachunków korespondencyjnych. Po opublikowaniu tej informacji nastąpił znaczny odpływ depozytów, a ponadto bank stracił dostęp do finansowania w dolarach amerykańskich. W rezultacie nie był w stanie dokonywać płatności w USD. 23 lutego 2018 r. ECB uznał, że bank ze względu na znaczne pogorszenie płynności prawdopodobnie nie jest w stanie spłacać swoich długów lub innych zobowiązań w terminie ich wymagalności, i stwierdził, że ABLV Bank jest podmiotem na progu upadłości lub zagrożonym upadłością. EBC uznał również spółkę zależną łotewskiego banku ABLV Bank Luxembourg za FOLTF⁶³. SRB zgodziła się z oceną EBC, że nie istnieją żadne dostępne środki nadzorcze ani środki z sektora prywatnego, które mogłyby zapobiec upadłości tych banków. SRB oceniła jednak, że w przypadku tych dwóch banków podjęcie działań w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji nie leży w interesie publicznym. W szczególności żaden z tych banków nie pełnił funkcji krytycznych, a ich upadłość nie powinna mieć znaczącego negatywnego wpływu na stabilność finansową w tych dwóch państwach lub w innych państwach członkowskich⁶⁴. Akcjonariusze banku podjęli decyzję o dobrowolnej likwidacji banku. FKTK zaaprobowwała tę decyzję i nadzorowała proces likwidacji⁶⁵. Luksemburski sąd gospodarczy odrzucił jednak wniosek organu nadzoru o likwidację ABLV Bank Luxembourg. W konsekwencji podmiot przez pewien czas kontynuował działalność. Proces jego likwidacji rozpoczął się w czerwcu 2018 r.⁶⁶

Dero Bank AG został założony w Monachium w 1997 r. Był niewielkim bankiem inwestycyjnym, skoncentrowanym na wspieraniu rozwoju biznesu i wzrostu średnich przedsiębiorstw za pomocą transakcji instrumentami kapitałowymi i dłużnymi na rynkach finansowych. 8 lutego 2018 r. Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht wydał zakaz realizowania płatności Dero Bank AG ze względu na nadmierne zadłużenie. 13 lutego 2018 r. BaFin złożył wniosek o otwarcie postępowania upadłościowego wobec Dero Bank⁶⁷.

Special Measure, <https://www.fincen.gov/news/news-releases/fincen-names-ablv-bank-latvia-institution-primary-money-laundering-concern-and> [dostęp 16.04.2023].

63 Komunikat ECB z 24.02.2018 r. ECB determined ABLV Bank was failing or likely to fail, <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2018/html/ssm.pr180224.en.html> [dostęp 16.04.2023].

64 Komunikat SRB z 24.04.2018 r. The Single Resolution Board does not take resolution action in relation to ABLV Bank, AS and its subsidiary ABLV Bank Luxembourg S.A., <https://www.srb.europa.eu/en/node/495> [dostęp 16.04.2018].

65 Komunikat ABLV AS z 15.03.2018 r. Voluntary Liquidation of ABLV Bank, AS to Protect the Interests of Clients and Creditors, <https://www.sorainen.com/deals/liquidation-of-ablv-bank/> [dostęp 16.04.2023].

66 Komunikat ABLV z 26.06.2019 r., <https://eng.lsm.lv/article/economy/banks/ablv-banks-luxembourg-subsidiary-goes-into-judicial-liquidation.a323739/> [dostęp 16.04.2023].

67 Kunden der insolventen Dero Bank werden mit bis zu 500.000 Euro entschädigt, <https://www.handelsblatt.com/finanzen/banken-versicherungen/banken/einlagensicherung-kunden-der-insolventen-dero-bank-werden-mit-bis-zu-500-000-euro-entschaedigt/21072394.html> [dostęp 7.04.2023].

Versobank AS został założony w październiku 1999 r. Bank oferował produkty i usługi bankowości detalicznej dla osób fizycznych. 29 marca 2018 r. Europejski Bank Centralny, na wniosek estońskiego krajowego organu nadzoru Finantsinspektsioon, cofnął zezwolenie Versobank AS na prowadzenie działalności jako instytucji kredytowej z powodu poważnych naruszeń wymogów prawnych w zakresie zapobiegania praniu pieniędzy i zwalczania finansowania terroryzmu⁶⁸.

Banca Sviluppo Economico S.p.A. został założony w 2007 r. Bank oferował usługi finansowe klientom detalicznym i podmiotom gospodarczym w rejonach Katanii i wschodniej Sycylii, na południu Włoch, oraz usługi pośrednictwa w obrocie instrumentami finansowymi. 14 lutego 2018 r. EBA otrzymał powiadomienie od włoskiego Międzybankowego Funduszu Ochrony Depozytów (Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi) w związku z krajowym postępowaniem upadłościowym Banca Sviluppo Economico S.p.A.⁶⁹, które wymagało wykorzystania funduszy systemu gwarancji depozytów (4,5 mln EUR) w celu wsparcia przeniesienia aktywów i pasywów (w tym depozytów) upadającego podmiotu do Banca Agricola Popolare di Ragusa S.p.A.⁷⁰ Wartość gwarantowanych depozytów wyniosła 26,8 mln EUR i obejmowała 1602 deponentów⁷¹.

Założony w 2014 r. **Pilatus Bank plc** świadczył usługi finansowe dla osób zamożnych (*private banking*) i instytucji finansowych w Europie, Azji i obu Amerykach. W 2016 r. pojawiły się informacje o zaangażowaniu banku w operacje powiązane z praniem pieniędzy oraz innych przypadkach działań niezgodnych z prawem⁷². W marcu 2018 r. Malta Financial Services Authority rozpoczęła likwidację Pilatus Bank. W listopadzie 2018 r. Europejski Bank Centralny odebrał bankowi licencję⁷³. Przypadek ten został wyłączony z dalszej analizy ze względu na to, że likwidacja banku była skutkiem łamania prawa, a nie sytuacji finansowej banku.

68 The closure of Versobank will have very little effect on the Estonian economy, <https://www.eestipank.ee/en/press/closure-versobank-will-have-very-little-effect-estonian-economy-26032018> [dostęp 7.04.2023].

69 https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/provvedimenti-vigilanza/documenti/2018-01/Banca_Sviluppo_Economico_13022018.pdf [dostęp 7.04.2023].

70 Możliwość wsparcia funduszu gwarantowania depozytów w procesie likwidacji banku wynika z art. 11 ust. 6 DGSD.

71 Notyfikacja Banca d'Italia, <https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1890369/032fbc3f-2b66-4e17-bee2-742f6dc9f2aa/18109591.PDF.pdf?retry=1> [dostęp 7.04.2023].

72 16.10.2017 r. została zamordowana Daphne Caruana Galizia, maltańska dziennikarka, pisarka i działaczka antykorupcyjna, która jako pierwsza opisała przypadki korupcji i prania pieniędzy w Pilatus Bank, <https://www.politico.eu/article/watchdog-probes-maltese-bank-criticized-by-daphne-caruana-galizia/> [dostęp 10.11.2023].

73 Oświadczenie Malta Financial Services Authority, <https://www.mfsa.mt/publication/public-notice-regarding-pilatus-bank/> [dostęp 7.04.2023].

2.2.6. Przypadki z 2019 r.

W 2019 r. upadły dwa banki:

- PNB Banka AS w Łotwie (sierpień 2019 r.);
- Bank Spółdzielczy w Grėbowie (lipiec 2019 r.).

PNB Banka AS (założony 29 kwietnia 1992 r. jako Norvik Banka) był jednym z najstarszych banków komercyjnych w Łotwie. Oferował usługi dla firm oraz klientów detalicznych, koncentrując się na rozwoju łotewskiego biznesu i zwracając szczególną uwagę na potrzeby finansowe seniorów. W latach 2013 i 2014 PNB przeprowadzał transakcje dla firm fasadowych powiązane z północnokoreańskim programem raketowym, za co nałożona została na bank kara pieniężna w wysokości ok. 1,3 mln EUR (Đuriač, 2019). 4 kwietnia 2019 r. Europejski Bank Centralny przejął nadzór nad PNB Banka na wniosek Finanšu un Kapitāla Tirgus Komisija, łotewskiego organu nadzoru. W celu ustalenia rzeczywistej sytuacji w banku EBC przeprowadził w sierpniu 2019 r. inspekcję na miejscu, która ujawniła, że aktywa PNB są mniejsze niż jego zobowiązania. W tym samym miesiącu Europejski Bank Centralny uznał, że PNB Banka AS jest na progu upadłości i nie istnieją żadne dostępne środki nadzorcze ani środki z sektora prywatnego, które mogłyby zapobiec jego upadkowi. Konsekwencją tej decyzji było wydanie przez FKTK zakazu prowadzenia operacji finansowych przez PNB Banka⁷⁴. SRB wydała negatywną ocenę przesłanki interesu publicznego. W uzasadnieniu stwierdziła, że PNB Banka AS nie pełnił funkcji krytycznych dla gospodarki, a jego upadłość nie będzie miała negatywnego wpływu na stabilność finansową w Łotwie lub w innych państwach członkowskich UE⁷⁵.

Bank Spółdzielczy w Grėbowie był małym podmiotem w Polsce, w województwie podkarpackim. Na koniec 2018 r. jego suma bilansowa wynosiła 57,2 mln PLN, a kwota zgromadzonych depozytów 46,1 mln PLN. Bank od grudnia 2018 r. pozostawał poza Zrzeszeniem Grupy Banku Polskiej Spółdzielczości (BPS) oraz nie uczestniczył w spółdzielczym systemie ochrony (IPS). 5 lipca 2019 r. Prokuratura Rejonowa w Tarnobrzegu wszczęła śledztwo w sprawie nadużycia udzielonych uprawnień i niedopełnienia obowiązków przez zarząd banku w celu osiągnięcia korzyści majątkowych dla siebie i osób sobie najbliższych. 9 lipca 2019 r. klienci rozpoczęli masowe wycofywanie depozytów. Tego samego dnia KNF podjęła decyzję o ustanowieniu zarządu komisarycznego. Następnego dnia poinformowała, że bank jest zagrożony upadłością i brak jest przesłanek wskazujących, że działania nadzorcze lub działania tego podmiotu pozwolą we właściwym czasie usunąć to zagrożenie. Bankowy Fundusz Gwarancyjny (BFG) stwierdził brak przesłanki

74 Kominikat Latvijas Banka z 19.02.2020 r., <https://www.bank.lv/en/component/content/article/729-news-and-events/fktk-news-archive/15754-european-central-bank-withdraws-jsc-pnb-bankas-authorisation> [dostęp 5.04.2023].

75 Komunikat SRB z 15.08.2019 r., <https://www.srb.europa.eu/en/content/pnb-banka-srb-decides-no-resolution-required> [dostęp 5.04.2023].

interesu publicznego i odmówił wszczęcia przymusowej restrukturyzacji. W tej sytuacji KNF zawiesiła z dniem 12 lipca 2019 r. działalność Banku Spółdzielczego w Grębowie i wystąpiła do właściwego sądu z wnioskiem o ogłoszenie upadłości banku⁷⁶. BFG wypłacił środki deponentom objętym systemem gwarantowania.

2.2.7. Przypadki z 2020 r.

W 2020 r. miały miejsce pierwsze przypadki *resolution* banków w Polsce. Przymusowej restrukturyzacji zostały poddane:

- Podkarpacki Bank Spółdzielczy w Sanoku (styczeń 2020 r.);
- Bank Spółdzielczy w Przemkowie (kwiecień 2020 r.);
- Idea Bank S.A. (grudzień 2020 r.).

Ponadto w tym samym roku nastąpiła likwidacja dwóch banków w Austrii:

- Anglo Austrian AAB Bank AG (marzec 2020 r.);
- Commerzialbank Mattersburg AG (lipiec 2020 r.).

Podkarpacki Bank Spółdzielczy w Sanoku (PBS) był drugim co do wielkości bankiem spółdzielczym w Polsce. Na koniec czerwca 2019 r. jego suma bilansowa wynosiła 2,8 mld PLN. Bank działał na terenie województwa podkarpackiego poprzez sieć 78 placówek bankowych. PBS nie należał do żadnego zrzeszenia banków spółdzielczych i nie był członkiem Systemu Ochrony Instytucjonalnej (IPS). Posiadał 40 placówek, 90 tys. klientów indywidualnych oraz 8,5 tys. klientów prowadzących działalność gospodarczą. Swoje rachunki miały tam także 34 samorządy, głównie z Podkarpacia. W 2015 r. bank poniósł stratę w wysokości 48,3 mln PLN i został zobowiązany przez Komisję Nadzoru Finansowego do opracowania i wdrożenia planu naprawy. W 2017 r. bank chciał przystąpić do IPS utworzonego przez Grupę Banku Polskiej Spółdzielczości, lecz zarząd IPS nie wyraził na to zgody. Od połowy 2017 r. współczynniki adekwatności kapitałowej banku systematycznie spadały i na koniec 2018 r. bank nie spełniał już minimalnych wymogów regulacyjnych, wykazując współczynnik wypłacalności Tier 1 na poziomie 3,97%⁷⁷. W połowie 2019 r. wszystkie współczynniki kapitałowe banku były już znacznie niższe od minimalnych wymaganych wartości (łączny współczynnik 5,06%, współczynnik kapitału Tier 1 0,32%, a współczynnik kapitału podstawowego Tier 1 0,1%). W informacji dodatkowej sprawozdania finansowego bank poinformował, że w konsekwencji ówczesnej sytuacji kapitałowej banku może dojść do wszczęcia przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny przymusowej restrukturyzacji⁷⁸.

76 Komunikat KNF z 12.07.2019 r. Zawieszenie działalności Banku Spółdzielczego w Grębowie, https://www.knf.gov.pl/o_nas/komunikaty?articleId=66505&p_id=18 [dostęp 6.04.2023].

77 Sprawozdanie Zarządu z działalności Podkarpackiego Banku Spółdzielczego za 2018 r. dostępne w bazie EMIS (<https://www.emis.com/pl>).

78 Informacja dodatkowa sprawozdania finansowego Podkarpackiego Banku Spółdzielczego za okres od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. dostępna w bazie EMIS (<https://www.emis.com/pl>).

15 stycznia 2020 r. BFG podjął taką decyzję wobec Podkarpackiego Banku Spółdzielczego, uznając obsługę jednostek samorządu terytorialnego za funkcję krytyczną świadczoną przez bank, co miało uzasadnić pozytywną ocenę przesłanki interesu publicznego.

Jako narzędzie *resolution* wykorzystano przeniesienie wybranych aktywów i zobowiązań banku do instytucji pomostowej Banku Nowego BFG S.A. w połączeniu z umorzeniem instrumentów kapitałowych oraz obligacji podporządkowanych. W pokryciu kwoty ujemnego kapitału własnego, oszacowanej na 182,8 mln PLN, wykorzystane zostały również depozyty nieobjęte gwarancjami, których część (43%) pozostała w podmiocie rezydualnym⁷⁹. Znaczną część deponentów, których środki nie zostały przeniesione, stanowiły samorzady i ich jednostki (m.in. publiczne szpitale i szkoły)⁸⁰. Kilka miesięcy później samorzady te otrzymały subwencje od rządu w kwocie równej utraconym depozytom⁸¹. W październiku 2021 r. BFG podpisał umowę sprzedaży 100% akcji Banku Nowego BFG S.A. Pakiet większościowy (72%) objął Wielkopolski Bank Spółdzielczy, działający pod nazwą neoBANK, a pozostałe akcje nabyły inne podmioty⁸².

Anglo Austrian AAB Bank AG oferował usługi w zakresie *corporate finance* oraz zarządzania aktywami. W listopadzie 2019 r. został objęty nadzorem sądowym wraz z powołaniem komisarza w celu ochrony wierzycieli. W lutym 2020 r. Europejski Bank Centralny cofnął licencję bankowi w związku z zarzutami dotyczącymi prania pieniędzy i uchybień w *compliance* (wcześniej bank został ukarany przez lokalnego regulatora finansowego za uchybienia w kontroli przeciwdziałania praniu pieniędzy)⁸³. W marcu 2020 r. wszczęto postępowanie upadłościowe wobec majątku Anglo Austrian AAB Bank AG⁸⁴.

Bank Spółdzielczy w Przemkowie powstał w 1973 r. Bank zatrudniał ok. 60 osób i prowadził działalność w 8 placówkach, obsługując ok. 12 tys. klientów (89% z nich to klienci indywidualni). Na koniec 2018 r. kwota zgromadzonych depozytów wynosiła 296,4 mln PLN. Bank należał do Spółdzielczego Systemu Ochrony

79 Decyzja BFG z 15.01.2020 r., <https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/decyzja-glowna.pdf> [dostęp 15.04.2023].

80 Może to budzić zdziwienie w zestawieniu z uzasadnieniem istnienia przestanki interesu publicznego. BFG uzasadniał decyzję o pozostawianiu 43% depozytów w likwidowanej części banku, argumentując, że skutkiem postępowania upadłościowego byłaby całkowita utrata środków zdeponowanych w banku przez jednostki samorządu terytorialnego.

81 Pismo Ministerstwa Finansów do Marszałka Sejmu, [http://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/STR_20200530_d1/\\$file/STR_20200530_d1.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/STR_20200530_d1/$file/STR_20200530_d1.pdf) [dostęp 15.04.2023].

82 Komunikat BFG z 27.10.2021 r. BFG sprzedał Bank Nowy BFG S.A., pakiet kontrolny objął neoBANK, <https://www.bfg.pl/bfg-sprzedal-bank-nowy-bfg-s-a-pakiet-kontrolny-objal-neobank/> [dostęp 15.04.2023].

83 Anglo Austrian AAB Bank's license revoked, <https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/news-insights/trending/3-EBpOYr3VQ1uMgzyOXWxg2> [dostęp 6.04.2023].

84 Notyfikacja FMA, <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/recovery-and-resolution/notifications-on-resolution-cases-and-use-of-dgs-funds/austria> [dostęp 6.04.2023].

zorganizowanego przez SGB. Sprawozdania finansowe banku⁸⁵ pokazują, że już w 2018 r. bank miał ujemne fundusze własne (-39,4 mln PLN na dzień 31 grudnia 2018 r.) oraz ujemny współczynnik wypłacalności na poziomie -28,6%⁸⁶. Znaczne obniżenie wartości aktywów było skutkiem ujawnienia strat poniesionych przez bank w roku 2018 oraz w latach poprzednich⁸⁷. Przez ponad rok bank nadal funkcjonował na rynku, a jego przymusowa restrukturyzacja nastąpiła dopiero 30 kwietnia 2020 r. BFG ocenił pozytywnie przesłankę interesu publicznego, ale nie podał uzasadnienia tej oceny przez wskazanie przynajmniej jednego z celów przymusowej restrukturyzacji, którego nie można osiągnąć w postępowaniu upadłościowym⁸⁸. W niezależnym oszacowaniu oceniono stratę banku na 111,7 mln PLN. Umorzone zostały udziały członków banku oraz pożyczka podporządkowana w wysokości 3 mln PLN, udzielona przez fundację Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej Counterpart Fund (wraz z odsetkami). Aktywa i pozostałe zobowiązania zostały przeniesione do SGB Bank S.A. Transakcja przejęcia została wsparta finansowo przez Spółdzielczy System Ochrony (SSO) SGB. SSO SGB udzielił bezzwrotnej dotacji w wysokości 58,5 mln PLN z funduszu pomocowego, co pozwoliło przenieść wszystkie depozyty do banku przejmującego. Bankowy Fundusz Gwarancyjny również udzielił dotacji z funduszu środków gwarantowanych oraz funduszu restrukturyzacji, łącznie ok. 83 mln PLN.

Commerzbank Mattersburg im Burgenland AG był austriackim uniwersalnym bankiem regionalnym, dostarczającym produkty i usługi bankowości detalicznej klientom prywatnym i biznesowym zamieszkałym w powiecie (*Kreis*) Mattersburg. W latach 2015–2017 austriacki organ nadzoru Finanzmarktaufsicht (FMA) wykrył nieprawidłowości podczas kontroli na miejscu. 14 lipca 2020 r. FMA zakazał bankowi kontynuowania działalności gospodarczej ze skutkiem natychmiastowym po tym, jak znaleziono niezgodności w jego księgach⁸⁹.

Idea Bank S.A. powstał w wyniku zakupu GMAC Bank Polska S.A. przez Getin Holding w 2010 r. i zmiany jego nazwy. Bank oferował usługi finansowe przedsiębiorstwom, w szczególności należącym do sektora małych firm oraz mikroprzedsiębiorstw, w tym dla osób prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą. Świadczył również usługi dla klientów indywidualnych. Oprócz produktów finansowych, bank oferował doradztwo w zakresie finansowania działalności, obsługi księgowej i sposobów inwestowania kapitału. W 2013 r. rozpoczął oferowanie

85 Sprawozdania roczne za lata 2018, 2019 BS w Przemkowie dostępne w bazie EMIS (<https://www.emis.com/pl>).

86 Zagadnienie to zostało szerzej przedstawione w rozdziale 6. Bez wsparcia udzielonego przez Spółdzielczy System Ochrony SGB wartości te byłyby znacznie niższe: fundusze własne -99,4 mln PLN, a współczynnik wypłacalności -72,19%.

87 Więcej na ten temat w podrozdziale 5.4.

88 Decyzja BFG z 28.04.2020 r., <https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/tresc-decyzji.pdf> [dostęp 16.04.2023].

89 Komunikat FMA z 15.07.2020 r., <https://www.fma.gv.at/commerzbank-mattersburg-im-burgenland-ag-einlagensicherung> [dostęp 6.04.2023].

usług bankowości prywatnej pod marką handlową Lion's Bank⁹⁰. W 2018 r. Idea Bank był jednym z głównych dystrybutorów obligacji emitowanych przez GetBack⁹¹. Klienci banku za jego pośrednictwem i namową pracowników zainwestowali ok. 731 mln PLN w te instrumenty⁹². Konsekwencją tego były roszczenia wobec banku z tytułu *missellingu*. W listopadzie 2018 r. Idea Bank został wpisany na listę ostrzeżeń publicznych KNF⁹³ z powodu ustaleń dotyczących prowadzenia działalności maklerskiej w zakresie oferowania instrumentów finansowych oraz doradztwa inwestycyjnego bez koniecznego zezwolenia. Wpis ten wywołał odpływ depozytów z banku i w konsekwencji przyczynił się do znaczącego pogorszenia jego sytuacji płynnościowej. Od połowy 2018 r. współczynniki adekwatności kapitałowej banku spadły poniżej minimalnych poziomów rekomendowanych przez KNF. W wyniku strat odnotowanych na koniec 2018 r., współczynniki kapitałowe banku spadły poniżej minimalnych wymogów regulacyjnych.

W maju 2019 r. KNF zdecydowała o ustanowieniu w Idea Banku kuratora (którym został BFG)⁹⁴ oraz odmówiła wydania zezwolenia na połączenie Idea Banku z Getin Noble Bankiem⁹⁵. Na koniec roku współczynnik wypłacalności Idea Banku wynosił 1,46%⁹⁶. Na początku września 2020 r. Urząd KNF zwrócił uwagę na potrzebę dokapitalizowania banku i podniesienia jego wskaźników wypłacalności⁹⁷. 30 grudnia 2020 r. KNF nałożyła na bank karę pieniężną w wysokości 10 mln PLN za „liczne i długotrwałe naruszenia przepisów prawa, statutu banku oraz stworzenie zagrożenia dla interesów uczestników obrotu instrumentami finansowymi o znacznej skali i poważnych negatywnych następstwach

90 Markę zamknięto w 2018 r. w konsekwencji utraty reputacji po ujawnieniu nieprawidłowości w oferowaniu obligacji GetBack S.A.

91 GetBack to spółka, która zajmowała się windykacją (do 2016 r. w grupie kapitałowej LC Corp obok Getin Noble Banku S.A. oraz Idea Banku S.A.) i finansowała się obligacjami od grudnia 2015 r. do końca marca 2018 r. Ponad 9 tys. nabywców obligacji GetBack S.A. nie odzyskało swoich wierzytelności na łączną kwotę przekraczającą 2,5 mld PLN.

92 Od GetBacku do przymusowej restrukturyzacji. Kalendarium problemów Idea Banku, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/idea-bank-historia-problemow-banku-leszka-czarneckiego-afera-getback/kk6c3v4> [dostęp 6.04.2023].

93 Komunikat dotyczący zamieszczenia na Liście ostrzeżeń publicznych KNF wpisu dotyczącego Idea Banku S.A., https://www.knf.gov.pl/o_nas/komunikaty?articleId=63722&p_id=18 [dostęp 6.04.2023].

94 Komunikat KNF w sprawie ustanowienia kuratora w Idea Banku S.A., https://www.knf.gov.pl/o_nas/komunikaty?articleId=65691&p_id=18 [dostęp 6.04.2023].

95 W tej transakcji Idea Bank S.A. miał być bankiem przejmującym, por. Komunikat KNF ws. odmowy zezwolenia na połączenie Idea Bank S.A. z Getin Noble Bank S.A., https://www.knf.gov.pl/o_nas/komunikaty?articleId=65920&p_id=18 [dostęp 6.04.2023].

96 Na podstawie Sprawozdania Zarządu z działalności Grupy Kapitałowej Idea Banku S.A. oraz Idea Bank S.A. za okres 12 miesięcy zakończony dnia 31 grudnia 2019 r., dostępnego w bazie EMIS (<https://www.emis.com/pl>).

97 Stanowisko Urzędu KNF ws. ostatnich działań Idea Banku S.A., https://www.knf.gov.pl/komunikacja/komunikaty?articleId=70611&p_id=18 [dostęp 6.04.2023].

dla klientów Banku⁹⁸. 30 grudnia 2020 r. Bankowy Fundusz Gwarancyjny podjął decyzję o przymusowej restrukturyzacji Idea Banku S.A., uzasadniając przesłankę interesu publicznego potrzebą zachowania stabilności w sektorze finansowym oraz ograniczenia zaangażowania funduszy publicznych. Jako narzędzia wykorzystano zbycie jego działalności do Banku Polska Kasa Opieki S.A.⁹⁹ w połączeniu z umorzeniem instrumentów kapitałowych i obligacji podporządkowanych¹⁰⁰ (w kwocie ok. 56 mln PLN). Do podmiotu przejmującego przeniesiono 98% aktywów oraz ok. 96% zobowiązań Idea Banku S.A., w tym wszystkie depozyty oraz kredyty klientów¹⁰¹. Pozostałe pozycje, w tym zobowiązania wynikające z roszczeń klientów z tytułu *missellingu* obligacji GetBack S.A., pozostały w podmiocie rezydualnym, którego upadłość nastąpiła 26 lipca 2022 r.¹⁰²

2.2.8. Przypadki z 2021 r.

W 2021 r. likwidacji uległy trzy banki:

- Greensill Bank AG w Niemczech (marzec 2021 r.);
- Aigis Banca S.p.A. we Włoszech (maj 2021 r.);
- Autobank AG w Austrii (sierpień 2021 r.).

Greensill Bank AG został założony w 1927 r. jako NordFinanz Bank. Od 2014 r. głównym akcjonariuszem banku był Greensill Capital. Bank oferował usługi dla klientów detalicznych oraz przedsiębiorstw. Greensill Bank był całkowicie zależny od spółki matki, australijskiego Greensill Capital, i działał jako pożyczkodawca i gwarant dla grupy. Transakcje były również refinansowane depozytami klientów prywatnych, którym wypłacano stosunkowo wysokie odsetki powyżej stopy rynkowej. Bank ubezpieczał swoje należności kredytowe, co obniżało istotnie wymóg kapitałowy. Znaczący wzrost portfela w 2020 r. (o 74%) w powiązaniu z odmową dalszej współpracy przez firmy ubezpieczeniowe spowodował gwałtowny spadek współczynnika wypłacalności. W marcu 2021 r. Greensill Capital złożył wniosek o upadłość z powodu nieodnowienia gwarancji ubezpieczeniowych na 4,6 mld USD udzielonych przez Bond and Credit Company. Wcześniej kilku partnerów, takich jak duży bank szwajcarski Credit Suisse i szwajcarski fundusz GAM,

98 Komunikat KNF w sprawie nałożenia na Idea Bank S.A. w Warszawie kary pieniężnej, https://www.knf.gov.pl/komunikacja/komunikaty?articleId=71661&p_id=18 [dostęp 6.04.2023].

99 BFG wszczął przymusową restrukturyzację Idea Bank S.A., który zostanie przejęty przez Bank Pekao S.A., <https://www.bfg.pl/bfg-wszczal-przymusowa-restrukturyzacje-idea-bank-s-a-ktory-zostanie-przejety-przez-bank-pekao-s-a/> [dostęp 6.04.2023]; <https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/informacja-o-przyczynach-i-skutkach-wszczecia-przymusowej-restrukturyzacji-idea-bank-s-a..pdf> [dostęp 6.04.2023].

100 Częściowo również zaliczanych do kapitału banku.

101 Klienci dotychczasowego Idea Banku S.A. stali się klientami Banku Pekao S.A.

102 Informacja dotycząca upadłości Idea Bank S.A., <https://www.bfg.pl/informacja-dotyca-ca-upadlosci-idea-bank-s-a/> [dostęp 23.02.2023].

zakończyło swoje stosunki handlowe z Greensill Capital. Równocześnie Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht nakazał wstrzymanie operacji i zakazał przyjmowania płatności innych niż spłata zadłużenia wobec banku¹⁰³. BaFin zgłosił wniosek o upadłość Greensill Banku AG, ponieważ nie był w stanie wypłacić przyjętych depozytów¹⁰⁴. Upadłość banku spowodowała problemy w kilkudziesięciu gminach – ok. 50 z nich, według doniesień prasowych, posiadało depozyty w Greensill Bank¹⁰⁵. Upadłość Greensill Bank AG wywołała efekt domina, który rozprzestrzenił się na kilka banków, w tym na Aigis Banca.

Aigis Banca S.p.A. (dawniej GBM Banca) był włoskim bankiem skoncentrowanym na dostarczaniu produktów i usług bankowości detalicznej. Jego misją było oferowanie usług wspieranych przez wykorzystanie automatyzacji i technologii opartych na sztucznej inteligencji (AI), w celu zapewnienia szybkiej reakcji dla przedsiębiorców chcących ubiegać się o finansowanie i faktoring. Aigis Banca gromadził również oszczędności konsumentów na rachunkach oraz lokatach. Ekspozycja na Greensill Bank AG spowodowała straty na skutek jego upadłości.

22 maja 2021 r. minister gospodarki i finansów, na wniosek Banca d'Italia, zarządził „administracyjną przymusową likwidację” Aigis Banca S.p.A. Formalnie działania te zostały określone nie jako *resolution*, lecz jako realizacja krajowego prawa upadłościowego. EBA otrzymał powiadomienie od Banku Włoch jako organu wyznaczonego w związku z krajowym postępowaniem upadłościowym Aigis Banca S.p.A. Aktywa i zobowiązania banku, w tym wszystkie depozyty, zostały przeniesione do Banca Ifis S.p.A., przy wsparciu włoskiego międzybankowego funduszu ochrony depozytów (Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi) w wysokości 48 mln EUR¹⁰⁶. Postanowieniem z dnia 3 marca 2022 r. Europejski Bank Centralny, na wniosek Banca d'Italia, odebrał Aigis Banca S.p.A. licencję na prowadzenie działalności bankowej¹⁰⁷.

Autobank AG był jednym z wiodących banków udzielających kredytów samochodowych w Austrii i Niemczech. Specjalizował się w leasingu pojazdów mechanicznych. Oferta produktowa Autobanku AG obejmowała również finansowanie

103 Notyfikacja BaFin do EBA, <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/recovery-and-resolution/notifications-on-resolution-cases-and-use-of-dgs-funds/germany> [dostęp 7.04.2023].

104 Komunikat BaFin z 16.03.2021 r., https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/EN/Pressemitteilung/2021/pm_210316_Greensill_entschaedigungsfall_en.html [dostęp 7.04.2023].

105 Podobnie jak w Polsce, depozyty samorządów lokalnych w Niemczech nie są objęte gwarancjami.

106 Notyfikacja Banca d'Italia do EBA, https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/1027681/Notification_on_the_use_of_available_financial_means_of_Italian_DGS_FITD_20210618140448.pdf [dostęp 7.04.2023]; Komunikat EBA z 23.05.2021 r., <https://www.eba.europa.eu/italy-notifications> [dostęp 9.09.2024].

107 Komunikat Banca d'Italia z 3.06.2021 r., https://www.bancaditalia.it/compiti/risoluzione-gestione-crisi/provvedimenti-crisi/2021/provv-rilevanti/20210524-aigis-banca/Liq_AIGIS_Banca_220521.pdf [dostęp 7.04.2023].

handlu pojazdami, faktoring i zarządzanie flotą, ale także rachunki oszczędnościowe i lokaty terminowe. W sierpniu 2020 r. Autobank AG został objęty działaniami Finanzmarktaufsicht ze względu na problemy ze strukturą funduszy własnych. 30 lipca 2021 r. FMA wydał decyzję o zakazie kontynuowania działalności ze skutkiem natychmiastowym¹⁰⁸ i poinformował EBA o konieczności wypłaty środków z krajowego systemu gwarantowania depozytów¹⁰⁹.

2.2.9. Przypadki z 2022 r.

W lutym 2022 r. nastąpiła agresja Rosji na Ukrainę. Sankcje ekonomiczne zastosowane wobec przedsiębiorstw z kapitałem rosyjskim, w tym banków, skutkowały utratą płynności przez te podmioty, a w konsekwencji uznaniem ich za banki będące na progu upadłości lub zagrożone upadłością. Dotyczyły to:

- banków należących do Grupy Sberbank Europe (luty–kwiecień 2022 r.);
- Amsterdam Trade Bank N.V. (kwiecień 2022 r.).

Ponadto w tym roku miała miejsce przymusowa restrukturyzacja Getin Noble Bank S.A. w Polsce (wrzesień 2022 r.).

Konsekwencją napaści Rosji na Ukrainę były sankcje ekonomiczne nałożone przez Unię Europejską na Rosję oraz na podmioty gospodarcze z kapitałem rosyjskim, w tym banki prowadzące działalność na terenie państw członkowskich UE. Skutkiem tych sankcji było zamrożenie aktywów rosyjskich banków i uniemożliwienie wykonywania transakcji przez rosyjskie banki i firmy. W tej sytuacji odpływ depozytów stworzył zagrożenie utraty płynności i w konsekwencji brak możliwości realizacji zobowiązań, co stało się przesłanką do uznania banków z kapitałem rosyjskim za instytucje będące na progu upadłości lub zagrożone upadłością. W zależności od oceny przesłanki interesu publicznego, wobec tych banków wszczęto przymusową restrukturyzację lub postępowanie upadłościowe.

Grupa Sberbank Europe, zależna od największego rosyjskiego banku Sberbank¹¹⁰, weszła na rynek Unii Europejskiej w 2011 r., gdy Sberbank Europe AG rozpoczął działalność w Austrii. Bank ten nabywał podmioty w innych krajach UE: w Czechach, Słowacji (sprzedany w 2016 r.), na Węgrzech oraz w kilku krajach bałkańskich (Chorwacja, Serbia, Słowenia, Bośnia i Hercegowina), a także w Ukrainie (do 2017 r.). 28 lutego 2022 r. Europejski Bank Centralny ocenił, że Sberbank Europe AG i jego dwie spółki zależne w unii bankowej, Sberbank d.d. w Chorwacji i Sberbank banka d.d. w Słowenii, znajdują się w stanie upadłości lub

108 Komunikat FMA z 30.07.2021 r., <https://www.fma.gv.at/autobank-ag/> [dostęp 7.04.2023].

109 Notyfikacja FMA do EBA, <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/recovery-and-resolution/notifications-on-resolution-cases-and-use-of-dgs-funds/austria> [dostęp 7.04.2023].

110 Głównym udziałowcem Sberbanku jest Ministerstwo Finansów Rosji, które posiada 50% kapitału zakładowego banku plus jedną akcję z prawem głosu, a pozostałe 50% należy do inwestorów krajowych i zagranicznych.

są zagrożone upadłością ze względu na istotne pogorszenie ich sytuacji płynnościowej¹¹¹. Tego samego dnia SRB potwierdziła ocenę ECB i ogłosiła moratorium zawieszające wszystkie zobowiązania do rozliczania umów, których stronami są Sberbank Europe AG (Austria), Sberbank d.d. (Chorwacja) i Sberbank banka d.d. (Słowenia)¹¹². Moratorium to dotyczyło również prawa do wypowiedzenia i realizacji zabezpieczeń. W tym samym dniu Česká Národní Banka zakazał bankowi zależnemu w Czechach, Sberbank CZ, wykonywania operacji i poinformował o wszczęciu procesu odebrania temu podmiotowi licencji bankowej¹¹³. Na Węgrzech Magyar Nemzeti Bank, na wniosek Sberbank Hungary, wprowadził w tej instytucji kredytowej dwa dni wolne od pracy (*bank holidays*). W tym czasie bank centralny, pełniący także funkcję organu nadzoru, miał dokonać oceny sytuacji banku¹¹⁴. 1 marca 2022 r. SRB podjęła decyzję o nieprzeprowadzaniu przymusowej restrukturyzacji Sberbank Europe AG, stwierdzając, że likwidacja banku w ramach zwykłego postępowania upadłościowego nie zagraża celom wymienionym w Dyrektywie BRR, a zatem przymusowa restrukturyzacja nie jest działaniem w interesie publicznym¹¹⁵. 3 maja 2022 r. austriacki organ nadzoru, w koordynacji z EBC, rozpoczął likwidację banku¹¹⁶. Odmierna decyzja została podjęta przez SRB wobec podmiotów zależnych od Sberbank Europe AG w Chorwacji i Słowenii. W obu przypadkach SRB uznała istnienie przesłanki interesu publicznego¹¹⁷, a 1 marca 2022 r. podjęła decyzję o przeniesieniu wszystkich akcji chorwackiej

111 Komunikat ECB z 28.02.2022 r. ECB assesses that Sberbank Europe AG and its subsidiaries in Croatia and Slovenia are failing or likely to fail, <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2022/html/ssm.pr220228~3121b6aec1.en.html> [dostęp 14.04.2023].

112 Komunikat SRB z 28.02.2022 r. Der SRB betrachtet die Sberbank Europe AG in Österreich und ihre Tochterunternehmen in Kroatien und Slowenien als ausfallend oder wahrscheinlich ausfallend, <https://www.srb.europa.eu/de/content/der-srb-betrachtet-die-sberbank-europe-ag-oesterreich-und-ihre-tochterunternehmen-kroatien> [dostęp 14.04.2023].

113 Komunikat Česká Národní Banka z 28.02.2022 r. CNB launches steps to revoke the licence of Sberbank CZ, <https://www.cnb.cz/en/cnb-news/press-releases/CNB-launches-steps-to-revoke-the-licence-of-Sberbank-CZ/> [dostęp 14.04.2023].

114 Komunikat Magyar Nemzeti Bank z 28.02.2022 r. Two bank holidays at the Hungarian Sberbank, the MNB reviews the situation of the credit institution, <https://www.mnb.hu/en/pressroom/press-releases/press-releases-2022/two-bank-holidays-at-the-hungarian-sberbank-the-mnb-reviews-the-situation-of-the-credit-institution> [dostęp 14.04.2023].

115 Decyzja SRB z 1.03.2023 r., https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/2022-06-10_SRB-Non-confidential-version-of-the-decision-in-respect-of-Sberbank-Europe-AG.pdf [dostęp 14.04.2023].

116 Komunikat FMA i OeNB z 4.05.2022 r. FMA/OeNB: Insolvenz der Sberbank wurde vermieden alle Gläubiger können fristgerecht bedient werden, <https://www.fma.gv.at/fma-oenb-insolvenz-der-sberbank-wurde-vermieden-alle-glaebiger-koennen-fristgerecht-bedient-werden/> [dostęp 14.04.2023].

117 Decyzja SRB w sprawie Sberbank d.d., https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/2022-06-10_SRB-Non-confidential-version-of-the-resolution-decision-in-respect-of-Sberbank-d.d.1.pdf [dostęp 14.04.2023]; Decyzja SRB w sprawie Sberbank banka d.d., https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/2022-06-10%20SRB_

spółki zależnej grupy Sberbank d.d. do Hrvatska Poštanska Banka d.d. oraz wszystkich akcji słoweńskiej spółki zależnej grupy Sberbank Banka d.d. do Nova Ljubljanska Banka d.d.¹¹⁸

Amsterdam Trade Bank N.V. (ATB) został założony w 1994 r., a od 2001 r. działał jako spółka zależna od rosyjskiej Grupy Alfa-Bank. Alfa Bank miał w ATB większościowy udział wynoszący 78%. Początkowo ATB dostarczał produkty i usługi w ramach bankowości korporacyjnej, a od 2003 r. również klientom detalicznym. Podobnie jak w przypadku Grupy Sberbank Europe, bank został objęty bezpośrednimi sankcjami¹¹⁹, w wyniku których przedsiębiorstwa nie mogły już prowadzić interesów z tym bankiem¹²⁰, a duże banki holenderskie odmówiły realizacji zleceń płatniczych z ATB. Ponadto dostawcy licencji na oprogramowanie, zwłaszcza amerykańscy, zapowiedzieli rozwiązanie umów z ATB z dniem 6 maja 2022 r. Licencje te były niezbędne do funkcjonowania banku. Bank złożył wniosek o upadłość, który 22 kwietnia 2022 r. został pozytywnie rozpatrzony przez sąd w Amsterdamie.

Getin Noble Bank S.A. (GNB) powstał w 2010 r. w wyniku fuzji Getin Banku S.A. z Noble Bankiem S.A., dwóch spółek należących do Getin Holding S.A. kontrolowanego przez Leszka Czarneckiego. Getin Bank S.A. powstał w 2004 r. w wyniku zakupu przez Getin Holding Górnośląskiego Banku Gospodarczego S.A. W grudniu tego samego roku Getin Bank przejął Bank Przemysłowy S.A. w Łodzi. W 2005 r. Getin Holding nabył Wschodni Bank Cukrownictwa S.A., który po przekazaniu w 2002 r. sieci oddziałów do Getin Banku został przekształcony w Noble Bank, świadczący usługi *private banking*. Powstały w wyniku fuzji Getin Noble Bank znalazł się w gronie dziesięciu największych banków w Polsce, z łącznymi aktywami o wartości ok. 9,2 mld EUR (44 mld PLN). Bank prowadził agresywną politykę rynkową. Posiadał czwarty pod względem wielkości portfel kredytów hipotecyjnych w CHF. Bank ten został kilkakrotnie ukarany przez UOKiK za niewłaściwe praktyki wobec swoich klientów.

Non-confidential-version-of-the-resolution-decision-in-respect-of-Sberbank-banka-d.d._1.pdf [dostęp 14.04.2023].

118 Komunikat SRB z 1.03.2022 r. Sberbank Europe AG: Croatian and Slovenian subsidiaries resume operations after being sold while no resolution action is required for Austrian parent company, <https://www.srb.europa.eu/en/content/sberbank-europe-ag-croatian-and-slovenian-subsidiaries-resume-operations-after-being-sold> [dostęp 14.04.2023].

119 Sanctions List Search, <https://sanctionssearch.ofac.treas.gov/Details.aspx?id=34705> [dostęp 14.04.2023].

120 Notyfikacja De Nederlandsche Bank do EBA z 25.04.2022 r., https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Regulation%20and%20Policy/Recovery%20and%20Resolution/Notifications%20on%20resolution%20cases%20and%20use%20of%20DGS%20funds/Netherlands/1031590/Notification%20of%20unavailability%20of%20deposits%20at%20Amsterdam%20Trade%20Bank%20N.V..pdf.pdf [dostęp 14.04.2023].

Od roku 2016 sytuacja Getin Noble Banku zaczęła się zdecydowanie pogarszać. W kolejnych latach problemy banku narastały w wyniku konieczności utworzenia rezerw na ryzyko kredytowe oraz ryzyko prawne związane z kredytami hipotecznymi w CHF. W 2018 r. bank doświadczył znaczącego odpływu depozytów. W ciągu trzech tygodni wycofano środki o wartości ok. 10,7 mld PLN, co dodatkowo obniżyło wartość aktywów banku¹²¹. Działania naprawcze podejmowane przez bank od 2016 r. okazały się niewystarczające. Bank od tego roku nie spełniał norm kapitałowych rekomendowanych przez KNF, a od 2021 r. nie spełniał minimum regulacyjnego¹²². Spadek stóp procentowych po wybuchu pandemii spowodował obniżenie wyniku odsetkowego, co jeszcze bardziej pogorszyło sytuację banku. Dodatkowym czynnikiem wpływającym negatywnie na sytuację finansową banku było wprowadzenie w 2022 r. wakacji kredytowych. 20 grudnia 2021 r. KNF zobowiązała bank do przedstawienia nowego planu naprawy oraz ustanowiła dla banku kuratora (którym został BFG)¹²³. 30 września 2022 r. KNF stwierdziła, że bank znalazł się w stanie upadłości lub prawdopodobnej upadłości. BFG pozytywnie ocenił przesłankę interesu publicznego i rozpoczął przymusową restrukturyzację. Decyzję tę uzasadnił koniecznością zapewnienia stabilności sektora finansowego, ograniczeniem zaangażowania funduszy publicznych oraz potrzebą kontynuacji funkcji krytycznej, za którą uznana została obsługa przyjmowanych depozytów od jednostek samorządu terytorialnego. Zastosowanym narzędziem było częściowe przeniesienie działalności banku do instytucji pomostowej (VeloBank S.A.) w połączeniu z umorzeniem instrumentów kapitałowych i zobowiązań podporządkowanych. Skutkiem wydanej decyzji było umorzenie obligacji podporządkowanych, których posiadaczami byli w większości detaliczni klienci banku. Podobnie jak w przypadku włoskich banków, wnosili oni skargi m.in. do Rzecznika Finansowego¹²⁴. Prawa majątkowe i zobowiązania dotyczące umów kredytów hipotecznych udzielonych w walucie obcej lub indeksowanych kursem waluty obcej wraz z roszczeniami klientów związanymi z tymi kredytami pozostały w likwidowanej części banku¹²⁵. Działania zostały wsparte przez System Ochrony Banków Komercyjnych (SOBK), utworzony przez osiem największych banków komercyjnych działających na polskim rynku¹²⁶, który wyłożył kwotę 3,5 mld PLN na pokrycie strat banku oraz nabycie 49% udziałów w instytucji pomostowej. Udział funduszy

121 Oświadczenie BFG i KNF w związku z wysłuchaniem w Sejmie RP dot. Getin Noble Bank S.A., <https://www.bfg.pl/oswiadczenie-bfg-i-knf-w-zwiazku-z-wysluchaniem-w-sejmie-rp-dot-getin-noble-bank-s-a> [dostęp 8.04.2023].

122 Informacja o czynnikach wpływających na wyniki finansowe i współczynniki kapitałowe Getin Noble Banku z 15.02.2021 r. dostępna w bazie EMIS (<https://www.emis.com/pl>).

123 Komunikat KNF z 24.12.2021 r., https://www.knf.gov.pl/komunikacja/komunikaty?articleId=76347&p_id=18 [dostęp 16.04.2023].

124 Więcej na ten temat w rozdziale 5.

125 Decyzja BFG z 29.09.2022 r., <https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/informacja-o-przyczynach-i-skutkach-1.pdf> [dostęp 16.04.2023].

126 SOBK tworzą: Alior Bank S.A., Bank Millennium S.A., Bank Pekao S.A., BNP Paribas Bank Polska S.A., ING Bank Śląski S.A., mBank S.A., Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski S.A. oraz Santander Bank Polska S.A.

publicznych to 6,9 mld PLN, co stanowiło 51% udziałów w instytucji pomostowej oraz wkładów funduszu przymusowej restrukturyzacji i funduszu systemu gwarantowania depozytów¹²⁷. Na początku 2024 r. BFG zastosował narzędzie wydzielenia aktywów w celu ułatwienia sprzedaży VeloBanku. Aktywa o wartości nominalnej 6,5 mld PLN (prawa majątkowe i zobowiązania VeloBank S.A. wynikające z umów ze spółkami z VB Leasing S.A. oraz VB Leasing spółka akcyjna Automotive S.K.A.) zostały przeniesione do Podmiotu Zarządzającego Aktywami S.A., kontrolowanego przez BFG¹²⁸. W końcu marca 2024 r. wszystkie akcje VeloBank zostały sprzedane spółce zależnej od amerykańskiego Cerberus Capital Management L.P. za cenę 375 mln PLN. Nabywca zobowiązał się podnieść kapitał banku o 700 mln zł, aby bank spełniał wymogi regulacyjne¹²⁹.

2.3. Podsumowanie

Zdecydowana większość banków uznanych za instytucje będące na progu upadłości lub zagrożone upadłością w latach 2015–2022 to banki małe i średnie, w sensie wielkości łącznych aktywów (sumy bilansowej) oraz znaczenia w sektorze bankowym kraju członkowskiego. W omawianym okresie nie wystąpił w sektorze finansowym kryzys, który mógł stanowić zewnętrzną (egzogeniczną) przyczynę znaczących strat ponoszonych przez banki, prowadząc do ich niewypłacalności. Badany okres obejmuje czas pandemii COVID-19 oraz pierwsze lata inwazji Rosji na Ukrainę. Dzięki wparciu państw i banków centralnych negatywny wpływ pandemii na wypłacalność banków w Europie był ograniczony (Kulińska-Sadłocha i in., 2020; Borri i Giorgio, 2022), a wojna i związane z nią sankcje nałożone na banki rosyjskie przełożyły się w istotny sposób jedynie na zależne od nich podmioty w Europie. Zasadniczą przyczyną niewypłacalności banków było złe zarządzanie, podejmowanie nadmiernego ryzyka i utrata płynności. W kilku przypadkach interwencja państw nastąpiła jako skutek ujawnienia działań banku niezgodnych z prawem, włącznie z podejrzeniami o udział w finansowaniu terroryzmu lub wspieranie państw bądź organizacji objętych sankcjami. Wśród 16 banków objętych przymusową restrukturyzacją w badanym okresie nie przeprowadzono rekapitalizacji. Najczęściej stosowanymi

127 Komunikat Komisji Europejskiej z 1.10. 2022 r. Pomoc państwa: Komisja zatwierdza pomoc na wsparcie przymusowej restrukturyzacji Getin Noble Bank S.A. w Polsce, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_22_5922 [dostęp 8.04.2023].

128 *Likwidacja Getin Noble Bank z pomocą*, artykuł prasowy Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce, https://poland.representation.ec.europa.eu/news/likwidacja-getin-noble-bank-z-pomoca-2023-11-27_pl [dostęp 17.06.2024]; State Aid SA.109418 (2023/N) Poland Amendment to the liquidation aid to Getin Noble S.A. in resolution (SA.100687), https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202422/SA_109418_96.pdf [dostęp 17.06.2024].

129 Wymogi kapitałowe dla pomostowego VeloBanku zostały ustalone na poziomie niższym niż obowiązujący dla innych banków funkcjonujących na rynku.

instrumentami były: przejęcie przez inny podmiot działający na rynku (8 banków) oraz utworzenie banku pomostowego (8 banków) (tab. 2.3). W każdym przypadku część aktywów i zobowiązań banków była pozostawiana w podmiocie rezydualnym, likwidowanym później w postępowaniu upadłościowym. W kilku przypadkach zastosowano także narzędzie wydzielenia aktywów.

Sposób traktowania zagrożonych banków w Unii Europejskiej nie był jednolity. Podejścia organów *resolution* w poszczególnych krajach różniły się od siebie oraz od sposobu działania Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (SRB) – organu odpowiedzialnego za przymusową restrukturyzację znaczących banków w państwach należących do Unii Bankowej. SRB konsekwentnie uznawała, że przymusowa restrukturyzacja ma charakter wyjątkowy i w większości przypadków odmawiała jej wszczęcia, negatywnie oceniając przesłankę interesu publicznego, co skutkowało likwidacją banków w postępowaniu upadłościowym. Do 2022 r. jedynym podmiotem, wobec którego SRB podjęła decyzję o uruchomieniu *resolution*, był Banco Popular Español S.A. W 2022 r., po naciskach rządów Chorwacji i Słowenii, SRB podjęła decyzję o przymusowej restrukturyzacji dwóch podmiotów należących do grupy Sberbank.

Narodowe organy *resolution* (w krajach Unii Bankowej odpowiedzialne za przymusową restrukturyzację mniej znaczących banków) znacznie częściej uznawały istnienie interesu publicznego i decydowały o uruchomieniu przymusowej restrukturyzacji w mniejszych podmiotach. Decyzja i komunikaty tych organów nie pozwalają jednak stwierdzić, że przesłanka interesu publicznego została oceniona na podstawie obiektywnych kryteriów. Uzasadnienia decyzji przedstawione przez poszczególne organy wskazują na istotnie różne podejścia w krajach członkowskich do identyfikacji funkcji krytycznych i oceny zagrożenia stabilności finansowej. Należy podkreślić, że decyzje organów przymusowej restrukturyzacji były podejmowane indywidualnie dla każdego przypadku, a wpływ miały okoliczności specyficzne dla danego banku.

Nie można wykluczyć wpływu czynników politycznych na decyzje oraz wynikające z nich działania. Z jednej strony, mogły one wpisywać się w realizację celów politycznych Unii Europejskiej lub państw członkowskich (działania wobec banków z kapitałem rosyjskim oraz banków podejrzewanych o udział w finansowaniu międzynarodowego terroryzmu). W tych przypadkach należałoby uznać, że prewencyjne działania organów publicznych skutkujące wyjęciem z rynku takich podmiotów były prowadzone również w celu ochrony ich klientów. Z drugiej jednak strony nie da się pominąć wzajemnego oddziaływania polityki i decyzji organów nadzorczych oraz organów przymusowej restrukturyzacji. Znalazło to wyraz w odrębnych praktykach poszczególnych krajów członkowskich. Na tę kwestię zwracali uwagę Cetin (2014) oraz Schillig (2017), twierdząc, że w normalnych okolicznościach organy państwowe będą chętnie korzystać z dostępnych narzędzi *resolution* w celu zapewnienia kontrolowanego wyjścia z rynku takiego banku, ale w określonych sytuacjach skutkiem oddziaływań politycznych może być nadmierna „wrozumiałość” nadzoru, unikanie wszczęcia przymusowej restrukturyzacji lub znaczące opóźnienie jej uruchomienia.

Tabela 2.3. Banki poddane przymusowej restrukturyzacji w UE w latach 2015–2022

Data	Bank	Kraj	Suma bilansowa (w mld EUR)	Depozyty klientów (w mld EUR)	Udział w aktywach sektora (w %)	Organ przymusowej restrukturyzacji	Uzasadnienie pozytywnej oceny przesłanki interesu publicznego (wskazanie celów przymusowej restrukturyzacji)	Zastosowane narzędzia przymusowej restrukturyzacji
9.10.2015	Jadranska Banka	CR	0,22	0,20	0,43	Hrvatska Narodna Banka	Zapewnienie ciągłości funkcji krytycznych (nie podano jakich). Ochrona środków publicznych poprzez zminimalizowanie zależności od nadzwyczajnego publicznego wsparcia finansowego	Sprzedaż przedsiębiorstwa
9.10.2015	Andelskassen J.A.K. Slagelse	DK	0,03	0,03	0,00	Finanstilsynet	Kontynuacja funkcji krytycznych (nie wskazano jakich). Ochrona depozytów	Bank pomostowy, umorzenie zobowiązań (obligacji i depozytów niegwarantowanych)
1.11.2015	Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti	IT	4,70	2,50	0,12	Banca d'Italia	Utrzymanie stabilności finansowej	Bank pomostowy połączony z umorzeniem zobowiązań oraz likwidacją części banku
1.11.2015	Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio	IT	12,30	6,40	0,31	Banca d'Italia	Utrzymanie stabilności finansowej	Bank pomostowy połączony z umorzeniem zobowiązań oraz likwidacją części banku
1.11.2015	Cassa di Risparmio di Ferrara	IT	6,00	3,40	0,15	Banca d'Italia	Utrzymanie stabilności finansowej	Bank pomostowy połączony z umorzeniem zobowiązań oraz likwidacją części banku

Tabela 2.3 (cd.)

Data	Bank	Kraj	Suma bilansowa (w mld EUR)	Depozyty klientów (w mld EUR)	Udział w aktywach sektora (%)	Organ przymusowej restrukturyzacji	Uzasadnienie pozytywnej oceny przesłanki interesu publicznego (wskazanie celów przymusowej restrukturyzacji)	Zastosowane narzędzia przymusowej restrukturyzacji
1.11.2015	Banca delle Marche	IT	22,70	7,20	0,58	Banca d'Italia	Utrzymanie stabilności finansowej	Bank pomostowy połączony z umorzeniem zobowiązań oraz likwidacją części banku
1.12.2015	Banco Internacional do Funchal, S.A.	PT	12,80	6,30	2,99	Banco de Portugal	Utrzymanie stabilności finansowej i zaufania publicznego	Sprzedaż przedsiębiorstwa i wydzielenie aktywów
1.12.2015	Coop Peloponnese	GR	0,10	0,10	0,02	Τράπεζα της Ελλάδος (Bank Grecji)	Zabezpieczenie stabilności finansowej i zaufania publicznego	Sprzedaż przedsiębiorstwa
1.06.2017	Banco Popular Español	ES	147,90	82,80	5,71	Single Resolution Board	Kontynuacja funkcji krytycznych: 1) gromadzenie depozytów; 2) kredytowanie MSP; 3) płatności. Uniknięcie znaczącego negatywnego wpływu na stabilność finansową, w szczególności poprzez zapobieganie efektowi domina, w tym na infrastrukturę rynkową, oraz poprzez utrzymanie dyscypliny rynkowej	Sprzedaż przedsiębiorstwa w połączeniu z konwersją długu podporządkowanego na kapitał
1.09.2018	Kobenhavns Andelskassen	DK	0,06	0,04	0,01	Finanstilsynet	Kontynuacja funkcji krytycznych (nie wskazano jakich). Ochrona depozytów	Bank pomostowy w połączeniu z umorzeniem udziałów oraz zobowiązań (obligacji i depozytów niegwarantowanych)

1.01.2020	PBS w Sanoku	PL	0,68	0,62	0,15	Bankowy Fundusz Gwarancyjny	Kontynuacja funkcji krytycznej: obsługa jednostek samorządu terytorialnego (ze względu na wysoką wartość depozytów do nich należących). W ocenie BFG podjęcie przymusowej restrukturyzacji jest konieczne, aby zapewnić kontynuację funkcji krytycznej. Zgodnie z ustawą o BFG środki JST nie są objęte gwarancjami Funduszu i zgodnie z wykonanym oszacowaniem JST straciłyby je w całości w przypadku upadłości PBS	Bank pomostowy połączony z umorzeniem obligacji oraz likwidacją części banku
1.04.2020	BS w Przemkowie	PL	0,24	0,04	0,05	Bankowy Fundusz Gwarancyjny	Brak uzasadnienia odwołującego się do celów przymusowej restrukturyzacji	Sprzedaż przedsiębiorstwa
1.12.2020	Idea Bank	PL	3,17	2,90	0,62	Bankowy Fundusz Gwarancyjny	Zachowanie stabilności w sektorze finansowym. Ograniczenie zaangażowania funduszy publicznych	Sprzedaż przedsiębiorstwa w kombinacji z umorzeniem zobowiązań oraz likwidacją części banku
1.03.2022	Sberbank d.d. Zagreb	CR	1,46	1,25	2,60	Single Resolution Board	Działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji jest niezbędne do osiągnięcia celu i jest proporcjonalne do uniknięcia istotnych negatywnych skutków dla stabilności finansowej	Sprzedaż przedsiębiorstwa – przeniesienie akcji do nowego podmiotu

Tabela 2.3 (cd.)

Data	Bank	Kraj	Suma bilansowa (w mld EUR)	Depozyty klientów (w mld EUR)	Udział w aktywach sektora (%)	Organ przymusowej restrukturyzacji	Uzasadnienie pozytywnej oceny przesłanki interesu publicznego (wskazanie celów przymusowej restrukturyzacji)	Zastosowane narzędzia przymusowej restrukturyzacji
1.03.2022	Sberbank banka d.d.	SL	1,72	1,50	4,18	Single Resolution Board	Działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji jest niezbędne do osiągnięcia celu i jest proporcjonalne do: - zapewnienia ciągłości następującej funkcji krytycznej (udzielanie kredytów małym i średnim przedsiębiorstwom); - uniknięcia znaczących negatywnych skutków dla stabilności finansowej	Sprzedaż przedsiębiorstwa – przeniesienie akcji do innego podmiotu (Nova Ljubljanska Banka d.d.)
1.09.2022	Getin Noble Bank	PL	9,46	8,66	1,86	Bankowy Fundusz Gwarancyjny	Zapewnienie stabilności sektora finansowego. Ograniczenie zaangażowania funduszy publicznych. Zapewnienie kontynuacji funkcji krytycznej (obsługi przyjmowanych depozytów od jednostek samorządu terytorialnego)	Bank pomostowy (utworzony przez BFG oraz podmiot – prywatny System Ochrony Banków Komercyjnych) w kombinacji z umowieniem zobowiązań oraz pozostawieniem roszczeń spornych w likwidowanej części banku. Wydzielenie aktywów

Źródło: opracowanie własne na podstawie decyzji SRB oraz decyzji i notyfikacji krajowych organów przymusowej restrukturyzacji.

Dane finansowe banków zostały zaczerpnięte z portalu <https://thebanks.eu/>. Dane o wielkości aktywów sektora bankowego w państwach członkowskich UE zostały przedstawione na podstawie publikacji banków centralnych lub instytucji nadzorczych.

Oficjalne notyfikacje i komunikaty organów przymusowej restrukturyzacji nie pozwalają na jednoznaczne stwierdzenie takich powiązań, ale przypadki przymusowej restrukturyzacji wszczęte krótko przed terminem wyborów (parlamentarnych, samorządowych lub prezydenckich) w kilku krajach (Chorwacja i Włochy 2015, Polska 2020) oraz komentarze pojawiające się w mediach publicznych mogą motywować do głębszego zbadania tego zagadnienia. Wykracza to jednak poza ramy przyjęte dla tej monografii.

Decyzje krajowych organów *resolution*, pomimo odmiennego niż w SRB podejścia do oceny przesłanki interesu publicznego, spotykały się z aprobatą Komisji Europejskiej, która akceptowała wykorzystanie środków publicznych w tych procesach. Podobnie znaczące różnice pomiędzy krajami pojawiły się w rozumieniu ochrony klienta banku. Przykładowo, w Danii przyjęto, że umorzenie zobowiązań banku z tytułu detalicznych depozytów niegwarantowanych w małym banku spółdzielczym jest pożądane dla ochrony funkcji krytycznych i stabilności sektora. W innych krajach widoczne były dążenia do zmniejszenia udziału klientów banku w pokrywaniu strat.

Przegląd banków pokazał, że w kilku przypadkach znaczący wpływ na decyzje i działania organu *resolution* miały wolumeny obligacji podporządkowanych w rękach inwestorów indywidualnych i depozytów nieobjętych gwarancjami oraz roszczenia sporne wnoszone przez klientów banku. W niektórych państwach (Chorwacja, Włochy, Grecja) intencjonalnie zdecydowano o przeprowadzeniu przymusowej restrukturyzacji przed pełną implementacją Dyrektywy BRR do prawa krajowego. Pozwoliło to na zastosowanie narzędzi i mechanizmów finansowania wprowadzonych przez BRRD, ale bez wymogu umorzeń zobowiązań innych niż podporządkowane. Straty zostały pokryte ze środków publicznych i częściowo prywatnych¹³⁰. Środki od podmiotów prywatnych były wykorzystywane również w późniejszych latach w postaci dotacji od instytucjonalnych systemów ochrony (IPS) lub wkładu podmiotu przejmującego, co umożliwiło znaczne ograniczenie udziału klientów banku w pokryciu strat.

W dwóch krajach (Włochy, Polska) zdecydowano o wypłacie rekompensat ze środków publicznych, poza mechanizmami ustalonymi w Dyrektywie BRR. We Włoszech wypłacono rekompensaty indywidualnym klientom banków poddanych przymusowej restrukturyzacji, ale także banków likwidowanych w postępowaniu upadłościowym, w przypadku których SRB negatywnie oceniła przesłankę interesu publicznego (Banca Popolare di Vicenza S.p.A. oraz Veneto Banca S.p.A.). W Polsce z budżetu centralnego wypłacono środki samorządom, których jednostki utraciły depozyty w przymusowej restrukturyzacji PBS w Sanoku.

130 Poza mechanizmami finansowania z funduszu przymusowej restrukturyzacji i funduszu gwarantowania depozytów.

Rozdział 3

Ocena przestanki interesu publicznego

3.1. Interes publiczny w działalności banków

Pojęcie interesu wywodzi się od łacińskiego czasownika *interesse* oznaczającego uczestniczyć, być w czymś, być pomiędzy¹. O istnieniu interesu jakiejś osoby, grupy lub, ogólniej, podmiotu można mówić na gruncie aksjologicznym – wtedy interes podmiotu jest utożsamiany z wartością dla niego istotną, lub prakseologicznym – wtedy podstawą interesu jest cel, jaki podmiot zamierza osiągnąć (Van Dyke, 1962; Żurawik, 2013). Z kolei koncepcja interesu publicznego jest wiązana z dwoma nurtami. Jako pierwszy wprowadził to pojęcie prekursor klasycznego liberalizmu John Locke (2015), który twierdził, że interes publiczny to suma interesów członków wspólnoty. Podobny pogląd prezentował twórca utylitaryzmu Jeremy Bentham (1958)². Odmiennie przedstawiał to pojęcie Jean-Jacques Rousseau, odróżniając interes publiczny (za który uważał ponadindywidualny interes wspólny) od interesu wszystkich członków wspólnoty (Rousseau, 1966)³. Od lat dwudziestych XX w. działania w interesie publicznym uznawane są za fundament demokratycznych rządów. Oznacza to, że organy państwowe oraz wszystkie osoby pracujące w administracji państwowej wykonują swoje obowiązki w interesie publicznym, a nie w interesie określonej grupy społecznej. Interes publiczny

- 1 Czasownik ten, według *Etymologisches Wörterbuch des Deutschen* (<https://www.dwds.de> [dostęp 21.12.2023]), jest wynikiem złożenia dwóch słów *inter* (pomiędzy) oraz *esse* (być).
- 2 Na gruncie tej koncepcji Benditt (1973) sformułował pogląd, że działania organów władzy są przeprowadzane w interesie publicznym, jeżeli bardziej zwiększają, niż zmniejszają, możliwości zdobycia lub czynienia tego, co czyni członków społeczeństwa szczęśliwymi.
- 3 „Dobro wspólne nie jest w żadnym wypadku sumą lub kompromisem między wieloma indywidualnymi interesami; raczej interes wspólny dostrzega moralnie wiążącą siłę wynikającą z jego bezosobowego i bezstronnego charakteru”.

nie jest na ogół utożsamiany z dobrem wspólnym. To ostatnie pojęcie występuje w działach Arystotelesa oraz Tomasza z Akwinu i ma charakter wyłącznie aksjologiczny, odnosząc się do wartości wysoko cenionych przez społeczeństwo, takich jak prawa i wolności obywatelskie. W literaturze wskazuje się, że pojęcie dobra wspólnego występuje w systemach normatywnych, w których zasadnicza rola przypada prawu stanowionemu przez władze publiczne. Właśnie dobro wspólne uzasadnia rację istnienia władz publicznych (Zubik, 2007), a w interesie publicznym leży jego ochrona (Woźniak, 2017). W niektórych publikacjach można jednak spotkać się z równoważnością interesu publicznego i dobra wspólnego (Izdebski, 2012). W tym podejściu interes publiczny jest realizowany poprzez poszczególne instytucje, które służą osiągnięciu celów jednostek i ich grup w ramach ustalonego porządku prawnego.

Trudno jest zdefiniować *a priori*, jakie działania powinny być podejmowane w interesie publicznym. Powinny one odzwierciedlać stale zmieniające się wyzwania społeczne i gospodarcze, dostosowując się w ten sposób do potrzeb społeczeństwa (Wyss, 2001; Diliagka, 2018). Ze względu na brak obiektywnego kryterium, uzasadnieniem, że określone działania są zgodne z interesem publicznym, jest zwykle wola ustawodawcy, będąca kryterium subiektywnym (Merland, 2004). Interes publiczny jest wtedy określany przez demokratycznie wybrane organy władzy ustawodawczej i wykonawczej (Bodenheimer, 1962). Takie postrzeganie może jednak przyczynić się do uzasadnienia ograniczeń prawa i wolności obywatelskich w celu zaradzenia sytuacji nadzwyczajnej (*actio pro salute publica*). W szczególności może to zachodzić, gdy interes indywidualny będzie trudny do pogodzenia z dobrem wspólnym, tworzyć konieczność wyważenia proporcji pomiędzy prawami i wolnością jednostki a ograniczeniami swobód niezbędnymi dla zachowania wspólnego dobra (Häberle, 1970; Agamben, 2003). Zadaniem systemu prawnego jest zachowanie równowagi między interesem publicznym a prywatnym. W sytuacjach kryzysów finansowych interes publiczny jest przywoływany, gdy pojawia się pilna potrzeba znalezienia punktu równowagi pomiędzy ochroną praw konsumentów (także innych klientów) a koniecznością zmniejszenia wydatków publicznych (Diliagka, 2018). Autorzy raportu *European Public Interest* (Hossfeld i in., 2018) zwracają uwagę, że w regulacjach Unii Europejskiej do 2008 r. kryterium interesu publicznego miało charakter czysto formalny i nie było stosowane. Również później nie została wprowadzona ogólna (uniwersalna) definicja interesu publicznego, a pojęcie to pozostaje narzędziem umożliwiającym legitymizację działań lub standardów zgodnych z aktualnie prowadzoną polityką⁴.

W funkcjonowaniu systemu finansowego interes publiczny odnosi się do potrzeby zaspokajania potrzeb ogółu społeczeństwa i gospodarki jako całości. Obejmuje to zapewnienie podstawowych usług finansowych, takich jak przechowywanie

4 Autorzy tego raportu uważają, że nie należy dążyć do precyzyjnego określenia interesu publicznego, aby nie ograniczać elastyczności jego politycznej interpretacji.

oszczędności (przyjmowanie depozytów), udzielanie pożyczek, realizacja płatności oraz ubezpieczenia. Dobre funkcjonowanie systemu finansowego sprzyja interesom ekonomicznym i prawnym społeczeństwa, stanowiąc podstawę stabilnego funkcjonowania państwa. Utrzymanie systemu finansowego w dobrej kondycji, zapewniającej zdolność do świadczenia tych usług, określane jest jako zachowanie stabilności systemu finansowego. Jest ono uznawane za ochronę dobra wspólnego, a zatem za działanie w interesie publicznym, co z kolei wyznacza normatywne cele dla instytucji odpowiedzialnych za nadzór nad bankami i funkcjonowanie rynków finansowych (Crockett, 1997; Camdessus, 1999; Allen i Wood, 2005; Turnbull, 2006; Masiukiewicz, 2010; Góral, 2010; Alińska i Wasiak, 2014; Nieborak, 2017; Ülgen, 2018; Kuzionko-Ochrymiuk, 2018). Działania podejmowane w ochronie tych wartości mogą w pewnych sytuacjach być sprzeczne z interesami określonych podmiotów lub grup społecznych, włączając w to klientów instytucji finansowych. Taka sytuacja nie ma jednak charakteru stałego, zwykle dotyczy klientów pojedynczego banku (lub grupy podmiotów finansowych) i jest ograniczona w czasie, co nadaje jej charakter stanu wyjątkowego (Schmitt, 1922; Agamben, 2003), a nie obowiązującej powszechnie normy prawnej. Zawieszenie określonych praw w stanie wyjątkowym ma charakter nadzwyczajny i ma na celu między innymi przywrócić ich przestrzeganie w przyszłości, a uzasadnieniem zawieszenia praw przez organ państwowy jest działanie w interesie publicznym, który nierzadko definiowany jest przez ten sam organ.

W szczególności ochrona stabilności systemu finansowego odnosi się do postępowania z zagrożonymi instytucjami finansowymi, gdy ich upadłość może przynieść znaczące skutki negatywne dla gospodarki lub społeczeństwa. Normalną konsekwencją niewypłacalności instytucji finansowej jest jej likwidacja w ramach postępowania upadłościowego. W trakcie tego postępowania roszczenia wierzycieli zaspokajane są w kolejności określonej przez prawo upadłościowe, co *implicitie* przekłada się na udział określonych grup wierzycieli w pokryciu strat niewypłacalnego podmiotu. Organy państwa mogą uznać, że w interesie publicznym leży inny podział tych obciążeń, który pozwala lepiej ochronić wartości składające się na dobro wspólne. Jeżeli alternatywne sposoby postępowania są prawnie dopuszczalne, to warto postawić pytanie, czy ich zastosowanie wymaga wprowadzania stanu wyjątkowego i uzasadniania go interesem publicznym, czy przeciwnie, należy przyjąć te sposoby jako standardy w postępowaniu z instytucjami finansowymi zagrożonymi upadłością.

3.2. Przestánka interesu publicznego w przymusowej restrukturyzacji

W tekście Dyrektywy BRR, w wielu miejscach pojawiają się odwołania do pojęcia interesu publicznego. Jednoznacznie stwierdza się, że decyzja o przymusowej restrukturyzacji banku i działania podejmowane w ramach tego postępowania muszą być uzasadnione interesem publicznym (motywy (13) i (29) oraz art. 32 ust. 1 BRRD)⁵. Dyrektywa nie odwołuje się jednak wprost do ogólnej definicji interesu publicznego ani nie przywołuje innych regulacji, które precyzowałyby to pojęcie. W tekście BRRD występuje natomiast zapis, że „wszelkie stosowane środki powinny być uzasadnione nadrzędnym względem interesu publicznego, jaki stanowi stabilność finansowa” (motyw (29) BRRD). Kryteria służące ocenie, czy podejmowane działania są prowadzone w interesie publicznym, nie są jednak precyzyjne. Zgodnie z art. 32 ust. 3 BRRD przesłanka interesu publicznego występuje, gdy przymusowa restrukturyzacja jest konieczna do osiągnięcia co najmniej jednego z celów określonych w art. 31 BRRD (motyw (45) BRRD), a likwidacja instytucji w ramach standardowego postępowania upadłościowego nie umożliwiłaby osiągnięcia tych celów w takim samym stopniu (art. 32 ust. 5 BRRD). Dyrektywa nie wskazuje nadrzędności któregośkolwiek z tych celów, chociaż niektórzy autorzy (Kościńska, 2018; Lastra i in., 2019; Dorociak, 2022) prezentują opinię, że kolejność celów wskazanych w art. 31 odzwierciedla hierarchię ich ważności i pokazuje przekonanie unijnego ustawodawcy, że zachowanie ciągłości funkcji krytycznych oraz stabilności finansowej są celami nadrzędnymi, uzasadniającymi wykorzystanie środków publicznych. W tej interpretacji cele wymieniane na końcu listy, tj. ograniczenie strat deponentów i inwestorów oraz ochrona aktywów klientów, są postrzegane jako mniej istotne, a ich realizacja jest uwarunkowana zapewnieniem osiągnięcia celów stojących wyżej w hierarchii, pomimo że zapewnienie ochrony deponentów stanowi bardzo istotny element stabilności finansowej⁶.

5 To, czy bank w takiej sytuacji zostanie rzeczywiście poddany normalnemu postępowaniu upadłościowemu, zależy od mającego zastosowanie w danym przypadku prawa krajowego. Krajowe mechanizmy uruchamiania postępowania upadłościowego w państwach członkowskich UE niekoniecznie są jednak w pełni dostosowane do mechanizmów naprawy banku wprowadzonych w regulacjach unijnych, co zostało przeanalizowane w rozdziale 1. W związku z tym w niektórych okolicznościach i w niektórych jurysdykcjach bank, który został uznany za będący na progu upadłości lub zagrożony upadłością, ale w sytuacji, w której restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja nie jest konieczna w interesie publicznym, może znaleźć się w stanie zawieszenia, kiedy nie zostanie ani poddany restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, ani nie będzie mógł zostać objęty zwykłym postępowaniem upadłościowym, które chroniłoby wierzycieli (Yoo, 2018).

6 Systemy gwarantowania depozytów powstały m.in. w celu ograniczenia tzw. *run* na bank, mogącego negatywnie wpłynąć na stabilność finansową sektora bankowego.

Odniesienie do możliwości realizacji wskazanych celów w postępowaniu upadłościowym oznacza, że identyfikacja interesu publicznego wymaga przeprowadzenia oceny względnej, tj. porównania efektów działań w ramach przymusowej restrukturyzacji banku oraz w ramach likwidacji w postępowaniu upadłościowym⁷. Ta ocena (względna) powinna być wykonana indywidualnie dla każdego banku i powinna uwzględniać regulacje odnoszące się do postępowania upadłościowego (właściwe dla kraju członkowskiego) oraz wybrane dla tego banku narzędzia *resolution*⁸. Brak precyzji w tekście Dyrektywy BRR pozwala jednak na znaczną dowolność interpretacji tych zapisów, co tworzy ryzyko pojawienia się praktyki, że każde działanie organu przymusowej restrukturyzacji będzie uznane za podejmowane w interesie publicznym⁹ (de Vauplane, 2012; Merler, 2017, 2018; Restoy i in., 2020; Tornese, 2021; Nicolaidis, 2022). Podobny problem dotyczy wymogu proporcjonalności działań podejmowanych przez organ przymusowej restrukturyzacji. W BRRD wielokrotnie podkreślono konieczność podejmowania działań proporcjonalnie do okoliczności (motywy (13), (14), (49) BRRD), ale nie przedstawiono kryteriów oceny tej proporcjonalności¹⁰.

W 2019 r. SRB opublikowała bardziej szczegółowe kryteria oceny interesu publicznego (SRB, 2019). W dokumencie tym stwierdza się, że przymusowa restrukturyzacja leży w interesie publicznym, jeżeli bank zagrożony upadłością pełni funkcje krytyczne dla gospodarki, a jego upadłość może mieć negatywny wpływ na inne instytucje finansowe i zakłócić wykonanie transakcji niezbędnych dla funkcjonowania innych gałęzi gospodarki. W praktyce oznacza to, że w interesie publicznym *resolution* może być przeprowadzone wyłącznie w bankach o znaczeniu systemowym. W tym samym dokumencie SRB zaznacza, że identyfikując przesłankę interesu publicznego, w pierwszej kolejności należy rozważyć, czy bank pełni jakieś funkcje krytyczne, które należałoby zachować. Ważnym elementem oceny występowania przesłanki interesu publicznego jest więc kwestia uznania za krytyczną co najmniej jednej z funkcji pełnionych przez bank¹¹. Niestety, przywoływana przez SRB definicja funkcji krytycznej, zawarta w Rozporządzeniu

7 Innymi słowy, to nie ekonomiczne skutki upadłości banku uzasadniają przeprowadzenie przymusowej restrukturyzacji, ale raczej brak odpowiedniej ochrony interesu publicznego w postępowaniu upadłościowym.

8 Wybór ścieżki *resolution* powinien wynikać z optymalizacji stopnia realizacji celów.

9 Por. treść art. 87 ust. 4 lit. c) BRRD: „decyzja organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji jest egzekwowalna ze skutkiem natychmiastowym oraz skutkuje wzruszalnym domniemaniem, że zawieszenie jej wykonania byłoby sprzeczne z interesem publicznym”.

10 Warto zwrócić uwagę, że trudno będzie zakwestionować w postępowaniu sądowym proporcjonalność działań podjętych przez organy np. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, gdyż wyrok sądu łatwo mógłby prowadzić jedynie do przyznania odszkodowania za poniesione szkody, a odszkodowanie jest ograniczone do wysokości strat poniesionych w ramach zwykłej procedury upadłościowej.

11 To może sugerować, że SRB przypisuje celom przymusowej restrukturyzacji hierarchę zgodną z ich kolejnością w art. 31 BRRD.

Delegowanym Komisji Europejskiej 2016/778, jest także nieostra. Zgodnie z tym dokumentem funkcja pełniona przez instytucję finansową jest uznawana za krytyczną, gdy jest świadczona przez instytucję na rzecz osób trzecich, niepowiązanych z instytucją (lub grupą), a nagłe zakłócenie tej funkcji miałoby prawdopodobnie istotny negatywny wpływ na osoby trzecie, wywołałoby efekt domina lub podważyło ogólne zaufanie uczestników rynku, ze względu na systemowe znaczenie tej funkcji¹² dla osób trzecich oraz systemowe znaczenie instytucji lub grupy pełniącej tę funkcję¹³. SRB przyjęła ograniczoną listę funkcji banku, które mogą zostać ocenione jako krytyczne, wyróżniając pięć istotnych obszarów, określonych przez FSB (2013). Są to:

- depozyty,
- kredytowanie,
- płatności, rozliczenia,
- rynki finansowe,
- finansowanie hurtowe.

Przy dokonywaniu oceny, czy którakolwiek z wymienionych funkcji powinna być uznana za krytyczną, przyjęto, że organ *resolution* powinien koncentrować się na wpływie nagłego zakłócenia określonej funkcji pełnionej przez bank na gospodarkę realną lub stabilność finansową. W odniesieniu do funkcji gromadzenia depozytów przyjęto, że zapewnienie wartości depozytów gwarantowanych nie jest wskazaniem krytyczności tej funkcji (ochrona jest realizowana przez system gwarantowania depozytów). W przypadku kredytów najistotniejsze jest określenie wpływu potencjalnej, nowej akcji kredytowej na gospodarkę, a nie ocena obecnego stanu niespłaconych kredytów. Ocena krytyczności transakcji banku na rynkach finansowych powinna się koncentrować na znaczeniu tego podmiotu dla sprawnego funkcjonowania rynku międzybankowego oraz jego roli jako dostawcy płynności dla rynków na poziomie krajowym lub unijnym.

Przy ocenie realizacji drugiego z celów określonych w art. 31 BRRD (uniknięcie znaczącego negatywnego wpływu na stabilność finansową) SRB bierze pod uwagę ryzyko przeniesienia się problemów występujących w banku zagrożonym upadłością na inne podmioty (*contagion risk*) oraz wpływ potencjalnych działań na dyscyplinę rynkową¹⁴. Z kolei oceniając ochronę środków publicznych przed

12 Wyrażenie „prawdopodobny istotny wpływ” pozostawia znaczną swobodę interpretacji.

13 We wcześniejszych dokumentach (SRB, 2017, 2018) SRB przedstawiła odmienną definicję funkcji krytycznej, określając ją jako działalność, usługi lub operacje, których zaprzestanie w jednym lub kilku państwach członkowskich może doprowadzić do przerwania świadczenia usług istotnych dla gospodarki realnej lub zakłócenia stabilności finansowej ze względu na wielkość, udział w rynku, zewnętrzne i wewnętrzne powiązania, złożoność lub działalność transgraniczną instytucji lub grupy, ze szczególnym uwzględnieniem możliwości zastąpienia tych działań, usług lub operacji.

14 Dyscyplina rynkowa jest ważna, ponieważ przyczynia się do utrzymania stabilnego systemu finansowego (Jackowicz, 2012). Ponieważ ramy prawne nie zawierają definicji celu „uniknięcia znaczących negatywnych skutków dla stabilności finansowej”, SRB korzysta również

nadmiernym wykorzystaniem, SRB jednoznacznie stwierdza, że kwestia ta nie dotyczy ochrony środków ani innych aktywów państwa lub instytucji państwowej zdeponowanych lub ulokowanych w banku¹⁵. Istotne jest wyłącznie ograniczenie wykorzystania środków publicznych od momentu uznania banku za podmiot na progu upadłości lub zagrożony upadłością. Odnosząc się do dwóch ostatnich celów (spośród wymienionych w art. 31 BRRD), tj. ochrony depozytów oraz ochrony aktywów i funduszy klientów banku, SRB powtarza zapisy Dyrektywy BRR. Bardzo wyraźnie wyróżnione są depozyty objęte ochroną systemów gwarantowania oraz aktywa klientów objęte systemami rekompensat. Nie mogą one podlegać umorzeniu w jakiegokolwiek części, a działania podejmowane przez organy publiczne nie mogą obniżyć przysługujących klientom kwot wynikających z kontraktowych zobowiązań banku. Z drugiej strony, zakres ochrony pozostałych depozytów i aktywów klientów w banku wynika z prawa upadłościowego, właściwego dla poszczególnych krajów członkowskich. W sytuacji przeprowadzenia przymusowej restrukturyzacji należy zastosować wskazaną w BRRD zasadę NCWO oraz możliwość wyłączenia pewnych zobowiązań z *bail-in*, tak aby pozostać w zgodzie z zapisami prawa upadłościowego¹⁶.

SRB ocenia przesłankę interesu publicznego na podstawie szczegółowej analizy, prezentowanej łącznie z decyzją o wszczęciu przymusowej restrukturyzacji. Każda z (wymienionych wyżej) istotnych funkcji banku jest analizowana ze względu na spełnienie warunków krytyczności. Kryteria oceny interesu publicznego zostały uzupełnione w maju 2022 r. (SRB, 2022) przez bardziej czytelne odniesienie się do zobowiązań systemów gwarancji depozytów w procesie *resolution*. Wprowadzono konieczność weryfikacji, czy wymogi określone w DSDG zostały spełnione przez organy krajowe, a ponadto czy wypłata z tego systemu jest wykonalna i tworzy zagrożenie dla innych instytucji finansowych należących do systemu gwarancji depozytów.

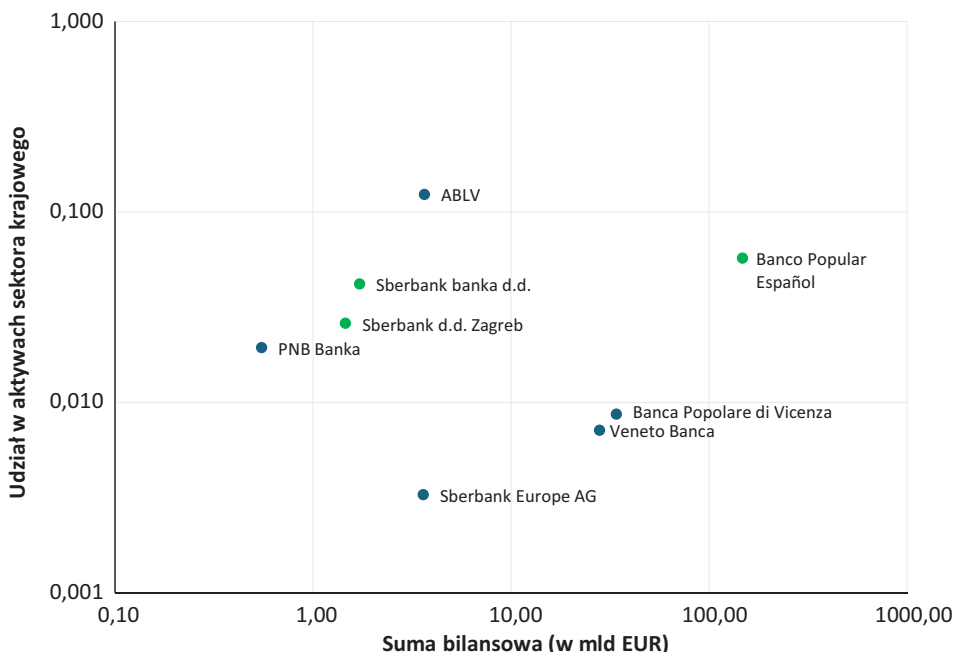
Od momentu wdrożenia Dyrektywy BRR do końca 2022 r. pięć znaczących banków, nadzorowanych bezpośrednio przez Europejski Bank Centralny, zostało uznanych za instytucje FOLTF:

- Banco Popular Español S.A. w Hiszpanii;
- Banca Popolare di Vicenza S.p.A. we Włoszech;
- Veneto Banca S.p.A. we Włoszech;
- ABLV AS w Łotwie (wraz bankiem zależnym w Luksemburgu);
- PNB Banka AS w Łotwie.

z pojęć i definicji opracowanych przez instytucje publiczne, takie jak EBC lub EBA. SRB ostatecznie uznaje, że znaczące negatywne skutki dla stabilności finansowej występują, jeżeli takie konsekwencje urzeczywistniają się na poziomie jednego lub kilku państw członkowskich.

15 To sugeruje, że zdeponowanie środków jednostek budżetowych nie powinno mieć istotnego znaczenia przy ocenie przesłanki interesu publicznego. Por. rozdział 5, przypadek PBS w Sanoku.

16 Środki i aktywa stanowiące własność klientów wyłącza się z masy upadłościowej (w Polsce na podstawie art. 70 Ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe oraz art. 73 Ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi).



Rysunek 3.1. Porównanie banków, dla których SRB wydawała decyzję o wszczęciu przymusowej restrukturyzacji

Zielone punkty na wykresie oznaczają banki, dla których SRB pozytywnie oceniła przesłankę interesu publicznego i podjęła decyzję o przymusowej restrukturyzacji. Niebieskie punkty oznaczają banki, dla których SRB stwierdziła brak przesłanki interesu publicznego do przeprowadzenia *resolution*. Zmienne na osiach wykresu są przedstawione w skali logarytmicznej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie decyzji SRB. Dane o wielkości aktywów sektora bankowego w państwach członkowskich UE zostały przedstawione na podstawie publikacji banków centralnych lub instytucji nadzorczych.

We wszystkich tych przypadkach SRB dokonywała oceny przesłanki interesu publicznego. Ocena pozytywna miała miejsce wyłącznie w jednym przypadku, Banco Popular Español, którego aktywa przekraczały 100 mld EUR, a ich udział w aktywach sektora bankowego Hiszpanii przekraczał 5%¹⁷. W pozostałych czterech przypadkach SRB stwierdziła, że przymusowa restrukturyzacja nie jest konieczna w interesie publicznym, a bank może zostać zlikwidowany zgodnie z krajowym prawem upadłościowym (porównanie wielkości aktywów tych banków i ich udziału w krajowym sektorze przedstawiono na rys. 3.1). Duże kontrowersje wywołała negatywna ocena przesłanki interesu publicznego w Banca Popolare di Vicenza S.p.A. oraz Veneto Banca S.p.A.¹⁸ SRB stwierdziła, że przymusowa restrukturyzacja tych banków nie leżała w interesie publicznym¹⁹, ponieważ:

¹⁷ Por. tabela 2.1 w rozdziale 2.

¹⁸ Por. opis tych przypadków w rozdziale 2.

¹⁹ Decision of the Single Resolution Board in its Executive Session of 23 June 2017 concerning the assessment of the conditions for resolution in respect of Veneto Banca S.p.A.

- banki te nie pełniły funkcji krytycznych, gdyż obsługiwały ograniczoną liczbę klientów i kontrahentów, a funkcje pełnione przez te banki mogły zostać zastąpione w akceptowalny i terminowy sposób przez inne podmioty;
- potencjalna upadłość prawdopodobnie nie spowodowałaby znaczących negatywnych skutków dla stabilności finansowej ze względu na niski poziom powiązań z innymi bankami;
- postępowanie upadłościowe, przeprowadzone zgodnie z prawem obowiązującym we Włoszech, pozwoliłoby równie dobrze osiągnąć cele wymienione w art. 31 BRRD, jak w procesie przymusowej restrukturyzacji.

Podobna argumentacja została przedstawiona w przypadku obu banków w Łotwie. Żadna z funkcji pełnionych przez te podmioty nie została uznana za krytyczną, a zdaniem SRB ich upadłość nie powinna mieć znaczącego negatywnego wpływu na stabilność finansową w Łotwie ani w innych państwach członkowskich²⁰.

W 2022 r., po agresji Rosji na Ukrainę i nałożonych w ich wyniku sankcji Unii Europejskiej na rosyjskie podmioty gospodarcze, SRB złagodziła swoje podejście. Za instytucje będące na progu upadłości lub zagrożone upadłością zostały uznane banki należące do grupy kapitałowej Sberbank, będące w trzech państwach Unii Bankowej bankami znaczącymi:

- Sberbank Europa AG w Austrii;
- Sberbank d.d. w Słowenii;
- Sberbank Zagreb d.d. w Chorwacji.

SRB nie uznała występowania przesłanki interesu publicznego w banku prowadzącym działalność w Austrii, będącym podmiotem dominującym wobec innych banków należących do grupy Sberbank działających na obszarze Unii Europejskiej. Zgodziła się jednak z postulatami strony słoweńskiej i chorwackiej, że znaczenie banków zależnych od Sberbank Europa AG, funkcjonujących w sektorach bankowych obu państw bałkańskich, uzasadnia przesłankę interesu publicznego. Wobec Sberbank d.d. w Słowenii oraz Sberbank Zagreb d.d. w Chorwacji wszczęto przymusową restrukturyzację, z wykorzystaniem zbycia działalności obu banków do podmiotów funkcjonujących na rynku, jako narzędzia *resolution*.

(the „Institution”), with the Legal Entity Identifier 549300W9STRUCJ2DLU64, addressed to Banca d’Italia in its capacity as National Resolution Authority (SRB/EES/2017/11), https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/srb-ees-2017-11_non-confidential.pdf [dostęp 8.04.2023]; Decision of the Single Resolution Board in its Executive Session of 23 June 2017 concerning the assessment of the conditions for resolution in respect of Banca Popolare di Vicenza S.p.A. (the „Institution”), with the Legal Entity Identifier V3AF-M0G2D3A6E0QWDG59, addressed to Banca d’Italia in its capacity as National Resolution Authority (SRB/EES/2017/12), https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/srb-ees-2017-12_non-confidential.pdf [dostęp 8.04.2023].

20 PNB Banka był małym podmiotem, natomiast ABVL był trzecim pod względem wielkości bankiem w Łotwie, z sumą bilansową na poziomie 3,65 mld EUR i ponad 12-procentowym udziałem w aktywach krajowego sektora bankowego. Wielkość tego banku była porównywalna z Idea Bankiem, który przy sumie bilansowej 3,17 mld EUR miał udział w krajowym sektorze wynoszący 0,62%, a jego przymusową restrukturyzację uznano za działanie w interesie publicznym, ze względu na konieczność zachowania stabilności w sektorze finansowym.

Podejście SRB ogranicza przymusową restrukturyzację do sytuacji nadzwyczajnych, rozumianych jako realne zagrożenie stabilności sektora instytucji finansowych lub przerwanie funkcji, mogące wywołać wielkoskalowe konsekwencje dla gospodarki. Oznacza to, że SRB dopuszcza stosowanie mechanizmu *resolution* wyłącznie dla dużych banków lub grup finansowych (w odniesieniu do Unii Europejskiej lub dużych państw członkowskich). W pozostałych przypadkach powinny być stosowane obowiązujące regulacje (krajowe prawo upadłościowe) bez konieczności odwoływania się do działań nadzwyczajnych i uzasadniania ich interesem publicznym. W tym obrazie przymusowa restrukturyzacja jest formą stanu wyjątkowego (Schmitt, 1922; Agamben, 2003).

Takie postrzeganie mechanizmu *resolution* nie jest jednak powszechne. Przegląd przypadków banków zagrożonych upadłością pokazał, że podejście krajowych organów przymusowej restrukturyzacji (lub ogólniej, organów władzy w krajach członkowskich) może być odmienne. Spośród 31 przypadków banków, nadzorowanych przez organy krajowe, uznanych za instytucje będące na progu upadłości lub zagrożone upadłością krajowe organy przymusowej restrukturyzacji 13 razy oceniły pozytywnie przesłankę interesu publicznego oraz przeprowadziły przymusową restrukturyzację. Przesłanka ta była identyfikowana w małych i średnich bankach, których wielkość i udział w systemie nie dawały podstawy do istotnego negatywnego wpływu na stabilność sektora finansowego kraju (rys. 3.2). W Danii, Chorwacji, Grecji oraz Polsce podjęte zostały decyzje o wszczęciu przymusowej restrukturyzacji wobec bardzo małych banków²¹. Interes publiczny w oficjalnych dokumentach był uzasadniany pełnieniem przez te podmioty funkcji krytycznych lub zagrożeniem dla stabilności sektora bankowego²². To odmienne, w porównaniu ze stanowiskiem SRB, podejście przekładało się także na formę prezentowanych uzasadnień. Opublikowane dokumenty nie wskazywały, że organy krajowe dokonywały pogłębionych analiz, ponadto sposób oceny przesłanki interesu publicznego przez ten sam organ w różnych bankach nie zawsze był spójny²³. Pomimo różnic w kryteriach przyjmowanych przez organy poszczególnych państw, widoczne było, że odmiennie niż w podejściu SRB, przymusowa restrukturyzacja nie ma, w oczach organów krajowych, charakteru stanu wyjątkowego, lecz jest uważana za alternatywny do likwidacji w postępowaniu upadłościowym sposób postępowania z niewypłacalnymi bankami.

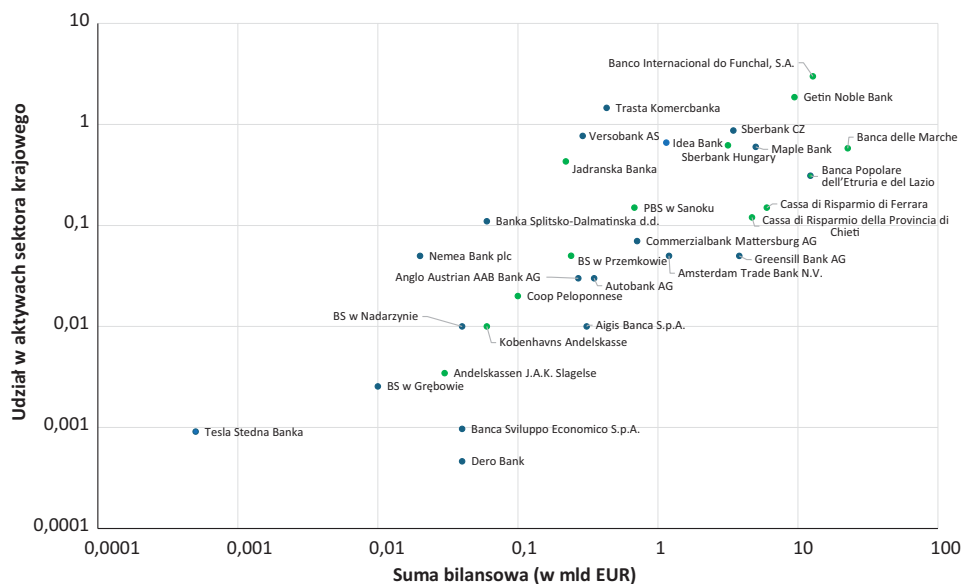
Po wydaniu przez SRB negatywnej oceny przesłanki interesu publicznego w Banca Popolare di Vicenza S.p.A. oraz Veneto Banca S.p.A. we Włoszech, w literaturze pojawiło się wiele prac krytykujących przedstawiony w BRRD sposób oceny przesłanki interesu publicznego, a w szczególności identyfikacji funkcji

21 Małych dla danego kraju, a więc bardzo małych na poziomie całej Unii.

22 W Danii podejście to zostało uzupełnione nałożeniem wymogów dotyczących posiadania kwalifikowalnych zobowiązań (MREL) również dla małych banków. Są one wprawdzie niższe niż wymagane od największych banków, ale istotnie wykraczają poza wymogi kapitałowe (Andersen i Hovedskov, 2021).

23 W przypadku Banku Spółdzielczego w Przemkowie nie wskazano żadnego uzasadnienia pozytywnej oceny przesłanki interesu publicznego.

krytycznych. Z jednej strony, krytyka dotyczyła zbyt ogólnych, mało precyzyjnych określeń, pozostawiających organowi przymusowej restrukturyzacji szeroki zakres uznaniowości. Widoczna była przy tym obawa, że brak pewności co do interpretacji i stosowania tej przesłanki w państwach członkowskich obniża wiarygodność mechanizmu *resolution*²⁴. Krytykowane było także zbyt restrykcyjne podejście SRB do oceny przesłanki interesu publicznego, nadmiernie ograniczające wykorzystanie tego mechanizmu.



Rysunek 3.2. Porównanie banków, dla których decyzję o wszczęciu przymusowej restrukturyzacji wydawały organy krajowe

Zielone punkty na wykresie oznaczają banki, dla których krajowy organ pozytywnie ocenił przesłankę interesu publicznego i podjął decyzję o przymusowej restrukturyzacji.

Niebieskie punkty oznaczają banki, dla których stwierdzono brak przesłanki interesu publicznego do przeprowadzenia *resolution*. Zmienne na osiach wykresu są przedstawione w skali logarytmicznej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie decyzji i notyfikacji krajowych organów przymusowej restrukturyzacji. Dane finansowe banków zostały zaczerpnięte z portalu <https://thebanks.eu/>. Dane o wielkości aktywów sektora bankowego w państwach członkowskich UE zostały przedstawione na podstawie publikacji banków centralnych lub instytucji nadzorczych.

Nicolaides (2022) zwracał uwagę, że obecne zapisy Dyrektywy BRR tworzą niepewność prawną w państwach członkowskich co do tego, jakie działania (i wobec jakich banków) mogą zostać zaakceptowane przez Komisję Europejską w ramach udzielania zgody na wykorzystanie pomocy publicznej, i nie zapewniają

²⁴ Por. przypis 10 na s. 14.

równego traktowania wszystkich państw członkowskich, jeżeli nie zgłaszają one Komisji wniosków opracowanych według tych samych kryteriów. Ponadto w UE pojawiają się dwa standardy oceny, jeden dla krajów Unii Bankowej, drugi dla pozostałych państw członkowskich. W Unii Bankowej podejście SRB uznające *resolution* za stan wyjątkowy utrudnia władzom krajowym argumentację, że bank pełni znaczącą rolę w krajowym systemie finansowym, a jego upadłość może spowodować szkody w skali większej niż określony region państwa członkowskiego. Z kolei w pozostałych państwach krajowy organ odpowiedzialny za przymusową restrukturyzację ma znacznie większą swobodę w ocenie przesłanki interesu publicznego, identyfikując ją nawet w przypadkach bardzo małych banków. Nicolaides (2022) sugerował, że w przyszłych badaniach należy sprawdzić empirycznie, czy występują różnice w wykorzystaniu środków publicznych na finansowanie *resolution* pomiędzy krajami należącymi do Unii Bankowej a pozostałymi państwami członkowskimi UE.

Merler (2017, 2018) dostrzegła potrzebę doprecyzowania definicji funkcji krytycznych i interesu publicznego. Zwróciła uwagę na to, że banki podobne do siebie (zbliżone wielkością, strukturą i rodzajem działalności) powinny być jednakowo traktowane przez organy państwowe. Oznacza to, że regulacje powinny wykluczać możliwość wydania różnych ocen przesłanki interesu publicznego w dwóch podobnych bankach. Autorka zauważyła także, komentując przypadek banków Veneto²⁵, że obecny sposób dokonywania tej oceny może łatwo prowadzić do sporu pomiędzy organami krajowymi i SRB. Do tej kwestii odnieśli się również Restoy (2018) oraz Garicano (2020), stwierdzając, że decyzje SRB wydane w przypadku banków Veneto stworzyły niepokojący precedens, zmuszając organy krajowe do poszukiwania nowych rozwiązań, nieujętych w BRRD. Autorzy postulowali ponadto, aby w krajach Unii Bankowej przymusowa restrukturyzacja była stosowana w przypadkach zagrożenia upadłością banków „klasy średniej”, tj. banków, które są zbyt małe, aby mogły zostać przymusowo restrukturyzowane przez SRB, ale zbyt duże, aby ich likwidacja, zgodnie z krajowym prawem upadłościowym, mogła przebiegać bez powodowania poważnych zakłóceń w krajowym sektorze bankowym. Iglesias-Rodríguez (2019) również proponował rozszerzenie zakresu banków poddawanych *resolution*, twierdząc, że przesłanka interesu publicznego powinna być uznana we wszystkich bankach nadzorowanych przez Europejski Bank Centralny, a także we wszystkich bankach działających w więcej niż jednym państwie członkowskim. Podobny pogląd prezentowali Lastra i in. (2019), sugerując wprowadzenie określonych progów dla skali działalności banków. Jeżeli wielkość banku lub inne wskaźniki odnoszące się do skali działalności byłyby większe niż wartości progowe, to przesłanka interesu publicznego powinna zostać pozytywnie oceniona, niezależnie od innych okoliczności.

Najdalej w postulatach rozszerzających zakres stosowania przymusowej restrukturyzacji poszły propozycje Schilliga (2021), który opowiadał się za usunięciem

25 „Banki Veneto” to określenie powszechnie używane łącznie dla obu banków: Banca Popolare di Vicenza S.p.A. oraz Veneto Banca S.p.A.

konieczności weryfikacji przesłanki interesu publicznego i uznaniem *resolution* za standardowy sposób postępowania z bankami zagrożonymi upadłością²⁶. W ramach tej koncepcji każdy bank, niezależnie od jego wielkości i złożoności, byłby w przypadku niewypłacalności przymusowo restrukturyzowany za pomocą instrumentów przewidzianych w BRRD. Zdaniem tego autora uprościłoby to mechanizm postępowania z bankami, które znalazły się na progu upadłości, oraz zwiększyło wiarygodność organów państwowych²⁷. Podobne postulaty przedstawili Arda i Dobler (2022), sugerując zreformowanie BRRD w celu umożliwienia bardziej skutecznych działań w przypadkach niewypłacalności małych i średnich banków. Podobnie jak Schillig, zaproponowali, aby przymusowa restrukturyzacja stała się obowiązującą normą w przypadku niewypłacalności każdego banku, a dodatkowo wskazali na potrzebę ustanowienia wspólnego systemu gwarantowania depozytów w Unii Europejskiej, sugerując jednocześnie zwiększenie znaczenia gwaranta depozytów w finansowaniu przymusowej restrukturyzacji²⁸.

Rezygnacja z oceny przesłanki interesu publicznego nie jest jednak powszechnie akceptowana. Restoy i in. (2020) twierdzili, że konieczność tej oceny może być nadal potrzebna do uzasadnienia wszelkich ingerencji w prawa własności w sytuacjach, gdy działania w ramach przymusowej restrukturyzacji mogą się wiązać z wywłaszczeniem praw wynikających z umów zawartych z bankiem. Podobny pogląd wyraził Tornese (2021), stwierdzając, że niezależnie od sposobu rozszerzenia zakresu przesłanki interesu publicznego, precyzyjne jej zdefiniowanie jest konieczne do ograniczenia ryzyka prawnego. W literaturze można jednak znaleźć inne opinie, wskazujące na potrzebę znalezienia odmiennych od wprowadzonych w BRRD rozwiązań odpowiednich dla małych podmiotów. Miklaszewska (2017) oraz Peihani (2023) zwrócili uwagę, że stosowanie wprowadzonych w Dyrektywie BRR narzędzi wobec małych banków może stworzyć trudne do rozwiązania problemy polityczne i społeczne, o ile te narzędzia i procedury nie zostaną dostosowane do ich charakteru.

26 W latach 2015–2016 autor monografii był uczestnikiem międzynarodowych spotkań, w czasie których wielokrotnie padały podobne opinie na temat przymusowej restrukturyzacji wypowiedziane nieformalnie. Stanowisko organów europejskich w tym czasie, preferujące do rozwiązania tylko w wyjątkowych przypadkach, było tak silne, że opinie te nie zostały ujawnione w publikacjach z tamtego okresu.

27 Przymusowa restrukturyzacja małych, lokalnych banków spółdzielczych (Andelskassen) sprawia wrażenie wprowadzenia w życie koncepcji przedstawionej przez Schilliga (2021). Duński Finansiel Stabilitet konsekwentnie zastosował narzędzia przymusowej restrukturyzacji, łącznie z umorzeniem udziałów, zobowiązań podporządkowanych oraz częściowo depozytów niegwarantowanych.

28 Propozycja ta idzie w kierunku mechanizmów stosowanych przez FDIC, w których przymusowa restrukturyzacja jest uruchamiana w celu obniżenia kosztów ponoszonych przez instytucję gwarantującą depozyty. Zdaniem autorów (Arda i Dobler, 2022) bez tych zmian Unia Europejska nadal będzie się borykać z problemami banków, które są przez SRB oceniane jako zbyt małe, aby przeprowadzić przymusową restrukturyzację, a przez organy krajowe jako zbyt duże, aby je zlikwidować.

Do problemów politycznych odnosi się również Schillig (2017), dyskutując kwestię motywacji organów państwowych przy podejmowaniu decyzji. Wyraża obawę, że ramy postępowania z bankami zagrożonymi upadłością określone w BRRD zawierają wiele luk prawnych, które umożliwiają organom ich bardzo swobodną interpretację. W konsekwencji decyzje o uznaniu przesłanki interesu publicznego i przeprowadzeniu przymusowej restrukturyzacji mogą być podejmowane w sytuacjach, gdy zastosowanie narzędzi *resolution* i uprawnień organu jest łatwe, a potencjalne skutki uboczne lub implikacje polityczne są ograniczone. Chęć zademonstrowania sprawności działania organu lub czynniki polityczne mogą stanowić bardzo silną zachętę do przeprowadzania przymusowej restrukturyzacji w małych bankach, których upadłość nie stanowi zagrożenia dla stabilności finansowej. Z drugiej strony, obawa przed podjęciem działań w dużych podmiotach może skłaniać organy *resolution* do poszukiwania innych rozwiązań, które zdejmowałyby z nich odpowiedzialność za nieefektywne postępowanie lub nadmierne skutki polityczne i społeczne. Taka postawa instytucji państwowych pogłębiłaby jeszcze bardziej problem banków zbyt dużych, by upaść, co mogłoby podważyć wiarygodność europejskich ram postępowania z bankami zagrożonymi upadłością.

Pomysł rozwiązania tego dylematu został przedstawiony przez europejski *think tank* zajmujący się problematyką usług finansowych Eurofi²⁹. W ramach swojej propozycji sugerował utworzenie wykazu banków z pozytywną oceną interesu publicznego *a priori*. Taki krok miałby na celu zwiększenie przewidywalności działań organów przymusowej restrukturyzacji oraz eliminację niepożądanych zachowań rynkowych spowodowanych niepewnością dotyczącą kierunku działań instytucji państwowych³⁰. W grudniu 2020 r. Komitet Kontaktowy Najwyższych Organów Kontroli Państw Unii Europejskiej opublikował raport przedstawiający wyniki audytu dotyczącego przygotowań w wybranych krajach strefy euro do przymusowej restrukturyzacji średnich i małych banków. Przeprowadzony przegląd wykazał, że wiele organów krajowych nie przyjęło bezpośrednio zasad ustalonych przez SRB, lecz opracowało oraz przetestowało własne wewnętrzne metody i wytyczne, dotyczące m.in. oceny znaczenia systemowego banków oraz oceny przesłanki interesu publicznego. Wprawdzie opublikowana wersja raportu, ze względu na poufny charakter informacji, jest dość lakoniczna i nie prezentuje szczegółowo procedur stosowanych w różnych krajach, to jednak podkreśla występowanie różnic w identyfikacji funkcji krytycznych, w ocenie stopnia zagrożenia stabilności finansowej wskutek upadku określonego banku oraz w ocenie wpływu upadłości na realizację pozostałych celów wymienionych w art. 31 BRRD.

29 Nota „Medium sized bank resolution: challenges and tools” sporządzona przez sekretariat Eurofi, https://www.eurofi.net/wp-content/uploads/2019/11/medium-sized-bank-resolution_challenges-and-tools_helsinki_september2019.pdf [dostęp 8.04.2023].

30 W prezentowanej nocie zaproponowano również ujednoclenie kryteriów uznawania przesłanki interesu publicznego we wszystkich krajach UE oraz opublikowanie listy banków, dla których zidentyfikowano tę przesłankę.

Przystępując do analizy zagadnień związanych z oceną przesłanki interesu publicznego, warto się przyjrzeć, które z celów były wskazywane w uzasadnieniach dotychczasowych decyzji, przypominając, że zgodnie z art. 32 ust. 5 BRRD do pozytywnej oceny przesłanki interesu publicznego konieczne jest wykazanie, że cele te nie mogły w podobnym stopniu zostać osiągnięte w postępowaniu upadłościowym. Najczęściej wskazywana była konieczność zapewnienia stabilności finansowej (Cel 2 w 11 przypadkach) oraz konieczność kontynuacji funkcji krytycznych (Cel 1 w 7 przypadkach). Pozostałe cele pojawiały się sporadycznie w uzasadnieniach decyzji (Cel 3 w 3 przypadkach, Cel 4 i 5 w 2 przypadkach, oba dotyczące duńskich Andelskassen). W uzasadnieniach swoich trzech pozytywnych decyzji SRB wskazała na konieczność zachowania stabilności finansowej, a w dwóch przypadkach także na potrzebę kontynuacji funkcji krytycznych. Konieczność utrzymania stabilności została również podkreślona we wszystkich decyzjach krajowych organów dotyczących banków, które nie miały charakteru lokalnego. Dodatkowo, w jednym z tych przypadków (Getin Noble Bank) wskazano na potrzebę zachowania funkcji krytycznej (por. tab. 3.1).

Należy przy tej okazji postawić pytanie, które z celów wskazywane były jednocześnie w uzasadnieniach decyzji i, przeciwnie, które z nich nie pojawiały się obok siebie. Odpowiedź można uzyskać przez badanie współwystępowania poszczególnych par celów. Jako miara kontyngencji wykorzystany został współczynnik kontyngencji φ (Yule, 1912; Sheskin, 2003), stanowiący odpowiednik współczynnika korelacji Pearsona dla zmiennych dychotomicznych, przyjmujący wartości z przedziału $[-1; 1]$ ³¹. Wartości współczynników kontyngencji φ oraz poziomy istotności zostały przedstawione w tabeli 3.2.

31 Współczynnik kontyngencji φ jest miarą korelacji, obliczaną na podstawie wartości w tabeli kontyngencji 2×2 , przedstawiającej występowanie dwóch cech (zmiennych dychotomicznych) w obserwowanych przypadkach. Jest odpowiednikiem współczynnika korelacji Pearsona, przy założeniu, że wartości 0, 1 reprezentują odpowiednio brak wystąpienia oraz wystąpienie cechy.

		Cecha 2	
		0	1
Cecha 1	0	a	b
	1	c	d

$$\varphi = \frac{ad-bc}{\sqrt{(a+b)(c+d)(a+c)(b+d)}}$$

Tak zdefiniowany współczynnik przyjmuje wartości z zakresu $[-1, 1]$. Wartość dodatnia wskazuje na współwystępowanie obu cech. Z kolei wartość ujemna od -1 do 0 wskazuje na odwrotną zależność (powiązanie) między cechami, tj. współwystępowanie Cechy 1 z brakiem Cechy 2.

Ze względu na to, że $\varphi^2 = \chi^2/n$, współczynnik φ Yule'a jest często definiowany jako $\sqrt{\frac{\chi^2}{n}}$, czyli jako wartość bezwzględna powyższego współczynnika (przyjmująca wartości z zakresu $[0, 1]$).

Tabela 3.1. Cele przymusowej restrukturyzacji wskazane jako uzasadnienie pozytywnej oceny przesłanki interesu publicznego

Typ banku	Bank	Kraj	Suma bilansowa (w mld EUR)	Depozyty klientów (w mld EUR)	Udział w aktywach sektora krajowego (w %)	Cel 1	Cel 2	Cel 3	Cel 4	Cel 5
Banki lokalne	Andelskassen J.A.K. Slagelse	DK	0,03	0,03	0,00	1	0	0	1	1
	Kobenhavns Andelskassen	DK	0,06	0,04	0,01	1	0	0	1	1
	Coop Peloponnese	GR	0,10	0,10	0,02	0	1	0	0	0
	Jadranska Banka	CR	0,22	0,20	0,43	1	0	1	0	0
	BS w Przemkowie	PL	0,24	0,04	0,05	0	0	0	0	0
	PBS w Sanoku	PL	0,68	0,62	0,15	1	0	0	0	0
	Banca delle Marche	IT	22,70	7,20	0,58	0	1	0	0	0
	Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio	IT	12,30	6,40	0,31	0	1	0	0	0
	Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti	IT	4,70	2,50	0,12	0	1	0	0	0
	Cassa di Risparmio di Ferrara	IT	6,00	3,40	0,15	0	1	0	0	0
Banki niemające charakteru lokalnego restrukturyzowane przez organ krajowy	Idea Bank	PL	3,17	2,90	0,62	0	1	1	0	0
	Getin Noble Bank	PL	9,46	8,66	1,86	1	1	1	0	0
Banki restrukturyzowane przez SRB	Banco Internacional do Funchal, S.A.	PT	12,80	6,30	2,99	0	1	0	0	0
	Sberbank d.d. Zagreb	CR	1,46	1,25	2,60	0	1	0	0	0
	Sberbank banka d.d.	SL	1,72	1,50	4,18	1	1	0	0	0
	Banco Popular Español S.A.	ES	147,90	82,80	5,71	1	1	0	0	0

Cele określone w art. 31 BRRD:

Cel 1: zapewnienie ciągłości funkcji krytycznych;

Cel 2: uniknięcie znaczących negatywnych skutków dla stabilności finansowej, w szczególności przez zapobiegnięcie efektowi domina, w tym w infrastrukturach rynkowych oraz przez utrzymanie dyscypliny rynkowej;

Cel 3: ochrona finansów publicznych przez ograniczenie do minimum polegania na nadzwyczajnym publicznym wsparciu finansowym;

Cel 4: ochrona deponentów objętych zakresem DSDG i inwestorów objętych zakresem dyrektwy ICSD;

Cel 5: ochrona środków finansowych i aktywów należących do klientów.

Kodowanie zmiennych dychotomicznych: 1 – wskazanie celu, 0 – brak wskazania celu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie decyzji organów przymusowej restrukturyzacji.

Tabela 3.2. Korelacje celów wskazanych jako uzasadnienie pozytywnej oceny przesłanki interesu publicznego**Wszystkie przypadki banków poddanych przymusowej restrukturyzacji (N = 16)**

		Cel 1	Cel 2	Cel 3	Cel 4
Cel 2	φ	-0,493			
	<i>p-value</i>	0,106			
Cel 3	φ	0,222	-0,022		
	<i>p-value</i>	0,55	1		
Cel 4	φ	0,429	-0,561	-0,182	
	<i>p-value</i>	0,175	0,083	1	
Cel 5	φ	0,429	-0,561	-0,182	1**
	<i>p-value</i>	0,141	0,083	1	0,008

Banki, dla których decyzję podejmowały organy krajowe (N = 13)

		Cel 1	Cel 2	Cel 3	Cel 4
Cel 2	φ	-0,675*			
	<i>p-value</i>	0,032			
Cel 3	φ	0,318	0,058		
	<i>p-value</i>	0,510	1		
Cel 4	φ	0,539	-0,539	-0,234	
	<i>p-value</i>	0,128	0,128	1	
Cel 5	φ	0,539	-0,539	-0,234	1*
	<i>p-value</i>	0,128	0,128	1	0,013

* Wartość istotna na poziomie 0,05 (dwustronnie).

** Wartość istotna na poziomie 0,01 (dwustronnie).

Kodowanie zmiennych dychotomicznych zgodnie z tabelą 3.1.

Źródło: opracowanie własne.

Przeprowadzone obliczenia pokazują występowanie istotnych statystycznie korelacji pomiędzy wskazaniami poszczególnych celów. Wartość współczynnika φ dla pary (Cel 4 i Cel 5) równa 1 jest trywialna i wynika z faktu, że oba cele były wskazane wyłącznie w jednym przypadku (Andelskassen J.A.K. Slagelse). Ujemna, istotna statystycznie wartość $\varphi = -0,675$ dla pary (Cel 1, Cel 2) w grupie banków, dla których decyzje podejmowały organy krajowe sugerujące alternatywne wskazywanie jednego z tych celów (oba cele łącznie zostały wskazane tylko w przypadku Getin Noble Banku). Taki alternatywny wybór Celu 1 oraz Celu 2 w przypadku małych lub średnich banków (dla których identyfikacja funkcji krytycznych oraz stwierdzenie zagrożenia dla stabilności sektora finansowego budzą wątpliwości) może być sygnałem, że prawdziwe motywy decyzji o wszczęciu *resolution* były inne niż zamiar realizacji wskazanych celów. Próba identyfikacji rzeczywistych determinant oceny przesłanki interesu publicznego dokonywanej przez krajowe organy *resolution* została przedstawiona w następnym podrozdziale.

3.3. Determinanty oceny przesłanki interesu publicznego dla małych i średnich banków

Analiza dotychczasowych przypadków banków uznanych za instytucje będące na progu upadłości lub zagrożone upadłością w Unii Europejskiej, w połączeniu z przytoczonym wyżej przeglądem literatury, skłania do refleksji nad kryteriami oceny przesłanki interesu publicznego stosowanymi przez organy krajowe. Dane prezentowane w tabeli 2.1 (rozdział 2) oraz na rysunku 3.2 nie dają prostej odpowiedzi. Z jednej strony, pozwalają na stwierdzenie, że wśród banków określanych jako średnie (o sumie bilansowej powyżej 1 mld EUR) przesłanka interesu publicznego jest identyfikowana częściej niż w mniejszych bankach. Z drugiej strony, widoczne jest również, że skala działalności banku nie jest wyłączną determinantą tej przesłanki, gdyż przymusowej restrukturyzacji były poddawane także małe podmioty, w tym banki o sumie bilansowej rzędu kilkudziesięciu mln EUR i udziale w sektorze krajowym nieprzekraczającym 0,01%. Ze względu na bardzo szeroki zakres wielkości analizowanych banków, na prezentowanych wykresach wielkość banku i jego znaczenie w sektorze krajowym przedstawione zostały w skali logarytmicznej. Pozwoliło to na bardziej właściwe porównywanie instytucji znacznie różniących się wielkością. Logarytm wartości aktywów ogółem (sumy bilansowej banku) jest często stosowany w literaturze jako zmienna opisująca rozmiar banku (Peek i Rosengren, 1998; DeYoung i in., 1999; Laeven i in., 2016; Mkhaiber i Werner, 2021; Gehrig i in., 2024; Cipollini i in., 2024). W analogii do tej powszechnie używanej zmiennej charakteryzującej wielkość banku, wprowadzony został logarytm udziału w aktywach sektora krajowego jako zmienna odzwierciedlająca znaczenie banku w tym sektorze. Zastosowanie logarytmu zwykle poprawia stabilność wariancji zmiennej i redukuje skośność prawostronną, ułatwiając analizę statystyczną przy użyciu testów i modeli parametrycznych. W przypadku testów nieparametrycznych, porównujących rangi, logarytmy zmiennych dają te same wartości ze względu na właściwości tej funkcji (jest monotoniczna w całej dziedzinie). Z powodu łatwości interpretacji zmiennych, do dalszej analizy wybrany został logarytm dziesiętny³².

Biorąc pod uwagę różnice między krajami członkowskimi wynikające z wielkości i stopnia rozwoju kraju oraz skali i struktury sektora bankowego, a także różnice dotyczące umiejscowienia organu przymusowej restrukturyzacji, trudno zakładać, że kryteria identyfikacji przesłanki interesu publicznego będą zbliżone. Należy też podkreślić, że wpływ na ocenę przesłanki interesu publicznego mogły mieć okoliczności specyficzne dla danego przypadku.

Niemniej jednak podjęcie próby znalezienia determinant wspólnych dla wszystkich krajów wydaje się ciekawym problemem badawczym, a ponadto oprócz walorów poznawczych, motywacją do identyfikacji tych determinant jest możliwość lepszego przewidywania przyszłych działań organów przymusowej restrukturyzacji wobec poszczególnych banków i wynikających z nich konsekwencji dla ich klientów.

32 Część całkowita zmiennej określa przynależność banku do zakresu pomiędzy 10^n a 10^{n+1} .

Przypadki w Danii, we Włoszech oraz w Polsce sugerują większą determinację krajowych organów do podjęcia działań w bankach o lokalnym zasięgu, które świadczą usługi klientom z określonego regionu kraju i przez to są istotne dla miejscowych społeczności. Wydaje się zatem, że ta cecha może mieć zasadnicze znaczenie w ocenie przesłanki interesu publicznego. W grupie banków uznanych za instytucje będące na progu upadłości lub zagrożone upadłością, dla których krajowe organy oceniały przesłankę interesu publicznego (31 banków), kryteria ograniczonego terytorialnie zakresu działalności oraz powiązań ze społecznością lokalną (banki spółdzielcze) pozwalają zidentyfikować 15 podmiotów o charakterze lokalnym. Wśród nich występuje 8 banków spółdzielczych³³ oraz 7 banków komercyjnych³⁴. Pozostałe 16 banków nie spełniało wymienionych kryteriów i zostało sklasyfikowanych jako banki nielocalne, tj. niemające charakteru lokalnego (por. tab. 3.3).

Tabela 3.3. Klasyfikacja banków ze względu na znaczenie lokalne, dla których organy krajowe oceniały przesłankę interesu publicznego

<p>Banki spółdzielcze</p> <p>8 podmiotów, w 6 oceniono pozytywnie przesłankę interesu publicznego</p>	<p>Bank Spółdzielczy w Nadarzynie Bank Spółdzielczy w Grębowie Bank Spółdzielczy w Przemkowie Podkarpacki Bank Spółdzielczy w Sanoku Andelskassen J.A.K. Slagelse Københavns Andelskasse Spółdzielczy Bank Peloponezu Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio S.C.</p>
<p>Lokalne banki detaliczne (oszczędnościowe) będące spółkami akcyjnymi</p> <p>7 podmiotów, w 4 oceniono pozytywnie przesłankę interesu publicznego</p>	<p>Banca delle Marche S.p.A. Cassa di Risparmio di Ferrara S.p.A. Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti S.p.A. Jadranska Banka Sibenik d.d. Banka Splitsko-Dalmatinska d.d. Tesla Stedna Banka d.d. Commerzbank Mattersburg AG</p>
<p>Banki niemające charakteru lokalnego</p> <p>16 podmiotów, w 3 oceniono pozytywnie przesłankę interesu publicznego</p>	<p>Banco Internacional do Funchal, S.A. Maple Bank GmbH Trasta Komerbanka AS Nemea Bank plc Versobank AS Dero Bank AG Banca Sviluppo Economico S.p.A. Anglo Austrian AAB Bank AG Idea Bank S.A. Greensill Bank AG Aigis Banca S.p.A. Autobank AG Sberbank Hungary Sberbank CZ Amsterdam Trade Bank N.V. Getin Noble Bank S.A.</p>

Pogrubieniem wyróżniono banki, w których pozytywnie oceniona została przesłanka interesu publicznego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie decyzji i notyfikacji krajowych organów przymusowej restrukturyzacji.

33 Banki, których pełna nazwa zawiera informacje o ich spółdzielczym charakterze (bank spółdzielczy, *andelskasse*, *societa cooperativa*).

34 Podmioty będące spółkami akcyjnymi (S.A., AS, AG, N.V., S.p.A.).

Można zauważyć, że udział przypadków z pozytywną oceną przesłanki interesu publicznego jest zdecydowanie większy w grupie banków lokalnych (67%) niż wśród banków niemających takiego charakteru (23%). Porównując rozkłady sumy bilansowej i udziału w aktywach sektora krajowego w obu grupach banków (rys. 3.3 i 3.4), można dostrzec, że wśród banków nielokalnych pozytywna ocena tej przesłanki miała miejsce wyłącznie dla przypadków z wysokimi wartościami tych zmiennych.

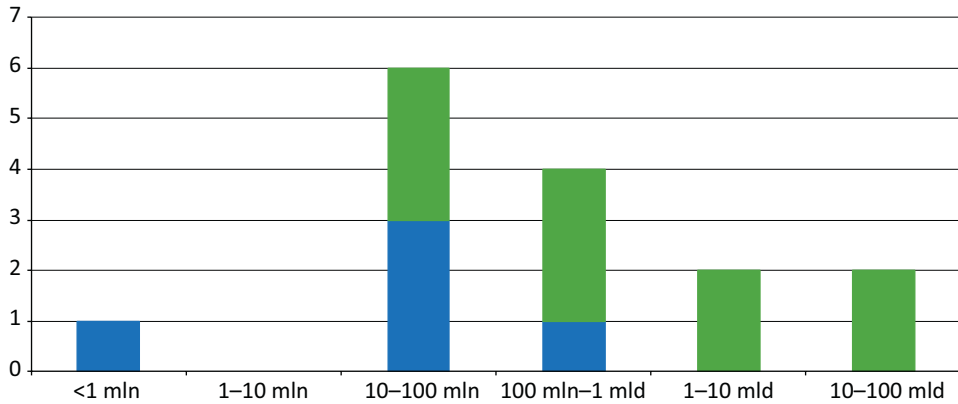
Tabela 3.4. Statystyki opisowe banków, dla których decyzje podejmowały organy krajowe ($N = 31$)

Typ banku	Zmienna	Średnia	Minimum	Maksimum	Percentyle		
					25.	50. (Mediana)	75.
Nielokalny $N = 16$	Aktywa	2,61E+00	2,40E-02	1,28E+01	2,78E-01	7,91E-01	3,72E+00
	Log10 (Aktywa)	-0,15	-1,62	1,11	-0,56	-0,15	0,57
	Udział	5,95E-03	4,63E-06	2,99E-02	3,15E-04	5,79E-04	8,45E-03
	Log 10 (Udział)	-3,01	-5,33	-1,52	-3,50	-3,24	-2,07
Lokalny $N = 15$	Aktywa	3,19E+00	5,00E-04	2,27E+01	4,00E-02	2,22E-01	4,70E+00
	Log10 (Aktywa)	-0,62	-3,3	1,36	-1,4	-0,65	0,67
	Udział	1,35E-03	9,09E-06	5,80E-03	5,67E-05	7,05E-04	1,53E-03
	Log 10 (Udział)	-3,41	-5,04	-2,24	-3,15	-3,15	-2,81

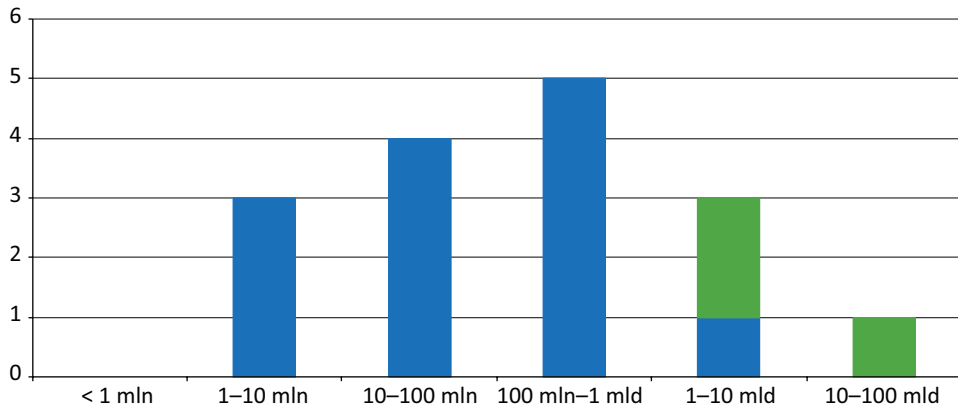
Źródło: opracowanie własne na podstawie decyzji i notyfikacji krajowych organów przymusowej restrukturyzacji. Dane finansowe banków zostały zaczerpnięte z portalu <https://thebanks.eu/>. Dane o wielkości aktywów sektora bankowego w państwach członkowskich UE zostały przedstawione na podstawie publikacji banków centralnych lub instytucji nadzorczych.

Z kolei w grupie banków lokalnych przesłanka interesu publicznego była oceniana pozytywnie w szerokim zakresie obu zmiennych. Warto zwrócić uwagę, że w grupie małych banków (o sumie bilansowej poniżej 1 mld EUR) ocena pozytywna dotyczyła głównie banków lokalnych. To spostrzeżenie pozwoliło na sformułowane hipotezy *H1*, o większej skłonności organów przymusowej restrukturyzacji do identyfikacji przesłanki interesu publicznego w bankach o charakterze lokalnym.

a) banki o charakterze lokalnym



b) banki niemające charakteru lokalnego

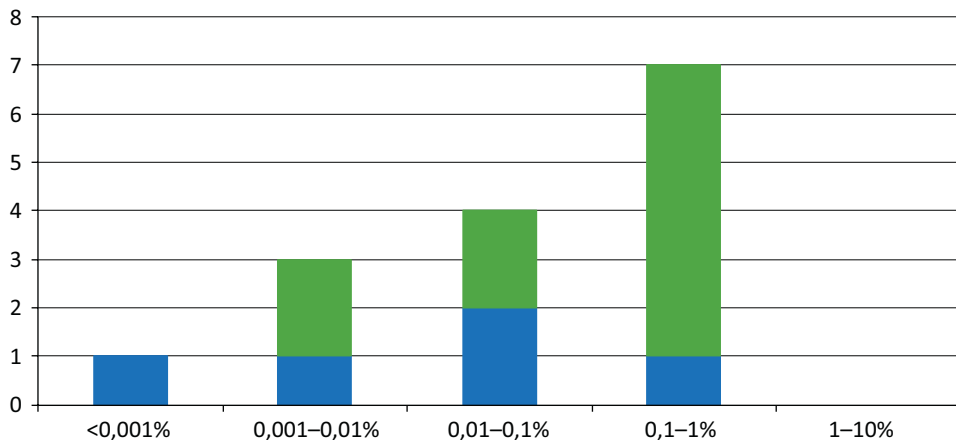


Rysunek 3.3. Rozkład aktywów ogółem (sumy bilansowej) (w EUR) banków uznanych za FOLTF

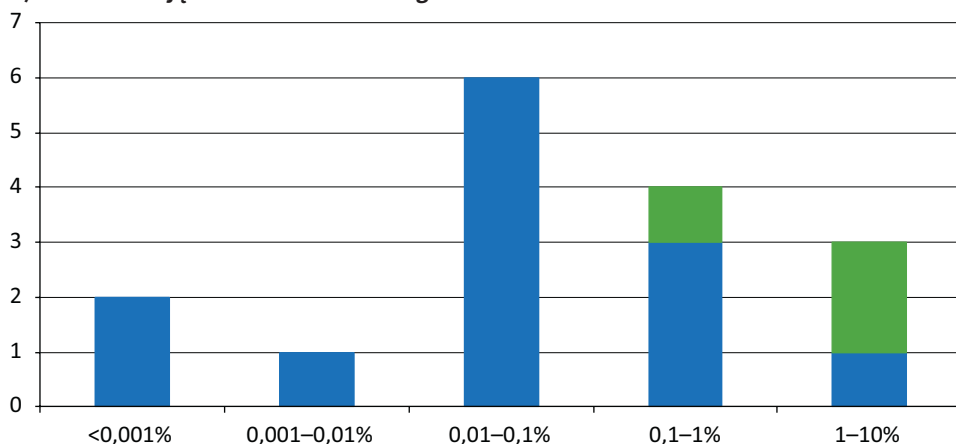
Kolorem zielonym oznaczono banki, dla których organy przymusowej restrukturyzacji pozytywnie oceniły przesłankę interesu publicznego, kolorem niebieskim – banki z negatywną oceną tej przesłanki.

Źródło: opracowanie własne na podstawie decyzji i notyfikacji krajowych organów przymusowej restrukturyzacji. Dane finansowe banków zostały zaczerpnięte z portalu <https://thebanks.eu/>. Dane o wielkości aktywów sektora bankowego w państwach członkowskich UE zostały przedstawione na podstawie publikacji banków centralnych lub instytucji nadzorczych.

a) banki o charakterze lokalnym



b) banki niemające charakteru lokalnego



Rysunek 3.4. Rozkład udziału banków uznanych za FOLTF w aktywach krajowego sektora bankowego

Kolorem zielonym oznaczono banki, dla których organy przymusowej restrukturyzacji pozytywnie oceniły przesłankę interesu publicznego, kolorem niebieskim – banki z negatywną oceną tej przesłanki.

Źródło: opracowanie własne na podstawie decyzji i notyfikacji krajowych organów przymusowej restrukturyzacji. Dane finansowe banków zostały zaczerpnięte z portalu <https://thebanks.eu/>. Dane o wielkości aktywów sektora bankowego w państwach członkowskich UE zostały przedstawione na podstawie publikacji banków centralnych lub instytucji nadzorczych.

Pierwszym krokiem w analizie statystycznej mającej na celu zweryfikowanie tej hipotezy było zbadanie korelacji między oceną przesłanki interesu publicznego a zmiennymi opisującymi wielkość banku (logarytm dziesiętny wielkości aktywów ogółem banku wyrażonej w EUR) oraz jego znaczenie w sektorze krajowym

(logarytm dziesiętny udziału banku w sektorze krajowym). Ocena przesłanki interesu publicznego została opisana porządkową zmienną binarną, przyjmującą wartość 0 w przypadku negatywnej oceny tej przesłanki i wartość 1, gdy istnienie przesłanki zostało ocenione pozytywnie. Udział banku w sektorze krajowym został zdefiniowany jako iloraz aktywów ogółem banku (sumy bilansowej) i łącznej sumy aktywów ogółem wszystkich banków w sektorze danego kraju. Zróżnicowany charakter zmiennych, dwie zmienne dychotomiczne (ocena przesłanki interesu publicznego i lokalny charakter banku) oraz dwie zmienne interwałowe (logarytm dziesiętny sumy bilansowej i logarytm dziesiętny udziału aktywów banku w sektorze krajowym) implikował zastosowanie odmiennych miar korelacji. Dla dwóch zmiennych dychotomicznych wykorzystano zdefiniowany wcześniej współczynnik kontyngencji ϕ (Yule, 1912; Sheskin, 2003), dla dwóch zmiennych interwałowych współczynnik korelacji Pearsona (1895), natomiast do określania korelacji pomiędzy zmienną dychotomiczną a zmienną interwałową użyty został współczynnik korelacji punktowo-dwuseryjnej (Sheskin, 2003). Przyjęte miary są odpowiednikami współczynnika korelacji Pearsona i mogą być ze sobą porównywane. Wartości współczynników korelacji oraz poziomy istotności w analizowanej próbie zawierającej przypadki uznania banku za FOLTF w latach 2015–2022, dla których przesłanka interesu publicznego była oceniana przez organy krajowe, zostały przedstawione w tabeli 3.5.

Tabela 3.5. Korelacje zmiennych w bankach, dla których decyzję podejmowały organy krajowe ($N = 31$)

		Ocena interesu publicznego	Lokalny charakter banku	log10 (Aktywa)
Lokalny charakter banku	współczynnik korelacji	0,485*		
	<i>p-value</i>	0,011		
log10 (Aktywa)	współczynnik korelacji	0,380*	-0,222	
	<i>p-value</i>	0,035	0,23	
log10 (Udział)	współczynnik korelacji	0,31	-0,196	,753**
	<i>p-value</i>	0,09	0,291	<,001

* Korelacja istotna na poziomie 0,05 (dwustronnie).

Źródło: opracowanie własne.

Otrzymany wynik wskazuje na występowanie statystycznie istotnych korelacji (na poziomie istotności $p < 0,05$ między oceną przesłanki interesu publicznego a logarytmem aktywów ogółem banku oraz lokalnym charakterem banku). Występuje również korelacja między oceną przesłanki a logarytmem udziału banku w sektorze krajowym, jednak poziom istotności w tym przypadku wynosi $p < 0,09$. Większa skłonność do identyfikacji przesłanki interesu publicznego w bankach lokalnych może wynikać z kilku przyczyn. Po pierwsze, taki bank może pełnić ważną rolę w społeczności lokalnej (nawet bardzo małej), a jego upadłość i przerwanie

działalności może stanowić problem nie tylko dla klientów detalicznych, ale także dla władz lokalnych (samorządowych). Po drugie, nieskomplikowana struktura banku ułatwia jego wycenę i znalezienie potencjalnego nabywcy, a szybkie i skuteczne przeprowadzenie *resolution* uwiarygadnia działania organów państwowych. Istotną przeszkodą w przypadku lokalnych (spółdzielczych) banków może być brak wystarczającej liczby zobowiązań kwalifikowalnych do umorzenia lub konwersji na kapitał, co może skutkować koniecznością obciążenia stratami wierzycieli niepodporządkowanych (*senior creditors*), a nawet deponentów nieobjętych gwarancjami. Przegląd przypadków (prezentowany w rozdziale 2) pokazał jednak, że w takich sytuacjach, biorąc pod uwagę niewielki rozmiar banku, władze krajowe mogą zdecydować o innej formie rekompensaty, wypłacanej poza mechanizmem ustalonym w BRRD.

Dla silniejszego uzasadnienia wniosku dotyczącego odrębnego podejścia organów krajowych do banków lokalnych przeprowadzone zostało dodatkowe badanie przy użyciu nieparametrycznego testu U (Mann i Whitney, 1947). Celem tego badania była statystyczna weryfikacja obserwacji, że przy ocenie przesłanki interesu publicznego wielkość banku oraz jego udział w sektorze ma znaczenie w przypadku banków nielokalnych, natomiast w odniesieniu do banków lokalnych przesłanka była oceniana pozytywnie w szerokim zakresie obu zmiennych. Wybrany test pozwala porównać dwie populacje pod względem istotności różnic pomiędzy medianami badanej zmiennej dla prób niezależnych³⁵. Test został wykonany odrębnie dla obu grup banków (lokalnych i nielokalnych). W każdej z grup wyróżniono próby banków z pozytywną i negatywną oceną przesłanki interesu publicznego. Dla każdej z analizowanych zmiennych, tj. wielkości aktywów banku (sumy bilansowej) oraz udziału banku w aktywach krajowego sektora bankowego, poddano weryfikacji hipotezę zerową:

h_0 : Mediany badanej zmiennej dla banków z pozytywną oraz negatywną oceną przesłanki interesu publicznego są równe,
wobec hipotezy alternatywnej:

h_1 : Mediany różnią się istotnie.

Statystyka testowa U została utworzona na podstawie sum rang w obu próbach (wyróżnionych ze względu na wartość zmiennej objaśnianej, tj. ocenę przesłanki interesu publicznego). Suma oraz wartość średnia rang dla obu zmiennych objaśniających w obu grupach banków zostały przedstawione w tabeli 3.6. Wyniki testu U Manna–Whitneya przedstawiono w tabelach 3.7–3.8.

35 Test U Manna–Whitneya jest nieparametrycznym odpowiednikiem testu *t* dla dwóch prób niezależnych.

Tabela 3.6. Suma i wartość średnia rang w grupach banków

Typ banku	Zmienna	Ocena przesłanki interesu publicznego	Liczba banków	Średnia ranga	Suma rang
Nielokalne (N = 16)	Log10 (Aktywa)	negatywna	13	7,23	94
		pozytywna	3	14,00	42
	Log10 (Udział)	negatywna	13	7,31	95
		pozytywna	3	13,67	41
Lokalne (N = 15)	Suma bilansowa	negatywna	5	4,80	24
		pozytywna	10	9,60	96
	Udział w aktywach sektora krajowego	negatywna	5	5,00	25
		pozytywna	10	9,50	95

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem IBM SPSS.

Tabela 3.7. Wyniki testu U Manna–Whitneya

Typ banku	Parametr	Aktywa ogółem	Udział w aktywach sektora krajowego
Nielokalne (N = 16)	Statystyka testu	3	4
	Błąd standardowy	5,916	5,916
	Standaryzowana statystyka testu	2,220	2,085
	Istotność asymptotyczna (test dwustronny)	0,025	0,039
	Dokładna istotność (test dwustronny)	0,025	0,039
Lokalne (N = 15)	Statystyka testu	9	10
	Błąd standardowy	8,165	8,165
	Standaryzowana statystyka testu	1,96	1,837
	Istotność asymptotyczna (test dwustronny)	0,050	0,066
	Dokładna istotność (test dwustronny)	0,055	0,075

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem IBM SPSS.

Wyniki testu wskazują, że w przypadku banków nielokalnych należy odrzucić hipotezę zerową (o równości median) zarówno dla wielkości aktywów banku, jak i dla udziału w krajowym sektorze bankowym. Natomiast w przypadku banków lokalnych dla każdej ze zmiennych brak podstaw do odrzucenia hipotezy zerowej na poziomie istotności $p < 0,05$, co wskazuje, że w tej grupie banków wielkość i udział w sektorze odgrywają mniejszą rolę w ocenie przesłanki interesu publicznego, istotne znaczenie ma zaś przynależność banku do tej grupy (charakter lokalny).

Tabela 3.8. Podsumowanie testu hipotezy

Typ banku	Hipoteza zerowa	Istotność <i>p-value</i>	Decyzja
Nielokalne (N = 16)	Mediany wartości Log10(Aktywa) w grupach banków z negatywną i pozytywną oceną przesłanki interesu publicznego są równe	0,025	Odrzucenie hipotezy zerowej
	Mediany wartości Log10(Udział) w grupach banków z negatywną i pozytywną oceną przesłanki interesu publicznego są równe	0,039	Odrzucenie hipotezy zerowej
Lokalne (N = 15)	Mediany wartości Log10(Aktywa) w grupach banków z negatywną i pozytywną oceną przesłanki interesu publicznego są równe	0,055	Brak podstaw do odrzucenia hipotezy zerowej
	Mediany wartości Log10(Udział) w grupach banków z negatywną i pozytywną oceną przesłanki interesu publicznego są równe	0,075	Brak podstaw do odrzucenia hipotezy zerowej

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem IBM SPSS.

Wszystkie uzyskane wcześniej wyniki wskazują, że lokalny charakter banku jest determinantą pozytywnej oceny przesłanki interesu publicznego. Chcąc potwierdzić uzyskane wnioski, podjęto próbę oceny wpływu proponowanych zmiennych objaśniających na ocenę przesłanki interesu publicznego przy użyciu modeli regresji logistycznej.

Regresja logistyczna pozwala modelować prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia na podstawie wartości zmiennych niezależnych (jakościowych, porządkowych lub interwałowych) (Kleinbaum i in., 2002). Wartości zmiennej objaśnianej oznaczają wystąpienie lub brak wystąpienia pewnego zdarzenia. W najprostszej wersji, określanej jako binarna regresja logistyczna, zmienna objaśniana jest binarna, tzn. przyjmuje wartość 1 w przypadku wystąpienia zdarzenia (sukces) oraz wartość 0 w przypadku niewystąpienia tego zdarzenia (porażka). Regresja logistyczna pozwala wówczas na oszacowanie prawdopodobieństwa tego zdarzenia (prawdopodobieństwa sukcesu) w zależności od wartości zmiennych objaśniających.

Regresja logistyczna zakłada, że zmienna objaśniana ma rozkład dwumianowy (Bernoulliego), a nieznanne prawdopodobieństwo P jest szacowane dla funkcji liniowej zmiennych objaśniających. W ogólności, wartość tej funkcji może znacznie wykraczać poza przedział $[0, 1]$, konieczne jest zatem wykorzystanie tzw. funkcji wiążącej kombinację zmiennych objaśniających z rozkładem prawdopodobieństwa. Rozwiązaniem tego problemu w regresji logistycznej jest wprowadzenie ilorazu szans (*odd*) jako $\left(\frac{P}{1-P}\right)$ oraz założenie, że logarytm ilorazu szans³⁶, określany jako logit lub funkcja logitowa $y = \text{logit}(P) = \log\left(\frac{P}{1-P}\right)$, jest modelowany

36 Iloraz szans odzwierciedla stosunek prawdopodobieństwa „sukcesu” do prawdopodobieństwa „porażki”.

funkcją liniową zmiennych objaśniających $y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \dots + \beta_k X_k = \beta X$, gdzie β jest wektorem parametrów przy założeniu, że $X_0 = 1$, a X jest wektorem wartości zmiennych objaśniających (Peng i in., 2002)³⁷.

Przy tych założeniach prawdopodobieństwo sukcesu $P(Y = 1)$ jest wyrażone wzorem:

$$P(Y = 1) = \frac{1}{1 + e^{-(\beta_0 + \beta_1 X_1 + \dots + \beta_k X_k)}} = \frac{1}{1 + \exp(-\beta X)} = \frac{\exp(\beta X)}{1 + \exp(\beta X)} \quad (3.1)$$

Wartości współczynników $\beta_1 \dots \beta_k$ są wyznaczane metodą największej wiarygodności, tzn. znajdując maksimum funkcji wiarygodności $L(\beta)$. Zakładając, że obserwacje są niezależne, czyli:

$$P(Y = y_i | x = x_i) = (p(x_i))^{y_i} (1 - p(x_i))^{1 - y_i}, \quad (3.2)$$

łączna funkcja wiarygodności wyraża się wzorem:

$$L(\beta) = \prod_{i=1}^n (p(x_i))^{y_i} (1 - p(x_i))^{1 - y_i} = \prod_{i=1}^n \left(\frac{\exp(\beta X_i)}{1 + \exp(\beta X_i)} \right)^{y_i} \left(\frac{1}{1 + \exp(\beta X_i)} \right)^{1 - y_i}. \quad (3.3)$$

W celu uproszczenia obliczeń, zamiast maksimum funkcji wiarygodności wyznacza się maksimum jej logarytmu:

$$\begin{aligned} \log L(\beta) &= \sum_{i=1}^n [y_i \log(p(x_i)) + (1 - y_i) \log(1 - p(x_i))] = \\ &= \sum_{i=1}^n \left[y_i \log \left(\frac{\exp(\beta X_i)}{1 + \exp(\beta X_i)} \right) + (1 - y_i) \log \left(\frac{1}{1 + \exp(\beta X_i)} \right) \right]. \end{aligned} \quad (3.4)$$

Znalezienie tego maksimum sprowadza się do rozwiązania następującego układu równań:

$$\frac{\partial}{\partial \beta_j} \log L(\beta) = \sum_{i=1}^n [X_{ij}(y_i - p_i)] = 0. \quad (3.5)$$

Regresja logistyczna nie wymaga silnych założeń dotyczących normalności rozkładu odchyłeń (wartości resztowych) dla zmiennych. Jako zmienne objaśniające mogą być wykorzystywane nie tylko liczbowe zmienne o charakterze interwałowym, ale również zmienne porządkowe oraz inne zmienne jakościowe (kategoryczne). Natomiast wymaganymi założeniami (Bewick i in., 2005; Peng i So, 2002) są: dyskretny, najczęściej dychotomiczny, charakter zmiennej objaśnianej³⁸,

37 Model ten pozwala na oszacowanie tzw. ilorazu szans oznaczanego $Exp(\beta_i)$ lub OR_i , który określa względne prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia, czyli ile razy szacowane prawdopodobieństwo zmienia się wraz ze wzrostem X_i o jednostkę (dla zmiennych ciągłych) lub ile razy jest wyższe bądź niższe w badanej grupie względem grupy odniesienia (dla ilościowych zmiennych egzogenicznych).

38 W tzw. porządkowej regresji logistycznej (*orderly logistic regression* – OLR) zmienna objaśniana ma charakter zmiennej porządkowej.

niezależność każdej z obserwacji (tj. każda z obserwacji jest zdarzeniem niezależnym) i brak współliniowości zmiennych objaśniających.

Wymagana wielkość próby dla regresji logistycznej była szeroko dyskutowana w literaturze (m.in. Hsieh, 1989; Concato i in., 1995; Peduzzi i in., 1996; Vittinghoff i McCulloch, 2007; van Smeden i in., 2016, 2019). Peduzzi i in. (1996) przeprowadzili badanie, wykorzystując metody Monte Carlo, w celu oceny wpływu liczby zdarzeń w odniesieniu do liczby zmiennych objaśniających (*events per variable* – EPV) na dokładność oszacowania parametrów w analizie regresji logistycznej. Autorzy wskazali, że w przypadku wartości EPV mniejszych niż 10 miało miejsce przeszacowanie lub niedoszacowanie współczynników regresji oraz ich wariancji. Z kolei dla wartości EPV większych lub równych 10 nie wystąpiły takie problemy i autorzy sugerowali przyjęcie EPV = 10 jako kryterium dla minimalnej liczebności próby. Do analogicznego wniosku doszli Concato i in. (1995), stwierdzając, że koncepcja EPV oraz przyjęcie wartości 10 jako minimum są akceptowalne w przypadku binarnej regresji logistycznej³⁹. Wszyscy wymienieni autorzy zwracali przy tym uwagę na konieczność istotnej reprezentacji przypadków pozytywnych oraz negatywnych. Vittinghoff i McCulloch (2007) sugerowali, że reguła EPV > 10 nie powinna być traktowana jako jednoznaczne kryterium, gdyż w pewnych sytuacjach modele zbudowane dla $5 < EPV < 10$ okazywały się wiarygodne. Koncepcja ta była jednak krytykowana w pracach van Smedena i in. (2016, 2019), którzy uważali, że wiarygodny model oparty na regresji logistycznej wymaga większej liczby obserwacji, a w szczególności wartości EPV zdecydowanie wyższej niż 10.

Przytoczony przegląd literatury podaje w wątpliwość celowość przeprowadzenia analizy regresji logistycznej w jej standardowej wersji dla ograniczonej próby banków uznanych za instytucje będące na progu upadłości lub zagrożone upadłością. Krajowe organy *resolution* dokonywały oceny przesłanki interesu publicznego w 31 przypadkach, w 13 z nich ocena ta była pozytywna. Próba o takiej strukturze spełnia warunek EPV > 10 wyłącznie dla modelu z jedną zmienną objaśniającą. Model taki wydaje się zbyt uproszczony, ale może pozwolić na zweryfikowanie istotności tego predyktora, jeżeli wcześniejsza analiza wskazuje na mocne uzasadnienie jego obecności. Przy większej liczbie zmiennych objaśniających model może mieć trudności w osiągnięciu statystycznej istotności i niezbędnej stabilności, gdyż asymptotyczne przybliżenia stosowane w standardowej regresji logistycznej mogą być niewiarygodne ze względu na ryzyko nadmiernego dopasowania (*overfitting*). Oznacza to, że model może dostosować się do szumów w danych, a nie do prawdziwych wzorców.

Właściwym rozwiązaniem wydaje się sięgnięcie po modyfikacje standardowego modelu regresji logistycznej, stworzone w celu analizy przypadków rzadko występujących (*rare events*). Modele takie są wykorzystywane w medycynie i biologii, w sytuacjach gdy dostępna liczba przypadków jest ograniczona i nie jest

39 Tę samą minimalną wartość EPV = 10 autorzy uznali za odpowiednią dla regresji Coxa.

możliwe (np. ze względów etycznych) uzyskanie większej liczby obserwacji. Dla przypadków rzadkich wykorzystuje się zwykle jedno z trzech rozwiązań (Leitgöb, 2013, 2020):

- wyznaczenie współczynników regresji metodą największej wiarygodności z funkcją kary (*penalized maximum likelihood estimation*) (Firth, 1993; Heinze i Schemper, 2002);
- wykorzystanie dokładnej regresji logistycznej (*exact logistic regression*)⁴⁰;
- dokonanie korekty błędu systematycznego (King i Zeng, 2001a, 2001b),

przy czym dla prób o niskiej liczebności rekomendowana jest metoda maksymalnej wiarygodności z funkcją kary. W modelach z funkcją kary (*penalized maximum likelihood*) parametry modelu (współczynniki regresji) obliczane są w drodze maksymalizacji funkcji wiarygodności, zmodyfikowanej tzw. funkcją kary. Firth (1993) zaproponował modyfikację funkcji wiarygodności (Kosmidis i Firth, 2009; Kosmidis, 2014) czynnikiem równym pierwiastkowi kwadratowemu wyznacznika macierzy informacyjnej Fishera $I(\boldsymbol{\beta})$ (Fisher, 1922; Syska, 2012; Fujita i in., 2022), gdzie:

$$[I(\boldsymbol{\beta})]_{m,n} = \frac{\partial \ln P(\boldsymbol{\beta})}{\partial \beta_m} \cdot \frac{\partial \ln P(\boldsymbol{\beta})}{\partial \beta_n}. \quad (3.6)$$

Zmodyfikowana funkcja wiarygodności (wiarygodność z funkcją kary – *penalized likelihood*) przyjmuje postać:

$$L^*(\boldsymbol{\beta}) = L(\boldsymbol{\beta}) \cdot |I(\boldsymbol{\beta})|^{0,5}. \quad (3.7)$$

Konsekwentnie, współczynniki $\beta_1 \dots \beta_k$ są wyznaczone jako wartości maksymalizujące logarytm funkcji $L^*(\boldsymbol{\beta})$:

$$\log L^*(\boldsymbol{\beta}) = \sum_{i=1}^n \left[y_i \log \left(\frac{\exp(\boldsymbol{\beta}X_i)}{1 + \exp(\boldsymbol{\beta}X_i)} \right) + (1 - y_i) \log \left(\frac{1}{1 + \exp(\boldsymbol{\beta}X_i)} \right) \right] + \frac{1}{2} \log |I(\boldsymbol{\beta})|. \quad (3.8)$$

Zasadniczym zastosowaniem metody Firtha jest badanie prób z przypadkami rzadkimi (Ogundimu, 2019), ale w literaturze rekomendowane jest również wykorzystywanie tego modelu regresji logistycznej dla prób o niskiej liczebności (Zorn, 2005; Leitgöb, 2013, 2020; Rainey i McCaskey, 2021). Wykorzystując symulacje

40 Dokładna regresja logistyczna polega na oszacowaniu parametrów modelu logistycznego przy użyciu warunkowego rozkładu parametrów. Oszacowania są określane jako warunkowe oszacowania maksymalnego prawdopodobieństwa (*conditional maximum likelihood estimates* – CMLE). Dokładna regresja logistyczna jest przydatna w sytuacjach, w których standardowe założenia regresji logistycznej są naruszane, szczególnie w przypadku małych rozmiarów próby ($n < 200$) lub rzadkich danych, a zmienne objaśniające mają charakter dyskretny. Szczegółowy opis tej metody można znaleźć w artykułach: Hirji i in. (1987) oraz Mehta i Patel (1995), którzy szczegółowo omawiają teoretyczne podstawy oraz zastosowania dokładnej regresji logistycznej.

Monte Carlo, Rainey i McCaskey (2021) porównali rezultaty dopasowania modelu w standardowej regresji logistycznej oraz regresji Firtha dla prób o liczebności $30 \leq N \leq 210$ obserwacji oraz liczbie predyktorów $3 \leq k \leq 9$. Autorzy pokazali, że w przypadku bardzo małych prób (ok. 50 obserwacji) wyznaczenie parametrów za pomocą maksymalizacji wiarygodności z funkcją kary znacząco redukuje odchylenie estymowanych parametrów od wartości rzeczywistych (obniża błąd systematyczny), a także zmniejsza wariancję estymatorów, przez co pozwala na uzyskanie wiarygodnych wyników w próbach o niskiej liczebności⁴¹.

Ze świadomością przedstawionych ograniczeń, wynikających z bardzo niskiej liczebności próby, zbudowany został model hierarchiczny, oparty na regresji logistycznej Firtha⁴². Użyte zmienne oraz ich kodowanie przedstawia tabela 3.9.

Tabela 3.9. Zmienne wykorzystywane w modelach regresji logistycznej oraz ich kodowanie

	Zmienna	Typ zmiennej	Kod/Wartość	Opis
Zmienna objaśniana	Ocena przesłanki interesu publicznego	binarna	0	ocena negatywna
			1	ocena pozytywna
Zmienne objaśniające	Charakter banku	binarna	0	bank niemający charakteru lokalnego
			1	bank lokalny
	log10 (Aktywa)	interwałowa	logarytm dziesiętny wartości łącznych aktywów banku, wyrażonych w mld EUR	
	log10 (Udział)		logarytm dziesiętny ilorazu aktywów banku i aktywów sektora bankowego kraju	

Źródło: opracowanie własne.

W modelu bazowym przyjęto tylko jeden predyktor dla modeli ze zmienną objaśniającą $\log_{10}(\text{Aktywa})$ oraz $\log_{10}(\text{Udział})$; zmienne te nie okazały się statystycznie istotne (na poziomie $p < 0,05$). Z kolei model ze zmienną binarną, odzwierciedlającą charakter banku (lokalny, nielokalny), Model 1 (tab. 3.10) wykazał istotną zdolność predykcyjną (trafność klasyfikacji na poziomie 74,2%) i pokazał statystyczną istotność tej zmiennej na poziomie $p = 0,012$, potwierdzając jej znaczący wpływ na ocenę przesłanki interesu publicznego. Przy pominięciu innych czynników szanse na pozytywną ocenę interesu publicznego w bankach lokalnych są, w przybliżeniu, sześciokrotnie większe niż w bankach niemających charakteru lokalnego.

W kolejnych modelach dodany został drugi predyktor, logarytm aktywów ogółem banku (Model 2) lub logarytm udziału banku w sektorze krajowym (Model 3).

41 Autorzy stwierdzają, że zauważalne zmniejszenie odchylenia dopasowania od wartości rzeczywistych jest obserwowane również dla prób o liczebności rzędu 1000 obserwacji.

42 W literaturze pojawiły się publikacje, których autorzy, powołując się na wyniki Raineya i McCaskeya (2021), wykorzystali regresję logistyczną Firtha dla prób o bardzo niskiej liczebności, np. 44 obserwacji (Vicente, 2023), 28 obserwacji (Bardack i in., 2023).

Test współliniowości przeprowadzony dla zmiennych objaśniających pokazał, że w każdym z tych modeli wartość czynnika inflacji wariancji (*Variance Inflation Factor* – VIF) nie wskazuje na występowanie współliniowości (VIF = 1,05 w Modelu 2 oraz VIF = 1,04 w Modelu 3). Parametry modeli oraz wyniki testów dopasowania i wskaźniki predykcji modeli zostały obliczone na podstawie regresji logistycznej Firtha z funkcją kary (tab. 3.10). W modelach tych, oprócz lokalnego znaczenia banku, istotnymi stymulantami okazały się również zmienne odzwierciedlające wielkość banku oraz udział banku w sektorze krajowym. W każdym z tych modeli obie zmienne objaśniające są statystycznie istotne (na poziomie $p < 0,05$). Uzyskane wyniki pokazują silny wspólny (synergiczny) wpływ na zmienną objaśnianą. Bank o dziesięciokrotnie większej sumie bilansowej lub dziesięciokrotnie większym udziale w krajowym sektorze ma odpowiednio 6 lub 4 razy większe szanse, by w razie zagrożenia upadłością zostać poddany *resolution*. Szanse banku lokalnego na pozytywną ocenę interesu publicznego są z kolei, odpowiednio, ok. 50 oraz ok. 30 razy większe niż instytucji kredytowej o tej samej wielkości aktywów lub tym samym udziale w sektorze, ale niebędącej bankiem lokalnym. Lokalny charakter banku jest zatem silną stymulantą pozytywnej oceny przesłanki interesu publicznego dokonywanej przez krajowe organy przymusowej restrukturyzacji. Stwierdzenie to pozytywnie weryfikuje hipotezę *H1*.

Próba zbudowania modelu z trzema zmiennymi objaśniającymi nie powiodła się ze względu na współliniowość zmiennych $\log_{10}(\text{Aktywa})$ oraz $\log_{10}(\text{Udział})$ ⁴³. Możliwości predykcyjne prezentowanych modeli, wyrażone przez dwa współczynniki pseudo R^2 oraz trafność klasyfikacji, pozwalają na ostrożne sformułowanie wniosku o ich przydatności do wskazywania banków, które w przypadku zagrożenia upadłością zostaną poddane przymusowej restrukturyzacji. Dla próby zawierającej przypadki z lat 2015–2022 Model 2 ze zmiennymi objaśniającymi w postaci logarytmu wartości aktywów i zmiennej binarnej określającej banki lokalne wykazuje najlepszą zdolność predykcyjną.

Bardziej pogłębiona ocena tych modeli będzie możliwa, o ile pojawią się kolejne przypadki banków zagrożonych upadłością w niezmiennym środowisku regulacyjnym. Zmiana zapisów Dyrektywy BRR w zakresie oceny przesłanki interesu publicznego, postulowana przez wielu autorów, może jednak wpłynąć na istotność analizowanych czynników. Warto także pamiętać, że prezentowane modele stanowią pewne syntetyczne ujęcie różnych podejść do przymusowej restrukturyzacji małych i średnich banków w poszczególnych krajach członkowskich. Obok wielkości banku, udziału w sektorze oraz znaczenia lokalnego, mogą istnieć inne czynniki skłaniające organy krajowe do przeprowadzenia przymusowej restrukturyzacji w takich bankach. Bardzo małe liczby przypadków w poszczególnych krajach uniemożliwiają jednak wykorzystanie narzędzi statystycznych do ich identyfikacji.

⁴³ Dodawanie kolejnego predyktora przy tak niewielkiej liczbie obserwacji mogło również budzić zastrzeżenia.

Tabela 3.10. Modele z regresją logistyczną Firtha

Parametr	Model 1			Model 2			Model 3					
	B	SE	p-value	OR	B	SE	p-value	OR	B	SE	p-value	OR
Stata	-1,35*	0,60	0,024	0,26	1,67*	0,78	0,033	0,19	2,29	1,54	0,136	9,94
Charakter lokalny (nie - wartość odniesienia)												
tak	2,00*	0,80	0,012	5,88	3,95*	1,66	0,017	51,95	3,31**	1,25	0,008	27,45
Log 10 (Aktywa ogółem)					1,84*	0,90	0,041	6,31				
Log 10 (Udział w aktywach sektora krajowego)									1,40*	0,62	0,024	4,07
Wiarygodność z funkcją kary		-16,99					-10,15					-11,64
			$\chi^2 = 6,26; df = 1; p = 0,012$				$\chi^2 = 5,71; df = 2; p = 0,058$					$\chi^2 = 7,30; df = 2; p = 0,026$
R ² Coxa i Snella			0,205				0,424					0,368
R ² Nagelkerkego			0,285				0,605					0,525
Trafność klasyfikacji			74,2%				83,9%					77,4%

** p < 0,01

* p < 0,05

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem pakietu STATA.

3.4. Podsumowanie

Reasumując, należy bardzo mocno pokreślić brak jednoznacznego rozumienia interesu publicznego uzasadniającego ingerencję państwa w bankach zagrożonych upadłością. Kryteria oceny tej przesłanki przedstawione w art. 31 BRRD nie są precyzyjne i pozwalają na dużą dowolność w interpretowaniu tych zapisów. Potwierdzeniem tego jest brak jednolitego podejścia do oceny tej przesłanki przez poszczególne organy *resolution* w Unii Europejskiej. Banki w dwóch różnych krajach, bardzo zbliżone do siebie wielkością, strukturą aktywów i zobowiązań, mające podobną bazę klientów, w przypadku zagrożenia upadłością mogłyby uzyskać odmienną ocenę tej przesłanki. Ponadto wytyczne do oceny tej przesłanki, stworzone i stosowane przez Jednolitą Radę ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (SRB), rezerwując uruchomienie mechanizmu *resolution* dla wyjątkowych sytuacji identyfikowanych przede wszystkim przez wielkość banku, nie znajdują zrozumienia w wielu krajach członkowskich UE.

Krajowe organy nadzoru oraz organy przymusowej restrukturyzacji często chcą postrzegać *resolution* jako powszechne narzędzie służące rozwiązywaniu problemów banków zagrożonych upadłością, włączając w to podmioty średnie, a nierzadko również małe. Przeprowadzona analiza pokazuje, że banki detaliczne lub uniwersalne działające na ograniczonym terytorium, czyli banki o charakterze lokalnym, w przypadku zagrożenia niewypłacalnością spotykają się z dużą determinacją organów państwowych do wszczęcia wobec nich przymusowej restrukturyzacji, aby nie dopuścić do upadłości. Uzasadnienia przestawiane przez te instytucje, w tym wskazanie, które cele nie byłyby możliwe do osiągnięcia w postępowaniu upadłościowym, budzą jednak duże wątpliwości, szczególnie w odniesieniu do zagrożenia stabilności finansowej oraz pełnienia przez te banki funkcji krytycznych.

Chociaż pozytywna ocena przesłanki interesu publicznego formalnie stanowi warunek wszczęcia *resolution*, to dotychczasowa praktyka wskazuje, że przesłanka ta jest oceniana pozytywnie także w tych przypadkach, gdy upadłość banku i długotrwałe postępowanie likwidacyjne miałyby znaczące negatywne konsekwencje dla społeczności lokalnych, pomimo trudności w identyfikacji obiektywnego celu. Te konsekwencje w dużym stopniu odnoszą się do strat i niedogodności ponoszonych przez klientów banków. Pełniejsze wyjaśnienie tej kwestii wymaga przeprowadzenia analizy, w jakim stopniu oraz w jaki sposób przymusowa restrukturyzacja banku pozwala ochronić interesy jego klientów. Analiza ta jest przedmiotem następnego rozdziału niniejszej monografii.

Rozdział 4

Ochrona klienta banku zagrożonego upadłością

4.1. Zagrożenie upadłością banku a ochrona klienta

W regulacjach prawnych sektora bankowego oraz literaturze przedmiotu określenie klient banku (ang. *bank client/customer*, niem. *Bankkunde*) nie jest jednoznacznie zdefiniowane i pojęciu temu przypisywany jest bardzo różny zakres podmiotów przeprowadzających operacje finansowe z udziałem banków (Rutkowska-Tomaszewska, 2018). Definicje spotykane w słownikach określają klienta jako podmiot dokonujący zakupu towarów lub usług¹. W odniesieniu do nabywców usług oferowanych przez banki określenie „klient” było przypisywane podmiotom dokonującym regularnie transakcji z pomocą banku (Paget, 1908). Zgodnie z tą koncepcją otwarcie rachunku w banku nie oznaczało nabycia statusu klienta, dopiero dłuższej trwająca relacja z bankiem uprawniała do takiego określenia. Obecnie kryterium upływu czasu lub regularności kontaktów z bankiem nie są już stosowane, a klientem banku nazywa się osobę fizyczną lub prawną, która korzysta z usług banku na podstawie zawartej umowy (Rutkowska-Tomaszewska, 2013). Konieczność zawarcia umowy o świadczenie określonych usług odróżnia klienta banku od kontrahenta. Ten ostatni termin jest zwykle używany w odniesieniu do każdego podmiotu zawierającego transakcję z bankiem, włączając w to instytucje finansowe, czyli inne banki, zakłady ubezpieczeniowe oraz firmy inwestycyjne. Niektórzy autorzy stosują węższą definicję, nazywając klientami wyłącznie podmioty nieprofesjonalne (Masiukiewicz, 2016; Jurkowska-Zeidler, 2018), przede wszystkim osoby fizyczne, co prowadzi do utożsamienia klientów z konsumentami². Inni badacze stosują szerszą definicję (Marcinkowska, 2011), nazywając klientem banku każdy podmiot mający zdolność prawną i korzystający z usług świadczonych przez bank.

1 Słownik Języka Polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/klient.html> [dostęp 20.12.2023]; Cambridge Dictionary, <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/customer#> [dostęp 20.12.2023]; <https://www.juraforum.de/lexikon/kunde> [dostęp 20.12.2023].

2 W literaturze anglojęzycznej określenia *customer* i *consumer* są często stosowane zamiennie.

Również w obowiązujących regulacjach prawnych można znaleźć różne ujmowane pojęcie klienta instytucji finansowej. W art. 2 pkt 1 lit. d Ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego, o Rzeczniku Finansowym i o Funduszu Edukacji Finansowej³ klientami nazywane są wyłącznie osoby fizyczne. Natomiast w Ustawie z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu⁴ pod pojęciem klienta rozumie się osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, której instytucja finansowa⁵ świadczy usługi lub dla której wykonuje czynności wchodzące w zakres prowadzonej przez nią działalności zawodowej.

Również w niniejszej monografii pojęcie klienta rozumiane jest szeroko. Klientem banku jest nazywany każdy podmiot korzystający z usług oferowanych przez bank, gdy jego własna działalność nie uprawnia go do samodzielnego przeprowadzania takich czynności, w tym transakcji zawieranych na rynkach finansowych. Klientami banku są zatem osoby fizyczne (gospodarstwa domowe), przedsiębiorstwa i jednostki budżetowe. Nie są nimi instytucje finansowe, takie jak inne banki lub zakłady ubezpieczeniowe, o ile nie zawarły z bankiem umowy o świadczenie przez bank określonej usługi na ich rzecz.

Klienci banku mogą nabywać od banku zróżnicowane usługi finansowe odpowiadające ich potrzebom, takim jak ochrona posiadanych zasobów, inwestowanie, przekazywanie i odbieranie płatności oraz uzyskiwanie finansowania.

Klientami banku są więc niektórzy jego wierzyciele. Przede wszystkim deponenci utrzymujący środki na rachunkach i lokatach bankowych będący wierzycielami banku, ale także podmioty, w tym osoby fizyczne, którym bank oferuje własne instrumenty finansowe, takie jak obligacje lub akcje, w ramach własnej sieci dystrybucji, są w tej monografii traktowani jak klienci. Taka klasyfikacja jest uzasadniona, gdyż głównym powodem nabywania tych instrumentów jest istniejąca już relacja klientowska tych podmiotów (Monti i in., 2012; Estrella-Ramón, 2017), a nie ocena inwestycji w kategoriach rentowności i ryzyka. Deponenci akceptują zwykle inne niż depozyty formy „gromadzenia środków w banku”, wierząc, że bank, oferując te produkty, działa na ich korzyść, niwelując słabszą pozycję swoich klientów na rynkach finansowych. Proponowana klasyfikacja jest zgodna z podziałem na klientów i inwestorów zaproponowanym przez Mertona i Thakora (2019), według których klienci, w przeciwieństwie do inwestorów, nie chcą ponosić ryzyka kredytowego pośrednika finansowego.

W ramach przyjętej definicji klientami banku są również kredytobiorcy oraz podmioty korzystające z innych form finansowania (jak leasing czy faktoring) lub transferu ryzyka (np. nabywcy i beneficjenci gwarancji bankowych lub

3 T.j. Dz.U. 2023 poz. 1809.

4 T.j. Dz.U. 2023 poz. 1124.

5 W tekście ustawy jest mowa o „instytucji obowiązanej”. Pojęcie to obejmuje m.in. wszystkie instytucje kredytowe (art. 2 ust. 1 pkt 1).

instrumentów zabezpieczających ryzyko). Zaliczeni są do nich także zleceniodawcy i beneficjenci usług płatniczych oraz podmioty, na rzecz których bank prowadzi usługi powiernicze.

Zdolność sektora finansowego do świadczenia usług klientom jest w istotnym stopniu powiązana z możliwością zaciągania i spłacania zobowiązań przez pojedyncze instytucje, stabilnością całego sektora oraz zaufaniem społecznym do banków (Chernykh i in., 2023). Zaufanie to jest wzmacniane przez instytucje państwowe, które w imieniu społeczeństwa sprawują kontrolę nad kondycją indywidualnych podmiotów oraz stabilnością całego sektora bankowego (Koleśnik, 2014).

Pomimo rosnącej w społeczeństwie świadomości, że banki, podobnie jak inne przedsiębiorstwa, mogą utracić wypłacalność lub płynność płatniczą i upaść⁶, są one jednak powszechnie postrzegane jako instytucje, których zadaniem jest bezpieczne przechowywanie powierzonych im środków oraz realizacja zleconych im operacji finansowych i nabywanych usług (Jakubowska, 2013; Knell i Stix, 2015; Devlin i in., 2015; van der Crujisen i in., 2021). Wszyscy klienci banków, a nie tylko deponenci, oczekują więc, że również w przypadku niewypłacalności lub utraty płynności przez instytucję finansową ochrona ich interesów będzie brana pod uwagę.

Ochronę interesów klientów należy zatem rozumieć jako kompleks działań, zasad i regulacji mających na celu zabezpieczenie interesów wszystkich rodzajów klientów korzystających z usług finansowych oferowanych przez banki (Szustak, 2014).

Należy podkreślić, że najbardziej oczywistym i dotkliwym dla klientów banku skutkiem jego niewypłacalności wydaje się zagrożenie utraty zdeponowanych lub zainwestowanych przez nich środków. Problem ten może dotyczyć także klientów mających inne roszczenia (sporne) wobec banku, którzy w razie uznania ich praw z tytułu tych roszczeń mogą nie otrzymać przyznaných kwot. W przypadku tych klientów ochrona jest postrzegana jako zabezpieczenie wartości ich depozytów i innych aktywów oraz możliwość realizacji ich roszczeń wobec banku, lub co najmniej jako możliwość uzyskania pewnej rekompensaty, w przypadku utraty wartości aktywów (Cartwright, 2004). Szczególnie znaczenie ma bezpieczeństwo środków i aktywów powierzonych bankowi, dla których bank pełni rolę depozytariusza. Identyfikacja i zapewnienie nienaruszalności tych środków ma istotne znaczenie dla zapewnienia ciągłości transakcji handlowych w gospodarce.

Negatywne skutki upadłości banku mogą jednak odczuć również klienci niebędący jego wierzycielami, co oznacza, że ochrona klientów banku powinna być rozumiana w szerszym kontekście niż jedynie jako zapewnienie bezpieczeństwa zgromadzonych lub zainwestowanych w banku środków.

6 Świadomość ta wzrosła zwłaszcza po doświadczeniach kryzysu w latach 2008–2012.

Klienci banku korzystający z kredytów oraz innych form finansowania mogą w wyniku upadłości banku stracić aktualne źródło finansowania i ponieść wydatki na znalezienie nowych pożyczkodawców (Brewer i in., 2003)⁷. W przypadku przedsiębiorców i inwestorów może to prowadzić do sytuacji, w której wartość rynkowa (cena akcji) oraz *rating* przedsiębiorstw korzystających z finansowania udzielonego przez bank zagrożony niewypłacalnością mogą ulec znaczącemu obniżeniu (Slovin i in., 1993). Podobne zagrożenie dotyczy klientów będących stronami transakcji, w których bank przejmował na siebie określoną część ryzyka (nabywcy i beneficjenci gwarancji udzielanych przez bank). W zależności od zajmowanej strony, niewypłacalność banku oznacza dla nich skokowy wzrost ponoszonego ryzyka i możliwość utraty zaangażowanych środków lub obniżenie wiarygodności własnych zobowiązań i konieczność dostarczenia alternatywnego zabezpieczenia. Ochrona interesów tej grupy klientów polega na umożliwieniu im dostępu do alternatywnego finansowania, na uczciwych warunkach, bez dyskryminacji ich jako dłużników upadającego banku⁸.

W przypadku płatności zleconych lub oczekiwanych przez klientów ochrona interesów klientów oznacza umożliwienie realizacji zleconych płatności w możliwie krótkim czasie, a także zapewnienie dostępności do zlecenia i odbierania przyszłych płatności. Dla każdej z wymienionych grup klientów banków istotne jest zatem zachowanie dostępu do świadczonych przez bank usług finansowych⁹. Jeżeli bank, w wyniku niewypłacalności, przestanie świadczyć usługi swoim dotychczasowym klientom, to ich ochrona powinna być rozumiana jako podtrzymanie tej funkcji lub dostęp do takich usług w innych bankach. Z kolei zdolność do świadczenia podobnych usług przez inne banki jest uwarunkowana ich stabilnym funkcjonowaniem (Iwańczuk-Kaliska, 2016; Chernykh i in., 2023), co prowadzi do stwierdzenia, że zachowanie stabilności systemu bankowego, podobnie jak kontynuacja określonych funkcji (krytycznych) banku, powinny być postrzegane jako działanie w ochronie interesów klientów banków.

Ochronę interesów klientów banku zagrożonego niewypłacalnością należy więc rozumieć jako wypracowanie mechanizmów ograniczających straty ponoszone przez klientów¹⁰. Działania te nie powinny jednak przyczyniać się do destabilizacji funkcjonowania systemu bankowego ani zagrażać funkcjonowaniu systemu gwarantowania depozytów, gdyż zdolność do realizowania gwarancji depozytów jest

7 W pewnych sytuacjach również kredytobiorcy mogą mieć roszczenia do banku, które w przypadku upadłości nie zostaną zrealizowane. Por. rozdział 5, przypadek Getin Noble Banku S.A.

8 Zwykle oznacza to dostęp do finansowania na zbliżonych warunkach. W pewnych sytuacjach taka oferta może jednak nie być dostępna, gdy warunki kredyty oferowane przez upadający bank odbiegały od warunków rynkowych.

9 Przerwanie tej ciągłości mogłoby być uznane jedynie za niedogodność, gdyby klienci upadającego podmiotu mogli łatwo znaleźć innego dostawcę i skorzystać z jego oferty na podobnych warunkach.

10 Pojęcie strat rozumiane jest tu szeroko, gdyż odnosi się także do utrudnień w dostępie do usług istotnych dla funkcjonowania klientów.

istotnym warunkiem stabilności finansowej. Na gruncie regulacyjnym oznacza to potrzebę zachowania spójności pomiędzy regulacjami wprowadzanymi w celu zachowania stabilności rynku i instytucji finansowych oraz ochrony ich klientów, włączając w to regulacje i uprawnienia organów chroniących konsumentów na rynku finansowym (Philippon i Salord, 2017; Dell’Ariccia i in., 2018; Martino, 2020). Cele przymusowej restrukturyzacji wymienione w art. 31 BRRD i konstrukcja mechanizmu jej przeprowadzania wprowadzona przez Dyrektywę BRR wydają się istotnym krokiem w tym kierunku¹¹. Konieczne jest jednak zapewnienie przejrzystości i wiarygodności podejmowanych działań w celu utrzymania zaufania, że decyzje podejmowane przez organy państwowe umożliwiają realizację deklarowanych celów, a ich konsekwencje są zrozumiałe dla klientów banku.

4.2. Konsekwencje przymusowej restrukturyzacji dla klientów banku

Zapisy Dyrektywy BRR dopuszczają ingerencję organu państwa, której skutkiem może być odebranie lub ograniczenie określonym klientom praw wynikających z umów zawartych z bankiem. Takie działania, lub nawet tylko uprawnienia do ich wykonania, wynikające z zapisów BRRD, mogą prowadzić do konfliktu interesów poszczególnych grup klientów bądź, ogólniej, interesariuszy banku¹². W zwykłym postępowaniu upadłościowym następuje naruszenie interesów udziałowców, które jest uzasadnione zerową lub ujemną wartością banku oraz potrzebą podejmowania działań służących maksymalizacji kwot odzyskiwanych przez wierzycieli. W przymusowej restrukturyzacji może wystąpić również naruszenie praw wierzycieli i innych klientów banku. W przeciwieństwie do standardowego procesu upadłościowego BRRD nadaje organowi przymusowej restrukturyzacji uprawnienie do ingerencji w sposób rozpatrywania roszczeń, nie przyznając roszczącym żadnych praw proceduralnych ani materialnych w kontekście sposobu przeprowadzenia *resolution* (Martino, 2020). W interesie klientów podejmowane działania

11 Ten pogląd prezentują też Iwanicz-Drozdowska i in. (2023). Pewne wątpliwości może budzić jedynie potrzeba ochrony funduszy publicznych (art. 31 ust. 2 lit. c) BRRD).

12 Kwestia różnego traktowania klientów banku była już rozpatrywana w prawie rzymskim. W przypadku upadłości bankiera klienci, którzy nie otrzymywali odsetek od złożonego depozytu, mieli pierwszeństwo w zaspokojeniu swoich roszczeń przed klientami, którzy dostawali od bankiera wynagrodzenie (zwykle w postaci odsetek). Oznaczało to uprzywilejowanie klientów, których celem było bezpieczne przechowanie swoich środków, względem tych, którzy zrobili to dla zysku. Uważano zatem, że osoba, która pożyczka bankierowi pieniądze „na procent”, musi rozumieć, że istnieje pewien poziom ryzyka prowadzący do niewypłacalności bankiera (Dvorsky, 2020).

powinny być zgodne z zasadą proporcjonalności (art. 32 ust. 5 BRRD; art. 18 ust. 5 SRMR), aby nie obciążać nadmiernie wierzycieli banku (oraz klientów mających roszczenia wobec banku¹³) kosztami ponoszonymi w celu zachowania stabilności systemu finansowego (Binder, 2020a). Realizacją zasady proporcjonalności jest założenie, że takie ograniczenie praw klientów powinno być stosowane w wyjątkowych sytuacjach (motywy (45) i (46) BRRD), a ponadto powinno być działaniem uzasadnionym interesem publicznym (Binder, 2020a).

Prezentowane w poprzednim rozdziale wyniki badań wskazują jednak, że interes publiczny nie był określany na podstawie obiektywnych kryteriów. Przeciwnie, w wielu przypadkach to właśnie działania podejmowane przez organ *resolution* miały uzasadnić pozytywną ocenę przesłanki interesu publicznego¹⁴, szczególnie jeżeli zagrożony upadłością był bank lokalny. Pomimo że większość tych decyzji została uzasadniona koniecznością utrzymania funkcji krytycznych lub zachowania stabilności sektora bankowego, wypowiedzi przedstawicieli tych organów wskazywały, że istotnym powodem było zapewnienie większego stopnia lub zakresu ochrony klientów w porównaniu z postępowaniem upadłościowym. Miało to miejsce także wtedy, gdy ochrona środków i funduszy klientów nie została *explicite* wskazana jako cel uzasadniający pozytywną ocenę przesłanki interesu publicznego. Pomimo takiego nastawienia krajowych organów *resolution*¹⁵ sposób postępowania z bankami na progu upadłości lub zagrożonymi upadłością, wprowadzony przez BRRD, może być postrzegany przez klientów banków jako zagrożenie. Zasadniczą przyczyną tego jest możliwość utraty zdeponowanych lub zainwestowanych środków, ale wpływa na to również utrata praw do dochodzenia innych roszczeń od banku¹⁶.

W przymusowej restrukturyzacji nie jest możliwy do zrealizowania postulat zachowania wszystkich praw klientów ze względu na utratę wartości aktywów (niewypłacalność). Konieczne jest zastąpienie go innym, możliwym do spełnienia, a jednocześnie gwarantującym klientom, że podejmowane działania nie pogorszą ich sytuacji, w porównaniu z odstąpieniem od ingerencji, prowadzącym zwykle do upadłości banku. W przypadku depozytów nieobjętych gwarancjami oraz innych zobowiązań banku lub roszczeń klientów wobec niego¹⁷ ochrona klientów nie może być rozumiana jako tożsama z zachowaniem wszystkich ich praw uzyskanych w momencie zaciągnięcia zobowiązania przez bank. Bardziej właściwym punktem odniesienia jest stopień odzyskania zainwestowanych lub

13 Zagadnienie roszczeń spornych przedstawiono na dalszych stronach.

14 Jest to sytuacja charakterystyczna dla stanu wyjątkowego (Schmitt, 1922; Agamben, 2003).

15 Por. rozdział 2.

16 Przykładem mogą być roszczenia wobec Idea Banku S.A. i Getin Noble Banku S.A., opisane w rozdziale 5.

17 Na przykład z tytułu strat poniesionych w wyniku niewłaściwego wykonania usługi finansowej, *misselingu*, oszustwa lub zawarcia przez bank transakcji niedozwolonych przez regulacje prawne.

należnych środków w postępowaniu upadłościowym banku, co zostało wyrażone wprowadzeniem zasady NCWO¹⁸ i wynikającą z niej sekwencją umorzeń zobowiązań banku. Rozwiązanie to nie jest doskonałe, gdyż sposób weryfikacji tej zasady (porównanie dwóch wycen sporządzonych na podstawie odmiennych założeń) nie eliminuje niepewności co do ostatecznych skutków *resolution* (Hellwig, 2018) i nie jest wystarczający do precyzyjnego ustalenia strat *ex ante* (Martino, 2020)¹⁹. Pomimo to odzyskanie przez wierzycieli kwot wyższych niż szacowane w postępowaniu upadłościowym może być uznane za mocne uzasadnienie (lub nawet sukces) przeprowadzenia przymusowej restrukturyzacji.

Wielu badaczy zwraca przy tym uwagę, że szerokie wykorzystanie narzędzia umorzenia i konwersji zobowiązań (*bail-in*), zwłaszcza w odniesieniu do depozytów, ale także niepewność co do wyłączenia określonych zobowiązań z tych umorzeń, może znacząco obniżyć zaufanie do mechanizmu przymusowej restrukturyzacji oraz organów *resolution* (Carter, 2012; Geithner, 2014; Avgouleas i Goodhart, 2015; Boccuzzi i De Lisa, 2017; Bernard i in., 2017; Tröger, 2018; Benink, 2018; Pandolfi, 2018; De Aldisio i in., 2019; Martino, 2020). Znaczna skala umorzeń może przynieść negatywne skutki również dla kredytobiorców, ze względu na możliwość ograniczenia akcji kredytowej (*credit crunch*) w sektorze bankowym (Pandolfi, 2018).

Kwestia umorzeń ma szczególne znaczenie w przypadku banków detalicznych (Miklaszewska, 2017; Asimakopoulos, 2019; Ventoruzzo i Sandrelli, 2020). Wymóg finansowania się zobowiązaniami kwalifikowalnymi do umorzenia lub konwersji na kapitał (MREL) oznacza dla tych banków konieczność pozyskania kosztownych pasywów, co w efekcie niesie presję na prowadzenie bardziej ryzykownej działalności. Ponadto w przypadku wzrostu zobowiązań rośnie współczynnik dźwigni finansowej, a tym samym ryzyko niewypłacalności²⁰ (Asimakopoulos, 2019). Większość banków detalicznych jest obecnie na wczesnym etapie tworzenia portfela takich zobowiązań i w przeszłości niektóre z nich kierowały taką ofertę do inwestorów detalicznych, włączając w to własnych klientów (Jakob, 2022)²¹.

Z drugiej strony, brak zobowiązań kwalifikowalnych do umorzenia lub konwersji na kapitał zmusza organy *resolution* do umarzania depozytów lub odstąpienia od przeprowadzenia przymusowej restrukturyzacji, a decyzja ta jest uzasadniana negatywną oceną przesłanki interesu publicznego. Wyjściem z tej sytuacji może

18 W wyniku przymusowej restrukturyzacji żaden z wierzycieli banku nie może uzyskać mniejszej kwoty środków niż w postępowaniu upadłościowym. Złamanie tej zasady oznacza konieczność wypłacenia im rekompensat. Por. rozdział 2.

19 Bank poddawany przymusowej restrukturyzacji nie jest likwidowany w postępowaniu upadłościowym, porównanie strat w obu przypadkach nie jest więc w pełni obiektywne.

20 To z kolei zwiększy koszt pozyskiwania zobowiązań kwalifikowalnych do umorzenia lub konwersji na kapitał.

21 Należy jednak zauważyć, że przyczyną takich praktyk nie było wdrożenie BRRD, lecz niedobór kapitału.

być włączenie środków od zewnętrznych, prywatnych podmiotów w mechanizm obligatoryjnego pokrywania start przez udziałowców i wierzycieli banku. Asimakopoulou (2019) postulował dopuszczenie odstępstwa od wymogów MREL, pod warunkiem przystąpienia banku do instytucjonalnego systemu ochrony (IPS). Postulat ten został w szczególności sposób zrealizowany w przymusowej restrukturyzacji Getin Noble Banku S.A.²²

Próby oferowania własnym klientom produktów, które kontraktowo (lub na podstawie ustaw wdrażających BRRD) znajdują się znacznie wyżej w kaskadzie umorzeń, spotykały się z krytyką i były oceniane jako *misselling* skutkujący poważnymi reperkusjami społecznymi (Mecatti i Santoro, 2019; Conac, 2018; Enriques i Gargantini, 2017). Obawa przed rozszerzeniem się takich praktyk i dostrzegana powszechnie potrzeba dalszego wzmocnienia ochrony inwestorów detalicznych spowodowały modyfikację Dyrektywy BRR²³. Zwrócono przy tym uwagę, że praktyka sprzedaży klientom detalicznym instrumentów mających charakter zobowiązań podporządkowanych lub kwalifikowalnych do umorzenia lub konwersji na kapitał mogłaby zagrozić możliwości skutecznego przeprowadzenia przymusowej restrukturyzacji ze względu na, nieakceptowalne społecznie, przeniesienie w sytuacji kryzysowej strat na inwestorów detalicznych²⁴. Kwestia ta została podniesiona również przez europejskie urzędy nadzoru (ESMA, 2014; EBA i ESMA, 2018). W dokumentach prezentujących stanowiska urzędów stwierdzono, że oferowanie własnym klientom detalicznym dłużnych instrumentów finansowych może rodzić istotne problemy związane z ochroną konsumentów i wpływać na praktykę przeprowadzania przymusowej restrukturyzacji. Konsekwencją tych stanowisk było ograniczenie sprzedaży obligacji podporządkowanych oraz instrumentów dłużnych kwalifikowalnych do umorzenia lub konwersji na kapitał²⁵.

Przegląd banków uznanych za instytucje będące na progu upadłości lub zagrożone upadłością w latach 2015–2022 (przedstawiony w rozdziale 2) pokazał, że w kilku przypadkach znaczący wpływ na decyzje i działania organu *resolution* miała wielkość roszczeń spornych pomiędzy bankiem a jego klientami. Roszczenia te stanowiły istotną przeszkodę w skutecznym przeprowadzeniu przymusowej restrukturyzacji, gdyż rzeczywista wartość zobowiązań banku (lub, w przypadku

22 Por. rozdział 5.

23 Do BRRD wprowadzono art. 44a ograniczający sprzedaż zobowiązań kwalifikowalnych klientom detalicznym.

24 Wystąpienie Andrei Enria, przewodniczącego Rady Nadzorczej EBC, podczas warsztatów Banca d'Italia na temat ram zarządzania kryzysowego dla banków w UE, <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2021/html/ssm.sp210115~e00efc6968.en.html> [dostęp 8.04.2023].

25 Ograniczenie to wprowadzono w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/879 z dnia 20 maja 2019 r. zmieniającej dyrektywę 2014/59/UE (BRRD) w odniesieniu do zdolności do pokrycia strat i dokapitalizowania instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz w dyrektywie 98/26/WE, którą wprowadzono m.in. art. 44a BRRD ograniczający sprzedaż klientom detalicznym zobowiązań kwalifikowalnych do umorzenia lub konwersji.

roszczeń banku, wartość jego należności) była ustalana dopiero w momencie rozstrzygnięcia sporu, już po przeprowadzeniu *resolution*. Wcześniejsze uznanie (nawet częściowe) tych roszczeń miałyby znaczący wpływ na wycenę aktywów i zobowiązań banku, a w konsekwencji na określenie zakresu umorzeń wymaganych do pokrycia strat banku. Dyrektywa nie zawiera jednoznacznych wytycznych dotyczących zgłaszania roszczeń przez klientów banku ani procedury weryfikacji tych roszczeń przez organ przymusowej restrukturyzacji²⁶. Brak konkretnych uregulowań w tym zakresie może sugerować, że kwestia rozwiązywania konfliktów między podmiotem poddanym przymusowej restrukturyzacji i jego klientami lub kontrahentami powinna być podporządkowana zasadniczym celom *resolution*, a roszczący, w przypadku uznania roszczeń i ustalenia ich wysokości, będą mogli próbować dochodzić swoich praw w ramach odrębnych postępowań o odszkodowanie (Binder, 2020b).

Podsumowując te rozważania, warto zwrócić uwagę, że ogólne pojęcie ochrony klientów upadających banków nie występuje w tekście Dyrektywy BRR. Jej zapisy odnoszą się do szczególnych grup klientów. Deponenci i inwestorzy objęci gwarancjami zachowują pełne prawa, a jakiegokolwiek działania podejmowane w ramach przymusowej restrukturyzacji nie mogą prowadzić do osłabienia tej ochrony, nawet jeżeli nie są zbieżne z innymi celami przymusowej restrukturyzacji²⁷. W przypadku środków finansowych i funduszy klientów głównym punktem odniesienia są warunki wynikające z umów zawartych z bankiem przed uznaniem go za podmiot będący na progu upadłości lub zagrożony upadłością. W pełni chronione są również prawa klientów w odniesieniu do zapisanych na rachunkach bankowych zobowiązań innych podmiotów (jak papiery wartościowe emitowane przez inne podmioty czy płatności na rzecz klientów) oraz środki na rachunkach powierniczych. Ochrona interesów pozostałych klientów banku jest konsekwencją realizacji celów wskazanych w art. 31 BRRD i nie musi oznaczać zachowania wszystkich praw nabytych przez klientów banku poddanego przymusowej restrukturyzacji. W szczególności negatywne konsekwencje dla klientów związane są z możliwością umorzenia zobowiązań banku lub pozostawieniem ich w podmiocie rezydualnym i uniemożliwieniem realizacji innych roszczeń wobec banku. Ponadto organ przymusowej restrukturyzacji może wprowadzić zmiany w warunkach dotyczących instrumentów finansowych emitowanych przez bank oraz roszczeń wierzycieli

26 Jedynym odniesieniem wydaje się art. 86 ust. 3 BBRD dający organowi przymusowej restrukturyzacji prawo wystąpienia do sądu o zastosowanie odroczenia na odpowiedni do wyznaczonego celu okres w odniesieniu do wszelkich czynności lub postępowań sądowych, których instytucja objęta restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją jest lub staje się stroną.

27 W dostępnej literaturze można spotkać pogląd o nadrzędności celu zapewnienia stabilności finansowej i ograniczenia wykorzystania funduszy publicznych nad bezpieczeństwem środków zdeponowanych lub zainwestowanych przez klientów banku (Jastrzębski i Machalski, 2022). Należy tu zwrócić uwagę, że bezpieczeństwo środków wpłaconych przez klientów do banków lub, szerzej, zaufanie do banków stanowi istotny element stabilności sektora finansowego.

wobec banku, w drodze decyzji administracyjnej. Przykładowo, może zmienić termin wymagalności i wysokość stopy procentowej na niekorzyść wierzyciela. Terminy realizacji płatności także mogą być modyfikowane lub czasowo zawieszane.

W przypadku innych klientów (np. kredytobiorców) odczuwalne skutki może przynieść zmiana dostawcy usług i wymuszone wejście w relację z inną instytucją działającą na rynku. Wprawdzie klienci zachowują wtedy nabyte prawa, ale polityka prowadzona przez inny podmiot może prowadzić do wypowiedzenia dotychczasowych warunków i zaoferowania mniej korzystnych, a w szczególnych przypadkach do zakończenia świadczenia określonych usług. Niedogodności te nie przekreślają jednak znaczenia *resolution* dla ochrony interesów tych klientów. Konsekwencje przymusowej restrukturyzacji należy oceniać w porównaniu do postępowania upadłościowego, które również niesie za sobą wiele trudności dla klientów banku, takich jak długotrwałe zawieszenie spłaty zobowiązań czy ograniczone możliwości dochodzenia roszczeń. W takich sytuacjach utrzymanie praw wierzycieli, z powodu utraty wartości ich należności, nie stanowi rekompensaty. Podobnie, w przypadku innych klientów zachowanie wszystkich ich praw wynikających z zawartych umów może stanowić trudność w realizacji usług przez inny podmiot.

Zakres i poziom ochrony interesów klientów banku poddanego przymusowej restrukturyzacji jest uzależniony od własnych zdolności banku do absorpcji strat (adekwatna do wielkości i profilu działalności wielkość MREL), ale także od podejścia organu *resolution* do oceny przesłanki interesu publicznego oraz sposobu przeprowadzenia *resolution*. To ostatnie pojęcie odnosi się łącznie do takich czynników, jak czas podjęcia decyzji, wybór ścieżki i narzędzi oraz zakres partycypacji klientów w pokryciu strat.

4.3. Czynniki wspierające ochronę klientów

Z perspektywy ochrony interesów klientów banku zasadnicze znaczenie ma samo **podjęcie decyzji o przymusowej restrukturyzacji**. W podejściu wprowadzonym przez BRRD taka decyzja jest tożsama z uznaniem występowania przesłanki interesu publicznego. Negatywna ocena istnienia tej przesłanki skutkuje rozpoczęciem postępowania upadłościowego, bez ingerencji organów państwowych w prawa nabyte klientów, ale prawdopodobnie z mniejszą pulą środków wypłaconych wierzycielom i opisanymi wyżej niedogodnościami innych grup klientów²⁸. Zgodnie

28 Należy tu przypomnieć, że zgodnie z zapisami BRRD likwidacja niewypłacalnego banku w postępowaniu upadłościowym jest ścieżką najwłaściwszą. Przymusowa restrukturyzacja powinna być podjęta wyłącznie w szczególnych sytuacjach, gdy nie można osiągnąć określonych celów w postępowaniu upadłościowym. Zapisy te nie są jednak precyzyjne.

z postawioną we wstępie pracy hipotezą (*H2*), znaczenie *resolution* dla ochrony środków zgromadzonych lub zainwestowanych w banku przez klientów jest konsekwencją pozostania aktywów upadającego banku w sektorze finansowym oraz mechanizmu finansowania ze środków publicznych.

W przeciwieństwie do likwidacji banku, w postępowaniu upadłościowym użycie każdego z określonych w Dyrektywie BRR narzędzi przymusowej restrukturyzacji skutkuje pozostawieniem większości aktywów banku w sektorze finansowym. W zależności od wykorzystanego narzędzia, aktywa te są przenoszone do działającego na rynku innego banku lub podmiotu zarządzającego aktywami, banku pomostowego lub pozostają w rekapitalizowanym banku, kontynuującym działalność. Bezpośrednią konsekwencją *resolution* jest brak presji na sprzedaż aktywów, charakterystycznej dla postępowania upadłościowego (Seelig, 2006; White i Yorulmazer, 2014; Thole, 2014; Franke i in., 2014; Kerlin, 2017; Sarra, 2017; Pys, 2017; Fernández, 2020). W procesie upadłości następuje zawieszenie normalnej działalności bankowej, a środki na zaspokojenie wierzytelności i roszczeń klientów są pozyskiwane ze sprzedaży aktywów, których realna wartość staje się bliższa ich wartości likwidacyjnej (*gone concern*), zwykle niższej niż ich wartość w ramach funkcjonującej instytucji finansowej (James, 1991; Ramcharan, 2020). Wprowadzie wartość aktywów może ulec obniżeniu z powodu kosztów związanych z adaptacją obsługi w nowej instytucji (Acharya i Yorulmazer, 2008a; White i Yorulmazer, 2014), ale mimo to aktywa te są wtedy nadal wyceniane jako integralna część funkcjonującego przedsiębiorstwa (*going concern*). Wyższa wartość aktywów umożliwia uzyskanie większej kwoty środków dostępnych do realizacji praw wierzycieli, nawet gdy decydują się oni odejść z banku poddanego *resolution*. Gdyby jednak, pomimo uruchomienia przymusowej restrukturyzacji, nastąpił znaczny spadek wartości aktywów banku, zabezpieczeniem interesów wierzycieli pozostaje zasada NCWO z wymogiem kompensaty w przypadku, gdy odzyskane kwoty są niższe od kwot szacowanych w ramach scenariusza likwidacji banku w postępowaniu upadłościowym. Zachowanie wyższej wartości aktywów ma zasadnicze znaczenie dla ograniczenia łącznych kosztów postępowania z bankiem uznanym za podmiot na progu upadłości lub zagrożony upadłością (zostanie to pokazane w dalszej części rozdziału), gdyż ułatwia przeprowadzenie przymusowej restrukturyzacji, a w niektórych sytuacjach jest warunkiem jej uruchomienia. Ma ono znaczenie również dla ochrony interesów pozostałych klientów banku, ponieważ przyczynia się do utrzymania dotychczasowych warunków usług świadczonych przez bank. Pozytywna ocena przesłanki interesu publicznego i uruchomienie przymusowej restrukturyzacji ma zatem istotny wpływ

Pomimo że pierwotna interpretacja, podtrzymywana przez SRB, ograniczała wykorzystanie przymusowej restrukturyzacji do dużych banków (przynajmniej w skali kraju członkowskiego), to kolejne przypadki pokazywały, że krajowe organy przeprowadzają *resolution* również w średnich i małych bankach, uzasadniając taką decyzję m.in. koniecznością ochrony aktywów i funduszy klientów. Zagadnienie to zostało szczegółowo przedstawione w rozdziale 3.

na wartość aktywów banku, a tym samym na kwotę środków dostępnych do zaspokojenia wierzytelności i roszczeń klientów.

Dążenie do maksymalizacji wartości aktywów wymaga jednak uwzględniania jeszcze innych czynników²⁹. Zasadnicze znaczenie ma **moment podjęcia decyzji** o zawieszeniu działalności banku i rozpoczęciu przymusowej restrukturyzacji lub postępowania upadłościowego, szczególnie w sytuacji, gdy straty banku pogłębiają się z upływem czasu. Przymusowa restrukturyzacja może się rozpocząć, gdy bank już jest zagrożony upadłością, ale jeszcze pozostaje „technicznie” wypłacalny, tzn. gdy posiada pewną nadwyżkę wartości aktywów nad zobowiązaniami (w wycenie bilansowej banku). Ta nadwyżka może zostać wykorzystana do pokrycia kosztów całego procesu, a także przyczynić się do zmniejszenia skali umorzeń i ograniczenia potrzebnego wsparcia z funduszy publicznych. Z kolei brak odpowiednio wczesnych działań w sytuacji dalszego pogarszania się kondycji finansowej banku może skutkować wycofywaniem depozytów (jest to racjonalne zachowanie klientów, wpisujące się w mechanizm dyscypliny rynkowej) i ograniczeniem dostępności finansowania z rynku międzybankowego. W rezultacie bank będący na progu upadłości może stanąć w obliczu utraty płynności jeszcze przed podjęciem decyzji o rozpoczęciu przymusowej restrukturyzacji, co może istotnie utrudnić przeprowadzenie *resolution* i zwiększyć koszty tego procesu (Wall, 2014). Zbyt późne rozpoczęcie *resolution* może więc być bardziej kosztowne dla podatników niż wcześniejsze wykorzystanie środków publicznych (Dewatripont, 2014).

Opóźnienie podjęcia decyzji może być konsekwencją postawy dotychczasowych właścicieli oraz kadry zarządzającej banku, dla których zawieszenie działalności lub przeprowadzenie przymusowej restrukturyzacji oznacza utratę dochodów, wpływów i stanowisk³⁰. Może to tworzyć zachętę do prezentowania nieprawdziwego (nadmiernie optymistycznego) wizerunku banku, w szczególności do zawyżania wartości aktywów (głównie przez niewystarczający poziom rezerw na ryzyko kredytowe) lub podejmowania pozornych działań na rzecz poprawy sytuacji banku, w tym pozyskania kapitału, i jednoczesnego uzyskania przychylności polityków oraz urzędników kierujących organami państwowymi³¹. Poszczególni interesariusze banku mogą mieć swoje osobiste powody, aby uniknąć zamknięcia upadającego banku lub je opóźnić, próbując chronić swoją inwestycję³² lub chcąc dłużej utrzymać swoje miejsca pracy (Kaufman, 1996; Schooner, 2004).

29 W art. 31 ust. 1 BRRD znajduje się zapis: „Realizując (...) cele, organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji dąży do zminimalizowania kosztów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz do uniknięcia spadku wartości, chyba że jest to niezbędne do osiągnięcia celów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji”.

30 Problem zbyt późnego podjęcia decyzji nie jest swoistą cechą przymusowej restrukturyzacji, występuje też w przypadkach wniosków o upadłość banku.

31 Skuteczność działań lobbingsowych może wynikać ze znaczenia tych banków dla funkcjonowania kraju lub regionu oraz uznawania menedżerów za osoby posiadające autorytet.

32 Próby takie dokonywane są m.in. poprzez tzw. *private benefits*, tj. transakcje umożliwiające transfer środków z banku do innych podmiotów.

Z drugiej jednak strony, podjęcie decyzji o pozbawieniu akcjonariuszy banku ich praw w sytuacji, gdy bank ma jeszcze nadwyżkę wartości aktywów nad zobowiązaniami (dodatnią wartość funduszy własnych), może sprawiać trudność organom państwowym. Przegląd przypadków z lat 2015–2022 pokazał, że decyzja o uruchomieniu *resolution* była często podejmowana dopiero wtedy, gdy fundusze własne banku były już ujemne. To może sugerować, że organy państwowe czekają z taką decyzją do pojawienia się powszechnie zauważalnych symptomów niewypłacalności. Późne podejmowanie działań może wynikać z obawy przed przedwczesną i nieefektywną interwencją (Koenig i in., 2022), ale również z dużego ryzyka prawnego, gdyż długotrwała niezdolność banku do spełnienia minimalnych norm ostrożnościowych może nie zostać uznana przez sąd za wystarczające uzasadnienie odebrania praw właścicielskich (Hüpkes, 2009). Dotychczasowi udziałowcy banku mogliby wnieść pozwy przeciwko instytucjom nadzorczym, zarzucając im celowe działania mające na celu odebranie im „wypłacalnego banku” i przekazanie go nowym właścicielom³³. Ponadto organy państwowe mogą powstrzymać się z interwencją, gdy są przekonane, że posiadają niedostępne publicznie informacje o złej sytuacji finansowej określonego podmiotu. Podjęcie interwencji ujawniłoby pesymistyczne prognozy organów państwowych, a tym samym mogłoby wystraszyć inwestorów i doprowadzić do niekorzystnych konsekwencji, takich jak masowe wycofywanie depozytów z innych banków. Taka postawa daje jednak czas najbardziej świadomym inwestorom na wycofanie swoich środków³⁴, co w konsekwencji zwiększa koszty *resolution*, jeżeli bank okaże się niewypłacalny, a dodatkowo przyczynia się do pogłębienia asymetrii informacji na rynku i pozostawienia mniej świadomych inwestorów oraz klientów banku w gorszej sytuacji.

Prowadzi to stwierdzenia, że uznanie banku za podmiot na progu upadłości lub zagrożony upadłością nie powinno być zaskoczeniem dla jego interesariuszy, szczególnie gdy jego problemy narastały przez dłuższy czas³⁵. Odpowiednio wcześniej podjęta i zakomunikowana decyzja o restrukturyzacji może znacząco ograniczyć niepewność inwestorów oraz klientów banku, podnosząc jednocześnie zaufanie do organów państwowych. Klienci tego banku otrzymują wówczas jasny sygnał, że mogą kontynuować współpracę z bankiem, nawet jeżeli przewidują, że zostanie on objęty działaniami ze strony organów państwowych, a klienci innych instytucji finansowych nie czują się zagrożeni (Zaleska, 2023).

33 Por. przypadek Idea Banku S.A., omówiony w rozdziale 5. Konieczne wydaje się wypracowanie rozwiązań prawnych, które z jednej strony, pozwolą podjąć właściwym organom działanie bez czekania, aż bank stanie się technicznie niewypłacalny. Działania te powinny być jednak, z drugiej strony, objęte kontrolą publiczną, by uniknąć np. „zmowy urzędników”.

34 W tym przypadku dyscyplina rynkowa może ograniczyć skuteczność działań organów państwowych.

35 Banki mają obowiązek publikować informacje o swojej sytuacji, ale brak precyzji dotyczącej formy informowania ogranicza dostępność takiej informacji (por. przypadek PBS w Sanoku, opisany szerzej w rozdziale 5).

Niepewność wynikająca z przedstawionego wyżej dylematu organów państwowych mogłaby zostać ograniczona przez ustalenie progowych wartości współczynników adekwatności kapitałowej, na wzór „szybkich działań korygujących” (*prompt corrective actions*) stosowanych przez FDIC³⁶. Biorąc pod uwagę opisane wyżej postawy właścicieli i kadry zarządzającej oraz obawy przed ryzykiem prawnym, kontrola tych progów powinna być zobiektywizowana i niezależna od banku (De Aldisio i in., 2019).

Wybór **ścieżki przymusowej restrukturyzacji i w konsekwencji dobór stosowanych narzędzi** ma również istotne znaczenie dla zachowania wartości aktywów. Przegląd decyzji o przymusowej restrukturyzacji banków w Europie po przyjęciu BRRD³⁷ pokazał, że najczęściej wykorzystywanymi narzędziami były: częściowa sprzedaż upadającego banku do innej działającej na rynku instytucji finansowej i przeniesienie części działalności banku do instytucji pomostowej. Oba narzędzia były stosowane w połączeniu z umorzeniem instrumentów kapitałowych i niektórych zobowiązań oraz likwidacją pozostałej części banku (nieprzeniesionych aktywów i zobowiązań) w postępowaniu upadłościowym, a w kilku przypadkach także z wydzieleniem aktywów. W dotychczasowych przypadkach nie były podejmowane działania obejmujące rekapitalizację niewypłacalnego banku (tj. konwersję zobowiązań na instrumenty kapitałowe i ewentualne zewnętrzne wsparcie kapitałowe) w celu kontynuacji jego działalności³⁸. Takie rozwiązanie mogłoby wprawdzie najlepiej zachować wartość aktywów, ale wymagałoby poniesienia dodatkowych kosztów na utworzenie nowego kapitału oraz wsparcia płynnościowego do momentu ustabilizowania się pozycji banku na rynku. Wyższe koszty postępowania mogłyby przełożyć się na konieczność zwiększenia zakresu *bail-in*, przez co rekapitalizacja nie byłaby preferowaną ścieżką, biorąc pod uwagę ochronę interesów wierzycieli banku³⁹.

W przypadku zbycia działalności banku, jako wybranego narzędzia, znalezienie na wczesnym etapie nabywcy bardzo ułatwia przeprowadzenie *resolution*. Wymaga to jednak wykonania prac przygotowawczych przed formalnym uznaniem banku za podmiot na progu upadłości lub zagrożony upadłością. W szczególności konieczne jest oszacowanie zakresu umorzeń i rozwiązywania zawartych umów, a także sposobu restrukturyzacji sieci oddziałów oraz zmian w infrastrukturze informatycznej. Pomimo wykonania takiej pracy znalezienie nabywcy może nie być łatwe ze względu na niechęć potencjalnych kupujących do przejmowania określonych aktywów lub zobowiązań. Z jednej strony, niechęć może dotyczyć tych składników bilansu, których obsługa wymaga poniesienia dodatkowych kosztów

36 FDIC pełni m.in. rolę federalnego organu przymusowej restrukturyzacji.

37 Por. rozdział 2.

38 W konsekwencji nie dokonywano w ramach *bail-in* konwersji zobowiązań na kapitał.

39 W raportach z wycen, sporządzonych dla banków poddanych przymusowej restrukturyzacji w Polsce (dostępnych na stronie internetowej BFG), można znaleźć symulacje dla takiej ścieżki *resolution*.

lub zdobycia specjalistycznych kompetencji, z drugiej zaś, brak zainteresowania może wynikać z nieakceptowania wyceny lub ryzyka stowarzyszonego z określonymi składnikami bilansu. W takich warunkach (zgodnie z art. 37 ust. 6 BRRD) organ *resolution* może podjąć próbę „uatrakcyjnienia” oferty przez zwiększenie skali umorzeń (co daje natychmiastową poprawę wyniku finansowego) lub zaofiarowanie nabywcom tylko części upadającego banku, pozostawiając „niechciane” aktywa i zobowiązania w dotychczasowym podmiocie, który zostanie zlikwidowany w postępowaniu upadłościowym⁴⁰. Wartość rynkowa aktywów likwidowanej części banku jest bliska zeru, co oznacza brak możliwości realizacji zobowiązań i innych roszczeń, chociaż formalnie wierzyciele mogą przedstawiać swoje roszczenia do końca postępowania upadłościowego, trwającego zwykle kilka lat.

Dotychczasowa praktyka (m.in. przypadki *resolution* polskich banków) wskazuje, że pozostawianie zobowiązań w podmiocie rezydualnym jest chętniej wykorzystywane niż ich umarzanie (*bail-in*). Formalnie umarzane były zwykle zobowiązania podporządkowane⁴¹, gdyż, zgodnie z BRRD, umorzeniu powinny podlegać przede wszystkim instrumenty kapitałowe oraz zobowiązania kwalifikowalne kontraktowo lub na mocy prawa do umorzenia lub konwersji na kapitał (zaliczane do MREL). Brak dostatecznej liczby takich instrumentów, powodujący konieczność umorzenia zobowiązań stojących wyżej w kaskadzie, może wskazywać na pewną słabość procedur przymusowej restrukturyzacji i obniżyć zaufanie do organu *resolution*⁴². Pozostawienie zobowiązań w likwidowanej części banku mogło też wynikać z tego, że łatwiej jest zakomunikować wierzycielom, że mogą nadal dochodzić swoich roszczeń, niż przekazać, że organ państwowy odebrał im wszystkie prawa do ich należności⁴³.

Negocjując warunki sprzedaży upadającego banku, organ przymusowej restrukturyzacji poszukuje akceptowalnego kompromisu pomiędzy zachowaniem wartości aktywów i ograniczeniem wykorzystania środków publicznych a uzyskaniem lepszych warunków dla wierzycieli (klientów) banku, niż uzyskaliby oni w postępowaniu upadłościowym. W przypadku niepowodzenia tych negocjacji wykorzystywane jest inne narzędzie – instytucja pomostowa, do której przenoszone są aktywa i zobowiązania upadającego banku. Bank pomostowy funkcjonuje do czasu znalezienia nabywcy, lecz nie dłużej niż dwa lata (art. 41 ust. 5 BRRD). Powołanie

40 Biorąc pod uwagę niską wartość aktywów w likwidowanej części banku, pozostawienie zobowiązań w podmiocie rezydualnym stanowi właściwie formę „ukrytego *bail-in*”.

41 Pewien wyjątek na tym tle stanowi przymusowa restrukturyzacja duńskich *Andelskassen*, podczas której umorzeniu podlegały również depozyty.

42 Bardzo mocno podkreśla to Asimakopoulos (2019), sugerując przyjęcie odmiennych zasad dla banków detalicznych.

43 Takie podejście jest widoczne m.in. w piśmie Prezesa BFG do Zastępcy RPO: „Możliwość zaspokojenia się z pozostawionych w Idea Banku akcji IGL, jak i innych dostępnych składników majątkowych, wynikać będzie z obowiązujących przepisów, na zasadach wynikających z prawa cywilnego materialnego i procesowego”, <https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/2021-02-09-odpowiedz-na-pismo-rpo.pdf> [dostęp 8.04.2023].

instytucji pomostowej wymaga jednak wyposażenia jej w fundusze własne, które w całości lub części pochodzą ze środków publicznych (art. 40 ust. 2 BRRD). Zwiększenie szans na zależenie nabywcy jest możliwe, o ile bank pomostowy będzie rentowny przy zachowaniu wszystkich wymogów ostrożnościowych nakładanych na banki⁴⁴. Podobnie jak w scenariuszu sprzedaży, implikuje to jednak konieczność pokrycia określonych strat przez wierzycieli banku.

Powodzenie przymusowej restrukturyzacji wymaga sprawnego pokrycia ujawnionych strat oraz kosztów przeprowadzenia *resolution* banku. Bank powinien w tym celu **posiadać wystarczającą wewnętrzną zdolność do pokrycia strat**, opartą na funduszach własnych i zobowiązaniach, kwalifikujących się kontraktowo do umorzenia lub konwersji długu. Ponadto zobowiązania powinny być zaciągnięte od wierzycieli świadomych ryzyka, które podejmują. Oznacza to, że takie instrumenty powinny być łatwo rozpoznawalne przez inwestorów oraz cały sektor finansowy⁴⁵. Pozyskanie przez bank zobowiązań kwalifikowalnych zwiększa pewność prawną i przewidywalność w przymusowej restrukturyzacji. W przypadku banków detalicznych wyemitowanie takich zobowiązań może być jednak kosztowne, a ponadto przyczynić się do zwiększenia ryzyka (Asimakopoulos, 2019). Należy tu zwrócić uwagę, że prawie wszystkie dotychczasowe przypadki przymusowej restrukturyzacji w Unii Europejskiej po wdrożeniu Dyrektywy BRR dotyczyły banków małych i średnich, nieposiadających wymaganej wielkości zobowiązań kwalifikowalnych do umorzenia lub zamiany na kapitał⁴⁶. Skutkowało to koniecznością udziału podmiotów prywatnych (systemów ochrony instytucjonalnej – IPS) lub innych wierzycieli banku w pokrywaniu strat.

Podsumowując, pozytywna ocena przesłanki interesu publicznego tworzy przestrzeń do takich działań, które pozwalają utrzymać wartość aktywów powyżej ich wyceny likwidacyjnej (*gone concern*), ale jednocześnie wymusza pokrycie strat przez umorzenie instrumentów kapitałowych oraz określonych zobowiązań banku⁴⁷. Jest to w pełni akceptowalne pod warunkiem, że umorzeniu podlegają zobowiązania wobec inwestorów, którzy nabyli je ze świadomością tych konsekwencji. W przeciwnym razie mogą się pojawić skargi na wykorzystanie „nieświadomych” klientów przez organ przymusowej restrukturyzacji, a w szczególności

44 Bank pomostowy może okresowo mieć niższe wymogi kapitałowe (art. 41 ust. 1 BRRD).

45 Z jednej strony, nabywcy tych zobowiązań powinni rozumieć i akceptować ryzyko, z drugiej zaś, nabycie tych zobowiązań przez świadomych inwestorów stanowi ważny sygnał dla rynku, że bank ma wewnętrzną zdolność do absorpcji strat, wyższą niż wynikająca z wielkości jego funduszy własnych.

46 Analiza poziomu MREL w bankach jest bardzo ważna dla oceny zdolności sektora bankowego do absorpcji strat, ale zagadnienie to wychodzi poza zakres niniejszej monografii.

47 Nasuwa się tu analogia do ratowania rozbitków z tonącego okrętu przy ograniczonej liczbie miejsc w szalupach. Odpowiednikiem przymusowej restrukturyzacji jest pozostawienie „nadmiarowych” rozbitków na okręcie, co zwiększa szansę pozostałych na uratowanie się. Próba ratowania wszystkich i przeciążenie szalup (odpowiednik likwidacji w postępowaniu upadłościowym) zmniejsza szansę przeżycia.

roszczenie z tytułu wykorzystania przez organy państwowe konsekwencji czynów niedozwolonych (niedopuszczalny *misselling*)⁴⁸. Z tego względu nabywanie zobowiązań kwalifikowalnych do umorzenia lub konwersji na kapitał (w tym obligacji podporządkowanych) przez klientów detalicznych, a zwłaszcza przez konsumentów (osoby fizyczne), jednostki budżetowe i organizacje społeczne, obniża wiarygodność skutecznego przeprowadzenia przymusowej restrukturyzacji (Asimakopoulos, 2018) oraz tworzy presję na organy państwowe do wypłaty rekompensat. Zagadnienie to będzie omówione w dalszej części rozdziału.

Niebagatelne znaczenie dla zachowania wartości aktywów banku ma również czas podjęcia decyzji. Odpowiednio wczesne rozpoczęcie *resolution* pozwala ograniczyć straty ponoszone przez bank, a w konsekwencji zmniejszyć skalę zobowiązań umarzanych lub pozostawianych w likwidowanej części banku. Obecne zapisy Dyrektywy BRR nie wskazują właściwego momentu przeprowadzenia przymusowej restrukturyzacji. Podjęcie takiej decyzji mogłoby ułatwiać wprowadzenie mechanizmów podobnych do przedstawianych wyżej amerykańskich *prompt corrective actions*⁴⁹.

4.4. Wartość aktywów w przymusowej restrukturyzacji banku

Próba odpowiedzi na pytanie, czy zachowanie większej wartości aktywów banku w przymusowej restrukturyzacji pozwala lepiej chronić interesy klientów (weryfikacja hipotezy H2), została już podjęta w podrozdziale 4.3 z wykorzystaniem literatury przedmiotu. Istotne znaczenie ma jednak weryfikacja dokonana za pomocą porównania wartości aktywów oszacowanej dla rzeczywistych przypadków banków na progu upadłości lub zagrożonych upadłością. Negatywna ocena przesłanki interesu publicznego implikuje likwidację niewypłacalnego banku w postępowaniu upadłościowym, bez rozważania alternatywnych ścieżek postępowania. Zwykle nie są wtedy analizowane możliwe skutki podjęcia działań w ramach *resolution*, gdyż zakres

48 Takie skargi zostały złożone w przypadkach banków poddanych przymusowej restrukturyzacji we Włoszech (Banca delle Marche S.p.A., Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio S.C., Cassa di Risparmio di Ferrara S.p.A. i Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti S.p.A.) oraz w Polsce (PBS w Sanoku, Idea Bank S.A. i Getin Noble Bank S.A.).

49 W dwóch ostatnich przypadkach przymusowej restrukturyzacji polskich banków (Idea i Getin Noble) organy nadzoru oraz przymusowej restrukturyzacji (KNF i BFG) w odpowiedzi na skargi klientów sugerowały, że kondycja finansowa banków była powszechnie znana. Klienci banku nie muszą jednak mieć wiedzy na poziomie nadzoru i warto się zastanowić, czy w sytuacji wystąpienia zagrożenia upadłością taki komunikat powinien być upubliczniany przez organ nadzoru.

dostępnych publicznie danych nie pozwala na wiarygodne oszacowanie wartości aktywów w innych scenariuszach przez podmioty zewnętrzne. Z kolei w przypadku przymusowej restrukturyzacji Dyrektywa BRR nakłada obowiązek przeprowadzenia wycen wartości aktywów i zobowiązań banku. Ich celem jest potwierdzenie, że samo wszczęcie *resolution* oraz wybór kombinacji narzędzi jest uzasadniony w kontekście celów przymusowej restrukturyzacji, w tym ochrony deponentów, aktywów i funduszy klientów. Wymagane jest sporządzenie trzech wycen⁵⁰, z których każda ma inny cel, a przy ich wykonywaniu stosowane są odmienne metody. Wyceny te odgrywają główną rolę na kolejnych etapach procesu przymusowej restrukturyzacji. Umożliwiają ocenę, czy bank jest podmiotem na progu upadłości lub zagrożonym upadłością – Wycena 1 (art. 36 ust. 1 BRRD). Determinują sposób postępowania i dobór narzędzi *resolution* oraz zakres i warunki ewentualnych umorzeń lub konwersji zobowiązań w celu pokrycia strat i dokapitalizowania zagrożonego banku – Wycena 2 (art. 36 ust. 4 BRRD). Niezależna wycena jest również wymagana do weryfikacji zabezpieczeń wierzycieli, szczególnie zgodności z zasadą NCWO, jeżeli zastosowany zostanie instrument umorzenia lub konwersji długu, lub zobowiązania pozostaną w likwidowanej części banku – Wycena 3 (art. 74 BRRD).

Europejski Urząd Nadzoru Bankowego opracował standardy techniczne dotyczące wycen na potrzeby *resolution* (EBA, 2017), a dwa lata później dodatkowo podręcznik dla krajowych organów przymusowej restrukturyzacji (EBA, 2019)⁵¹. Podręcznik ten obejmuje wszystkie trzy wyceny wykonywane na potrzeby *resolution*, przy czym koncentruje się głównie na Wycenie 2, sporządzanej w celu wyboru narzędzi przymusowej restrukturyzacji.

Wycena 1 jest sporządzana w celu ustalenia, czy bank jest instytucją będącą na progu upadłości lub zagrożoną upadłością, czyli w celu potwierdzenia spełnienia pierwszej przesłanki warunkującej wszczęcie przymusowej restrukturyzacji. Wycena ta jest przeprowadzana zgodnie z przepisami rachunkowości oraz zasadą ostrożnej wyceny, właściwą dla sporządzania sprawozdań finansowych przez banki (przy założeniu kontynuacji działania) i obliczania regulacyjnych wskaźników adekwatności kapitałowej. W wycenie tej nie są uwzględniane działania, które mogą być podjęte przez organ przymusowej restrukturyzacji. Z przeprowadzonego przeglądu dotychczasowych przypadków wynika, że wartość aktywów banku wyznaczana podczas Wyceny 1 była często niższa od wartości podawanej przez bank w jego ostatnim sprawozdaniu. Występujące różnice wynikały najczęściej z niedoszacowania ryzyka kredytowego przez bank (zbyt niski poziom rezerw celowych) oraz pogłębiających się w czasie strat ponoszonych przez bank.

Wycena 2 jest sporządzana przy podejmowaniu decyzji o przymusowej restrukturyzacji, w celu dokonania wyboru narzędzi i uzasadnienia podejmowanych

50 W angielskim tekście BRRD stosowany jest termin *valuation*. W tekście polskojęzycznym pojęcie to jest tłumaczone jako „wycena”, natomiast w ustawie o BFG jako „oszacowanie”.

51 SRB opracowała odrębne zasady dla wycen dokonywanych w prowadzonych przez nią przypadkach *resolution*.

działań. W szczególności wycena ta jest wykorzystywana do określenia zakresu ewentualnych umorzeń lub konwersji zobowiązań do pokrycia strat lub odtworzenia funduszy własnych banku (rekapitalizacja). Wycena ta jest najbardziej skomplikowana technicznie i ma największy wpływ na przebieg procesu *resolution*. Sposób jej przeprowadzenia może odbiegać od zasad rachunkowości przewidzianych dla banków, gdyż jej celem jest określenie wartości rynkowej aktywów i zobowiązań, co jest szczególnie istotne przy sprzedaży banku lub jego części innemu podmiotowi działającemu na rynku (art. 36 BRRD). W każdym przypadku wycena ta powinna być oparta na ostrożnych i realistycznych założeniach, aby uniknąć niedoszacowania strat i zastosowania zbyt wąskiego zakresu umorzeń⁵². W sytuacji braku czasu na dokonanie pełnej wyceny, Dyrektywa BRR dopuszcza wykonanie wstępnej wyceny (zgodnej z regułami dla Wyceny 2) w celu wyboru narzędzi i ścieżki postępowania. W przypadkach dokonania wstępnej Wyceny 2 jest ona przeprowadzana ponownie, w pełnym zakresie, po uruchomieniu procesu *resolution*. W ramach Wyceny 2 dokonywana jest także wstępna weryfikacja spełnienia zasady NCWO, która finalnie realizowana jest podczas Wyceny 3.

Wycena 3 wykonywana jest już po uruchomieniu przymusowej restrukturyzacji. Głównym celem tej wyceny jest weryfikacja zabezpieczeń chroniących akcjonariuszy i wierzycieli banku przed nadmiernymi negatywnymi skutkami podjętych działań, a w szczególności zbadanie, czy w przypadku każdego akcjonariusza lub wierzyciela została zachowana zasada NCWO. W ramach tej wyceny zostaje również określona wysokość rekompensaty w przypadku załamania zasady NCWO. Z tego względu musi ona opierać się na scenariuszach upadłości odzwierciedlających obowiązujące prawo i praktykę w zakresie upadłości. Wycena 3 jest sporządzana przy założeniu braku kontynuacji działalności (*gone concern*). W tym przypadku szacuje się zdyskontowaną wartość przepływów pieniężnych, których wystąpienia można by racjonalnie oczekiwać w trakcie postępowania upadłościowego właściwego dla banków⁵³. Ten „hipotetyczny” wynik jest następnie porównywany z wartościami otrzymanymi przez wierzycieli i akcjonariuszy w ramach przeprowadzanego *resolution*. Inaczej mówiąc, podczas tej wyceny porównywane są kwoty, które wierzyciele mają otrzymać w ramach przymusowej restrukturyzacji (są to wartości *ex post* określane po przeprowadzeniu *resolution*), z szacunkowym wynikiem wynikającym z hipotetycznego postępowania upadłościowego (*ex ante*).

52 Takie niedoszacowanie i konieczność rozszerzenia zakresu umorzeń (lub zobowiązań pozostających w podmiocie rezydualnym) w trakcie przymusowej restrukturyzacji mogłoby w znacznym stopniu podważyć zaufanie do organu przymusowej restrukturyzacji i przeszkodzić skutecznemu przeprowadzeniu *resolution*.

53 Podobnie jak poprzednie wyceny, Wycena 3 powinna być oparta na realnych założeniach oraz odzwierciedlać niepewności i wszelkie braki odpowiednich informacji lub inne napotkane problemy. Powinna być także uzupełniona o analizę wrażliwości.

W literaturze można spotkać krytyczne opinie na temat systemu wycen wprowadzonego przez BRRD (Hellwig, 2018; Lastra i Olivares-Caminal, 2018). Autorzy zwracają uwagę, że w przypadku aktywów, które nie są przedmiotem obrotu na rynkach, ocena ryzyka i kosztów zbycia, wynikających z ich ograniczonej płynności, ma w istotnym stopniu charakter arbitralny. Wątpliwości budzi także sposób weryfikacji zasady NCWO, gdyż w ramach standardowego postępowania upadłościowego wypłaty dla wierzycieli są określane dopiero *ex post*. W czasie przeprowadzania przymusowej restrukturyzacji wartości te nie są znane i często są trudne do wiarygodnego oszacowania *ex ante*. Warto też zwrócić uwagę na istotnie odmienne założenia przy sporządzaniu wycen (w Wycenie 2 uwzględniona jest okoliczność wszczęcia *resolution*, czego brak w Wycenie 1, a Wycena 3 nie uwzględnia informacji, które stały się dostępne w okresie pomiędzy podjęciem decyzji o przymusowej restrukturyzacji a dokonaniem tej wyceny). Przywołani wyżej autorzy podnoszą również kwestię presji czasu przy sporządzaniu wycen, która może być istotnym czynnikiem obniżającym ich wiarygodność⁵⁴. Zaznaczają jednak, że chociaż zapewnienie dłuższego czasu na dokonanie wycen może poprawić jakość dostępnych informacji, to nie zapewnia wyeliminowania subiektywności i arbitralności.

Obserwowaną praktyką jest powierzenie sporządzenia wszystkich trzech wycen jednemu podmiotowi, działającemu na zlecenie krajowego organu przymusowej restrukturyzacji. Nie kwestionując kompetencji ani niezależności ekspertów odpowiedzialnych za poszczególne wyceny, trudno nie zauważyć, że wynik Wyceny 3, skutkujący koniecznością wypłacenia rekompensat dla wierzycieli, w znacznym stopniu podważałby działania podejmowane na podstawie Wyceny 2, determinującej zakres zobowiązań podlegających umorzeniu lub pozostawienia ich w likwidowanej części banku. Z tego powodu wydaje się, że obowiązek powierzenia Wyceny 3 podmiotowi, który nie uczestniczył w Wycenie 2, miałby istotne znaczenie dla wyeliminowania pokusy nadużycia przez podmioty dokonujące wyceny oraz zwiększenia zaufania wierzycieli banku do prezentowanych wycen i działań podejmowanych na ich podstawie.

Pomimo tych zastrzeżeń wyceny sporządzone na zlecenie organów przymusowej restrukturyzacji zostały wykorzystane do weryfikacji hipotezy H2 w jej części dotyczącej oceny stopnia zachowania wartości aktywów banku w przymusowej restrukturyzacji oraz postępowaniu upadłościowym. Niestety praktyką stosowaną przez organy przymusowej restrukturyzacji jest niepublikowanie wyników tych wycen. Takie zachowanie organu *resolution*, ograniczające dostęp do tych informacji w trakcie podejmowanych działań, może być motywowane chęcią ich

54 W praktyce trudno jest przygotować wycenę i podjąć decyzję o naprawie instytucji o złożonej strukturze w krótkim czasie. W rzeczywistości wydaje się bardziej prawdopodobne, że ogólne (techniczne) plany rozwiązania sytuacji kryzysowej w banku wraz ze wstępnymi wycenami są przygotowywane wcześniej, bez presji czasu, a po podjęciu decyzji dokonuje się jedynie niezbędnych korekt.

szybkiego zakończenia, bez tracenia czasu na wyjaśnianie wątpliwości, i przez to zrozumiałe. W przypadku wątpliwości, czy wycena spełnia te wszystkie warunki, a także w przypadku rozbieżności ocen dokonywanych przez różne podmioty, ujawnienie wyceny może być wykorzystane do wszczęcia postępowania sądowego przeciw organowi przymusowej restrukturyzacji. Ponadto podważanie tych wycen w debacie toczącej się publicznie, gdy zgłaszający zastrzeżenia nie mają możliwości samodzielnego ich zweryfikowania, może ograniczać zaufanie do organów państwowych oraz innych podmiotów zaangażowanych w przymusową restrukturyzację (np. banków przejmujących). Z kolei upublicznienie tych wycen po zakończeniu przymusowej restrukturyzacji byłoby jednak bardzo istotne dla możliwości oceny decyzji i działań organu, a tym samym dla wiarygodności procesu *resolution*. W szczególności mogłoby się przyczynić do wsparcia organu przymusowej restrukturyzacji i zniechęcenia wierzycieli do podejmowania kroków prawnych w sytuacji ostrożnej, realistycznej oraz dobrze uzasadnionej wyceny (de Groen, 2018).

Bouvard i in. (2015) na podstawie modelu teoretycznego stwierdzili, że zwiększenie przejrzystości podczas kryzysów zwiększa stabilność systemu bankowego i ogranicza zjawisko masowego wycofywania depozytów, z kolei trwałe zwiększenie przejrzystości może mieć destabilizujący wpływ w okresach wzrostu gospodarczego. Autorzy postawili tezę, że polityka informacyjna organów państwowych odpowiedzialnych za stabilność systemu finansowego powinna być uzależniona od stanu gospodarki.

Znamienne jest podejście SRB, która opublikowała tylko niektóre fragmenty raportów z Wycen 1 i 2 dla Banco Popular Español S.A. Według komunikatu SRB niejawnie części zawierały informacje, których ujawnienie mogłoby naruszyć ochronę interesów publicznych w odniesieniu do polityki finansowej, monetarnej lub gospodarczej, naruszyć interesy handlowe banku i jego nabywcy, a także wpłynąć na proces Wyceny 3⁵⁵.

W trakcie powstawania niniejszej monografii dostępne były jedynie wyceny wykonane na zlecenie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego dla czterech banków w Polsce oraz wyceny aktywów duńskiego banku Andelskassen J.A.K. Slagelse. Dla tych przypadków porównane zostały wartości aktywów banku, dokonane w trzech kolejnych wycenach w odniesieniu do wartości bilansowych prezentowych przez bank w ostatnim raporcie przed decyzją o przymusowej restrukturyzacji (tab. 4.1 i rys. 4.1). Wartości uzyskane w Wycenie 1 są o ok. 2–3% niższe od wielkości raportowanych przez banki w ostatnim sprawozdaniu finansowym przed decyzją o *resolution*. Wyjątkiem jest tutaj Bank Spółdzielczy w Przemkowie, dla którego różnica ta wynosi 6%⁵⁶. Informacje zawarte w raportach z wycen wskazują, że obniżenie

55 Komunikat SRB, *The Single Resolution Board releases the non-confidential version of documents related to the resolution of Banco Popular*, <https://www.srb.europa.eu/en/node/483> [dostęp 20.12.2023].

56 Kwestia ta jest szerzej przedstawiona w rozdziale 5.

wartości aktywów w Wycenie 1 jest skutkiem przyjęcia przez podmiot wyceniający wyższego poziomu rezerw celowych na ryzyko kredytowe. Raporty z Wyceny 2 przedstawiały zwykle zróżnicowane wartości aktywów, odpowiadające zastosowaniu różnych scenariuszy postępowania i wyboru zarządcy. Wartości przedstawione w tabeli 4.1 oraz na rysunku 4.1 odnoszą się do działań wybranych przez organ przymusowej restrukturyzacji i następnie zrealizowanych. W raportach z Wyceny 3 (zakładającej likwidację w postępowaniu upadłościowym) prezentowano także zróżnicowane wartości, najczęściej odnoszące się do bardziej i mniej optymistycznej prognozy dotyczącej postępowania upadłościowego. Wartości te różniły się założeniami dotyczącymi czasu potrzebnego do spieniężenia aktywów upadłego banku i wynikającymi stąd różnicami w kosztach przeprowadzenia likwidacji. Na wykresie (rys. 4.1) przedstawiono najbardziej optymistyczną (najwyższą) wartość aktywów w Wycenie 3 spośród scenariuszy zamieszczonych w raportach. W każdym prezentowanym przypadku wartość ta jest znacząco niższa od wartości aktywów w przymusowej restrukturyzacji uzyskanej w Wycenie 2. Warto zwrócić uwagę, że brak istotnej nadwyżki Wyceny 2 nad Wyceną 3 nie stanowiłby jednoznacznej przesłanki do likwidacji banku w postępowaniu upadłościowym. Decyzja o przymusowej restrukturyzacji musiałaby jednak zostać poparta innymi argumentami (jak stabilność sektora), na tyle mocnymi, by wypłata rekompensat wierzycielom, w efekcie złamania zasady NCWO, była uzasadniona interesem publicznym.

Tabela 4.1. Wartość aktywów banków w kolejnych wycenach (w mln PLN dla banków polskich, w mln DKK dla Andelskassen)

Bank	Wartość bilansowa	Podmiot wyceniający	Wycena 1	Wycena 2*	Wycena 3**
PBS w Sanoku^a	2 904,30	PWC Advisory sp. z o.o.	2 837	2 714	2 504
BS w Przemkowie^b	111,02	Deloitte Advisory sp. z o.o. sp. k.	104	110	83
Idea Bank^c	15 013,14	PWC Advisory sp. z o.o.	14 691	14 716	11 989
Getin Noble Bank^d	44 679,73	Deloitte Advisory sp. z o.o. sp. k.	43 453	38 267	34 491
Andelskassen J.A.K. Slagels^e	n/a	PWC Advisory sp. z o.o.	236	198	151

* Przy realizacji wybranej ścieżki przymusowej restrukturyzacji.

** Przy założeniu bardziej optymistycznego scenariusza.

^a Raporty z wycen dla PBS w Sanoku: <https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/raport-z-oszacowania-1.pdf> [dostęp 8.04.2023]; <https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/raport-oszacowanie-2.pdf> [dostęp 8.04.2023]; <https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/raport-oszacowanie-2-uzupelnienie.pdf> [dostęp 8.04.2023]; <https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/pbs-oszacowanie-3.pdf> [dostęp 8.04.2023].

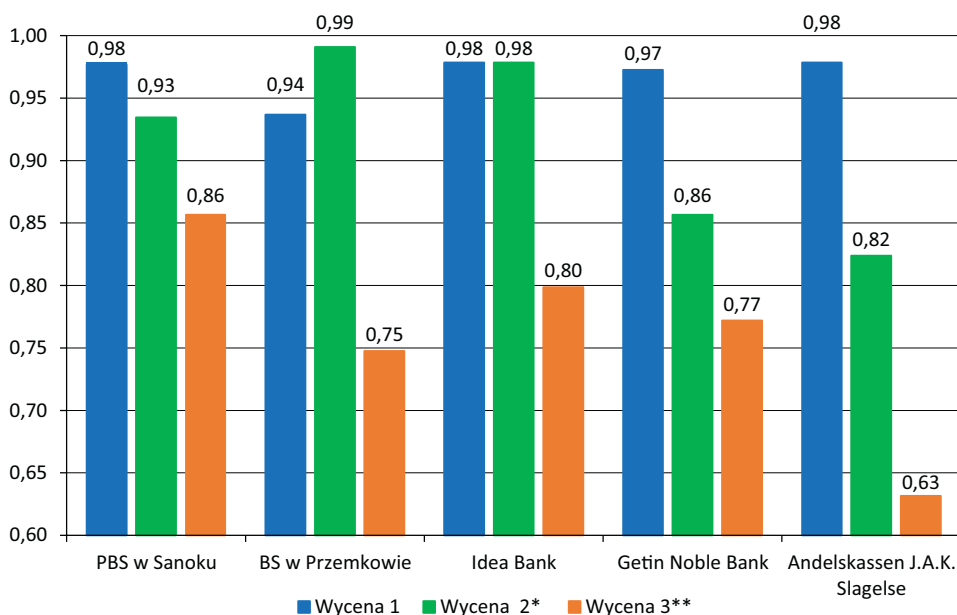
^b Raporty z wycen dla PBS w Przemkowie: <https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/raport-z-oszacowania1-1.pdf> [dostęp 8.04.2023]; <https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/raport-z-oszacowania2-1.pdf> [dostęp 8.04.2023]; <https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/raport-oszacowanie-3.pdf> [dostęp 8.04.2023].

^c Raporty z wycen dla Idea Banku S.A.: <https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/raport-z-oszacowania-1-1.pdf> [dostęp 8.04.2023]; <https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/raport-z-oszacowania-2.pdf> [dostęp 8.04.2023]; <https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/raport-z-oszacowania-3.pdf> [dostęp 8.04.2023].

^d Raporty z wycen dla Getin Noble Banku S.A.: <https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/oszacowanie1-1.pdf> [dostęp 8.04.2023]; <https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/oszacowanie2-1.pdf> [dostęp 8.04.2023]; <https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/oszacowanie3-do-publ.pdf> [dostęp 15.12.2023].

^e Raporty z wycen dla Andelskassen J.A.K. Slagelse: https://www.fs.dk/media/2008/presseplus11plus-lusvurderingsrapport_af_andelskassen_jak_slagelse_underskrevet.pdf [dostęp 23.03.2023]; https://www.fs.dk/media/1078/jak_halvaarsrapport_2016.pdf [dostęp 23.03.2023].
n/a – brak danych

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów z wycen upubliczniczonych przez BFG i Finansielt Stabilitet.



* Przy realizacji wybranej ścieżki przymusowej restrukturyzacji.

** Przy założeniu bardziej optymistycznego scenariusza.

Rysunek 4.1. Porównanie wartości aktywów uzyskanych w poszczególnych wycenach z wartością bilansową

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów z wycen upubliczniczonych przez BFG i Finansielt Stabilitet.

Uwzględniając przedstawione powyżej zastrzeżenia co do procesu tych wycen, można sformułować wniosek, że podjęte w tych przypadkach działania przyczyniły się do zachowania większej wartości aktywów banków, zwiększając w ten sposób zakres dostępnych do zrealizowania zobowiązań banków i roszczeń wobec nich.

Dodatkowym przyczynkiem jest pokrycie części strat z funduszu przymusowej restrukturyzacji. Prezentowane wartości pozwalają na pozytywną weryfikację hipotezy H_2 w przypadku czterech analizowanych wyżej banków.

Brak dostępnych raportów z wycen dla większości banków poddanych przymusowej restrukturyzacji skłonił do podjęcia próby weryfikacji hipotezy H_2 z wykorzystaniem przedstawionego poniżej modelu wyboru wariantu *resolution*, osadzonego w ramach prawnych BRRD, ale wzorowanego na zasadzie minimalizacji kosztów, analogicznej do stosowanej przez amerykański FDIC. Prezentowany model pozwala na porównanie kosztów, jakie ponoszą wierzyciele banku i fundusze publiczne (fundusz przymusowej restrukturyzacji i fundusz gwarantowania depozytów), dla wybranych wariantów postępowania z bankiem na progu upadłości lub zagrożonego upadłością (FOLTF). W proponowanym podejściu założono, że rozpatrywany bank jest zbyt mały, aby jego upadłość stwarzała zagrożenie dla stabilności sektora bankowego oraz systemu gwarantowania depozytów. Ponadto bank ten nie pełni funkcji krytycznych⁵⁷. W takim przypadku działanie w interesie publicznym może zostać uzasadnione ochroną funduszy publicznych lub ochroną środków klientów (art. 31 BRRD). Konsekwencją negatywnej oceny przesłanki interesu publicznego jest likwidacja banku w postępowaniu upadłościowym. Z kolei w przypadku oceny pozytywnej bank zostaje poddany przymusowej restrukturyzacji, przy czym ze względu na wielkość banku przyjmuje się alternatywne wykorzystanie wyłącznie dwóch narzędzi, tj. przejęcia banku przez inny podmiot działający na rynku oraz utworzenia banku pomostowego⁵⁸. Dla obu narzędzi model uwzględnia możliwość pozostawienia określonych aktywów i zobowiązań w likwidowanej części banku (podmiocie rezydualnym), co oznacza częściowe przejęcie.

Przy konstrukcji modelu przyjęte zostały ramy analityczne, które zaproponowali White i Yorulmazer (2014). Oznaczało to przyjęcie dwóch założeń:

- w każdej chwili t poprzedzającej uznanie banku za FOLTF i podjęcie decyzji przez organ przymusowej restrukturyzacji, bank finansuje swoje aktywa A_t depozytami gwarantowanymi (przez publiczny system gwarantowania depozytów) D_t , innymi zobowiązaniami U_t (w tym depozytami niegwarantowanymi) oraz kapitałem własnym;

57 Zakładamy, że zagrożony upadłością bank nie jest na tyle duży ani wyspecjalizowany w obsłudze określonych transakcji w takim stopniu, aby inne podmioty miały znaczące trudności z przejęciem tej obsługi.

58 Model obejmuje też częściowe przejęcie i likwidację podmiotu rezydualnego, w którym pozostają aktywa bez wartości (w praktyce mogą to być także aktywa o wartości trudnej do określenia, np. ze względu na roszczenia sporne) oraz część zobowiązań niegwarantowanych.

- wartość bieżąca kapitału własnego E_t jest tożsama z wartością aktywów netto, tj. wartością aktywów pomniejszoną o wartość zobowiązań, tj. $E_t = A_t - (D_t + U_t)$. Aktywa banku są obciążone ryzykiem i mogą ulegać deprecjacji w trakcie działania banku oraz w wyniku decyzji podejmowanych przez organ przymusowej restrukturyzacji.

Aktywa	Pasywa
Aktywa obciążone ryzykiem A_t	Depozyty gwarantowane D_t
	Zobowiązania niegwarantowane U_t
	Kapitał E_t

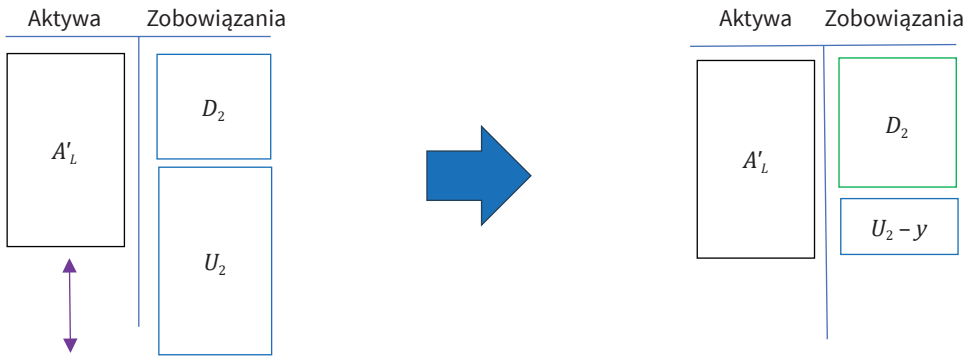
W zaproponowanym modelu wpisano mechanizm pokrywania strat właściwy dla wskazanych narzędzi *resolution*. Przy określeniu kosztów postępowania przyjęto, że udział podmiotów prywatnych zostanie uwzględniony przez zwiększenie wartości aktywów banku o wysokość dotacji lub pomniejszenie kosztów wyliczonych dla wariantu bez wsparcia podmiotu prywatnego. Łączne koszty ponoszone przez fundusze publiczne (fundusz przymusowej restrukturyzacji i fundusz gwarantowania depozytów) oraz koszty ponoszone przez wierzycieli (klientów) banku są zmiennymi w modelu, oznaczonymi odpowiednio przez x i y . Przyjęto, że w chwili t_1 (na dzień sporządzenia Wyceny 1) wartość aktywów wynosi A_1 , Wycena 2 dokonywana jest w czasie t_2 , a wartość aktywów oszacowana w tej wycenie wynosi $A_2 \leq A_1$. Jeżeli wartość kapitału własnego oszacowana w Wycenie 1 jest ujemna, bank jest uznawany za FOLTF, a organ przymusowej restrukturyzacji podejmuje decyzję o dalszych działaniach⁵⁹.

a) Likwidacja w postępowaniu upadłościowym

Konsekwencją podjęcia decyzji o likwidacji banku w postępowaniu upadłościowym (czyli negatywnej oceny przesłanki interesu publicznego) jest deprecjacja aktywów, które przyjmują wtedy wartość likwidacyjną $A_L \leq A_2$. Ponadto koszty postępowania likwidacyjnego dodatkowo zmniejszają kwotę dostępną do spłaty zobowiązań A'_L (ustalaną podczas Wyceny 3)⁶⁰, czyli $A'_L < A_L$, co można wyrazić wskaźnikiem deprecjacji oznaczonym jako l^* , $A'_L = (1 - l^*)A_2$. W przypadku likwidacji banku podział kosztów pomiędzy wierzycieli i fundusze publiczne jest jednoznacznie ustalony. Strata pokrywana jest przez umarzanie roszczeń wierzycieli niegwarantowanych (rys. 4.2) do wysokości $y = \min [U_2, (D_2 + U_2 - A'_L)^+]$.

59 Może być także uznany za FOLTF, jeżeli nie spełnia norm prowadzenia działalności (np. gdy kapitał jest dodatni, ale mniejszy niż minimalne wymogi).

60 Wstępna ocena wartości likwidacyjnej banku i kosztów postępowania upadłościowego jest dokonywana w ramach Wyceny 2.



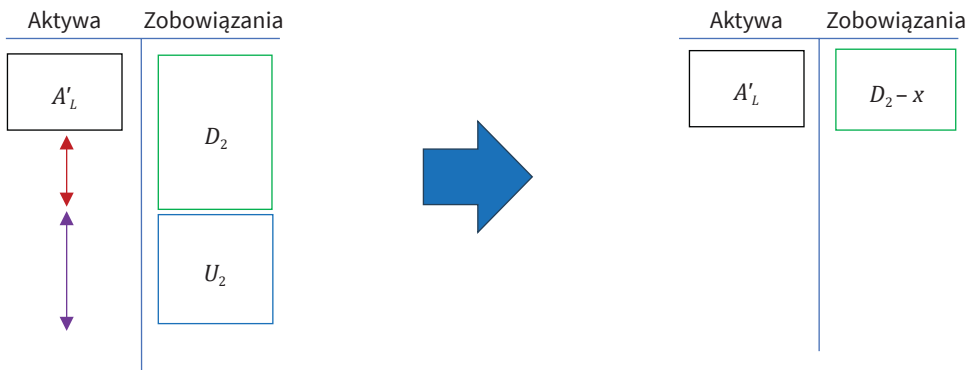
Legenda:

A'_L – wartość likwidacyjna aktywów pomniejszona o koszty postępowania upadłościowego
 D_2, U_2 – wartości, odpowiednio, depozytów gwarantowanych i pozostałych zobowiązań (według Wyceny 2)

y – kwota umorzonych zobowiązań

Rysunek 4.2. Likwidacja banku w postępowaniu upadłościowym (wielkość straty nie narusza depozytów gwarantowanych)

Źródło: opracowanie własne.



Legenda:

A'_L – wartość likwidacyjna aktywów pomniejszona o koszty postępowania upadłościowego
 D_2, U_2 – wartości, odpowiednio, depozytów gwarantowanych i pozostałych zobowiązań (według Wyceny 2)

x – wkład od funduszy publicznych (funduszu przymusowej restrukturyzacji i funduszu gwarantowania depozytów)

y – kwota umorzonych zobowiązań

Rysunek 4.3. Likwidacja banku w postępowaniu upadłościowym (wielkość straty narusza depozyty gwarantowane)

Źródło: opracowanie własne.

Jeżeli umorzenie wszystkich zobowiązań niegwarantowanych nie jest wystarczające, to brakująca kwota w wysokości $x = (D_2 - A'_L)^+$ pochodzi ze środków funduszu gwarantowania depozytów (rys. 4.3)⁶¹. W modelu przyjęto, że wartość depozytów gwarantowanych i innych zobowiązań banku na dzień Wyceny 2 (odpowiednio D_2 oraz U_2) jest równa wartościom wynikającym ze zgłaszanych roszczeń⁶².

b) Przejęcie przez inny podmiot

W przypadku pozytywnej oceny przesłanki interesu publicznego i w konsekwencji wszczęcia przymusowej restrukturyzacji następuje przejęcie banku przez inny podmiot działający na rynku lub tworzony jest bank pomostowy. Proponowany model uwzględnia, w przypadku obu narzędzi, możliwość pozostawienia pewnej części aktywów i zobowiązań w likwidowanej części banku. Bez istotnej utraty ogólności można przyjąć, że aktywa pozostałe w części likwidowanej są bezwartościowe, wartość aktywów przenoszonych do podmiotu przejmującego lub banku pomostowego jest zatem równa A_2 , tj. wartości uzyskanej w Wycenie 2. W podmiocie rezydualnym może też pozostać część zobowiązań niegwarantowanych. Ze względu na przyjętą zerową wartość aktywów w tym podmiocie wierzyciele, których zobowiązania pozostały w likwidowanej części banku, nie odzyskują żadnej kwoty, co jest równoważne umorzeniu tych zobowiązań.

W przymusowej restrukturyzacji podział kosztów pomiędzy wierzycieli i fundusze publiczne nie jest już jednoznaczny. Organ *resolution* ma możliwość ingerowania i w konsekwencji decydowania, w pewnych granicach, o zakresie udziału wierzycieli w pokryciu strat⁶³. Koszty ponoszone przez wierzycieli mają dolne i górne ograniczenie $y \in [y_{min}, y_{max}]$. Ograniczenie dolne wynika z art. 44 ust. 4 BRRD⁶⁴ i wynosi $y_{min} = 0,08 (D_2 + U_2 + E_1)$, z kolei górne ograniczenie jest bezpośrednią konsekwencją zasady NCWO, $y_{max} = \min[U_2 + U_2 - A'_L]^+$. W zapisach ust. 5 art. 44 BRRD jest zawarte także górne ograniczenie dotacji na pokrycie strat pochodzącej ze środków zgromadzonych w funduszu restrukturyzacji – do kwoty $0,05 \cdot (D_2 + U_2 + E_1)$, oraz dotacji z funduszu gwarantowania depozytów – do kwoty $(D_2 - A_2)^+$. Łączny udział środków pochodzących z funduszy publicznych w pokryciu strat banku nie może zatem przekroczyć kwoty

61 Fundusz gwarantowania depozytów wypłaca całą kwotę depozytów gwarantowanych, natomiast w postępowaniu upadłościowym jego roszczenia wobec likwidowanego podmiotu mają priorytet przed roszczeniami klientów banku i dlatego może on odzyskać środki do wysokości A'_L .

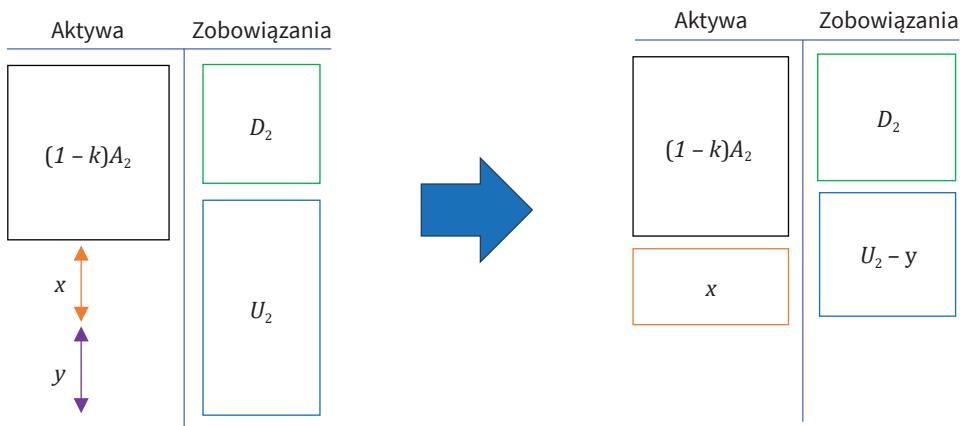
62 Wycena 1 i Wycena 2 dokonywane są zwykle dla stanu bilansu banku w tym samym dniu, który powinien być bliski dacie wszczęcia działań.

63 Na przykład w drodze wyłączenia określonych zobowiązań z umorzeń (art. 44 ust. 3 i 4 BRRD).

64 Jeżeli jakiegokolwiek zobowiązania banku podlegają wyłączeniu z udziału w pokrywaniu strat, to wykorzystanie środków publicznych w celu pokrycia strat jest uwarunkowane udziałem wierzycieli w pokrywaniu tych strat w wysokości co najmniej 8% zobowiązań banku, w tym funduszy własnych.

$x_{max} = 0,05 \cdot (D_2 + U_2 + E_1) + (D_2 - A_2)^+$. Ograniczenie to nie dotyczy jednak innych wydatków ponoszonych w ramach przymusowej restrukturyzacji, w szczególności wkładu wnoszonego z funduszu restrukturyzacji na utworzenie kapitału banku pomostowego.

Decyzja o wykorzystaniu przejścia banku jako narzędzia *resolution* wymaga zgody podmiotu przejmującego oraz akceptacji wyceny przejmowanych aktywów i zobowiązań. Podstawowym warunkiem takiej zgody jest nieujemna wartość aktywów netto (*net asset value* – NAV) po uwzględnieniu kosztów relokacji oraz pokryciu strat w drodze umorzenia zobowiązań wierzycieli y i dotacji ze środków publicznych x (rys. 4.4)⁶⁵.



Legenda:

A_2, D_2, U_2 – wartości, odpowiednio, aktywów, depozytów gwarantowanych i pozostałych zobowiązań w Wycenie 2

x – wkład od funduszy publicznych (funduszu przymusowej restrukturyzacji i funduszu gwarantowania depozytów)

y – kwota umorzonych zobowiązań

Rysunek 4.4. Przejście banku przez inny podmiot

Źródło: opracowanie własne.

65 W ramach negocjacji z podmiotem przejmującym organ *resolution* może zdecydować, które aktywa i zobowiązania nie zostaną przejęte, co ma istotny wpływ na wartość przejmowanych aktywów netto. Ponadto koszty relokacji mogą uwzględniać różnicę w ocenie ryzyka aktywów dokonywaną przez organ *resolution* oraz przez podmiot przejmujący. W przypadku wystąpienia takiej różnicy organ *resolution* może zdecydować, że dotacja z funduszu przymusowej restrukturyzacji zostanie uzupełniona o zobowiązanie funduszu do pokrycia przyszłych strat. Bez utraty ogólności w modelu przyjęto, że oba warunki są zawarte w kosztach relokacji, tj. podmiot przejmuje część aktywów, a ich wartość jest pomniejszona o wartość oczekiwaną gwarancji.

W modelu założono, że koszty relokacji są proporcjonalne do wartości aktywów w Wycenie 2 (kA_2), zatem wartość przejmowanych aktywów wynosi $(1 - k)A_2$, gdzie k jest wskaźnikiem deprecjacji aktywów, analogicznym do wskaźnika przyjętego w postępowaniu upadłościowym. Założenie to może być wyrażone w postaci równania $(1 - k)A_2 + x = D_2 + U_2 - y$, z którego wynika formuła określająca łączną kwotę kosztów ponoszonych przez wierzycieli banku oraz fundusze publiczne $x + y = D_2 + U_2 - (1 - k)A_2$. Organ przymusowej restrukturyzacji ma nadal wpływ na podział kosztów, ograniczony wartościami określonymi w art. 44 BRRD. Wielkość kosztów ponoszonych przez fundusze publiczne jest konsekwencją zakresu umorzeń ustalonego przez organ *resolution*⁶⁶ i wynosi $x = D_2 + U_2 - (1 - k)A_2 - y$, zatem przymusowa restrukturyzacja z zastosowaniem przejścia jest wykonalna, jeżeli przy zachowaniu opisanych wyżej ograniczeń na x oraz t_1 można znaleźć wartości spełniające powyższe równania.

c) Bank pomostowy

W przypadku utworzenia banku pomostowego założono brak kosztów relokacji, co znaczy, że aktywa przeniesione do banku pomostowego utrzymują wartość A_2 zgodną z Wyceną 2. Podobnie jak w przypadku przejścia banku, umorzenie zobowiązań oraz środki z funduszy publicznych powinny zapewnić co najmniej zerową wartość aktywów netto (NAV), czyli zapewnić pokrycie strat i dodatkowo pozwolić na utworzenie kapitału banku pomostowego. Kapitał banku pomostowego jest tworzony ze środków pochodzących z funduszu przymusowej restrukturyzacji, a jego wysokość powinna zapewnić spełnienie wymogów kapitałowych określonych przez organ nadzoru nad bankami⁶⁷. W prezentowanym modelu wymóg kapitałowy jest określany jako minimalna wysokość wskaźnika dźwigni c , tj. $cA_p \leq E_p$, gdzie A_p i E_p to, odpowiednio, aktywa i kapitał banku pomostowego⁶⁸. Aktywa banku pomostowego są utworzone z aktywów banku poddanego przymusowej restrukturyzacji oraz wkładu wnoszonego ze środków funduszu restrukturyzacji i funduszu gwarantowania depozytów (o łącznej wartości x). Wkład ten służy do utworzenia kapitału banku pomostowego E_p oraz zniwelowania straty banku (pokrytej częściowo przez umorzenie zobowiązań lub pozostawienie ich w podmiocie rezydualnym). Umorzenie i pozostawienie zobowiązań banku w części ulegającej likwidacji pomniejszają zobowiązania banku pomostowego (rys. 4.5).

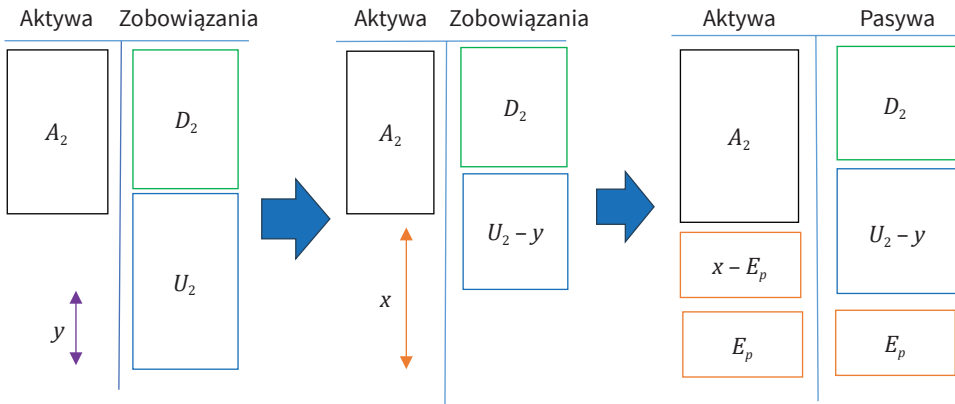
⁶⁶ Dla ścisłości, z uwzględnieniem zobowiązań pozostałych w podmiocie rezydualnym.

⁶⁷ Dotychczasowa praktyka pokazuje, że dla banków pomostowych wymogi kapitałowe ustalone są na niższym poziomie, w porównaniu z innymi podmiotami sektora. Uzasadnieniem są ograniczenia w działalności takiego banku i prawa właścicielskie organu publicznego.

⁶⁸ Takie założenie możemy wprowadzić bez utraty ogólności, nawet gdy wymóg kapitałowy będzie określony w inny sposób, np. przez wymagany poziom współczynnika wypłacalności uwzględniającego aktywa obciążone ryzykiem (*total risk exposure* – TRE). Wymagany poziom wskaźnika dźwigni jest wtedy różnowartościową funkcją współczynnika wypłacalności, a pośrednio funkcją poziomu ryzyka w banku, czyli $c = c(\text{ryzyko})$.

Aktywa	Pasywa
Aktywa banku A_2	Depozyty gwarantowane D_2
Dotacja na pokrycie strat $(x - E_p)$	Zobowiązania niegwarantowane $U_2 - y$
Środki wniesione jako kapitał E_p	Kapitał E_p

Aktywa banku pomostowego wynoszą zatem $A_2 + x = A_2 + E_p + (x - E_p)$, a pasywa po wniesieniu kapitału E_p oraz umorzeniu zobowiązań w kwocie y przyjmują wartość $D_2 + U_2 - y + E_p$. Zdefiniowany wcześniej wymóg kapitałowy odnoszący się do poziomu aktywów banku pomostowego $cA_p \leq E_p$ można wyrazić jako $c(A_2 + x) \leq E_p$ lub $c^*A_2 \leq E_p$, gdzie $c^* = \frac{c}{1-c}$. Z porównania aktywów i pasywów banku pomostowego uzyskuje się wzór na łączną kwotę kosztów ponoszonych przez wierzycieli banku i mechanizm przymusowej restrukturyzacji $x + y = D_2 + U_2 - (1 - c^*)A_2$. Wartość współczynnika c^* , wynikająca z wymogów kapitałowych dla banku pomostowego, jest w modelu równoważna wskaźnikowi deprecjacji aktywów, występującemu w poprzednich wariantach. Pozwala to, w każdym z rozpatrywanych scenariuszy, wyrazić ponoszone koszty wzorami o identycznej strukturze, w których łączne koszty (ponoszone przez wierzycieli oraz środki publiczne) zależą od wielkości wskaźnika deprecjacji aktywów banku (tab. 4.2).



Legenda:

A_2, D_2, U_2 – wartości, odpowiednio, aktywów, depozytów gwarantowanych i pozostałych zobowiązań w Wycenie 2

E_p – wymagana wielkość kapitału banku pomostowego

x – wkład od funduszy publicznych (funduszu przymusowej restrukturyzacji i funduszu gwarantowania depozytów)

y – kwota umorzonych zobowiązań.

Rysunek 4.5. Utworzenie banku pomostowego

Źródło: opracowanie własne.

W przypadku likwidacji banku wysokość tego wskaźnika jest konsekwencją faktu, że wartość likwidacyjna aktywów banku (*gone concern*) jest niższa od ich wyceny rynkowej w funkcjonującym podmiocie (*going concern*) oraz kosztów postępowania likwidacyjnego. Z kolei w przymusowej restrukturyzacji z zastosowaniem przejęcia banku koszty relokacji i inne warunki stawiane przez podmiot przejmujący, dotyczące braku zgody na przejęcie określonych pozycji, mają podobny wpływ. W przypadku powołania banku pomostowego takie warunki nie pojawiają się⁶⁹, ale występuje dodatkowy koszt w postaci wkładu na utworzenie kapitału takiego banku, co w prezentowanym modelu stanowi odpowiednik pomniejszenia wartości aktywów banku.

Tabela 4.2. Porównanie kosztów w likwidacji oraz w wybranych ścieżkach przymusowej restrukturyzacji

Ścieżka	Likwidacja w postępowaniu upadłościowym	Przejęcie przez inny podmiot	Utworzenie banku pomostowego
Wartość aktywów	Wartość likwidacyjna pomniejszona o koszty postępowania upadłościowego $(1 - l^*)A_2$	Wartość zaakceptowana przez podmiot przejmujący (uwzględniająca koszty relokacji) $(1 - k)A_2$	Wartość w Wycenie 2 A_2
Koszty ponoszone przez wierzycieli^a y	$\min[U_2, (D_2 + U_2 - (1 - l^*)A_2)^+]$	$y \in [y_{\min}, y_{\max}]$	$y \in [y_{\min}, y_{\max}]$
Koszty pokrywane ze środków publicznych x	$[D_2 - (1 - l^*)A_2]^+$	$D_2 + U_2 - (1 - k)A_2 - y$	$D_2 + U_2 - (1 - c^*)A_2 - y$
Koszty łączne K^b K = x + y	$D_2 + U_2 - (1 - l^*)A_2$	$D_2 + U_2 - (1 - k)A_2$	$D_2 + U_2 - (1 - c^*)A_2$

^aDla przypomnienia, ograniczenia na wysokość kosztów pokrywanych przez wierzycieli wynikają z zapisów art. 44 BRRD.

^bDla ścieżki likwidacji, w przypadku braku konieczności wypłaty środków gwarantowanych, tj. $A'_l \geq D_2, x = 0, y = D_2 + U_2 - (1 - l^*)A_2$. W przeciwnym razie $x = D_2 - (1 - l^*)A_2, y = U_2$.

Legenda:

A_2, D_2, U_2 – wartości, odpowiednio, aktywów, depozytów gwarantowanych i pozostałych zobowiązań w Wycenie 2

l^* – w spółczynnik deprecjacji aktywów w postępowaniu upadłościowym, wynikający z wyceny *gone concern* oraz kosztów postępowania

k – współczynnik deprecjacji aktywów w zbyciu działalności, wynikający z kosztów relokacji

c^*A_2 – koszty utworzenia kapitału banku pomostowego

y_{\min} – minimalna kwota umorzeń zobowiązań, wynikająca z art. 44 ust. 4 BRRD

y_{\max} – maksymalna kwota umorzeń zobowiązań, wynikająca z zasady NCWO.

Źródło: opracowanie własne.

69 Zawyżona wartość aktywów w Wycenie 2 mogłaby skutkować wystąpieniem kosztów relokacji przy sprzedaży banku pomostowego.

W każdej z omawianych sytuacji łączne koszty mogą być wyrażone wzorem $K_i = D_2 + U_2 - (1 - d_i)A_2$, $i \in \{\text{likwidacja, przejęcie, bank pomostowy}\}$, gdzie d_i jest wskaźnikiem deprecjacji aktywów, właściwym dla wybranego wariantu.

Warunkiem wykonalności (*feasibility*) przymusowej restrukturyzacji przy wyborze określonego narzędzia jest $K_i < x_{max} + y_{max}$. Nierówność ta odzwierciedla założenie, że łączne koszty nie mogą być wyższe niż suma wartości środków utraconych przez wierzycieli w przypadku upadłości banku (zasada NCWO) oraz dopuszczalnego zaangażowania funduszy publicznych. W przypadku niespełnienia tego warunku, *resolution* może zostać przeprowadzone, o ile możliwe będzie uzyskanie wsparcia od podmiotów prywatnych (np. systemów ochrony instytucjonalnej).

Proponowany model odzwierciedla sposoby postępowania z zagrożonym upadłością małym lub średnim bankiem, niebędącym podmiotem silnie wyspecjalizowanym. Wobec braku zagrożenia dla stabilności sektora finansowego i niespełnienia funkcji krytycznych ocena przesłanki interesu publicznego może być konsekwencją wyboru wariantu zapewniającego minimalizację kosztów⁷⁰. Biorąc pod uwagę wyłącznie sumę kosztów ponoszonych przez wierzycieli i fundusze publiczne, otrzymujemy proste kryterium wyboru pomiędzy likwidacją i przymusową restrukturyzacją, a w dalszej kolejności – wyboru narzędzia *resolution*⁷¹. Kryterium to można określić inaczej jako minimalizację łącznych kosztów. Najmniejsze koszty ponoszone są przy wariantcie z najmniejszym wskaźnikiem deprecjacji aktywów. Zaproponowany model teoretyczny pozwala zatem stwierdzić, że lepsze zachowanie aktywów w przymusowej restrukturyzacji, w porównaniu z wartością aktywów w postępowaniu upadłościowym, prowadzi do zmniejszenia łącznych kosztów postępowania z zagrożonym bankiem, co dostarcza silnych argumentów na to, że zachowanie wyższej wartości aktywów jest korzystne dla klientów. Pełna weryfikacja hipotezy *H2* na podstawie zaproponowanego modelu wymagałaby jednak przeprowadzenia analizy empirycznej z wykorzystaniem danych rzeczywistych, która pozwoliłaby ocenić, czy wspomniany model teoretyczny dobrze wyjaśnia rzeczywiste motywy działań organów publicznych. Analiza empiryczna mogłaby dostarczyć dodatkowych argumentów potwierdzających skuteczność przymusowej restrukturyzacji banku w ochronie interesów klientów. Niestety dostępne publicznie dane nie pozwalają na przeprowadzenie takiej analizy dla rozpatrywanych przypadków (banków uznanych za instytucje będące na progu upadłości lub zagrożone upadłością w krajach UE w latach 2015–2022).

Nadal jednak pozostaje nieokreślony podział kosztów pomiędzy wierzycieli (klientów) banku i fundusze publiczne⁷². Należy tu przypomnieć, że w przypadku likwidacji

70 Uzasadnieniem pozytywnej oceny przesłanki interesu publicznego byłaby wtedy ochrona funduszy publicznych lub ochrona środków klientów.

71 Optaca się utworzyć bank pomostowy, gdy $k < c^*$. Nie jest możliwe znalezienie podmiotu rynkowego, który zgodziłby się na wartość aktywów wyższą niż $(1 - c^*)A_2$.

72 Bardziej precyzyjnie, między wierzycieli i fundusz przymusowej restrukturyzacji. Udział funduszu gwarantowania depozytów jest równy nadwyżce depozytów gwarantowanych nad wartością aktywów.

banku podział ten jest jednoznaczny, natomiast w przypadku *resolution* organ publiczny dysponuje pewnym zakresem dowolności przy dokonywaniu takiego podziału, a ograniczenia tego zakresu wynikają z zapisów art. 44 BRRD oraz zasady NCWO.

Zagadnienie to można wprowadzić do zaproponowanego modelu przez wyrażenie preferencji organu przymusowej restrukturyzacji za pomocą funkcji użyteczności. Taka funkcja $U(x, y)$, zależna od wysokości kosztów ponoszonych przez fundusze publiczne x oraz wierzycieli y , powinna być malejąca względem każdego z argumentów $\frac{\partial U}{\partial x} \leq 0$, $\frac{\partial U}{\partial y} \leq 0$, odzwierciedlając preferencję do zmniejszenia kosztów ponoszonych przez każdą stronę. Ponadto funkcja ta powinna być wklęsła $\frac{\partial^2 U}{\partial x^2} \leq 0$, $\frac{\partial^2 U}{\partial y^2} \leq 0$, co z kolei wyraża, że preferencje do ograniczania kosztów stają się istotnie większe, gdy koszty te rosną⁷³. Wybór ścieżki postępowania i podział kosztów pomiędzy wierzycieli i fundusze publiczne może być przedstawiony jako wskazanie maksymalnej wartości funkcji $U(x, y)$ na zbiorze $G = \{(x, y) \in \mathbb{R}^2: g(x, y) = 0\}$, gdzie $g(x, y) = x + y - [D_2 + U_2 - (1 - d_i)A_2] = x + y - K_p$, przy czym d_i jest wskaźnikiem deprecjacji aktywów, a K_i sumą łącznych kosztów, dla każdej z rozpatrywanych ścieżek postępowania.

Dalej rozważone zostały dwie propozycje funkcji użyteczności kosztów ponoszonych w ramach przymusowej restrukturyzacji. Propozycja 1 zakłada pełną substytucję kosztów ponoszonych przez wierzycieli banku oraz fundusze publiczne w ramach mechanizmu przewidzianego przez Dyrektywę BRR, a jedynymi ograniczeniami wykorzystania środków od wierzycieli i z funduszy publicznych są zapisy art. 44 BRRD. W tej propozycji funkcja użyteczności jest liniowa, ze względu na obie zmienne. Szczególną postacią tej funkcji jest ujemna wartość łącznych kosztów w każdym z rozpatrywanych wariantów. W Propozycji 2 przyjęto możliwość wyłączenia z umorzeń określonych klas zobowiązań banku wobec wierzycieli. Zostało to odzwierciedlone quasi-liniową funkcją użyteczności, w której liniowa pozostaje zależność od kosztów pokrywanych przez fundusze publiczne. Z kolei zależność od kosztów ponoszonych przez wierzycieli jest funkcją nieliniową, silnie malejącą.

Propozycja 1

Koszty ponoszone przez wierzycieli banku oraz przez fundusze publiczne są wzajemnie zastępowalne z uwzględnieniem ograniczeń ustalonych w BRRD. Przy takich założeniach, $U(x, y)$ będzie analogiczna do funkcji użyteczności dla dwóch dóbr doskonale substytucyjnych, tj. przyjmie postać $U(x, y) = -(x + ay)$, przy czym współczynnik $a > 0$ może być interpretowany jako poziom intencji ochrony wierzycieli banku⁷⁴. Nakładając warunek wiążący (koszty łączne) $x + y + K_p$, można wyrazić $U(x, y)$ jako funkcję jednej zmiennej $U(x) = (a - 1)x - aK_i$ lub $U(y) = -(a - 1)y - K_i$.

73 Stabe nierówności zostały tu celowo wybrane, aby nie wyeliminować liniowej zależności $U(x, y)$ od wysokości kosztów.

74 Dla tej postaci funkcji użyteczności krańcowa stopa substytucji jest stała i wynosi $\frac{a}{b}$. Krzywe obojętności są liniami prostymi o nachyleniu $-\frac{a}{b}$.

W przypadku $a \neq 1$ maksimum funkcji użyteczności osiągane jest przez ograniczenie do minimum wykorzystania środków „mocniej chronionych”⁷⁵. Gdy ochrona środków publicznych ma większe znaczenie, $a < 1$, przeprowadzenie przymusowej restrukturyzacji będzie preferowane, gdy wykorzystanie środków publicznych będzie mniejsze niż w postępowaniu upadłościowym, które wynosi $[D_2 - (1 - l^*)A_2]^+$. Wykorzystanie środków wierzycieli ograniczone jest wyłączną zasadą NCWO do wysokości $\min[U_2, (D_2 + U_2 - (1 - l^*)A_2)^+]$. Środki z funduszu restrukturyzacji zostaną wykorzystane tylko wtedy, gdy łączne koszty przekraczają tę wartość.

Z kolei gdy większe znaczenie przykładane jest do ochrony środków klientów (wierzycieli) banku, $a > 1$, przymusowa restrukturyzacja jest zwykle preferowaną ścieżką, gdyż $U(x, y)$ osiąga maksimum przy jak najmniejszym wykorzystaniu środków wierzycieli, tj. wartości y_{\min} wynikającej z warunku pokrycia 8% TLOF w drodze umorzenia instrumentów kapitałowych i dłużnych.

Szczególnym przypadkiem jest $a = 1$, co prowadzi do $U(x, y) = x + y + K_i$. Wtedy fundusze publiczne mają tę samą „wagę”, co można interpretować jako „równoważność” celów ochrony funduszy publicznych oraz środków wierzycieli. W takiej sytuacji wskazaniem do przeprowadzenia przymusowej restrukturyzacji, czyli wskazaniem do wydania pozytywnej oceny przesłanki interesu publicznego, jest niższa wartość wskaźnika deprecjacji aktywów w którymkolwiek wariantcie *resolution*, w porównaniu z wartością tego wskaźnika w upadłości banku.

Założenie o pełnej substytucji wydaje się bardzo silne i trudne do uzasadnienia, dotychczasowe przypadki postępowań sugerują jednak, że taka funkcja może dobrze odzwierciedlać preferencje organu przymusowej restrukturyzacji. Działania podejmowane przez taki organ m.in. we Włoszech i Polsce pokazywały intencję ograniczenia do minimum kosztów pokrywanych przez wierzycieli. Z drugiej strony, działania wobec Andelskassen pokazały skrajnie przeciwne intencje organu *resolution* w Danii, maksymalnie ograniczającego wykorzystanie funduszy publicznych i dokonującego bardzo głębokiego *bail-in*, bez włączania jakichkolwiek zobowiązań oprócz depozytów gwarantowanych⁷⁶.

Propozycja 2

Zobowiązania banku wobec wierzycieli są uszeregowane w hierarchii (kolejności) umorzeń. Wykorzystanie każdej kolejnej klasy w tej hierarchii do pokrywania strat banku staje się coraz bardziej dotkliwie dla wierzycieli. Ochrona tych środków przez ich wyłączenie z umorzeń może być uznana za realizację celu przymusowej restrukturyzacji (ochrona środków i aktywów klientów), a tym samym może stanowić uzasadnienie pozytywnej oceny przesłanki interesu publicznego. Takie preferencje organu przymusowej restrukturyzacji mogą być wyrażone w ten

75 Przy liniowej funkcji użyteczności nie występują maksima lokalne i w zależności od kierunku nachylenia funkcji maksimum występuje dla dolnego lub górnego kresu argumentu funkcji.

76 Por. rozdział 2.

sposób, że użyteczność wykorzystania środków wierzycieli istotnie maleje wraz z kwotą wykorzystanych środków, gdyż stopniowo umarzane zostają kolejne klasy zobowiązań (odwrotnie do kolejności zaspokajania roszczeń w postępowaniu likwidacyjnym), z depozytami nieobjętymi gwarancjami łącznie. Wyłączenie określonych zobowiązań z umorzeń oznacza, że powyżej pewnego poziomu strat koszty będą pokrywane ze środków zgromadzonych w funduszach przymusowej restrukturyzacji oraz gwarantowania depozytów. Tak zdefiniowane preferencje organu przymusowej restrukturyzacji mogą być opisane quasi-liniową funkcją użyteczności, wyrażoną jako $U(x, y) = -x + f(y)$. Tym razem przyjmujemy, że $f(y)$ jest funkcją ściśle malejącą i wklęsłą $\frac{df}{dy} < 0$, $\frac{d^2f}{dy^2} < 0$, chcąc otrzymać zależność, dla której można będzie wskazać minimum lokalne.

W celu znalezienia ekstremów lokalnych dla funkcji $U(x, y)$ z więzami określonymi przez $g(x, y) = 0$, należy rozwiązać układ równań⁷⁷:

$$\begin{aligned} \frac{\partial U(x, y)}{\partial x} - \lambda \frac{\partial g(x, y)}{\partial x} &= 0 \\ \frac{\partial U(x, y)}{\partial y} - \lambda \frac{\partial g(x, y)}{\partial y} &= 0 \\ g(x, y) &= 0. \end{aligned}$$

W rozpatrywanym przypadku, $g(x, y) = x + y - K_i$, a więc dla quasi-liniowej postaci funkcji $U(x, y)$ oraz liniowej zależności $g(x, y)$ od obu zmiennych, można dokonać podstawienia $U(x, y) = U(K_i - y, y) = U(y) = y - K_i + f(y)$, sprowadzając w ten sposób zagadnienie do znalezienia ekstremów funkcji jednej zmiennej (bez więzów), czyli znalezienia wartości y , dla której spełnione jest równanie:

$$\frac{d}{dy} U(y) = 1 + \frac{d}{dy} f(y) = 0.$$

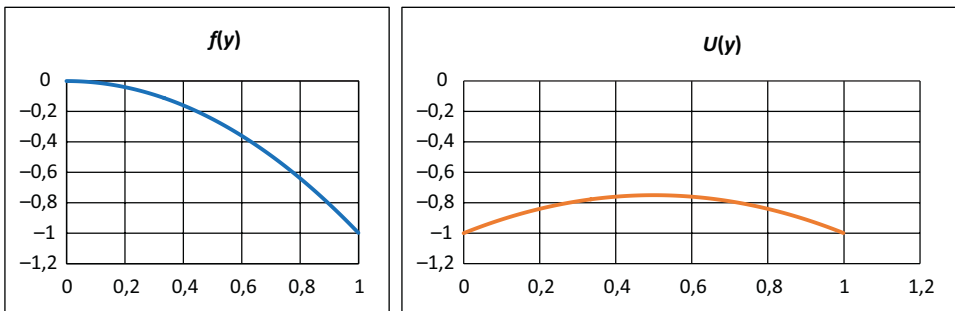
Z wklęsłości $f(y)$ wynika, że w y_0 , stanowiącym rozwiązaniem powyższego równania, występuje maksimum $U(y)$. Należy tu zwrócić uwagę, że w powyższym równaniu nie występuje już parametr K_i (kwota łącznych kosztów). Zastosowanie quasi-liniowej postaci funkcji do odzwierciedlenia preferencji organu przymusowej restrukturyzacji wskazuje pewien „uniwersalnie” pożądany zakres zakresu umorzeń, niezależny od wysokości łącznych kosztów niezbędnych do pokrycia strat i przeprowadzenia *resolution*⁷⁸. Pozwala to wybrać pomiędzy likwidacją a *resolution*, ale poza szczególnymi przypadkami, nie pozwoli to na wskazanie

77 Sposób określany powszechnie jako metoda mnożników Lagrange'a, przedstawiany w licznych podręcznikach analizy matematycznej, np. Maurin, 1977.

78 O ile maksimum lokalne znajduje się w zakresie ograniczonym łącznym poziomem kosztów oraz przedstawionymi wcześniej zapisami art. 44 BRRD.

preferowanego narzędzia przymusowej restrukturyzacji. W tym ostatnim przypadku decydująca pozostaje łączna kwota poniesionych kosztów, wynikająca ze stopnia deprecjacji aktywów.

Wskazane wyżej warunki spełnia funkcja potęgowa $f(y) = -by^a$, gdzie $a > 0$, $b > 0$, zatem $U(x, y) = -(x + by^a)$. Parametr a opisuje tempo spadku użyteczności kolejnych klas zobowiązań i może być interpretowany jako reprezentacja intencji organu *resolution* do wyłączenia z umorzeń wszystkich zobowiązań poniżej określonego poziomu w hierarchii. Z kolei parametr b można odnieść do użyteczności umorzeń pierwszych w kolejności zobowiązań, w porównaniu z użytecznością wykorzystania funduszy publicznych.



Rysunek 4.6. Wykresy funkcji $f(y)$ oraz $U(y)$ w Propozycji 2

Źródło: opracowanie własne.

Przy takiej postaci funkcji $f(y)$ jej pochodna wyraża się wzorem $\frac{d}{dy} f(y) = -ab y^{a-1}$, a z warunku $\frac{d}{dy} U(y) = 0$ dostajemy, że $U(y)$ ma maksimum lokalne w $y_0 = \left(\frac{1}{ab}\right)^{\frac{1}{a-1}}$ (niezależnie od kwoty łącznych kosztów K). Wyznaczony przez tę zależność optymalny podział kosztów pomiędzy wierzycieli i fundusze publiczne jest możliwy do przeprowadzenia, o ile spełnione są nierówności $y_{min} \leq y_0 \leq y_{max}$. W przypadku $y_0 \leq y_{min}$ optymalną wartością jest y_{min} i analogicznie, gdy $y_0 \geq y_{max}$, to pokrycie przez wierzycieli kosztów takich jak w postępowaniu upadłościowym y_{max} stanowi optymalne rozwiązanie, które jednak oznacza brak możliwości przeprowadzenia *resolution* przy zamierzonych włączeniach zobowiązań z *bail-in*.

Rozpatrując obie propozycje, należy zwrócić uwagę na warunek wykonalności $K_i < x_{max} + y_{max}$. Włączenie się podmiotu prywatnego, np. systemu ochrony instytucjonalnej (IPS), w finansowanie przymusowej restrukturyzacji może znacząco zmienić warunki (ułatwić) przeprowadzenia przymusowej restrukturyzacji (*game changer*). Wniesienie przez podmiot prywatny środków (dotacji) w wysokości z obniża próg wykonalności *resolution*. Warunek przyjmuje wtedy postać $K_i - z < x_{max} + y_{max}$, co może być decydujące dla zapewnienia wykonalności. Ponadto

dodanie założenia, że finansowanie prywatne jest w pełni substytucyjne do kosztów pokrywanych przez wierzycieli, co na gruncie Propozycji 2 oznacza zastąpienie y przez $y + z$, pozwala na obniżenie wielkości optymalnego zakres umorzeń y_0 .

Obecne zapisy Dyrektywy BRR wymagają, w sytuacji wyłączenia jakichkolwiek zobowiązań z umorzeń, pokrycia strat przez właścicieli i wierzycieli na poziomie co najmniej 8% łącznych zobowiązań banku, w tym funduszy własnych. Istotne może być zatem, czy wsparcie od podmiotu prywatnego zostało przekazane przed uruchomieniem *resolution* i podlega umorzeniu, czy przeciwnie – jest dotacją udzieloną już po podjęciu decyzji i dokonaniu umorzeń⁷⁹. Niejasność w tej kwestii również przyczynia się do obniżenia wiarygodności mechanizmu przymusowej restrukturyzacji.

Pomimo że brak dostępu do informacji pozwalających na oszacowanie wskaźników deprecjacji aktywów w poszczególnych wariantach postępowania z zagrożonym bankiem nie pozwala na weryfikację empiryczną modelu, odpowiedzi uzyskane z rozważań teoretycznych pozwalają na stwierdzenie, że optymalizując koszty postępowania z bankiem na progu upadłości lub zagrożonym upadłością, organ przymusowej restrukturyzacji powinien dokonać wyboru wariantu postępowania z najmniejszą wartością wskaźnika deprecjacji aktywów.

Dostępne raporty z wycen oraz treść decyzji podejmowanych przez krajowe organy *resolution* sugerują, że kryterium minimalizacji łącznych kosztów mogło być stosowane przy podejmowaniu decyzji o wszczęciu przymusowej restrukturyzacji. Zachowanie wyższej wartości aktywów mogło być rzeczywistą przyczyną przeprowadzenia *resolution*, a tym samym mogło to mieć decydujące znaczenie przy wydawaniu pozytywnej oceny przesłanki interesu publicznego, mimo że formalnie przesłanka ta powinna być oceniona na podstawie celów wskazanych w art. 31 BRRD.

4.5. Wsparcie finansowe przymusowej restrukturyzacji

Kolejnym istotnym atrybutem ochrony klientów banku poddanego przymusowej restrukturyzacji jest możliwość wykorzystania wsparcia finansowego ze środków publicznych (tab. 4.3). Wsparcie to jest dostępne w określonych granicach i zwykle realizowane za pomocą mechanizmów opisanych w art. 101 BRRD (fundusz przymusowej restrukturyzacji) oraz w art. 109 BRRD (fundusz gwarantowania depozytów)⁸⁰. Oba te fundusze są zasilane przez działające na rynku instytucje kredytowe.

⁷⁹ Por. przymusowa restrukturyzacja Getin Noble Banku S.A. opisana w rozdziale 5.

⁸⁰ Na mocy art. 109 BRRD. Por. podrozdział 2.4.

Taki sposób pozyskiwania środków na wsparcie przymusowej restrukturyzacji nie obciąża wprawdzie bezpośrednio podatników, ale zwiększa koszty funkcjonowania banków i w konsekwencji również koszty ponoszone przez ich klientów. Wykorzystanie środków pozyskiwanych od innych banków w celu ochrony klientów upadającego podmiotu wydaje się atrakcyjne dla organów publicznych, umożliwiając im kształtowanie wizerunku systemu, w którym sektor bankowy ponosi główną odpowiedzialność za upadłość jednego z banków. Środki pochodzące z wpłat banków zgromadzone w obu funduszach są jednak traktowane jako środki publiczne, których wydatkowanie powinno być ograniczone do niezbędnych potrzeb⁸¹. Wykorzystanie środków z funduszu restrukturyzacji na potrzeby *resolution* wymaga akceptacji KE i nie może się przyczynić do zaburzeń konkurencji i uprzywilejowania podmiotów na rynku usług finansowych.

Po wejściu w życie Dyrektywy BRR przyznanie bankowi pomocy publicznej oznacza jednocześnie uznanie go za podmiot na progu upadłości lub zagrożony upadłością, a zatem istnieje konieczność dokonania przymusowej restrukturyzacji lub likwidacji w postępowaniu upadłościowym⁸². (Istnieją pewne wyjątki od tej zasady, np. gdy wcześniej został zaakceptowany przez Komisję Europejską program pomocy publicznej dla wsparcia określonych podmiotów). Wielkość wykorzystywanych środków pochodzących z funduszu przymusowej restrukturyzacji jest ograniczona i użycie ich wymaga wcześniejszego pokrycia strat za pomocą umorzeń instrumentów kapitałowych i zobowiązań⁸³. Z kolei wsparcie z funduszu gwarantowania depozytów jest uzasadnione ochroną deponentów objętych systemem gwarantowania. W razie gdyby zobowiązania stojące wyżej w hierarchii umorzeń były niewystarczające do pokrycia strat, również depozyty gwarantowane zostałyby umorzone lub stały się niedostępne dla klientów (np. pozostałyby w likwidowanej części banku). Oznaczałoby to, że systemy gwarantowania depozytów (DGS) musiałyby wypłacić środki ze swoich funduszy, aby zapewnić pełne bezpieczeństwo środków gwarantowanych. Udział środków z funduszu gwarantowania depozytów w finansowaniu przymusowej restrukturyzacji jest uzasadniony, gdyż zapewnia pełną ochronę depozytów objętych systemem gwarantowania. Wykorzystanie tego funduszu jest zwykle znacząco niższe w porównaniu z postępowaniem upadłościowym ze względu na mniejszą deprecjację aktywów oraz inne formy wsparcia *resolution*.

81 Ograniczenie wydatków ze środków publicznych jest na mocy art. 31 BRRD jednym z celów przymusowej restrukturyzacji.

82 Nicolaidis (2022) zwraca uwagę, że przed wejściem w życie BRRD i SRMR pomoc państwa była wykorzystywana do ratowania banków będących w trudnej sytuacji. Obecnie funkcjonujące zasady wykorzystania pomocy publicznej dla zagrożonych banków (z art. 32 ust. 4 BRRD oraz art. 18 ust. 4 SRMR) określa jako „pocątnek śmierci”, gdyż udzielenie pomocy jest warunkowane wyjęciem banku z rynku.

83 W przypadku wyłączenia jakichkolwiek zobowiązań z udziału w pokrywaniu strat, wykorzystanie funduszu przymusowej restrukturyzacji jest ograniczone do 5% całkowitych zobowiązań, w tym funduszy własnych danej instytucji objętej przymusową restrukturyzacją (motyw (73) oraz art. 44 BRRD).

Tabela 4.3. Wsparcie finansowe procesów przymusowej restrukturyzacji

Bank	Kraj	Wsparcie ze środków publicznych	Wsparcie przez podmioty prywatne
Jadranska Banka	CR	Objęcie nowych akcji ze środków funduszu restrukturyzacji oraz funduszu gwarantowania depozytów	Wpłata na podniesienie kapitału w kwocie 110 mln HRK (14,8 mln EUR) dokonana przez podmiot przejmujący
Andelskassen J.A.K. Slagelse	DK		
Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti	IT	3,6 mld EUR w celu:	
Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio	IT	(i) pokrycia strat w czterech bankach (1,7 mld EUR), (ii) dokapitalizowania banku likwidującego zle aktywa (0,1 mld EUR) oraz (iii) dokapitalizowania czterech instytucji pomostowych (1,8 mld EUR).	
Cassa di Risparmio di Ferrara	IT	400 mln EUR dodatkowego wsparcia z funduszu na rzecz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (gwarancja aktywów o obniżonej wartości)	
Banca delle Marche	IT		
Banco Internacional do Funchal, S.A.	PT	Dotacja dla podmiotu przejmującego w wysokości 2,25 mld EUR (0,49 mln EUR z funduszu restrukturyzacji oraz 177 mln EUR od rządu Portugalii). Gwarancja wartości aktywów 0,75 mld EUR	
Coop Peloponnese	GR	99,6 mln EUR dotacji dla podmiotu przejmującego	
Banco Popular Español	ES		Podmiot przejmujący utworzył rezerwy (ok. 8 mld EUR) na ryzyko kredytowe aktywów Banco Popular i podwyższył własny kapitał o 7 mld EUR (w celu zachowania aktualnego poziomu adekwatności kapitałowej)
Kobenhavns Andelskassen	DK		
PBS w Sanoku	PL	Dotacja na pokrycie strat w wysokości 9,9 mln PLN. Utworzenie kapitału banku pomostowego 100 mln PLN	
BS w Przemkowie	PL	Dotacja na pokrycie strat w wysokości 87,1 mln PLN (z funduszu przymusowej restrukturyzacji oraz funduszu gwarantowania depozytów)	Dotacja z Instytucjonalnego Systemu Ochrony SSO SGB w wysokości 58,5 mln PLN

Tabela 4.3 (cd.)

Bank	Kraj	Wsparcie ze środków publicznych	Wsparcie przez podmioty prywatne
Idea Bank	PL	Dotacja w wysokości 193 mln PLN dla podmiotu przejmującego oraz gwarancja pokrycia strat wynikających z ryzyka związanego z przejmowanymi prawami majątkowymi lub przejmowanymi zobowiązaniami 12,4 mld PLN	
Sberbank d.d. Zagreb	CR		Zakup banku za kwotę 71 mln HRK
Sberbank banka d.d.	SL		Zakup banku za kwotę 5,1 mln EUR
Getin Noble Bank	PL	Środki z funduszu restrukturyzacji na utworzenie kapitału banku pomostowego 700 mln PLN (147 mln EUR); wkład w wysokości 5,92 mld PLN (1,24 mld EUR) do banku pomostowego finansowany z funduszu restrukturyzacji; dotacja w wysokości 596 mln PLN (125 mln EUR) z funduszu gwarantowania depozytów w celu „zbilansowania” przeniesionych depozytów gwarantowanych; wsparcie płynności dla banku pomostowego w formie pożyczek lub gwarancji w wysokości do 5 mld PLN (1,05 mld EUR) udzielonych przez fundusz restrukturyzacji; gwarancja pokrycia strat portfela o wartości nominalnej 6,5 mld PLN (1,36 mld EUR), o wartości ważonej prawdopodobieństwem 216 mln PLN (45 mln EUR); dodatkowy wkład kapitałowy w wysokości do 1,5 mld PLN (315 mln EUR) przez fundusz restrukturyzacji do banku pomostowego ^a	Wnieсение do banku kwoty 3,127 mld PLN (656 mln EUR) z Systemu Ochrony w celu pokrycia strat; objęcie 49% udziałów w banku pomostowym przez System Ochrony za 343 mln PLN (72 mln EUR)

^a Wkład ten miał zostać wykorzystany, gdyby KNF nie przedłużyła zezwolenia na utrzymywanie niższych wymogów kapitałowych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: https://www.bancaditalia.it/compiti/risoluzione-gestione-crisi/provedimenti-crisi/2015/prov-rilevanti/banca-marche/banca_marche_22112015.pdf [dostęp 10.04.2023]; https://www.bancaditalia.it/compiti/risoluzione-gestione-crisi/provedimenti-crisi/2015/prov-rilevanti/cassa-risp-ferrara/carife_22112015.pdf [dostęp 10.04.2023]; https://www.bancaditalia.it/compiti/risoluzione-gestione-crisi/provedimenti-crisi/2015/prov-rilevanti/carichi/carichi_22112015.pdf [dostęp 10.04.2023]; https://www.bancaditalia.it/compiti/risoluzione-gestione-crisi/provedimenti-crisi/2015/prov-rilevanti/banca-pop-etruria-lazio/etruria_lazio_22112015.pdf [dostęp 10.04.2023]; <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/2041337/ESTAT-decision-Statistical-classification-of-Banif.pdf/94554f9c-2d19-9209-38f4-deb06fafb92a> [dostęp 10.04.2023]; <https://yfpsresourcelibrary.blob.core.windows.net/fcic/YPFS/EC%20on%20Banif.pdf> [dostęp 10.04.2023]; https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/261428/261428_1951636_241_2.pdf [dostęp 10.04.2023]; https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/261827/261827_1730065_118_2.pdf [dostęp 10.04.2023].

Przymusowa restrukturyzacja banku może także być wspierana finansowo przez podmioty prywatne. Takie wsparcie jest dopuszczalne w sytuacji, gdy ograniczenia dotyczące wykorzystania środków publicznych sprawiają, że dostępne wsparcie zewnętrzne nie jest wystarczające do ochrony pewnych grup klientów przed utratą wartości ich należności od banku. Środki od podmiotów prywatnych to zazwyczaj dotacje od instytucjonalnych systemów ochrony (IPS) lub wkład podmiotu przejmującego. Odpowiednio wysoki udział podmiotów prywatnych pozwala na ograniczenie skali umorzeń do minimalnego wymaganego przez BRRD zakresu, tj. 8% łącznej kwoty zobowiązań, w tym funduszy własnych⁸⁴. Motywacją podmiotów prywatnych do udzielenia wsparcia finansowego upadającemu bankowi były, z jednej strony, zobowiązania wynikające z przynależności tego banku do systemu ochrony, a z drugiej, przeciwdziałanie efektowi zarażenia, które mogło dotknąć inne banki. Wsparcie finansowe przymusowej restrukturyzacji upadającego podmiotu zwiększało szanse na utrzymanie stabilnej sytuacji wspierających banków.

Wsparcie środkami publicznymi, zgodnie z mechanizmem wprowadzonym przez Dyrektywę BRR, z funduszy publicznych zasilanych środkami pochodzącymi od sektora bankowego, umożliwiło lub ułatwiło przeprowadzenie przymusowej restrukturyzacji banków. W przypadkach ze zbyciem działalności jako narzędziem *resolution* środki publiczne zostały wykorzystane w celu pokrycia ujawnionych strat banku poddanego przymusowej restrukturyzacji lub jako gwarancja zabezpieczająca ryzyko przejmowanych aktywów (gwarancja pokrycia nieujawnionych strat), co ułatwiało przejście niewypłacalnego banku przez podmiot działający na rynku. Z kolei w przypadkach *resolution* z wykorzystaniem instytucji pomostowej, oprócz pokrycia strat, środki publiczne zostały wykorzystane również do utworzenia kapitału banku pomostowego. Wsparcie ze środków publicznych zwiększa szanse skutecznego przeprowadzenia przymusowej restrukturyzacji, co tworzy zachętę do zaangażowania się w ten proces podmiotów prywatnych i udzielenia dodatkowego wsparcia⁸⁵.

Zaangażowanie środków publicznych i prywatnych ułatwia utrzymanie funkcji pełnionych przez bank, ogranicza kwoty umorzeń i w konsekwencji pozwala na realizację większego zakresu zobowiązań banku. Stanowi to weryfikację hipotezy *H2* w odniesieniu do wykorzystania mechanizmów finansowania ze środków publicznych.

84 W przypadku dostarczenia wsparcia przed podjęciem decyzji próbuje się interpretować zapisy Dyrektywy BRR w taki sposób, aby kwota wsparcia była zaliczana do umarzanych zobowiązań (por. interpretacja modelu w podrozdziale 4.5 oraz opis przymusowej restrukturyzacji Getin Noble Banku S.A. w rozdziale 5). Przy takiej interpretacji możliwe jest uniknięcie umorzeń zobowiązań wobec faktycznych wierzycieli, w szczególności klientów banku.

85 W prezentowanych przypadkach nie udało się osiągnąć „rozwiązania rynkowego”, tj. przejścia zagrożonego banku przez podmioty prywatne, bez uruchamiania przymusowej restrukturyzacji i zaangażowania środków publicznych.

4.6. Rekompensaty wypłacane wierzycielom banków poddanych przymusowej restrukturyzacji

Warunkiem wykorzystania finansowania ze środków publicznych jest absorpcja strat w wysokości co najmniej 8% łącznej kwoty zobowiązań, w tym funduszy własnych, przez wewnętrzne zasoby banku (umorzenie instrumentów kapitałowych i zobowiązań)⁸⁶. Spełnienie tego warunku daje dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania, co umożliwi pełniejszą ochronę pozostałych wierzycieli⁸⁷. Wierzyciele, których należności od banku zostały wykorzystane na pokrycie strat w drodze umorzeń lub pozostawienia w części banku ulegającej likwidacji, otrzymują obietnicę, że nie tracą więcej niż w „hipotetycznym” postępowaniu upadłościowym. Weryfikacja tej obietnicy następuje przez porównanie rzeczywistych strat poniesionych przez wierzycieli z, oszacowanymi w ramach przedstawionej wcześniej Wyceny 3, hipotetycznymi stratami, które ponieśliby, gdyby bank był likwidowany w postępowaniu upadłościowym⁸⁸. Wierzyciele, których rzeczywiste straty przekraczają poziomy oszacowane w Wycenie 3, otrzymują rekompensatę w wysokości różnicy pomiędzy wymienionymi wielkościami, wypłacaną ze środków funduszu restrukturyzacji⁸⁹.

Rekompensaty mogą być wypłacone wierzycielom również w sytuacji, gdy zasada NCWO nie została złamana, ale rzeczywisty poziom strat banku i koszty przymusowej restrukturyzacji okazały się niższe niż określone na początku procesu (w Wycenie 2). Jeżeli skala umorzeń niezbędna do pokrycia strat okazała się mniejsza od ustalonej decyzją organu, to wierzyciele mogą uzyskać rekompensatę. Taka sytuacja miała miejsce w przypadku *resolution* duńskich Andelskassen. Duński fundusz przymusowej restrukturyzacji wypłacił rekompensatę w kwocie 34% umorzonych zobowiązań wobec wierzycieli Københavns Andelskasse innych niż podporządkowani (formalnie dokonano redukcji umorzeń)⁹⁰. Natomiast w przypadku restrukturyzacji Andelskassen J.A.K. Slagelse rekompensatę otrzymali jedynie nieliczni wierzyciele.

86 Wsparcie upadającego banku z funduszy prywatnych nie wymaga spełnienia tego warunku, gdy nie jest to działanie w ramach przymusowej restrukturyzacji przeprowadzanej przez organ państwowy (lub ponadnarodowy). Wszczęcie *resolution* oznacza domniemanie wykorzystania środków publicznych i konieczność absorpcji strat przez udziałowców i wierzycieli banku.

87 Poświęca się wartości pewnej grupy wierzycieli, by ochronić wartości pozostałych.

88 Por. opis Wyceny 3 w porozdziale 4.4.

89 Art. 75 BRRD. Warto zwrócić uwagę, że podmiot dokonujący Wyceny 3 wcześniej dokonywał Wyceny 2, na podstawie której określana była wymagana skala umorzeń. Taka sytuacja może sprzyjać zawyżaniu hipotetycznych strat w postępowaniu upadłościowym w celu uniknięcia wypłaty rekompensat.

90 Komunkat Finansiel Stabilitet z 13.03.2020 r. (Raport z wyceny Københavns Andelskasse), <https://www.fs.dk/finansiel-stabilitet-at-a-glance/announcements/valuation-report-of-koebenhavns-andelskasse-under-kontrol> [dostęp 7.04.2023].

Tabela 4.4. Rekompensaty wypłacane wierzycielom banków poddanych przymusowej restrukturyzacji (w ramach BRRD)

Kraj	Bank	Beneficjenci	Forma rekompensaty	Instytucja wypłacająca rekompensatę
DK	Andelskassen J.A.K. Slagelse	Deponenci nieobjęci gwarancjami, których depozyty zostały umorzone	Kilku wierzycieli otrzymało rekompensatę z tytułu złamania zasady NCWO	Fundusz restrukturyzacji (Afviklingsfond)
DK	Københavns Andelskasse	Nabywcy zobowiązań banku innych niż podporządkowane	Na podstawie wstępnej Wyceny 2 podjęto decyzję o 100-procentowym umorzeniu. Efektem pełnej wyceny była redukcja umorzeń w wysokości 34%	

Źródło: opracowanie własne na podstawie komunikatów Finansiel Stabilitet.

Wymóg partycypacji wierzycieli banku w ponoszonych stratach w sytuacji, gdy wierzyciel jest klientem banku, bywa często postrzegany jako istotne zakłócenie relacji między bankiem a klientem. Uznaje się to za sprzeczne z koncepcją ochrony słabszych uczestników rynku, a czasem nawet za rażącą niesprawiedliwość społeczną, szczególnie wtedy, gdy umarzone są zobowiązania klientów nieprofesjonalnych, w tym osób fizycznych (konsumentów). Mechanizm dyscypliny rynkowej może okazać się w tym przypadku nieefektywny ze względu na ograniczone kompetencje finansowe wierzycieli oraz brak wyraźnych ostrzeżeń ze strony organów państwowych.

Takie działania mogą wywoływać zrozumiałą niechęć i sprzeciw wobec przyjętego mechanizmu postępowania z bankami znajdującymi się w sytuacji zagrożenia upadłością. Przejawem takiego sprzeciwu może być nadmiernie silna reakcja na negatywne informacje dotyczące innych banków. To z kolei skłania władze państwowe do poszukiwania form rekompensaty zarówno w ramach mechanizmu przymusowej restrukturyzacji, jak i poza obszarem regulowanym przez BRRD (por. tab. 4.4 i 4.5).

Szczególnym przypadkiem jest wypłata rekompensat przez podmiot prywatny, np. bank, który przejmuje upadającą instytucję. W Hiszpanii przymusowa restrukturyzacja Banco Popular Español wywołała liczne pozwy skierowane przeciwko hiszpańskiemu organowi *resolution* FROB, SRB oraz Komisji Europejskiej ze strony inwestorów, którzy ponieśli straty. Do końca 2021 r. wpłynęło około dwóch tysięcy skarg skierowanych do FROB. Banco Santander, podmiot przejmujący, zaoferował program lojalnościowy dla klientów, których zobowiązania zostały umorzone, przeznaczając na ten cel 980 mln EUR. Program objął posiadaczy obligacji podporządkowanych wyemitowanych przez Banco Popular Español w 2011 r. oraz akcjonariuszy, którzy zakupili akcje między 26 maja a 21 czerwca 2016 r. Klienci mogli w ramach tego programu otrzymać obligacje wieczyste (*perpetuals*)

oprocentowane w wysokości 1% rocznie. Banco Santander będzie miał możliwość wykupu tych obligacji po siedmiu latach, pod warunkiem uzyskania zgody Europejskiego Banku Centralnego. Program został ograniczony do klientów, którzy dokonali swoich transakcji za pośrednictwem sieci detalicznych Grupy Popular lub Banco Santander. Klienci detaliczni zostali objęci preferencyjnym traktowaniem, co przejawiało się w przyznaniu im wyższych rekompensat. W przypadku inwestycji do 100 tys. EUR klienci mogli otrzymać obligacje o nominale równym 100% zainwestowanych środków. Gdy wartość inwestycji mieściła się w przedziale 100–500 tys. EUR, rekompensata wynosiła 75%, natomiast w przedziale od 500 tys. do 1 mln EUR 50%. Dodatkowym warunkiem było zrzeczenie się prawa do podjęcia działań prawnych przeciwko Grupie Santander, jej menedżerom i pracownikom⁹¹. Zarząd Banco Santander stwierdził, że wypłata rekompensat ma na celu utrzymanie i wzmocnienie długoterminowych relacji banku z jego klientami.

Program rekompensacyjny opracowany przez Banco Santander stanowi ciekawy przykład szczególnej dbałości o „przejmowanych klientów”, którą wykazał się ten podmiot komercyjny, i trudno byłoby tutaj zarzucić próbę obejścia postanowień dyrektywy. Inaczej jednak należy spojrzeć na formy odszkodowań wprowadzone we Włoszech i w Polsce, w ramach których rekompensaty zostały wypłacone ze środków publicznych, poza mechanizmami przewidzianymi w BRRD. We Włoszech w latach 2017–2018 zostało wniesionych ponad 1200 skarg do ombudsmana ds. papierów wartościowych i finansów przez posiadaczy obligacji podporządkowanych, wyemitowanych przez cztery włoskie banki poddane *resolution* pod koniec 2015 r. (Banca Marche, Banca Popolare dell’Etruria e del Lazio, Cassa di Risparmio di Ferrara i Cassa di Risparmio di Chieti) oraz przez Veneto Banca i Banca Popolare di Vicenza). Spośród tych skarg 976 zostało rozpatrzonych, a 854 z nich rozstrzygnięto na korzyść skarżących. W 2018 r. utworzono nowy fundusz (Fondo di Ristoro Finanziario) przy Ministerstwie Gospodarki i Finansów, z rocznym budżetem 25 mln EUR. Fundusz ma na celu zrekompensowanie strat klientom banków, których skargi zostały uznane przez sąd lub Izbę Arbitrażową za spowodowane nieuczciwą sprzedażą produktów finansowych. W ramach tego funduszu rekompensaty przyznano detalicznym posiadaczom obligacji podporządkowanych oraz akcji banków⁹².

W przypadku akcji wysokość odszkodowania została ustalona na 30% ceny nabycia udziałów, z uwzględnieniem obciążeń podatkowych, do łącznej maksymalnej kwoty 100 tys. EUR dla każdego klienta. Wysokość mogła zostać zwiększona,

91 *Santander launches €1bn scheme to cover retail investors’ Banco Popular losses*, „Financial Times”, 13.07.2017, <https://www.ft.com/content/3d9a7114-1459-3d97-ab54-d82cbc8c4baf> [dostęp 7.04.2023]; Komunikat prasowy Banco Santander S.A. z 13.07.2017 r., <https://www.santander.com/content/dam/santander-com/en/documentos/historico-notas-de-prensa/2017/07/NP-2017-07-13-Santander%20announces%20a%20commercial%20action%20for%20retail%20customers%20affected%20by%20the%20resolution%20of-en.pdf> [dostęp 7.04.2023].

92 <https://fondoindeennizzorisparmiatori.consap.it> [dostęp 7.04.2023].

jeżeli w każdym z lat 2019, 2020 i 2021 łączne kwoty wypłacone z tytułu odszkodowania zgodnie z planem podziału były niższe niż wydatki funduszu przewidywane na dany rok obrotowy. Posiadacze obligacji podporządkowanych mogą liczyć na odszkodowanie w wysokości 95% poniesionych strat, włączając w to obciążenia podatkowe i koszt nabycia obligacji, do ogólnego limitu 100 tys. EUR dla każdego wnioskującego⁹³. Kwota odszkodowania zostanie pomniejszona o wszelkie kwoty już otrzymane w odniesieniu do tego samego instrumentu finansowego z tytułu innych form rekompensaty, ale także o dodatnią wartość różnicy pomiędzy dochodem z podporządkowanych instrumentów finansowych a dochodem długoterminowych obligacji skarbowych o zbliżonym czasie trwania.

W Polsce podczas przymusowej restrukturyzacji PBS w Sanoku wymóg pokrycia strat został zrealizowany m.in. przez pozostawienie części (43%) niegwarantowanych depozytów w podmiocie rezydualnym, zlikwidowanym później w postępowaniu upadłościowym. Znaczący udział w tych depozytach miały środki na rachunkach jednostek samorządu terytorialnego w gminach sąsiadujących z Sanokiem. Gminy te uzyskały dodatkowe subwencje od Ministerstwa Finansów w kwocie równej utraconym środkom⁹⁴.

Zestawienie rekompensat wypłaconych poza obszarem regulowanym przez BRRD przedstawia tabela 4.5. Nie można wykluczyć, że powyższa lista przypadków nie jest zamknięta i w wyniku presji grup klientów innych restrukturyzowanych banków również zostaną zaproponowane pewne formy rekompensaty dla osób, których należności zostały utracone w procesie przymusowej restrukturyzacji banku.

Wypłaty rekompensat ze środków publicznych (we Włoszech i w Polsce) wydają się stanowić obejście zasad wprowadzonych przez BRRD (Micossi, 2019; Stopczyński, 2020a) i ukazują istotne słabości w przyjętym w Unii Europejskiej podejściu do banków na progu upadłości lub zagrożonych upadłością. Zgodnie z intencjami Dyrektywy BRR umarżane powinny być zasadniczo zobowiązania, których charakter lub warunki kontraktowe jasno wskazują, że mają służyć do pokrycia strat w przypadku niewypłacalności, a ponadto nie są zobowiązaniami klientów nieprofesjonalnych. Sporządzone wyceny (porównanie Wyceny 2 i Wyceny 3) pokazują jednak, że w przypadku postępowania upadłościowego straty klientów byłyby znacząco wyższe. Zakładając rzetelność wycen, można zatem stwierdzić, że podjęcie przymusowej restrukturyzacji było działaniem w interesie klientów. Należy jednak zwrócić uwagę, że klienci partycypujący w stratach (a precyzyjniej, nabywcy różnych instrumentów finansowych) są traktowani odmiennie i prawdopodobnie jest to istotna przyczyna „poczucia niesprawiedliwości”, które może łatwo przekształcić się w presję społeczną na organy państwowe.

93 Podobnie jak w przypadku akcji, wartość odszkodowania może zostać zwiększona, jeżeli w każdym z lat 2019, 2020 i 2021 łączne kwoty wypłacone z tytułu odszkodowania będą niższe niż przewidywane wydatki na dany rok obrotowy.

94 Komunikat Ministerstwa Finansów z 23.01.2020 r., <https://pap-mediareom.pl/w-zwiazku-z-sytuacja-pbs-w-sanoku-mf-wypłaci-76-mln-zł-subwencji-oswiatowej> [dostęp 8.05.2023].

Tabela 4.5. Rekompensaty wypłacane wierzycielom banków poddanych przymusowej restrukturyzacji (poza regulacjami zawartymi w BRRD)

Kraj	Bank	Wierzyciele	Forma rekompensaty	Instytucja wypłacająca rekompensatę
IT	Banca delle Marche S.p.A.	Detaliczni posiadacze obligacji i udziałowcy banku	Wypłaty dla posiadaczy akcji w wysokości 30% kosztu zakupu akcji (wraz z opłatami podatkowymi, ale nie więcej niż 100 tys. EUR)	Fondo di ristoro finanziario (przy Ministerstwie Finansów)
	Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio S.C.			
	Cassa di Risparmio di Ferrara S.p.A.			
	Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti S.p.A.			
	Banca Popolare di Vicenza S.p.A.*			
	Veneto Banca S.p.A.*			
ES	Banco Popular	Posiadacze obligacji banku	Klienci, którzy nabyli akcje banku między 26 maja, kiedy podniósł kapitał o 2,5 mld EUR, a 21 czerwca 2016 r. lub nabyli obligacje podporządkowane wyemitowane w 2011 r. (zaliczane do kapitału T2), otrzymali od Banco Santander obligacje wieczyste (z możliwością wykupu po 7 latach, za zgodą EBC, z inicjatywy Banco Santander) o wartości do 980 mln EUR, warunkowo zamienne na akcje. Ich wartość nominalna zależała od kwoty zainwestowanej (przy czym dla kwot powyżej 1 mln EUR rekompensata nie przysługiwała)	Banco Santander (dobrowolna inicjatywa podmiotu przejmującego w celu utrzymania i wzmocnienia długoterminowych relacji banku z jego klientami)
PL	PBS w Sanoku	Samorządy – organy właścicielskie jednostek budżetowych, których depozyty nie zostały przeniesione do banku pomostowego, pozostały w likwidowanej części banku	Subsidia rządowe dla gmin, których jednostki utraciły część depozytów, w wysokości utraconych depozytów	Rząd RP (Ministerstwo Finansów)

* Banki te formalnie nie zostały poddane przymusowej restrukturyzacji. Por. rozdziały 3 i 4.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://fondoindennizzorisparmiatori.consap.it> [dostęp 7.04.2023]; Komunikat prasowy Banco Santander S.A. z 13.07.2017 r., <https://www.santander.com/content/dam/santander-com/en/documents/historico-notas-de-prensa/2017/07/NP-2017-07-13-Santander%20announces%20a%20commercial%20action%20for%20retail%20customers%20affected%20by%20the%20resolution%20of-en.pdf> [dostęp 7.04.2023]; Komunikat Ministerstwa Finansów z 23.01.2020 r., <https://pap-mediariroom.pl/w-zwiazku-z-sytuacja-pbs-w-sanoku-mf-wypiaci-76-mln-zl-subwencji-oswiatowej> [dostęp 8.05.2023].

4.7. Podsumowanie

Dokonana analiza pokazuje, że przeprowadzenie przymusowej restrukturyzacji może w znaczący sposób przyczynić się do zapewnienia lepszej ochrony klientów banku, w porównaniu z poziomem tej ochrony w postępowaniu upadłościowym. Ochrona interesów klientów nie jest jednak wskazywana w Dyrektywie BRR jako cel przymusowej restrukturyzacji. Z tego powodu uruchomienie *resolution* musi zostać uzasadnione pozytywną oceną przesłanki interesu publicznego, opartą na wskazaniu, że co najmniej jednego z celów wskazanych w art. 31 BRRD nie uda się zrealizować, likwidując bank w postępowaniu upadłościowym. Tak zdefiniowany warunek wydaje się konsekwencją podejścia ograniczającego przymusową restrukturyzację do wyjątkowych przypadków. Jeżeli przymusowa restrukturyzacja ma obejmować również małe i średnie banki, powinien on zostać zastąpiony innym. Kryterium minimalizacji kosztów wydaje się obiecującą alternatywą, pozwalającą organom państwowym na podejmowanie racjonalnych decyzji.

Ochrona interesów nie oznacza zachowania przez klientów wszystkich praw nabytych w wyniku zawarcia umów z bankiem. Pełne prawa zachowują tylko te podmioty, które mają to zagwarantowane w postępowaniu upadłościowym przez wyłączenie ich wierzytelności lub roszczeń z masy upadłościowej (aktywa stanowiące własność klientów, środki na rachunkach powierniczych) lub są objęte gwarancjami systemu gwarantowania depozytów oraz systemu rekompensat dla inwestorów. W przypadku wierzycieli banku (włączając w to deponentów nieobjętych gwarancjami) ochrona ich interesów jest realizowana przez umożliwienie odzyskania wartości wyższej niż w postępowaniu upadłościowym, co jest gwarantowane zasadą NCWO. W podobny sposób należy rozumieć realizację ochrony interesów pozostałych klientów banku (kredytobiorcy i inni dłużnicy oraz podmioty realizujące i otrzymujące płatności), jako kontynuację świadczenia usług finansowych w wyższym stopniu lub szerszym zakresie, niż jest ono dostępne w przypadku postępowania upadłościowego, a ponadto jako zapewnienie dostępu do tych usług na uczciwych warunkach⁹⁵. Z drugiej jednak strony wdrożenie BRRD umożliwiło wykorzystanie obligacji oraz depozytów niegwarantowanych do pokrywania strat banku, przez co zmieniło charakterystykę ryzyka ponoszonego przez klientów⁹⁶.

95 Nie dyskryminując ich jako klientów banku uznanego za FOLTF.

96 W dużym stopniu dotyczy to sprzedaży obligacji podporządkowanych klientom indywidualnym, co coraz powszechniej uznawane jest za przykład *misselingu*. Komisja Europejska odebrała ten problem do rozwiązania państwowemu członkowskim, stwierdzając, że do nich należy decyzja o podjęciu wyjątkowych środków w celu zaradzenia społecznym konsekwencjom *misselingu* w ramach polityki społecznej. Komisja uznała, że kwestia ta nie wchodzi w zakres zasad pomocy publicznej (Komunikat Komisji Europejskiej z 25.06.2017 r., State aid: How the EU rules apply to banks with a capital shortfall Factsheet, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/MEMO_17_1792 [dostęp 8.04.2023]).

Ochrona klientów w banku poddanym przymusowej restrukturyzacji oznacza również podejmowanie działań mających na celu minimalizację negatywnych skutków tego procesu dla klientów. Zakres podtrzymania funkcji banku i stopień realizacji zobowiązań i roszczeń zależy w istotnym stopniu od zachowania wartości aktywów oraz możliwości pokrycia strat przez zasoby wewnętrzne banku (instrumenty kapitałowe i instrumenty dłużne kwalifikowalne do umorzenia lub konwersji na kapitał) oraz publiczne i prywatne fundusze. Wymóg ograniczenia funduszy publicznych (funduszu restrukturyzacji i funduszu gwarantowania depozytów), stanowiący jeden z celów przymusowej restrukturyzacji, podkreśla znaczenie zachowania wartości aktywów. Dlatego w interesie klientów banku leży podejmowanie przez organy państwowe (organ nadzoru i organ przymusowej restrukturyzacji) działań, które ograniczą deprecjację aktywów w banku zagrożonym upadłością. Z jednej strony, oznacza to niedopuszczenie do pogłębiania się strat banku i wcześniejszą ingerencję, z drugiej natomiast wybór narzędzia minimalizującego koszty postępowania.

Rozdział 5

Decyzje i działania w przymusowej restrukturyzacji polskich banków

5.1. Upadłość banków w Polsce po okresie transformacji

W Polsce po roku 1989 upadło 6 banków komercyjnych (w 1995 r. Bank Komer­cyjny Poznania, Bank Promocji Eksportu Animex, Agrobank S.A.; w 1996 r. Bydgoski Bank Budownictwa S.A.; w 1999 r. Savim Bank; w 2000 r. Bank Staropolski) oraz 133 banki spółdzielcze¹. Zdecydowana większość tych upadłości miała miejsce w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku (137 przypadków), a szczególnie w okresie 1994–1996 (95 przypadków). W czasie bezpośrednio po transformacji ustrojowej nie było jeszcze wypracowanej polityki licencyjnej, a banki były tworzone w celu świadczenia usług finansowych wybranym sektorom gospodarki (np. banki cukrownicze, CUPRUM Bank S.A., Bank Energetyki S.A., Bank Morski S.A.) lub regionom (np. Bank Częstochowa S.A., Bank Komunalny S.A. w Gdyni). Banki te charakteryzowały się niskimi kapitałami, a ich kondycja finansowa była silnie uzależniona od sytuacji gospodarczej branży lub regionu. Z tego powodu były one przejmowane przez większe instytucje finansowe. W latach 1993–2001 miało miejsce 15 przypadków takich przejęć (Appenzeller i Nowara, 2002).

Pojawienie się na rynku banków słabych kapitałowo mogło stanowić zagrożenie dla stabilności tworzącego się sektora bankowego. Wymagało to podjęcia działań przez władze państwowe, w tym prowadzenia bardziej restrykcyjnej polityki licencyjnej oraz wdrożenia regulacji ostrożnościowych dla funkcjonujących banków². Szczególnej troski wymagał sektor banków spółdzielczych. W 1993 r. rozpoczęto procesy sanacyjne w 680 podmiotach należących do tego sektora. Jednym

1 <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Poczet-upadlych-bankow-polskich-Infografika-7482432.html> [dostęp 8.04.2023].

2 Za jedną z pierwszych takich regulacji należy uznać Zarządzenie nr 15/89 Prezesa Narodowego Banku Polskiego z dnia 14 lipca 1989 r. w sprawie organizacji nadzoru bankowego i trybu jego wykonywania (Dz.Urz.NBP.1989.3.7), <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzienniki-resortowe/organizacja-nadzoru-bankowego-i-tryb-jego-wykonywania-34438908>

z najważniejszych kroków było wprowadzenie ustawy o restrukturyzacji przedsiębiorstw i banków³. Miała ona na celu wsparcie procesu restrukturyzacji finansowej banków i przedsiębiorstw, które znajdowały się w trudnej sytuacji ekonomicznej. Dzięki tej regulacji możliwe było dokonywanie przejęć i fuzji banków w celu ich wzmocnienia kapitałowego oraz poprawy stabilności finansowej. Pod koniec 1994 r. weszła w życie ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym⁴. Celami statutowymi tej instytucji ustanowiono gwarantowanie depozytów zgromadzonych w bankach, udzielanie pomocy finansowej w restrukturyzacji banków, rozumianej jako udzielanie zwrotnej pomocy finansowej w przypadku zagrożenia wypłacalności oraz udzielanie pożyczek na nabycie akcji lub udziałów banków.

Od tamtego czasu do końca 2014 r. nie było przypadku upadłości banku spółdzielczego. Dopiero w 2015 r. upadł Spółdzielczy Bank Rzemiosła i Rolnictwa (SK Bank) w Wołominie, największy wtedy bank spółdzielczy w Polsce, z wolumenem depozytów przekraczającym 2 mld PLN.

Dyrektywa BRRD została implementowana do polskiego systemu prawnego 9 października 2016 r. W tym samym roku, ale jeszcze przed wdrożeniem BRRD, upadł Bank Spółdzielczy w Nadarzynie, a w 2019 r. Bank Spółdzielczy w Grębowie. W 2020 r. trzy banki zostały poddane przymusowej restrukturyzacji, w tym dwa banki spółdzielcze: Podkarpacki Bank Spółdzielczy w Sanoku, Bank Spółdzielczy w Przemkowie oraz komercyjny Idea Bank S.A. W 2022 r. miał miejsce czwarty przypadek przymusowej restrukturyzacji polskiego banku, Getin Noble Banku S.A. W dalszym ciągu trwają przejęcia banków spółdzielczych, mające charakter sanacyjny⁵.

5.2. Ocena przesłanki interesu publicznego przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny

Analiza dotychczasowych decyzji Bankowego Funduszu Gwarancyjnego dotyczących wszczęcia przymusowej restrukturyzacji pokazuje, że jednym z głównych wyznaczników pozytywnej oceny przesłanki interesu publicznego dokonywanej przez ten organ jest identyfikacja krytycznych funkcji pełnionych przez bank. W dwóch przypadkach, PBS w Sanoku oraz Getin Noble Bank S.A., BFG uznał obsługę jednostek samorządu terytorialnego za funkcję krytyczną. Mogło to budzić

3 Ustawa z dnia 3 lutego 1993 r. o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 1993 nr 18 poz. 82).

4 Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz.U. 1995 nr 4 poz. 18).

5 W latach 2013–2019 dokonano również przejęć sanacyjnych spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych.

pewne zdziwienie, gdyż oba banki istotnie różniły się formami działalności oraz bazą klientów. Jedynym dostępnym dokumentem wyjaśniającym kryteria stosowane przez Fundusz przy ocenie przesłanki interesu publicznego, jest Wyciąg z Modelu Identyfikacji Funkcji Krytycznych⁶. BFG stwierdza w nim, że model ten powstał w związku z potrzebą ujednoczenia oraz doprecyzowania metodologii Funduszu w zakresie określania funkcji krytycznych realizowanych przez banki z siedzibą na terytorium RP (banki krajowe), a jego celem jest ułatwienie identyfikacji funkcji krytycznych w bankach krajowych. Opisany w tym dokumencie sposób identyfikacji tych funkcji jest, jak się wydaje, zaczerpnięty z dokumentu SRB⁷ i sprowadza się do ustalenia udziału banku w rynku usług finansowych oraz miejsca w rankingu banków dla następujących operacji⁸:

- 1) kredyty dla sektora rządowego i samorządowego,
- 2) kredyty dla dużych przedsiębiorstw,
- 3) kredyty dla małych i średnich przedsiębiorstw,
- 4) kredyty gospodarstw domowych,
- 5) depozyty sektora rządowego i samorządowego,
- 6) depozyty przedsiębiorstw,
- 7) depozyty gospodarstw domowych,
- 8) rozliczenia i płatności,
- 9) usługi powiernicze (funkcja depozytariusza).

Zgodnie z upublicznionym dokumentem obsługa wskazanych wyżej operacji może być uznana za funkcję krytyczną, jeżeli udział banku w rynku krajowym przekracza 20% lub pozycja banku w ogólnokrajowym rankingu jest co najwyżej siódma, a obsługa tych operacji nie może zostać w krótkim czasie przejęta przez inne banki. Określony w ten sposób warunek oznacza, że jedynie dla kilku największych banków w Polsce wymienione wyżej funkcje mogą być uznane za krytyczne. Istotnym wyjątkiem od tej zasady jest obsługa depozytów sektora rządowego i samorządowego. W tym przypadku BFG przyjął odmienne kryterium. Ta funkcja może być uznana za krytyczną, jeżeli średnie roczne saldo prowadzonych przez dany bank rachunków przekracza 80 mln PLN w przypadku banków spółdzielczych lub 80 mln PLN w jednym powiecie w przypadku banków komercyjnych. Na podstawie dostępnych publicznie dokumentów BFG można stwierdzić, że jest to jedyna przesłanka o charakterze ilościowym, która może uzasadnić identyfikację funkcji krytycznych oraz, szerzej, pozytywną ocenę przesłanki interesu publicznego w małych i średnich bankach (poza pierwszą dziesiątką największych banków w Polsce). Wprawdzie BFG zaznacza, że mogą istnieć także inne niż określone powyżej przesłanki do uznania funkcji za krytyczną, lecz ich opis nie jest

6 Wyciąg z Modelu Identyfikacji Funkcji Krytycznych, s. 8, <https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/funkcje-krytyczne-1.pdf> [dostęp 8.04.2023].

7 Critical Functions: SRB Approach, https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/critical_functions_final.pdf [dostęp 8.04.2023].

8 Wyciąg z Modelu Identyfikacji Funkcji Krytycznych (BFG, 2016), s. 8.

precyzyjny. Fundusz stwierdza jedynie, że takie cechy, jak: negatywny wpływ za-
przestania pełnienia danej funkcji na ogólne zaufanie do systemu finansowego,
znaczący udział w „subsektorze” oraz szczególne usługi pełnione na rynku lokal-
nym na rzecz pewnej kategorii klientów lub infrastruktury rynkowej powinny być
wzięte pod uwagę. Dotychczasowe przypadki pokazują jednak, że udział w obsłu-
dze depozytów sektora samorządowego stanowi jedyną funkcję krytyczną uzasad-
niającą przeprowadzenie przymusowej restrukturyzacji w banku spoza pierwszej
dziesiątki największych banków w Polsce. Funkcja ta została zidentyfikowana jako
krytyczna w PBS w Sanoku oraz Getin Noble Banku S.A. W pozostałych bankach
poddanych przymusowej restrukturyzacji (BS w Przemkowie oraz Idea Bank S.A.)
nie wskazano żadnej funkcji krytycznej.

Wprawdzie brak zidentyfikowanych funkcji krytycznych jest istotnym wskazaniem
do negatywnej oceny przesłanki interesu publicznego, lecz nie jest to jedyny element
oceny tej przesłanki. W przypadkach Idea Banku S.A. oraz Getin Noble Banku S.A.
BFG w uzasadnieniu wskazał również konieczność ograniczenia zaangażowania fun-
duszy publicznych oraz zapewnienia stabilności sektora, nie ujawnił jednak kryteriów,
jakie stosował, uznając, że nie można osiągnąć tych celów w postępowaniu likwi-
dacyjnym⁹. Brak podania takich kryteriów lub wskazania realnych zagrożeń obniża
wiarygodność tej przesłanki w przypadku banków, których udział w polskim sektorze
bankowym nie przekraczał 2% (Nicolaidis, 2022). Udziały Idea Banku S.A. i Getin
Noble Banku w aktywach sektora wynosiły odpowiednio 0,62% i 1,86%. W przypadku
BS w Przemkowie nie podano żadnego uzasadnienia pozytywnej oceny interesu pu-
blicznego odwołującego się do celów przymusowej restrukturyzacji¹⁰.

Pozwala to przypuszczać, że polski organ przymusowej restrukturyzacji, po-
dobnie jak organy *resolution* w innych krajach członkowskich, mógł podej-
mować decyzje na podstawie innych przesłanek niż realizacja celów wskazanych
w art. 31 BRRD. Próba identyfikacji rzeczywistych przyczyn wszczęcia przymuso-
wej restrukturyzacji i ocena działań BFG w kontekście ochrony interesów klientów
banków na progu upadłości lub zagrożonych upadłością w Polsce jest przedsta-
wiona w następujących podrozdziałach.

9 Możliwość zagrożenia stabilności w wyniku upadłości tych banków (łącznie z największym,
Getin Noble Bankiem) budzi wątpliwości. Por. Nicolaidis, 2022.

10 Wprawdzie na stronie internetowej BFG znajduje się następujący tekst: „W ocenie BFG i KNF
przymusowa restrukturyzacja Banku Spółdzielczego w Przemkowie pozwala uniknąć upa-
dłości i związanych z nią potencjalnych negatywnych skutków dla klientów BS w Przemko-
wie. Jednocześnie, zgodnie z opinią Komisji Nadzoru Finansowego, przejęcie Banku Spół-
dzielczego w Przemkowie przez SGB-Bank S.A. nie wpłynie na stabilność jego działalności
i tym samym na bezpieczeństwo depozytów ulokowanych w banku” ([https://www.bfg.pl/
przymusowa-restrukturyzacja-banku-spoldzielczego-w-przemkowie-informacja-o-przyczyn-
ach-i-skutkach/](https://www.bfg.pl/przymusowa-restrukturyzacja-banku-spoldzielczego-w-przemkowie-informacja-o-przyczynach-i-skutkach/) [dostęp 15.06.2024]), ale stabilność (pojedynczego) banku ani bezpieczeń-
stwo ulokowanych depozytów nie są celami przymusowej restrukturyzacji. Niewiarygodne
byłoby założenie, że upadłość BS w Przemkowie stanowi zagrożenie dla systemu gwaranto-
wania depozytów w Polsce.

5.3. Program pomocy państwowej dla banków spółdzielczych i małych banków komercyjnych

Wykorzystanie środków publicznych w postępowaniu likwidacyjnym banku oraz przymusowej restrukturyzacji wymaga notyfikacji takich działań do Komisji Europejskiej i uzyskania jej akceptacji¹¹. W dotychczasowej praktyce przyjęto dwie ścieżki takiej notyfikacji. Jedną z nich jest wystąpienie o zatwierdzenie programu wsparcia dla określonej grupy podmiotów, a drugą odrębne wystąpienie o akceptację dla działań wiążących się z wykorzystaniem środków publicznych w przymusowej restrukturyzacji pojedynczego banku. 20 grudnia 2016 r. KE zatwierdziła program wsparcia finansowego dla polskich banków spółdzielczych oraz małych banków komercyjnych (o sumie bilansowej nieprzekraczającej 3 mld EUR) zagrożonych utratą płynności lub niewypłacalnością. Głównym celem tego programu było wykorzystanie środków z funduszu przymusowej restrukturyzacji banków oraz funduszu gwarantowania depozytów¹² dla wsparcia procesów przymusowej restrukturyzacji, w przypadkach zagrożenia upadłością banków spółdzielczych oraz małych banków komercyjnych. Banki komercyjne o sumie bilansowej przekraczającej 3 mld EUR nie zostały objęte tym programem, a wszelkie zastosowane wobec nich działania w zakresie przymusowej restrukturyzacji wiążące się z udzieleniem pomocy państwowej musiały być zgłaszane indywidualnie do zatwierdzenia przez Komisję Europejską¹³.

We wniosku o akceptację programu, złożonym do KE, konieczność przeprowadzenia *resolution* w bankach spółdzielczych uzasadniono zagrożeniem wyczerpania funduszu gwarantowania depozytów w wyniku upadłości kilku podmiotów z tego sektora w krótkich odstępach czasu. Wnioskodawcy (polskie organy państwowe) zobowiązali się do przestrzegania zapisów Dyrektywy BRR (w tym art. 59 ust. 3), zapewniając, że wykorzystanie środków publicznych zostanie poprzedzone pełnym umorzeniem instrumentów kapitałowych oraz zobowiązań podporządkowanych banku poddanego przymusowej restrukturyzacji. Posiadacze akcji i zobowiązań podporządkowanych upadającego banku poniosą straty w związku z całkowitą utratą wartości swoich aktywów.

Budżet przewidziany przez Polskę na ten program został ograniczony do 29 mld PLN i podzielony na dwa segmenty. Wsparcie małych banków komercyjnych nie mogło przekroczyć kwoty 13 mld PLN, a na wsparcie banków spółdzielczych przeznaczono 16 mld PLN¹⁴. Program miał obowiązywać do 30 czerwca

11 Na mocy art. 108 TFUE.

12 Oba fundusze są zarządzane przez BFG, który jest polskim organem ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Warunki wykorzystania tych środków w *resolution* zostały opisane w rozdziale 2.

13 Zgodnie z art. 108 TFUE.

14 State aid SA.46575 (2016/N) Poland. Resolution scheme for cooperative banks and small commercial banks, https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/266324/266324_1926035_118_2.pdf [dostęp 14.05.2023].

2017 r., ale w kolejnych latach był wielokrotnie przedłużany. Prolongacje programu miały miejsce 2 sierpnia 2017 r. (pierwsze przedłużenie)¹⁵, 10 sierpnia 2018 r. (drugie przedłużenie)¹⁶, 29 października 2019 r. (trzecie przedłużenie)¹⁷, 29 kwietnia 2020 r. (czwarte przedłużenie)¹⁸, 29 października 2020 r. (piąte przedłużenie)¹⁹, 29 października 2021 r. (szóste przedłużenie)²⁰ oraz 24 października 2022 r. (siódme przedłużenie)²¹. Przy niektórych decyzjach o przedłużeniu zmieniane były ustalenia dotyczące wielkości budżetu oraz warunków wykorzystania środków publicznych. Do roku 2019 potrzeba kontynuacji programu była uzasadniana wysokim ryzykiem kredytowym w sektorze banków spółdzielczych i niskimi wskaźnikami rentowności tych banków. Ten ostatni argument był podnoszony także w odniesieniu do małych banków komercyjnych. Strona polska zwracała również uwagę, że systemy ochrony instytucjonalnej banków spółdzielczych są w trakcie tworzenia i nie zostały jeszcze wyposażone w wystarczający kapitał, a ponadto pewna liczba banków spółdzielczych pozostawała poza IPS, a tym samym nie mogła korzystać z mechanizmów wsparcia oferowanych przez te systemy ochrony.

W kwietniu 2020 r. (czwarte przedłużenie), po przymusowej restrukturyzacji PBS w Sanoku i tuż przed działaniami wobec BS w Przemkowie, wydłużone zostały dopuszczalne okresy wsparcia płynnościowego dla instytucji pomostowej oraz jej sprzedaży ze względu na pandemię COVID-19. 23 grudnia 2020 r., kilka dni przed przymusową restrukturyzacją Idea Banku S.A., decyzja KE została aneksowana²². Na wniosek strony polskiej rozszerzony został zbiór małych banków komercyjnych.

15 State aid SA.48302 (2017/N) Poland. Prolongation of the resolution scheme for cooperative banks and small commercial banks, https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/269676/269676_1926036_108_4.pdf [dostęp 20.05.2023].

16 State Aid SA. 51403 (2018/N) Poland. Second prolongation of the resolution scheme for cooperative banks and small commercial banks, https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/275162/275162_2020282_109_2.pdf [dostęp 20.05.2023].

17 State Aid SA.54463 (2019/N) Poland. Third prolongation of the resolution scheme for cooperative banks and small commercial banks, https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/201947/280509_2110199_195_2.pdf [dostęp 20.05.2023].

18 State Aid SA.56141 (2020/N) Poland. Fourth prolongation of the resolution scheme for cooperative banks and small commercial banks, https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202022/283973_2159641_112_2.pdf [dostęp 20.05.2023].

19 State Aid SA.58389 (2020/N) Poland. Fifth prolongation of the resolution scheme for cooperative banks and small commercial banks, https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202048/287712_2214163_66_2.pdf [dostęp 20.05.2023].

20 State Aid SA.64522 (2021/N) Poland. Sixth prolongation of the resolution scheme for cooperative banks and small commercial banks, https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202146/SA_64522_D089097D-0000-C26F-BEFE-E798B7C6D0FD_29_1.pdf [dostęp 20.05.2023].

21 State Aid SA.103943 (2022/N) Poland. Seventh prolongation of the resolution scheme for cooperative banks and small commercial banks, https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202247/SA_103943_40796684-0000-CBEE-A4C7-7B4DD8821C13_47_1.pdf [dostęp 20.05.2023].

22 State Aid SA.60520 (2020/N) Poland. COVID-19 Amendment to SA.58389 (2020/N) resolution scheme for cooperative banks and small commercial banks, https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/20217/290977_2244693_62_2.pdf [dostęp 20.05.2023].

Limit sumy bilansowej dla tych banków uległ podwyższeniu do kwoty 5 mld EUR. Komisja Europejska uznała, że rozszerzenie zakresu banków nie zwiększa znacząco ryzyka nadmiernych zakłóceń konkurencji, a jednocześnie przynosi korzyści w postaci wzmocnienia stabilności finansowej sektora bankowego i realnego wsparcia polskiej gospodarki. Wraz ze wzrostem limitu, zwiększony został budżet programu, w części przeznaczony dla małych banków komercyjnych, do kwoty 26,5 mld PLN (tj. o ok. 5,9 mld EUR). W konsekwencji łączny budżet programu wzrósł do kwoty 42,5 mld PLN (równowartość ok. 9,4 mld EUR). Kwota środków publicznych przeznaczonych do wsparcia zagrożonych banków spółdzielczych nie uległa zmianie, pozostając na poziomie 16 mld PLN (tj. ok. 3,5 mld EUR)²³. We wniosku o szóste przedłużenie, w październiku 2021 r., strona polska zobowiązała się do skrócenia (wydłużonych w 2020 r.) okresów funkcjonowania instytucji pomostowych oraz zapewnienia wsparcia płynnościowego tym podmiotom. Ponadto zobowiązała się do przestrzegania zakazu konkurencji banków pomostowych z innymi podmiotami na rynku, m.in. przez wprowadzenie ograniczenia wysokości oprocentowania depozytów przyjmowanych przez banki pomostowe. Stawki nie mogły być wyższe niż najniższa spośród trzech najlepszych ofert banków działających na rynku krajowym²⁴.

Przedstawiony program został dotychczas wykorzystany trzykrotnie, w przypadkach PBS w Sanoku, BS w Przemkowie oraz Idea Banku S.A.²⁵ W tabeli 5.1 przedstawione zostały formy i skala zastosowanego wsparcia. Banki, których suma aktywów przekraczała próg 5 mld EUR, nie zostały objęte programem, a wszelkie zastosowane wobec nich działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji obejmujące wykorzystanie pomocy państwa musiały być indywidualnie zgłaszane do zatwierdzenia przez Komisję, zgodnie z art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²⁶ (TFUE). Dlatego 29 września 2022 r. Polska zgłosiła Komisji Europejskiej zamiar wykorzystania środków publicznych w celu wsparcia potencjalnej przymusowej restrukturyzacji Getin Noble Banku S.A. Uzgodnione warunki pomocy publicznej dla tego banku zostały zaprezentowane w dalszej części rozdziału.

23 Banki, których suma aktywów przekracza próg 5 mld EUR, nie będą objęte programem, a wszelkie zastosowane wobec nich działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji obejmujące wykorzystanie pomocy państwa będą musiały być indywidualnie zgłaszane do oceny i zatwierdzenia przez Komisję Europejską.

24 Bank pomostowy nie może konkurować na rynku, wchodzić na nowe rynki ani prowadzić nowej działalności. Będzie mógł jednak przyjmować nowych klientów i kontynuować świadczenie usług na rzecz obecnych klientów do czasu formalnego rozpoczęcia procesu likwidacji. Przyjmowanie nowych klientów jest dozwolone, jeżeli następuje z własnej inicjatywy klientów.

25 Uwagę zwraca pewna niekonsekwencja: Idea Bank S.A. został uznany za mały bank komercyjny, ale w uzasadnieniu interesu publicznego wskazano potrzebę zachowania stabilności sektora finansowego.

26 <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/treaty-on-the-functioning-of-the-european-union.html>

Tabela 5.1. Wykorzystanie programu pomocy publicznej dla banków spółdzielczych i małych banków komercyjnych

Typ banku	Bank	Data przymusowej restrukturyzacji	Główne narzędzie	Forma wsparcia	Kwota
Bank spółdzielczy	PBS w Sanoku	15.01.2020	Przejęcie przez bank pomostowy	Utworzenie kapitału instytucji pomostowej	100 mln PLN
				Dotacja na pokrycie strat	9,9 mln PLN
	BS w Przemkowie	28.04.2020	Przejęcie przez podmiot działający na rynku	Dotacja na pokrycie strat	86,7 mln PLN
Mały bank komercyjny	Idea Bank S.A.	31.12.2020	Przejęcie przez podmiot działający na rynku	Dotacja na pokrycie strat	193 mln PLN
				Gwarancja pokrycia przyszłych strat	12,4 mld PLN

Źródło: opracowanie własne na podstawie State Aid SA.58389 (2020/N) Poland. Fifth prolongation of the resolution scheme...

Przedłożenie programu pomocy dla banków spółdzielczych oraz małych banków komercyjnych przez władze Polski oraz jego akceptacja przez KE były zbieżne z praktyką stosowaną przez inne kraje członkowskie. Wykorzystanie środków publicznych dla kapitałowego i płynnościowego wsparcia małych i średnich (w tym lokalnych) instytucji kredytowych nie było uznawane za niedozwoloną pomoc publiczną, o ile działanie to było obwarowane restrykcyjnymi warunkami dotyczącymi kwot i celów wydatków. Takie warunki wynikały z mechanizmu przymusowej restrukturyzacji i Komisja Europejska akceptowała wydatki w ramach *resolution* małych i średnich banków pomimo zapisów w Dyrektywie BRR, które intencjonalnie ograniczały wykorzystanie tego mechanizmu do wyjątkowych przypadków.

5.4. Działania w ramach przymusowej restrukturyzacji

Podkarpacki Bank Spółdzielczy w Sanoku (utrata depozytów nieobjętych systemem gwarancji)

W dniu 15 stycznia 2020 r. Bankowy Fundusz Gwarancyjny podjął decyzję o wszczęciu przymusowej restrukturyzacji wobec Podkarpackiego Banku

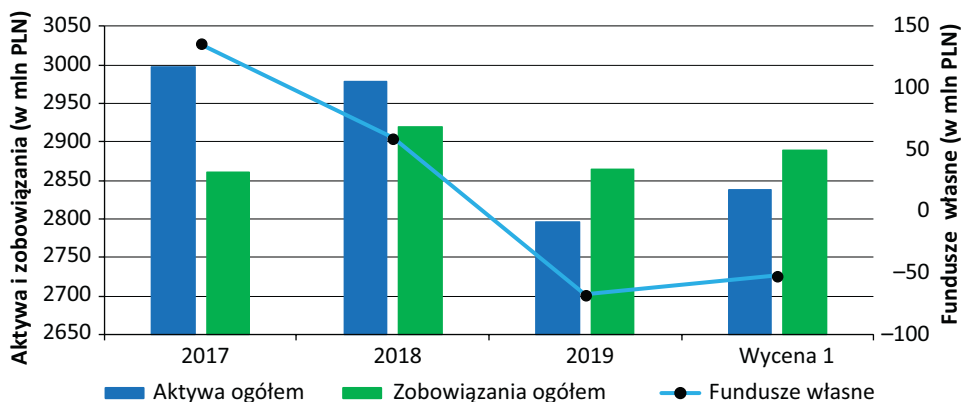
Spółdzielczego w Sanoku. BFG uznał obsługę jednostek samorządu terytorialnego za funkcję krytyczną świadczoną przez bank, a tym samym ocenił pozytywnie przesłankę interesu publicznego uzasadniającą przeprowadzenie *resolution*. Dwa dni później większość kredytów i depozytów banku została przeniesiona do instytucji pomostowej, Banku Nowego BFG S.A. Obsługa klientów została przywrócona 21 stycznia 2020 r. Zgodnie z warunkami programu wsparcia dla banków spółdzielczych i małych banków komercyjnych Bank Nowy BFG miał ograniczenia w oferowaniu kredytów. Bank nie mógł pozyskiwać nowych kredytobiorców i zwiększać zaangażowania w już istniejących relacjach z klientami.

PBS w Sanoku był drugim największym bankiem spółdzielczym w Polsce. Na koniec czerwca 2019 r. jego suma aktywów była równa 2,8 mld PLN. Bank działał na terenie województwa podkarpackiego przez sieć 78 placówek, nie należał do żadnego zrzeszenia banków spółdzielczych i nie był członkiem systemu ochrony instytucjonalnej. Klientami Banku byli głównie rolnicy indywidualni, małe i średnie przedsiębiorstwa oraz jednostki samorządu terytorialnego. W 2015 r. bank wykazał stratę w wysokości 48,3 mln PLN i został zobowiązany przez Komisję Nadzoru Finansowego do opracowania i wdrożenia planu naprawy²⁷. 10 marca 2017 r. bank złożył deklarację członkowską do IPS utworzonego przez Grupę Banku Polskiej Spółdzielczości, ale zarząd IPS odmówił wyrażenia zgody na jego przystąpienie. Od połowy 2017 r. wskaźniki adekwatności kapitałowej banku systematycznie malały i według danych na koniec 2018 r. bank nie spełniał już norm nadzorczych (rys. 5.1). W korekcie sprawozdania finansowego za 2018 r. bank umieścił zapis, że w konsekwencji sytuacji kapitałowej banku KNF może zastosować środki implikujące możliwość poddania banku przymusowej restrukturyzacji²⁸. Informacja ta nie spowodowała znaczącego odpływu środków, w tym depozytów nieobjętych gwarancjami, o czym świadczą wolumeny depozytów złożonych w banku na koniec czerwca i grudnia 2018 r. oraz na koniec czerwca 2019 r. Wprawdzie wolumen zobowiązań wobec przedsiębiorstw prywatnych i spółdzielni istotnie zmalał na koniec czerwca 2019 r. w porównaniu ze stanem na koniec grudnia 2018 r., utrzymywał jednak wartość zbliżoną do stanów na koniec czerwca 2018 r. Z kolei wielkość zobowiązań wobec przedsiębiorstw państwowych oraz sektora instytucji rządowych i samorządowych zmalała w II półroczu 2018 r., ale ich stany z końca czerwca 2019 r. są bliskie stanom z końca grudnia 2018 r. (tab. 5.2 i rys. 5.2).

27 Bardziej szczegółowy opis tego okresu znajduje się w artykule Stopczyńskiego (2020a).

28 W Informacji dodatkowej sprawozdania finansowego Podkarpackiego Banku Spółdzielczego za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r., dostępnej w bazie EMIS (<https://www.emis.com/pl>), pojawił się zapis: „W związku z powyższym Komisja może zastosować wobec Banku narzędzia wynikające z uprawnień nadzorczych określonych w art. 138 Prawa bankowego, w tym implikujące w dalszej kolejności możliwość podjęcia przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny działań w zakresie przymusowej restrukturyzacji wynikających z art. 101 ustawy o BFG”.

BFG poinformował, że z powodu znacznego ujemnego kapitału własnego (-182 mln PLN), powstałego w wyniku strat z lat poprzednich, całkowite umorzenie instrumentów kapitałowych (udziałów) oraz długu podporządkowanego (w postaci obligacji podporządkowanych) było niewystarczające, by uzyskać zerową wartość aktywów netto banku (NAV). Według Funduszu konieczne było pozostawienie części depozytów niegwarantowanych (43%) w podmiocie rezydualnym, w którym nie pozostawiono wartościowych aktywów i który był przeznaczony do likwidacji w postępowaniu upadłościowym. Znaczną część deponentów, których środki nie zostały przeniesione do instytucji pomostowej i tym samym zostały utracone, stanowiły samorzady terytorialne i ich jednostki (m.in. publiczne szpitale i szkoły)²⁹.



Rysunek 5.1. Fundusze własne i współczynniki adekwatności kapitałowej PBS w Sanoku

Źródło: opracowanie własne.

Z danych prezentowanych przez serwisy internetowe³⁰ wynika, że 10,6 mln obligacji podporządkowanych wyemitowanych przez bank znajdowało się w portfelach aktywów funduszy inwestycyjnych otwartych, z czego 3,7 mln w funduszach BPS Towarzystwa Funduszy Inwestycyjnych S.A. (BPS TFI)³¹. Choć umorzenie tych obligacji, a w konsekwencji poniesienie straty przez ich posiadaczy

29 Utrata 43% depozytów jednostek samorządu terytorialnego wydaje się trudna do pogodzenia z uzasadnieniem tych działań koniecznością zachowania obsługi tych depozytów. Może to sugerować wcześniejsze uzgodnienie, że samorzady, których jednostki utraciły depozyty, otrzymają rekompensatę. W tym kontekście pozostawienie części depozytów jednostek samorządu terytorialnego w likwidowanej części banku służyło jako instrument ochrony pozostałych wierzycieli banku przed nadmiernymi stratami. Reakcja samorządów wskazuje jednak, że nie były one świadome przypisanej im roli.

30 www.obligacje.pl i www.stockwatch.pl

31 BPS Towarzystwo Funduszy Inwestycyjnych S.A. jest częścią Grupy BPS, największego zrzeszenia Banków Spółdzielczych w Polsce, w którym 100-procentowym akcjonariuszem jest Bank Polskiej Spółdzielczości S.A.

(lub posiadaczy jednostek uczestnictwa TFI), wydaje się bezsporne w kontekście zapisów BRRD³², warto zwrócić uwagę, że sprzedaż takich obligacji osobom fizycznym może zostać oceniona jako *misselling*³³. Konsekwencją tego może być presja na wypłatę rekompensat tym inwestorom, podobnie jak w przypadkach przymusowej restrukturyzacji banków we Włoszech (por. rozdział 4).

Tabela 5.2. Baza depozytowa PBS w Sanoku (w mln PLN)

Depozyty		Data		
		30.06.2018	31.12.2018	30.06.2019
Sektor niefinansowy	Przedsiębiorstwa i spółki państwowe	2 182	904	1 344
	Przedsiębiorstwa i spółki prywatne oraz spółdzielnie	281 614	329 003	226 083
	Ronicy indywidualni	59 490	67 208	62 696
	Przedsiębiorcy indywidualni	96 945	126 259	107 336
	Osoby prywatne	1 960 553	1 992 399	1 974 997
	Instytucje niekomercyjne działające na rzecz gospodarstw domowych	83 387	81 803	90 388
Sektor finansowy		4 296	1 451	1 856
Sektor budżetowy		236 115	187 652	198 820
Łącznie		2 724 582	2 786 679	2 663 520

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdania Zarządu z działalności Podkarpackiego Banku Spółdzielczego za I półrocze 2019 r. dostępne w bazie EMIS (<https://www.emis.com/pl>).

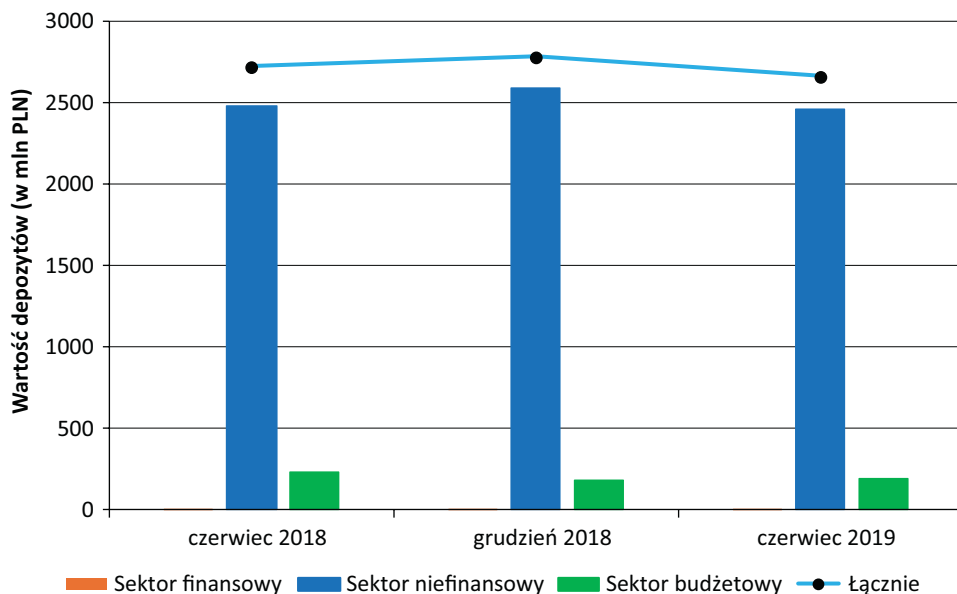
Posiadacze obligacji podporządkowanych nie mieli możliwości wycofania swoich środków, ale warto przeanalizować zachowania deponentów (niegwarantowanych) wobec informacji o pogarszaniu się kondycji finansowej banku i działaniach podejmowanych wobec niego przez organy państwowe³⁴.

32 Niektórzy inwestorzy byli prawdopodobnie w dużej mierze nieświadomi prawdziwego ryzyka związanego z tymi produktami, nie zdając sobie nawet sprawy ze swojego statusu obligatariusza.

33 Należy również wziąć pod uwagę efekt zarażenia w postaci niższych cen obligacji podporządkowanych emitowanych przez inne banki spółdzielcze.

34 Cechą bardzo mocno odróżniającą postępowanie wobec PBS w porównaniu z innymi procesami *resolution* przeprowadzonymi w reżimie Dyrektywy BRR jest bardzo szeroki zakres *bail-in*: 100% zobowiązań podporządkowanych oraz 43% innych wierzytelności niegwarantowanych (*senior debt*). Znaczną część umorzonych zobowiązań stanowiły zdeponowane w banku środki publiczne należące do samorządów (kwota umorzeń 60 mln PLN) lub ich jednostek organizacyjnych (20 mln PLN). Zarząd banku ocenił przebieg zmian bazy depozytowej jako zgodny z założeniami Planu finansowego i niezagrażający sytuacji płynnościowej bez oznak podwyższonego wypływu depozytów (Sprawozdanie Zarządu z działalności Podkarpackiego Banku Spółdzielczego za I półrocze 2019 r. dostępne w bazie EMIS (<https://www.emis.com/pl>)).

Podanie do publicznej wiadomości informacji o sytuacji kapitałowej banku oraz możliwości przeprowadzenia *resolution*³⁵ nie spowodowało natychmiastowego odpływu depozytów niegwarantowanych (por. tab. 5.2 oraz rys. 5.2).



Rysunek 5.2. Struktura depozytów PBS w Sanoku

Depozyty od sektora finansowego są na tyle małe, że nie dają widocznego słupka na wykresie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdania Zarządu z działalności Podkarpackiego Banku Spółdzielczego za I półrocze 2019 r. dostępne w bazie EMIS (<https://www.emis.com/pl>).

Nie jest jasne, czy klienci nie dotarli do tych informacji, gdyż nie czytają danych finansowych, czy może nie byli zainteresowani ich poszukiwaniem. Bank wprawdzie spełnił formalny wymóg przedstawienia swojej sytuacji kapitałowej i poinformowania o zagrożeniu zaprzestania działalności, ale tej ostatniej informacji nie przedstawił w zwykłym sprawozdaniu z działalności, lecz w dokumencie nazwanym „informacją dodatkową”, co mogło spowodować jej przeoczenie. Brak precyzyjnie określonego wymogu informowania o sytuacji ekonomiczno-finansowej banku wydaje się istotną luką (Zaleska, 2023). Możliwe jest jednak, że klienci uzyskali tę informację, ale nie odebrali jej jako zagrożenia dla swoich depozytów, ponieważ nie było wcześniejszych przypadków przymusowej restrukturyzacji w Polsce. Przekaz mógł zatem pozostać niezrozumiany, gdyż zabrakło wzmianki o zagrożeniu upadłością, a same poziomy współczynników

³⁵ Informacja dodatkowa sprawozdania finansowego Podkarpackiego Banku Spółdzielczego za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r.

kapitałowych nie zostały zinterpretowane jako takie zagrożenie, a określenie „przymusowa restrukturyzacja” zostało odebrane jako działanie mające zmienić strukturę banku, bez znaczących konsekwencji dla klientów. Ponadto inne działania banku, zmierzające do poprawy jego wizerunku (w tym eksponowanie jego znaczenia dla lokalnej społeczności, sponsorowania imprez i przedsięwzięć lokalnych), mogły przekonać klientów, że bank „ma wsparcie władz samorządowych” i będzie ratowany „za wszelką cenę”.

Dopiero uruchomienie *resolution* i utrata części depozytów przez jednostki samorządowe spowodowały presję na władze centralne. Na początku maja 2020 r. Ministerstwo Finansów powiadomiło samorządy poszkodowane wskutek restrukturyzacji PBS o przyznaniu im subwencji (dotacji) z rezerwy budżetowej, w kwocie odpowiadającej wysokości strat³⁶. W praktyce oznaczało to, że udział określonych klientów w pokryciu strat banku został zastąpiony dotacją ze środków publicznych, poza mechanizmami dopuszczalnymi w BRRD i uzgodnionymi warunkami programu pomocy państwowej dla banków spółdzielczych i małych banków komercyjnych. Niezależnie od tego, czy wypłaty rekompensat były działaniem zamierzonym, czy przeciwnie, były wynikiem późniejszej presji ze strony samorządów, to wypłata tych środków pokazuje ograniczoną wiarygodność przymusowej restrukturyzacji PBS w Sanoku.

W omawianym przypadku depozyty utracili dysponenci środków publicznych. Warto postawić pytanie, czy lepsza komunikacja ze strony organu nadzoru mogłaby istotnie wpłynąć na poprawę dostępności informacji oraz ich interpretację, przyczyniając się do znaczącego zmniejszenia asymetrii informacyjnej i zwiększenia świadomości osób, którym te środki publiczne powierzono. Skutkiem takich działań byłoby prawdopodobnie wzmocnienie dyscypliny rynkowej, skutkujące znaczącym odpływem depozytów i wynikającym z niego zagrożeniem utraty płynności przez bank. Można sądzić, że utrudniłoby to przeprowadzenie przymusowej restrukturyzacji i mogło doprowadzić do konieczności pokrycia większych strat w banku. Każde to postawić pytania, jak w spójny sposób chronić dobro wspólne (jak zdefiniować interes publiczny?) oraz jaki powinien być w tym kontekście zakres publicznego informowania przez organ nadzoru o kondycji instytucji finansowych.

Bank Spółdzielczy w Przemkowie (wrozumiałość nadzorcza w oczekiwaniu na wsparcie IPS)

30 kwietnia 2020 r. rozpoczęła się przymusowa restrukturyzacja Banku Spółdzielczego w Przemkowie, wykorzystująca przejście restrukturyzowanego banku przez SGB Bank S.A. (bank zrzeszający Spółdzielczą Grupę Bankową, do której należał

³⁶ *Pieniądze udało się odzyskać, choć prawo nam nie sprzyjało*, <https://wspolnota.org.pl/news/pieniadze-udalo-sie-odzyskac-choc-prawo-nam-nie-sprzyjalo> [dostęp 8.04.2023]; Pismo KPRM do RPO (z 7 kwietnia 2020 r.), <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Odpowied%C5%BA%20r%C4%85du%2C%207.04.2020.pdf> [dostęp 8.04.2023].

BS w Przemkowie). Zgodnie z komunikatem BFG³⁷ wszystkie kredyty udzielone przez BS w Przemkowie zostały przeniesione do SGB Bank S.A. Bank zrzeczający przejął również zobowiązania BS w Przemkowie, z wyjątkiem wpisanych do rejestru udziałów członków banku oraz pożyczki podporządkowanej w wysokości 3 mln PLN, udzielonej przez fundację Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej Counterpart Fund (powiększonej o należne odsetki)³⁸. Zobowiązania z tytułu udziałów oraz pożyczki podporządkowanej zostały umorzone w celu pokrycia części strat banku, oszacowanych na 111,7 mln PLN. Transakcja przejścia została wsparta finansowo przez IPS Spółdzielczy System Ochrony SGB (SSO SGB)³⁹, który udzielił bezzwrotnej dotacji w wysokości 58,5 mln PLN (do dnia 31 grudnia 2020 r. w ramach tej dotacji wypłacono 55,1 mln PLN)⁴⁰. Bankowy Fundusz Gwarancyjny także udzielił dotacji z funduszu środków gwarantowanych⁴¹ oraz funduszu restrukturyzacji⁴², łącznie 86,7 mln PLN⁴³.

Bank Spółdzielczy w Przemkowie powstał w 1973 r. i był jednym z mniejszych banków spółdzielczych (w okresie działalności suma bilansowa banku nie przekroczyła 300 mln PLN). W 2013 r. został laureatem Krajowego Rankingu w kategorii „Najefektywniejsze banki” (w grupie II: od 100 do 200 mln zł)⁴⁴. W 2014 r. zajął II miejsce w tym rankingu⁴⁵. Bank zatrudniał ok. 60 osób i prowadził działalność w 8 placówkach, obsługując ok. 12 tys. klientów (89% stanowili klienci indywidualni). Od powstania SSO SGB, bank był członkiem tego systemu ochrony instytucjonalnej. Sprawozdania finansowe banku⁴⁶ pokazują, że w 2018 r. bank wykazał ujemne fundusze własne (-39,4 mln PLN na dzień 31 grudnia 2018 r.).

37 BFG, Przymusowa restrukturyzacja Banku Spółdzielczego w Przemkowie – informacja o przyczynach i skutkach, <https://www.bfg.pl/przymusowa-restrukturyzacja-banku-spoldzielczego-o-w-przemkowie-informacja-o-przyczynach-i-skutkach/> [dostęp 8.04.2023].

38 W swojej decyzji BFG zaznacza, że przejście nie dotyczy również kwoty 660 tys. zł na opłacenie podatków i ubezpieczeń społecznych, kar nałożonych na BS Przemków, zawartej na początku poprzedniego roku umowy z poznańską kancelarią Filipiak-Babicz oraz umowy ze stycznia 2014 r. z Kancelarią Radcy Prawnego i Doradcy Podatkowego z Polkowic.

39 23 listopada 2015 r. przez 191 Banków Spółdzielczych (należących do Zrzeszenia SGB) oraz bank zrzeczający (SGB Bank S.A.) została podpisana umowa powołująca Spółdzielczy System Ochrony SGB, będący instytucjonalnym systemem ochrony (IPS) (<https://ips-sgb.pl> [dostęp 8.04.2023]).

40 Sprawozdanie z działalności Spółdzielczego Systemu Ochrony SGB za 2020 rok dostępne w bazie EMIS (<https://www.emis.com/pl>).

41 Zgodnie z art. 109 BRRD i art. 265 ustawy o BFG.

42 Zgodnie z art. 44 i 101 BRRD oraz art. 112 ustawy o BFG.

43 <https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/raport-z-oszacowania2-1.pdf> [dostęp 8.04.2023].

44 <https://bank.pl/ranking-najlepszych-bankow-spoldzielczych-w-polsce/?id=33813&catid=734> [dostęp 8.04.2023].

45 *Ranking „Wyróżniające się banki spółdzielcze” rozstrzygnięty!*, <https://zbp.pl/aktualnosci/Archiwalne-wydarzenia/ranking-wyrozniajace-sie-banki-spoldzielcze-rozstr> [dostęp 8.04.2023].

46 Sprawozdania roczne za lata 2018, 2019 BS w Przemkowie dostępne w bazie EMIS (<https://www.emis.com/pl>).

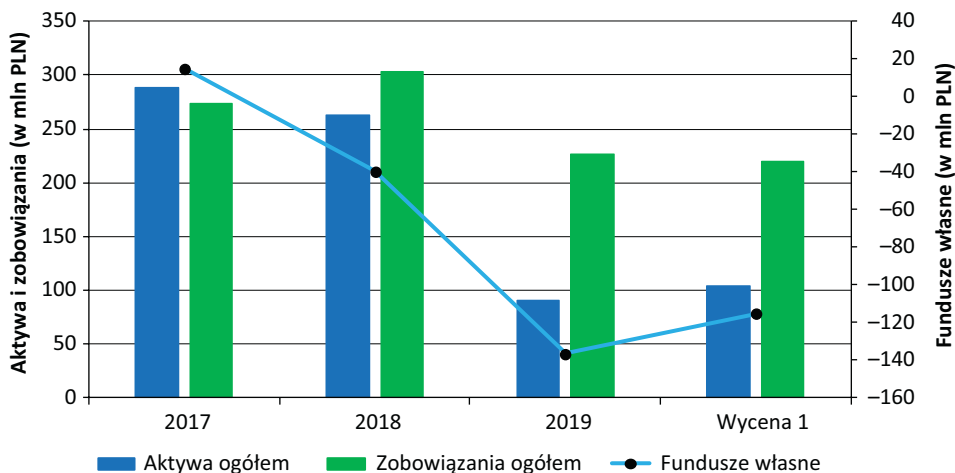
W wyniku ujawnienia strat poniesionych przez bank w 2018 r. oraz w latach poprzednich, w łącznej wysokości –54,5 mln PLN⁴⁷, współczynnik wypłacalności na dzień 31 grudnia 2018 r. wyniósł –28,6%. Wielkość straty oraz poziom funduszy własnych wykazane w sprawozdaniu uwzględniały „działania pomocowe” Spółdzielczego Systemu Ochrony SGB, polegające na udzieleniu kaucji w wysokości 60 mln PLN, co umożliwiło utworzenie rezerw celowych w mniejszej (o wielkość kaucji) wysokości. Gdyby SSO SGB nie udzielił tej kaucji, bank wykazałby stratę w wysokości 114,5 mln PLN, wartość funduszy własnych –99,4 mln PLN, a współczynnik wypłacalności na poziomie –72,2%.

Dane te wskazują, że już w 2018 r. BS w Przemkowie powinien zostać uznany na bank niewypłacalny, co oznacza spełnienie pierwszej przesłanki do podjęcia decyzji o przymusowej restrukturyzacji banku i jednocześnie *implicite* spełnienie drugiej przesłanki, gdyż przy takich niedoborach kapitału trudno wskazać działania nadzorcze, które mogłyby doprowadzić do sanacji banku. W przywoływanym sprawozdaniu za rok 2018 zarząd BS w Przemkowie stwierdził jednak, że prowadzi działania sanacyjne oraz sformułował i przedstawił Komisji Nadzoru Finansowego projekt planu naprawy. W planie tym bank wskazał, że jedynym możliwym działaniem sanacyjnym jest przejście przez inny, silniejszy kapitałowo podmiot. Pomimo trudnej sytuacji finansowej, bank w sporządzonym sprawozdaniu zakładał kontynuację działalności, co nie byłoby możliwe bez uzyskania pomocy finansowej ze strony BFG i SSO SGB. Podobne sformułowanie zostało zawarte w Sprawozdaniu z ryzyka Systemu Ochrony SGB za 2018 r.⁴⁸ Pozwala to sądzić, że w 2018 r. organy państwowe i podmioty Zrzeszenia SGB zdawały sobie sprawę z konieczności zakończenia działalności BS w Przemkowie jako odrębnego podmiotu⁴⁹. Zobowiązaniami banku były w przeważającej większości depozyty, z największym udziałem depozytów osób prywatnych (por. tab. 5.3 oraz rys. 5.4). Porównując stany depozytów na koniec 2017 r. oraz w następnych latach, już po ujawnieniu fatalnej kondycji finansowej banku, widoczny był stopniowy odpływ depozytów w większości grup klientów banku, lecz bez symptomów paniki. Nastąpiło jedynie istotne zmniejszenie depozytów sektora finansowego (por. tab. 5.3 oraz rys. 5.4).

47 Straty były skutkiem działalności kredytowej banku w latach 2013–2018, prowadzącej do udzielania kredytów podmiotom nieposiadającym zdolności kredytowej oraz praktyki wystawiania gwarancji w formie zobowiązania banku do spłaty zadłużenia klienta w przypadku, kiedy on nie będzie regulował swojego zobowiązania wobec banku, wskutek czego brak spłaty kredytów nie był ujawniany w księgach banku.

48 <https://docplayer.pl/161210407-Sprawozdanie-z-ryzyka-systemu-ochrony-sgb-za-2018-rok.html> [dostęp 8.04.2023]. W sprawozdaniu pojawia się zapis: „W przypadku jednego podmiotu, obciążonego największymi problemami, trwają rozmowy dotyczące łączenia z innym bankiem spółdzielczym, przy wsparciu pomocowym ze strony IPS-SGB”.

49 W sprawozdaniu zarządu z działalności BS w Przemkowie w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r. pojawia się zapis: „W styczniu 2019 roku Komisja Nadzoru Finansowego ograniczyła prowadzenie działalności BS w Przemkowie oraz wszczęła procedurę ustanowienia zarządu komisarycznego”.



Rysunek 5.3. Wartości aktywów, zobowiązań i funduszy własnych BS w Przemkowie

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych BS w Przemkowie za lata 2018, 2019 dostępnych w bazie EMIS (<https://www.emis.com/pl>) oraz raportów z Wyceny 1 dostępnych na stronie internetowej BFG (<https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/raport-z-oszacowania1-1.pdf> [dostęp 8.04.2023]; <https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/raport-z-oszacowania2-1.pdf> [dostęp 8.04.2023]).

Wydanie pozytywnej oceny przesłanki interesu publicznego dla BS w Przemkowie budzi duże wątpliwości. Wskazanie konieczności realizacji któregośkolwiek z celów przymusowej restrukturyzacji wydaje się bardzo trudne. Szczególnie trudno byłoby wykazać, że upadłość tak małego banku może zagrozić stabilności finansowej sektora bankowego. Brak również przesłanek do wskazania funkcji krytycznych pełnionych przez bank.

W Raporcie z Oszacowania 2 (Wyceny 2) występuje informacja, że plan przymusowej restrukturyzacji dla BS w Przemkowie, sporządzony przez BFG w 2017 r., zakładał likwidację banku w postępowaniu upadłościowym, gdyż bank nie realizował funkcji krytycznych i nie istniała potrzeba ochrony środków powierzonych przez klientów nieobjętych gwarancjami⁵⁰. W decyzji BFG podjętej 28 kwietnia 2020 r. nie pojawiło się jakiegokolwiek uzasadnienie pozytywnej oceny przesłanki interesu publicznego⁵¹.

Warto zwrócić uwagę, że wielkość banku (mierzona sumą bilansową) była porównywalna z rozmiarami duńskich Andelskassen, również poddanych przymusowej restrukturyzacji. Działania podejmowane wobec tych banków były jednak skrajnie odmienne. W przypadku Andelskassen dokonano umorzenia wszystkich zobowiązań, z wyjątkiem depozytów gwarantowanych, uzasadniając te działania interesem publicznym. Z kolei w przypadku BS w Przemkowie za działanie

50 <https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/raport-z-oszacowania2-1.pdf> [dostęp 8.04.2023].

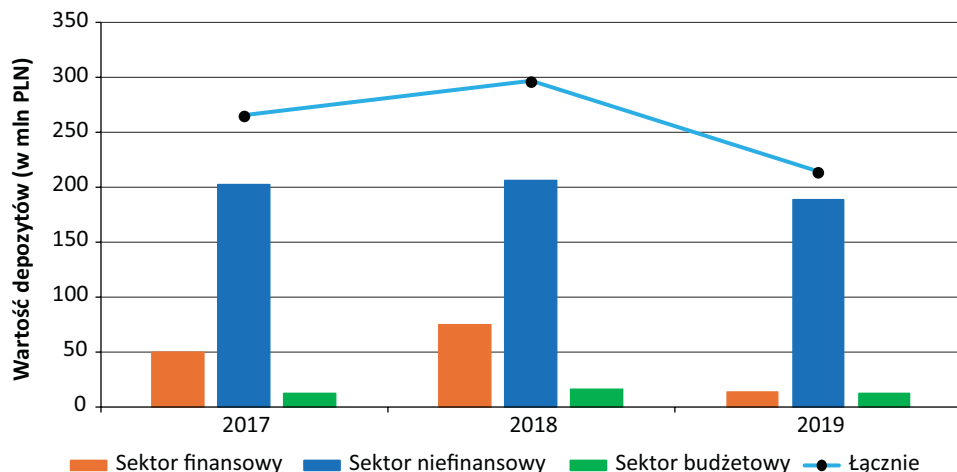
51 <https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/tresc-decyzji.pdf> [dostęp 8.04.2023].

w interesie publicznym uznano zachowanie depozytów niegwarantowanych dzięki środkom przekazanych przez SSO SGB, co pozwoliło ograniczyć *bail-in* do umorzenia udziałów członkowskich i pożyczki podporządkowanej, udzielonej przez podmiot zewnętrzny.

Tabela 5.3. Struktura depozytów BS w Przemkowie (w mln PLN)

Depozyty		Data		
		2017	2018	2019
Sektor niefinansowy	Przedsiębiorstwa i spółki państwowe	23	53	16
	Przedsiębiorstwa i spółki prywatne oraz spółdzielnie	14 777	10 722	5 059
	Rolnicy indywidualni	3 307	3 608	4 042
	Przedsiębiorcy indywidualni	2 209	3 525	2 650
	Osoby prywatne	180 326	186 218	174 421
	Instytucje niekomercyjne działające na rzecz gospodarstw domowych	1 745	2 091	2 330
Sektor finansowy		50 473	74 459	13 727
Sektor budżetowy		12 438	15 806	12 088
Łącznie		265 298	296 482	214 333

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w Sprawozdaniach Zarządu z działalności Banku Spółdzielczego w Przemkowie w okresach: od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r. oraz od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. dostępnych w bazie EMIS (<https://www.emis.com/pl>).



Rysunek 5.4. Struktura depozytów BS w Przemkowie

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w Sprawozdaniach Zarządu z działalności Banku Spółdzielczego w Przemkowie w okresach: od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r. oraz od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. dostępnych w bazie EMIS (<https://www.emis.com/pl>).

Wszystkie zobowiązania banku z tytułu depozytów zostały przeniesione do podmiotu przejmującego, przez co ten przypadek jest przedstawiany jako wzorowo zaplanowane i przeprowadzone działania organów państwowych (KNE, BFG) we współpracy z podmiotami prywatnymi (SGB-Bank, SSO SGB), co zapewniło ochronę wszystkich depozytów zgromadzonych w banku. Możliwe, że zasadnicze znaczenie w decyzji BFG, niezgodnej z wcześniej przyjętym planem, miała przynależność banku do systemu ochrony instytucjonalnej (IPS). Z jednej strony, upadłość banku pozostającego w strukturze IPS podważyłaby wiarygodność systemu ochrony, a z drugiej, system ochrony nie był skłonny do przejścia niewypłacalnego banku bez wsparcia środkami publicznymi.

Wyjaśnienia wymaga jednak fakt rozpoczęcia przymusowej restrukturyzacji dopiero dwa lata po oficjalnym ujawnieniu strat i stwierdzeniu ujemnej wartości funduszy własnych banku oraz utrzymywania w tym czasie zezwolenia na prowadzenie działalności przez ten bank (w tym zaciąganie zobowiązań i gromadzenie depozytów)⁵². Sposób postępowania przyjęty przez organy państwowe wobec BS w Przemkowie przywołuje kwestię „wrozumiałości nadzorczej” (*supervisory forbearance*), czyli tolerancji organu nadzoru dla podmiotu niezachowującego wymaganych norm ostrożnościowych. Organ nadzorczy nie wykorzystuje swoich uprawnień do nałożenia na taki podmiot sankcji, dając mu czas na podjęcie wiarygodnej próby przywrócenia spełniania wymogów (np. odbudowy funduszy własnych). Wrozumiałość ta może mieć charakter wrozumiałości regulacyjnej (*regulatory forbearance*), w ramach której istniejące przepisy prawne i standardy nadzorcze są uchylane w odniesieniu do jednej lub wielu instytucji. Często występującym przykładem jest łągodzenie zasad klasyfikacji kredytów i tworzenia odpisów na ryzyko, aby nie doprowadzić do nadmiernego ograniczenia kredytowania przez banki (*credit crunch*). Przejawem wrozumiałości regulacyjnej mogą być również ulgi podatkowe dla instytucji finansowych w trudnej sytuacji. Inną, często spotykaną formą wrozumiałości jest zezwolenie udzielane niedokapitalizowanej instytucji na utrzymanie działalności w obecnej formie z aktualnym zarządem. W szczególnych sytuacjach nadzór zezwalał na funkcjonowanie niewypłacalnego banku, licząc na znalezienie rozwiązania bez ingerencji prowadzącej do strat wierzycieli. Takim rozwiązaniem mogło być wniesienie kapitału przez nowego inwestora strategicznego lub „prywatne” przejście banku, tzn. bez konieczności wejścia w tryb przymusowej restrukturyzacji.

Wrozumiałość nadzorcza jest usprawiedliwiona w sytuacjach, gdy zdrowe i dobrze zarządzane instytucje doznają szoku zewnętrznego, który powoduje nagle pogorszenie się spłacalności ich kredytobiorców⁵³. W takim przypadku wrozumiałość

52 Występowanie w banku strat rzędu połowy wartości aktywów i brak świadomości tego faktu lub nieujawnianie go zarówno przez zrzeczenie, jak i przez nadzór oraz brak sygnałów ze strony rewidentów banku budzi bardzo duży niepokój, gdyż oznacza to, że „głęboko niewypłacalny” podmiot miał przez kilka lat uprawnienia do gromadzenia depozytów.

53 Klasycznym przykładem jest klęska żywiołowa, a w ostatnich latach pandemia COVID-19.

może się przyczynić do poprawy sytuacji ekonomicznej kredytobiorców, nie powodując przy tym pokusy nadużycia ani innych niezamierzonych skutków. W przypadku zagrożenia niewypłacalnością i perspektywy *resolution* wyrozumiałość może ograniczyć masowe wycofywanie depozytów (Schilling, 2023), dając bankowi czas na przygotowanie właściwych działań. Może mieć miejsce również wtedy, gdy koszty ekonomiczne, ale i polityczne, w tym zagrożenie reputacji organów państwowych, podważają ich bardziej zdecydowane zaangażowanie (Martynova i in., 2022). Jako wysoce niewłaściwe zachowanie nadzorcze oceniana jest jednak tolerancja wobec źle zarządzanego podmiotu, której skutkiem jest pogłębienie strat, wzrost skali problemu do rozwiązania i duża pokusa nadużyć (Lumpkin, 2008).

Wyrozumiałość KNF wobec BS w Przemkowie, przejawiająca się zezwoleniem na kontynuowanie działalności pomimo ujemnych funduszy własnych, stwarza wrażenie, że nadzór potrzebował czasu na znalezienie rozwiązania pozwalającego uniknąć poniesienia strat przez posiadaczy niegwarantowanych depozytów. W przypadku likwidacji banku w postępowaniu upadłościowym skala strat banku, ujawniona w 2018 r., spowodowałaby, że wszyscy wierzyciele banku, poza deponentami objętymi gwarancjami BFG, utraciliby wszelkie zdeponowane lub zainwestowane środki. Taka sytuacja, oprócz strat deponentów, podważałaby wiarygodność instytucji nadzorczej, której podstawowym zadaniem jest zapewnienie bezpieczeństwa depozytów zgromadzonych w bankach. Ukrywanie do 2018 r. strat przez bank obciąża przede wszystkim jego zarząd, ale w pewnym stopniu także wszystkie osoby oraz instytucje odpowiedzialne za kontrolę sprawozdań finansowych (rewidenci, lustratorzy) i nadzór (oprócz KNF, również Zrzeszenie SGB i jego system ochrony instytucjonalnej SSO SGB). Upadłość banku i w konsekwencji straty deponentów mogłyby też zdeprecjonować system ochrony SSO SGB oraz cały model bezpieczeństwa sektora banków spółdzielczych, oparty na systemach ochrony instytucjonalnej. Można zatem przypuszczać, że dwuletni okres funkcjonowania niewypłacalnego banku na rynku był istotny dla uzyskania przez SSO SGB zdolności do pokrycia strat w kwocie, która łącznie ze środkami publicznymi (z funduszu przymusowej restrukturyzacji oraz funduszu gwarantowania depozytów) pozwoliłaby na uniknięcie umorzeń depozytów nieobjętych gwarancjami⁵⁴.

Przypadek BS w Przemkowie warto porównać z dokonaną w 2019 r. upadłością BS w Grębowie. 10 lipca 2019 r. KNF poinformowała BFG, że Bank Spółdzielczy w Grębowie jest zagrożony upadłością i brak przesłanek wskazujących, że działania

54 W przestrzeni publicznej pojawiło się inne wyjaśnienie tak długiego okresu funkcjonowania niewypłacalnego banku, sugerujące, że sposób postępowania z BS w Przemkowie był przedmiotem sporu pomiędzy BFG a KNF. Nadzór chciał, by Fundusz zastosował przymusową restrukturyzację, a BFG oceniał negatywnie występowanie przesłanki interesu publicznego. Zmiana stanowiska BFG i podjęcie decyzji o przymusowej restrukturyzacji nastąpiły po zmianach w zarządzie Funduszu (Ł. Wilkowicz, *Druga restrukturyzacja pod przymusem*, <https://finanse.gazetaprawna.pl/artykuly/1474150,bankowy-fundusz-gwarancyjny-restrukturyzacja.html> [dostęp 8.04.2023]).

nadzorcze lub działania tego podmiotu pozwolą we właściwym czasie usunąć to zagrożenie. Następnego dnia BFG przekazał Komisji decyzję, w której negatywnie ocenił przesłankę interesu publicznego. Konsekwencją tej odmowy była upadłość banku i uruchomienie wypłat środków przez BFG deponentom objętym gwarancjami. Oba banki, tj. BS w Przemkowie i BS w Grębowie, były małymi podmiotami. Sumy bilansowe tych banków na koniec 2018 r. wynosiły, odpowiednio, 263,6 i 57,2 mln PLN, kwoty zgromadzonych depozytów, odpowiednio, 296,4 i 46,1 mln PLN. BS w Grębowie nie należał jednak do systemu ochrony instytucjonalnej.

Warto zwrócić uwagę na przyjęty przez podmiot dokonujący wycen sposób wyliczenia minimalnej kwoty umorzeń⁵⁵. W raporcie Deloitte sp. z o.o. dotyczącym Wyceny 2 podstawa do oszacowanie niezbędnej kwoty umorzeń jest wyliczona jako łączna kwota zobowiązań pomniejszona o ujemną wartość funduszy własnych, co odpowiada wielkości aktywów netto⁵⁶. Wydaje się, że wyceniający zastosował literalne brzmienie art. 274 ustawy o BFG⁵⁷, zgodnie z którym ujemna wartość funduszy własnych przyczynia się do obniżenia wielkości strat pokrywanych przez wierzycieli banku. Przy dużych stratach (ujawnionych w sprawozdaniach finansowych banku lub w Wycenie 1), znacznie przekraczających fundusze własne, takie podejście prowadzi do zdecydowanego obniżenia wymaganej kwoty umorzeń. Wydaje się ono niezgodne z przywołanymi wyżej zapisami w Dyrektywie BRR, a także z logiką *resolution*. Oznaczałoby bowiem, że im wyższe straty poniósł bank, tym mniejszy ich udział pokrywają wierzyciele – i co za tym idzie, gdyby wartość aktywów banku spadła do zera, nie byłoby potrzeby dokonania umorzeń. Nielogiczny zapis w ustawie o BFG został tutaj zastosowany na korzyść klientów banku. Z jednej strony, pokazuje to słabą jakość regulacji i potrzebę ich poprawy, z drugiej zaś, przypadek BS w Przemkowie może wyrażać intencję nadzoru i organu przymusowej restrukturyzacji do rozwiązywania za pomocą *resolution* problemów z wypłacalnością, ujawnionych w bardzo małych bankach⁵⁸. Biorąc to pod uwagę, konieczna wydaje się nowelizacja BRRD, a w konsekwencji ustawy o BFG, umożliwiająca przeniesienie takich intencji na obszar legislacyjny.

Idea Bank S.A. (umorzenie obligacji podporządkowanych sprzedanych klientom detalicznym i problem roszczeń spornych)

W dniu 30 grudnia 2020 r. Bankowy Fundusz Gwarancyjny podjął decyzję o przymusowej restrukturyzacji Idea Banku S.A. i zbyciu jego działalności do banku przejmującego, którym został Bank Polska Kasa Opieki S.A. (Pekao)⁵⁹. BFG

55 Był on zgodny z art. 37 ust. 10, art. 44 ust. 5 oraz motywem (75) BRRD.

56 <https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/raport-z-oszacowania2-1.pdf>, s. 18 [dostęp 8.04.2023].

57 Co najmniej 8% zobowiązań ogółem podmiotu w restrukturyzacji, powiększonych o fundusze własne podmiotu w restrukturyzacji.

58 W rozdziale 2 pokazano, że jest to charakterystyczne dla wielu krajów UE.

59 BFG wszczął przymusową restrukturyzację Idea Bank S.A., który zostanie przejęty przez Bank Pekao S.A., <https://www.bfg.pl/bfg-wszczal-przymusowa-restrukturyzacje-idea-bank-s-a-ktory>

uzasadnił pozytywną ocenę przesłanki interesu publicznego potrzebą zachowania stabilności w sektorze finansowym oraz ograniczenia zaangażowania funduszy publicznych⁶⁰. Do 3 stycznia 2021 r. wszystkie depozyty oraz kredyty klientów Idea Banku zostały w całości przeniesione do banku przejmującego, a klienci dotychczasowego Idea Banku stali się klientami Pekao. Od 4 stycznia 2021 r. placówki Idea Banku prowadziły działalność operacyjną pod szyldem Banku Pekao. Produkty oferowane przez dotychczasowy Idea Bank zostały wycofane 6 stycznia 2021 r. i zastąpione produktami z oferty Banku Pekao⁶¹.

Półtora roku przed przymusową restrukturyzacją, 15 maja 2019 r., Komisja Nadzoru Finansowego ustanowiła kuratora w Idea Banku i powierzyła tę funkcję Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu. Celem tej decyzji było wsparcie oraz monitorowanie działań naprawczych prowadzonych przez bank. 31 maja 2019 r. KNF odmówiła wydania zezwolenia na połączenie Idea Banku S.A. z funkcjonującym w ramach jednej grupy kapitałowej Getin Noble Bankiem S.A., stojąc na stanowisku, że działania Idea Banku powinny pozostać skoncentrowane na procesie autosanacji oraz poszukiwaniu inwestora dla banku funkcjonującego jako odrębny podmiot (scenariusz *stand alone*). Od połowy 2018 r. współczynniki nadzorczych miar adekwatności kapitałowej kształtowały się poniżej wymaganych poziomów. Na koniec 2019 r. łączny współczynnik kapitałowy wyniósł 1,46%, a współczynnik kapitału podstawowego (Tier 1) 0,65%. Wartości aktywów, zobowiązań oraz funduszy własnych banku w latach poprzedzających przymusową restrukturyzację zostały przedstawione na rys. 5.5.

Konsekwencją decyzji o przymusowej restrukturyzacji było zawieszenie notowań, a następnie wykluczenie akcji Idea Banku z obrotu na Giełdzie Papierów Wartościowych S.A. (GPW)⁶². Kapitalizacja banku na koniec ostatniego dnia notowań (dzień poprzedzający moment wykluczenia) wynosiła 124,5 mln PLN⁶³. Wszystkie akcje i obligacje podporządkowane banku, w kwocie ok. 56 mln PLN, należące w znacznej części do osób fizycznych będących klientami Idea Banku, zostały umorzone. Do podmiotu przejmującego przeniesiono 98% aktywów oraz ok. 96% zobowiązań Idea Banku, w tym wszystkie depozyty i kredyty klientów⁶⁴. Pozostałe pozycje, w tym roszczenia klientów z tytułu udziału banku w dystrybu-

zostanie-przejęty-przez-bank-pekao-s-a/ [dostęp 6.04.2023]; <https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/informacja-o-przyczynach-i-skutkach-wszczecia-przymusowej-restrukturyzacji-idea-bank-s.a..pdf> [dostęp 6.04.2023].

60 W zestawieniu z faktem, że wykorzystanie środków publicznych nastąpiło w ramach programu pomocy publicznej dla banków spółdzielczych i małych banków komercyjnych, uzasadnienie to brzmi mało wiarygodnie.

61 <https://www.pekao.com.pl/witamy-w-pekao.html#link> [dostęp 8.04.2023].

62 GPW wykluczyła z obrotu na głównym rynku akcje Idea Banku, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/GPW-wykluczyla-z-obrotu-na-glownym-rynku-akcje-Idea-Banku-8029926.html> [dostęp 8.04.2023].

63 <https://www.bankier.pl/inwestowanie/profile/quote.html?symbol=IDEABANK> [dostęp 8.04.2023].

64 Klienci dotychczasowego Idea Banku S.A. stali się klientami Banku Pekao S.A.

cji obligacji GetBack S.A., nie zostały przejęte przez Bank Pekao S.A. i pozostały w podmiocie rezydualnym, którego upadłość nastąpiła 26 lipca 2022 r.⁶⁵

W odróżnieniu od działań podejmowanych w poprzednich przypadkach, pozostawienie zobowiązań w likwidowanej części banku nie miało na celu wyłącznie absorpcji strat do wymaganej przez BRRD kwoty 8% łącznych zobowiązań, w tym funduszy własnych⁶⁶. Tym razem działanie to służyło przede wszystkim ograniczeniu ryzyka (głównie ryzyka prawnego) podmiotu przejmującego i tym samym ułatwieniu przejścia Idea Banku. Wśród zobowiązań nieprzeniesionych do Pekao znalazły się roszczenia klientów z tytułu dystrybucji obligacji wyemitowanych przez spółkę GetBack S.A., jednostek uczestnictwa funduszy TFI Trigon oraz ubezpieczeń z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym (UFK), oferowanych przez Towarzystwo Ubezpieczeniowe Europa S.A. Pozostawienie tych nierozstrzygniętych przez sądy roszczeń w podmiocie rezydualnym oznacza praktycznie brak możliwości ich zaspokojenia. Publikacje BFG wskazują na to, że była to całkowicie świadoma decyzja organu przymusowej restrukturyzacji, a Fundusz zdawał sobie sprawę z negatywnego społecznego odbioru takiej decyzji⁶⁷. Próba przeniesienia tych roszczeń do banku mogłaby spotkać się z brakiem zgody na przejęcie przez nabywcę lub konieczność udzielania przez BFG gwarancji na znacznie większą wartość przenoszonych składników bilansu.

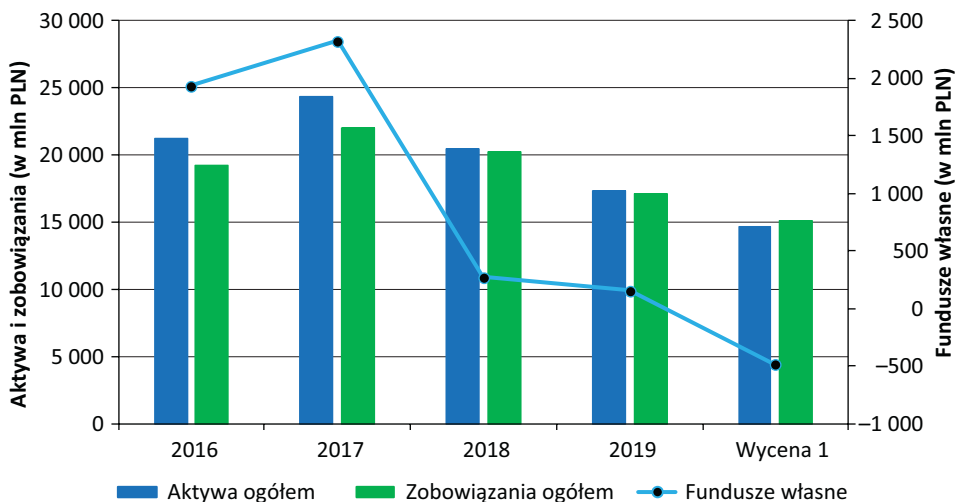
W przymusowej restrukturyzacji Idea Banku zostały wykorzystane środki publiczne, zgodnie z zaakceptowanym przez Komisję Europejską programem wsparcia dla banków spółdzielczych i małych banków komercyjnych. Kilka dni przed *resolution* KE zaakceptowała podwyższenie limitu sumy bilansowej, co pozwoliło objąć Idea Bank tym programem⁶⁸. Bank przejmujący otrzymał z funduszu przymusowej restrukturyzacji dotację w wysokości 193 mln PLN. Ponadto BFG udzielił bankowi przejmującemu gwarancji pokrycia przyszłych strat w wysokości 12,4 mld PLN.

65 Informacja dotycząca upadłości Idea Bank S.A., <https://www.bfg.pl/informacja-dotyczaca-upadlosci-idea-bank-s-a/> [dostęp 29.05.2023]. Konieczność likwidacji nieprzeniesionej części banku (podmiotu rezydualnego) wynika z art. 37 ust. 6 BRRD i była jednym z ustaleń programu pomocy publicznej dla banków spółdzielczych i małych banków komercyjnych. W konsekwencji takiego procesu, zamiast upadłości całego banku, mamy dalsze funkcjonowanie większej części banku poddanego *resolution* w strukturach podmiotu przejmującego oraz upadłość tylko niewielkiej części.

66 Zgodnie z Wyceną 2 pozostawienie zobowiązań spornych w likwidowanej części banku zapewniło spełnienie warunku 8% TLOF. Zgodnie z BRRD oraz zaakceptowanym przez KE programem pomocy publicznej dla banków spółdzielczych i małych banków komercyjnych musiało nastąpić umorzenie instrumentów kapitałowych i długu podporządkowanego.

67 <https://www.bfg.pl/oswiadczenie-prezesa-zarządu-bankowego-funduszu-gwarancyjnego-piotra-tomaszewskiego-w-zwiazku-z-przymusowa-restrukturyzacja-idea-bank-s-a/> [dostęp 23.02.2023].

68 Por. podrozdział 5.2.



Rysunek 5.5. Wartości aktywów, zobowiązań i funduszy własnych Idea Banku S.A.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w Sprawozdaniach Zarządu z działalności Idea Banku S.A. w okresach: od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r. oraz od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. dostępnych w bazie EMIS (<https://www.emis.com/pl>).

Podjęte działania ochroniły deponentów nieobjętych gwarancjami, a obsługa rachunków, płatności i kredytów została przeniesiona do banku przejmującego. Ochrona tych grup klientów wymagała jednak umorzenia zobowiązań podporządkowanych oraz zablokowania możliwości realizacji roszczeń z tytułu sprzedaży klientom banku instrumentów niedostosowanych do wiedzy i kompetencji nabywcy (*misselling*) lub zawierających klauzule abuzywne oraz niedopuszczenia do realizacji w przyszłości ewentualnych wypłat z tytułu roszczeń spornych⁶⁹.

W latach poprzedzających przymusową restrukturyzację Idea Bank starał się zachować wymagany poziom funduszy własnych, emitując 17 serii obligacji podporządkowanych, które oferował również swoim klientom. Jeszcze przed decyzją o wszczęciu przymusowej restrukturyzacji bank dokonał wykupu 15 serii tych obligacji, na łączną kwotę 306 mln PLN. Pozostałe dwie serie, o łącznej wartości 56 mln PLN, zostały umorzone w ramach *resolution*. Oferowanie podporządkowanych instrumentów dłużnych klientom detalicznym zostało uznane przez EBA i ESMA za nieakceptowalne, ale organy te zaproponowały, aby banki nie poniosły konsekwencji w przypadku, gdy instrumenty te były oferowane przed 2020 r.⁷⁰ Niezależnie od stanowiska obu organów europejskich, można spotkać opinie, że wdrożenie Dyrektywy BRR zmieniło profil ryzyka obligacji podporządkowanych na możliwość ich umorzenia w przypadku przymusowej

⁶⁹ Podmiotem odpowiedzialnym z tytułu tych roszczeń pozostał podmiot rezydualny.

⁷⁰ EBA i ESMA (2018); por. rozdział 5.

restrukturyzacji podmiotu emitującego, czego nie byli świadomi nabywcy w momencie zakupu tych instrumentów⁷¹.

Z ostatnim poglądem można polemizować, gdyż także w przypadku postępowania upadłościowego posiadacze długu podporządkowanego nie mają praktycznie szans na odzyskanie środków (za podjęcie takiego ryzyka uzyskują wysoką, oczekiwaną stopę zwrotu z zainwestowanych środków). Nie można jednak pominąć psychologicznego efektu umorzenia, które pozbawia obligatariusza możliwości dochodzenia swoich roszczeń, podczas gdy w postępowaniu upadłościowym może on czynić takie starania do zakończenia postępowania. Zobowiązania podporządkowane mają na celu absorpcję strat niezależnie od sposobu postępowania z bankiem zagrożonym upadłością i dlatego powinny być umarzane, nawet gdy ich nabywcy są ofiarami *missellingu*⁷². Nie oznacza to jednak, że nabywcy obligacji powinni być pozbawieni prawa do rekompensaty. Ustanowienie we Włoszech Fondo di Ristoro Finanziario (opisanego w rozdziale 4), funduszu mającego wypłacać rekompensaty dla detalicznych obligatariuszy i akcjonariuszy banków poddanych przymusowej restrukturyzacji, wskazuje na potrzebę stworzenia mechanizmów, które po rozwiązaniu problemu niewypłacalnego banku umożliwią przynajmniej częściowe odzyskanie środków przez klientów indywidualnych w sytuacji, gdy można będzie wykazać stosowanie przez bank praktyk *missellingu*⁷³.

Problem roszczeń spornych wynikających z udziału Idea Banku w dystrybucji „toksycznych” instrumentów wykazuje pewne podobieństwo do *missellingu*. Roszczenia te były wynikiem niedostatecznej lub błędnej informacji o ryzyku towarzyszącym nabywanemu produktowi⁷⁴. Brak rozstrzygnięcia w sprawie takich roszczeń w banku zagrożonym niewypłacalnością stanowi istotne utrudnienie dla przeprowadzenia przymusowej restrukturyzacji – przyczynia się do wzrostu poziom ryzyka w banku i jednocześnie utrudnia wycenę jego aktywów i zobowiązań. Umorzenie roszczeń spornych lub pozostawienie ich w podmiocie rezydualnym, przeznaczonym do likwidacji w postępowaniu upadłościowym, usuwa te trudności. W Idea Banku (oraz Getin Noble Banku poddanym przymusowej

71 Działania Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie restrukturyzacji Getin Noble Bank S.A., <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/restrukturyzacja-getin-noble-bank-dzialania-rpo> [dostęp 31.05.2023].

72 Znacząco wyższa rentowność obligacji podporządkowanych w porównaniu z *senior debt* oraz lokatami bankowymi jest wyraźnym sygnałem dla nabywcy, że nabywany produkt jest obciążony istotnym ryzykiem.

73 W celu uniknięcia pokusy nadużycia taki fundusz powinien być tworzony głównie ze składek banków, które oferowały klientom detalicznym obligacje (w tym podporządkowane) i produkty inwestycyjne niemające charakteru depozytów. Obligatariusze banków, w których w ramach *resolution* umorzono takie zobowiązania, mogą liczyć jedynie na to, że władze państwowe zdecydują o potrzebie wypłacenia rekompensat i wskażą, skąd będą pochodzić niezbędne środki finansowe.

74 Podobne roszczenia mogą się pojawić także wtedy, gdy poziom złożoności oferowanego produktu jest zbyt wysoki, niedostosowany do kompetencji finansowych docelowych klientów.

restrukturyzacji półtora roku później) formalnie emitentami i dystrybutorami „toksycznych” produktów były instytucje zewnętrzne⁷⁵, a rola Idea Banku w tym procesie wymaga wyjaśnienia. Bank nie przyznawał się do uczestniczenia w dystrybucji obligacji emitowanych przez GetBack S.A., jednostek udziałowych funduszy TFI Trigon S.A. oraz ubezpieczeń z UFK oferowanych przez TU Europa S.A. Potwierdził jednak, że jego pracownicy „informowali” klientów banku o tych inwestycjach, za co pobierali wynagrodzenie. Wysokość roszczeń może być zatem określona jedynie w ramach postępowań przed sądami⁷⁶. Brak takiego rozstrzygnięcia przyczynił się do pozostawienia ich w likwidowanej części banku (podmiocie rezydualnym). W przypadku uznania tych roszczeń przez sąd przed momentem wszczęcia *resolution* prawdopodobnie konieczne byłoby umorzenie lub pozostawienie w likwidowanej części banku określonych depozytów niegwarantowanych, w celu spełnienia, wymaganego przez BRRD, warunku 8% TLOF⁷⁷. To oznaczałoby postawienie ochrony interesów klientów z roszczeniami ponad ochroną wierzycieli, a dokładniej – ponad ochroną deponentów nieobjętych systemem gwarantowania.

Kwestia roszczeń zgłaszanych przez klientów Idea Banku została podniesiona przez Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO) przy okazji podobnych działań BFG przy przymusowej restrukturyzacji Getin Noble Banku S.A. Rzecznik, powołując się na Raport NIK dotyczący działań organów państwowych wobec GetBack S.A.⁷⁸, zwrócił uwagę na problem naruszenia (wobec klientów mających roszczenia) dyrektywy 2005/29⁷⁹, poprzez wszczęcie przymusowej restrukturyzacji zgodnie z BRRD. Zdaniem RPO miało to miejsce w sytuacji, gdy (według raportu NIK) instytucje państwowe przyczyniły się do powstania naruszeń (a więc i szkody), a same naruszenia zostały stwierdzone decyzją odpowiednich

75 W przypadku Obligacji GetBack S.A. były to Polski Dom Maklerski S.A. oraz Mercurius Dom Maklerski S.A.

76 Drugą możliwością daje wykorzystanie alternatywnych metod rozstrzygania sporów (*alternative dispute resolutions* – ADR).

77 Bardziej prawdopodobne byłoby pozostawienie części depozytów w podmiocie rezydualnym, jak w przypadku PBS w Sanoku.

78 NIK w 2019 r. negatywnie oceniła działania KNF w zakresie braku należytej ochrony interesów obligatariuszy GetBack, których emitent i podmioty zajmujące się dystrybucją tych obligacji wprowadzały w błąd, m.in. przez niedokładne informowanie o opłatach dodatkowych oraz ryzyku. Por. Raport NIK „Kontrola P/18/112 Działalność organów i instytucji państwowych oraz podmiotów organizujących rynek finansowy wobec spółki GetBack S.A., podmiotów oferujących jej papiery wartościowe oraz ją audytujących, Informacja o wynikach kontroli”. KBF.430.014.2019, Nr ewid. 181/2019P/18/112/KBF.

79 Dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r., dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniająca dyrektywę Rady 84/450/EWG, dyrektywy 97/7/WE, 98/27/WE i 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.Urz. UE L 149 z 11.06.2005, s. 22).

instytucji państwowych⁸⁰. W odpowiedzi na pismo Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich BFG tłumaczył pozostawienie tych zobowiązań niechęcią nabywcy do nich oraz koniecznością zadbania o „wyższe dobro”, jakim (zdaniem BFG) jest stabilność systemu bankowego i zaspokojenie „faktycznych” wierzycieli banku, tj. deponentów⁸¹. Chcąc zrealizować te cele, Fundusz wybrał adekwatny sposób postępowania. Wiele wątpliwości z punktu widzenia aksjologii ochrony konsumenta w UE budzi jednak decyzja wydana przez organ państwowy, która pozbawia klientów detalicznych (konsumentów) możliwości dochodzenia roszczeń w sytuacji, gdy organy państwowe odpowiedzialne za nadzór nad funkcjonowaniem rynku usług finansowych nie wstrzymały działalności prowadzonej z rażącymi i systemowymi naruszeniami prawa⁸². W przeciwieństwie do klientów banku nabywających obligacje podporządkowane, klienci zgłaszający powyższe roszczenia nie nabywali instrumentów, które w założeniu miały być wykorzystywane do pokrycia strat. Klientom tym oferowano produkty, w których zidentyfikowane zostały później klauzule abuzywne, co oznacza, że sprzedaż tych produktów może być określona jako czyn niedozwolony lub co najmniej *misselling*. Wymuszenie udziału tych klientów w pokrywaniu strat jest trudno akceptowalne i może prowadzić do wypłat rekompensat poza mechanizmami przewidzianymi przez BRRD. Nie można wykluczyć, że ostatecznie problem ten zostanie rozwiązany podobnie jak we Włoszech, tzn. przez utworzenie specjalnego funduszu, z którego będą wypłacane rekompensaty. Sposób na zasilenie takiego funduszu, a szczególnie podział pomiędzy budżet państwa i sektor bankowy, będzie zapewne przedmiotem negocjacji. W tym kontekście znaczenia nabiera pytanie, czy w ramach oszacowania wartości przekazanych do Pekao uwzględniono korzyści wynikające z otrzymanych prowizji za nielegalne oferowanie obligacji GetBack S.A.⁸³ Pozytywna odpowiedź może implikować odpowiedzialność finansową BFG oraz Pekao S.A.⁸⁴

80 Pismo RPO do SN, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-04/Pismo_RPO_NSA_11_04_2022.pdf [dostęp 8.04.2023].

81 Odpowiedź BFG na pismo RPO dot. obligatariuszy GetBack w kontekście przymusowej restrukturyzacji Idea Bank S.A., <https://www.bfg.pl/odpowiedz-bfg-na-rpo-dot-obligatariuszy-getback-w-kontekście-przymusowej-restrukturyzacji-idea-bank-s-a/> [dostęp 29.05.2023]. BFG nie bez racji wskazuje, że zobowiązania wobec konsumentów mają wystawcy tych produktów finansowych.

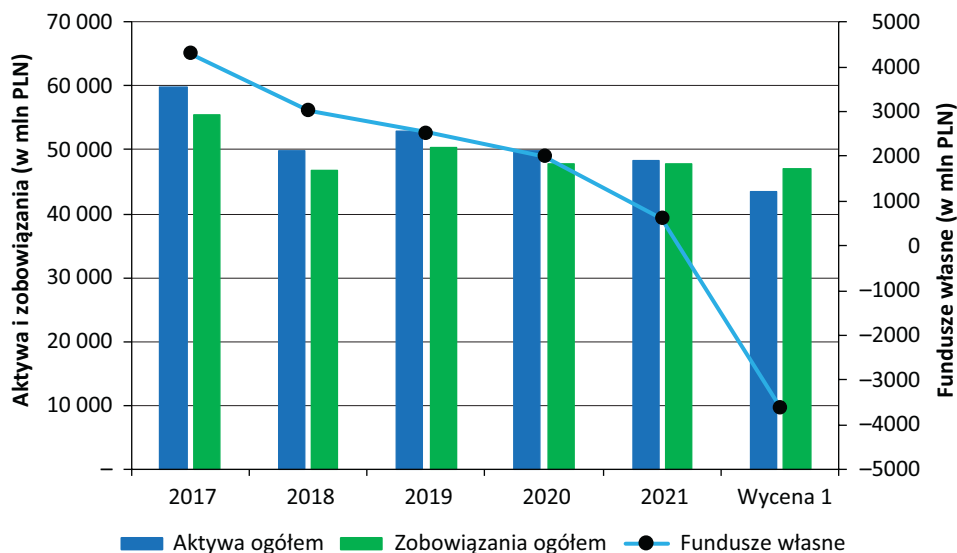
82 Na dzień 22 października łączna wartość przedmiotu sporu pozwów zgłoszonych przez obligatariuszy GetBack S.A. wobec Idea Banku wynosiła 139,8 mln PLN (*KNF nałożyła na Idea Bank 10 mln zł kary za sprzedaż obligacji GetBacku*, <https://obligacje.pl/pl/a/knf-nalozyla-na-idea-bank-10-mln-zl-kary-za-sprzedaz-obligacji-getbacku> [dostęp 8.04.2023]).

83 Stenogram z Posiedzenia Komisji Budżetu i Finansów Publicznych (nr 176) w dniu 07-02-2023, <https://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/przebieg,10018,1.html> [dostęp 8.04.2023].

84 Odpowiedź BFG na Pismo RPO, <https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/2021-02-09-odpowiedz-na-pismo-rpo.pdf> [dostęp 8.04.2023].

Getin Noble Bank S.A. (wsparcie od banków komercyjnych warunkujące wykonalność przymusowej restrukturyzacji, problem roszczeń spornych)

W dniu 30 września 2022 r. Komisja Nadzoru Finansowego stwierdziła, że działania naprawcze podejmowane przez Getin Noble Bank S.A. (GNB) od 2016 r. w celu podniesienia jego funduszy własnych są niewystarczające i nie doprowadzą do wypełniania wymogów regulacyjnych (rys. 5.6). Konsekwencją tego było uznanie GNB za podmiot na progu upadłości lub zagrożony upadłością (FOLTF).



Rysunek 5.6. Wartości aktywów, zobowiązań i funduszy własnych Getin Noble Banku S.A.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w Sprawozdaniach finansowych Getin Noble Banku S.A. dostępnych w bazie EMIS (<https://www.emis.com/pl>).

W następstwie tej decyzji, BFG pozytywnie ocenił przesłankę interesu publicznego, ze względu na funkcje krytyczne pełnione przez bank, konieczność zapewnienia stabilności sektora finansowego oraz ograniczenie zaangażowania funduszy publicznych. Za funkcję krytyczną została uznana obsługa depozytów przyjmowanych od jednostek samorządu terytorialnego. W uzasadnieniu decyzji BFG nie poinformował, czy oceniana była krytyczność innych funkcji, ale treść Wyciągu z Modelu Identyfikacji Funkcji Krytycznych wskazuje, że uznanie innych funkcji za krytyczne mogło dotyczyć wyłącznie siedmiu największych banków krajowych⁸⁵, do których GNB się nie zaliczał. Głównym narzędziem przymusowej restrukturyzacji było częściowe przeniesienie działalności GNB do instytucji pomocowej (Velobank S.A.), w połączeniu z umorzeniem wszystkich instrumentów

85 Por. podrozdział 5.2.

kapitałowych oraz zobowiązań podporządkowanych niezaliczonych do funduszy własnych (*bail-in*). Posiadaczami obligacji podporządkowanych byli, w większości, detaliczni klienci banku.

Do banku pomostowego zostały przeniesione wszystkie depozyty oraz portfel kredytów udzielonych w PLN (nieindeksowanych kursem walut obcych). Prawa majątkowe i zobowiązania dotyczące umów kredytów hipotecznych denominowanych w walucie obcej lub indeksowanych kursem waluty obcej, wraz z roszczeniami z nich wynikającymi, pozostały w likwidowanej części banku. Podobnie jak w przymusowej restrukturyzacji Idea Banku, pozostawienie aktywów i zobowiązań w podmiocie rezydualnym miało na celu nie tylko absorpcję strat ujawnionych w GNB, ale również ograniczenie ryzyka prawnego w banku pomostowym.

Działania organów państwowych zostały wsparte przez System Ochrony Banków Komercyjnych, utworzony *ad hoc* przez osiem największych banków komercyjnych działających na polskim rynku⁸⁶, który wyłożył kwotę 3,5 mld PLN na pokrycie strat banku oraz nabycie 49% udziałów w instytucji pomostowej. Udział funduszy publicznych wyniósł 6,9 mld PLN, jako 51% udziałów w instytucji pomostowej oraz dotacji z funduszu przymusowej restrukturyzacji i funduszu gwarantowania depozytów. Środki przekazane przez SOBK miały charakter środków prywatnych i w odróżnieniu od środków pochodzących z funduszy przymusowej restrukturyzacji oraz funduszu gwarantowania depozytów, ich wysokość nie podlegała ograniczeniom wynikającym z art. 44 BRRD⁸⁷. Propozycja sposobu wsparcia finansowego w przeprowadzeniu przymusowej restrukturyzacji GNB, w tym kwoty oraz sposobu wykorzystania środków publicznych i środków pochodzących z SOBK, została przedstawiona Komisji Europejskiej. Działania BFG oraz proponowana skala i sposób wykorzystania środków publicznych⁸⁸ zostały zaakceptowane przez KE. Strona polska zobowiązała się do wyposażania banku pomostowego w kapitał umożliwiający spełnienie wymogów nadzorczych⁸⁹ oraz wsparcie płynnościowe w razie odpływu depozytów.

86 Celem systemu ochrony jest: (i) zapewnienie płynności i wypłacalności uczestniczących w nim banków na warunkach i w zakresie określonym w umowie systemu ochrony; oraz (ii) wspieranie przymusowej restrukturyzacji prowadzonej przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny banku będącego spółką akcyjną; lub przejęcia banku będącego spółką akcyjną (<https://sobk.pl> [dostęp 26.05.2023]).

87 Środki w obu funduszach zarządzanych przez BFG (tj. funduszu przymusowej restrukturyzacji oraz funduszu gwarantowania depozytów) również pochodzą z wpłat banków, ale są uznawane za środki publiczne, ponieważ o ich wykorzystaniu decyduje instytucja publiczna.

88 State aid SA.100687 (2022/N) Poland Liquidation aid to Getin Noble Bank S.A. in resolution, https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202304/SA_100687_60B4BF85-0000-CFFE-9531-0D46E355BC9B_212_1.pdf [dostęp 26.05.2023].

89 Poziom kapitału własnego banku pomostowego został określony w decyzji KNF z dnia 2 września 2022 r. w sprawie zezwolenia. Komisja przyznała bankowi pomostowemu zwolnienie z wymogu kapitałowego w odniesieniu do pierwszego roku jego działalności zgodnie

Zadeklarowano również długość okresu funkcjonowania banku pomostowego (do dwóch lat), po którym ma zostać rozpoczęty otwarty, przejrzysty i niedyskryminujący proces sprzedaży.

Wielkość strat wymagających pokrycia w celu osiągnięcia zerowej wartości NAV, w scenariuszu utworzenia banku pomostowego, została określona w Wyceńnię 2 na kwotę 9,64 mld PLN⁹⁰. Wymóg pokrycia części tych strat przez zasoby wewnętrzne banku pozwalający na uruchomienie środków publicznych (8% zobowiązań banku, w tym funduszy walnych wynoszących 44,1 mld PLN) wyniósł 3,574 mld PLN⁹¹ i został pokryty w przeważającej większości przez umorzenie zobowiązań z tytułu wkładu od Systemu Ochrony w kwocie 3,127 mld PLN, a ponadto w drodze umorzenia instrumentów kapitałowych w kwocie 544 mln PLN oraz długu podporządkowanego w kwocie 715 mln PLN. Łączna kwota umorzonych instrumentów kapitałowych i zobowiązań wyniosła zatem 4,39 mld PLN. Wnieśnienie środków z SOBK do GNB umożliwiło ochronę deponentów nieobjętych gwarancjami (3,5 mld PLN⁹²), w tym zachowanie depozytów przyjętych od jednostek samorządu terytorialnego⁹³. Pomimo tych umorzeń wartość zobowiązań przenoszonych do banku pomostowego przewyższała wartość przenoszonych aktywów, a więc BFG udzielił dotacji Velobankowi S.A. w wysokości 5,92 mld PLN. Uwzględniając środki wykorzystane do utworzenia 51% funduszy własnych instytucji pomostowej, tj. 357 mln PLN, wsparcie z funduszu przymusowej restrukturyzacji oraz funduszu gwarantowania depozytów wyniosło 6,2 mld PLN. Kwota ta była wprawdzie wyższa niż limit określony w art. 44 ust. 5 lit. b) BRRD na poziomie 5% TLOF (zobowiązań, w tym funduszy własnych), stanowiący kwotę 2,23 mld PLN, BFG argumentował jednak, że łączna kwota środków z funduszu przymusowej restrukturyzacji była niższa od wartości likwidacyjnej podmiotu rezydualnego, co umożliwi odzyskanie środków w postępowaniu likwidacyjnym.

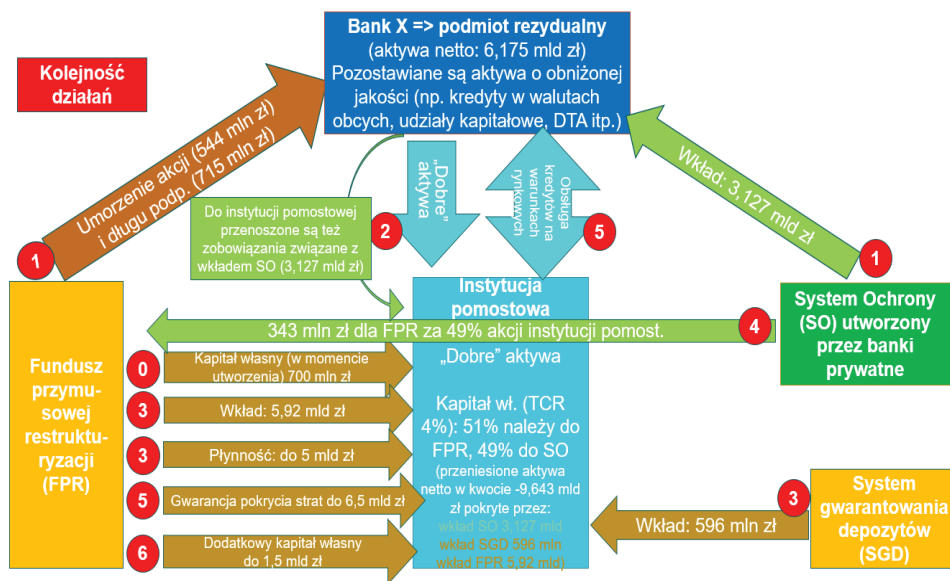
z art. 41 ust. 1 BRRD, tak że bank pomostowy ma obowiązek utrzymywać TCR na poziomie co najmniej 4%.

90 Raport z Oszacowania 2 sporządzony przez Deloitte Advisory sp. z o.o. sp. k. na dzień 22 marca 2022 r., <https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/oszacowanie2-1.pdf> [dostęp 28.05.2023].

91 Art. 44 ust. 5 lit. a) BRRD oraz art. 274 ustawy o BFG.

92 <https://www.bfg.pl/oswiadczenie-bfg-i-knf-w-zwiazku-z-wysluchaniem-w-sejmie-rp-dot-getin-noble-bank-s-a/> [dostęp 8.04.2023].

93 W przywoływanych przepisach określono, że pokrycie strat przez akcjonariuszy i wierzycieli ma nastąpić w drodze umorzenia, konwersji lub w inny sposób. W momencie umorzenia SOBK wniósł wkład finansowy, stając się wierzycielem Getin Noble Banku, zwiększając w ten sposób wartość zobowiązań kwalifikowalnych do umorzenia. BRRD nie przewiduje *explicitie* takiej możliwości, ale KE uznała, że proponowane rozwiązanie nie narusza Dyrektywy. Umorzenie instrumentów kapitałowych (544 mln PLN) oraz całego długu podporządkowanego (715 mln PLN) umożliwiło pokrycie strat w wysokości 2,9% zobowiązań banku wynoszących 44,1 mld PLN, wobec wymaganych 8% (tj. kwoty 3,57 mld PLN). Pozostawienie innych niż depozyty zobowiązań w likwidowanej części banku (1,26 mld PLN) zwiększało ten udział do 5,7%, ale nadal było niewystarczające, aby umożliwić uruchomienie środków z funduszu przymusowej restrukturyzacji.



Rysunek 5.7. Schemat wsparcia przymusowej restrukturyzacji Getin Noble Banku

Źródło: Pomoc państwa SA.100687 (2022/N) Polska. Pomoc na likwidację dla Getin Noble Bank S.A. w restrukturyzacji, https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202321/SA_100687_10A04288-0000-C075-892D-147CC88EE1EC_305_1.pdf [dostęp 27.05.2023].

Ze względu na to, że roszczenia funduszu przymusowej restrukturyzacji mają najwyższy stopień uprzywilejowania w postępowaniu upadłościowym (wyprzedzając nawet roszczenia z tytułu gwarantowania depozytów)⁹⁴, wszystkie środki uzyskane z likwidacji podmiotu rezydualnego zostaną w pierwszej kolejności wpłacone do funduszu przymusowej restrukturyzacji, który odzyskałby w ten sposób wniesione wcześniej wsparcie. Argumentacja ta została przyjęta przez Komisję Europejską, która uznała, że w tych okolicznościach limit nie został przekroczony, ponieważ wkład netto z funduszu przymusowej restrukturyzacji (zgodnie z przewidywaniami) wyniesie zero⁹⁵. W wydanym komunikacie KE podkreśliła, że środki publiczne z funduszu przymusowej restrukturyzacji oraz funduszu gwarantowania depozytów pochodzą ze składek sektora bankowego, a więc *resolution* Getin Noble Banku zostało w całości sfinansowane przez sektor bankowy, bez sięgania po pieniądze podatników. Depozyty posiadane przez bank pozostają nienaruszone i w pełni dostępne w trakcie całego postępowania⁹⁶.

94 W Polsce oba fundusze są gromadzone od banków i zarządzane przez BFG.

95 State aid SA.100687 (2022/N) Poland Liquidation aid to Getin Noble Bank S.A. in resolution.

96 Komunikat Komisji Europejskiej z 1 października 2022 r. Pomoc państwa: Komisja zatwierdza pomoc na wsparcie przymusowej restrukturyzacji Getin Noble Bank S.A. w Polsce, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_22_5922 [dostęp 8.04.2023].

Sposób przeprowadzenia przymusowej restrukturyzacji Getin Noble Banku wskazuje na dość „elastyczne” podejście BFG, a także KE do zapisów Dyrektywy BRR. W szczególności stosowana jest mocno „rozszerzająca” interpretacja rozumienia limitów ograniczających wykorzystanie środków publicznych oraz tworzenie rozwiązań nieprzewidzianych w BRRD. Z jednej strony, widać dużą niechęć organu przymusowej restrukturyzacji do rozszerzania skali umorzeń poza instrumenty kapitałowe i dług podporządkowany. Z drugiej strony, przykład Getin Noble Banku pokazuje istotne słabości Dyrektywy i skłania do ponownego zastanowienia się nad postępowaniem z zagrożonymi upadłością bankami średniej wielkości. Wprawdzie GNB był bankiem z pierwszej dziesiątki, lecz jego udział w sektorze nie przekraczał 2%, co zdaniem niektórych ekspertów (Nicolaidis, 2022) podważa przesłankę interesu publicznego opartą na konieczności zapewnienia stabilności sektora. Zastanowienia wymaga także odmienne traktowanie środków pochodzących z tego samego źródła (sektor bankowy), które są uznawane za środki publiczne, których wydawanie podlega ograniczeniom, a w przypadku środków od banków przekazanych poza mechanizmami opisywanymi w art. 101 BRRD, jak się wydaje, nie podlegają żadnym ograniczeniom i mogą pełnić rolę zobowiązań kwalifikowalnych do umorzenia lub konwersji na kapitał. Boccuzzi (2023) twierdzi, że przykład *resolution* GNB wskazuje na potrzebę weryfikacji Dyrektywy BRR i umożliwienia zwiększenia udziału środków z funduszu gwarantowania depozytów. Patrząc inaczej, można się zastanowić, czy systemy ochrony instytucjonalnej mogą stanowić alternatywne rozwiązanie dla wymogów MREL (w przypadku banków detalicznych, ograniczając skalę umorzeń). Wydaje się, że mechanizmy wykorzystania wsparcia powinny ulec uproszczeniu, pod warunkiem że wsparcie będzie w całości pochodzić od sektora bankowego.

Dla klientów banku negatywnymi skutkami tego postępowania było umorzenie obligacji podporządkowanych oraz pozostawienie roszczeń spornych w likwidowanej części banku. W odróżnieniu od przypadku Idea Banku, oprócz roszczeń będących konsekwencją *missellingu* obligacji GetBack, jednostek funduszu Trigon i ubezpieczeń z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym, występowały również roszczenia klientów, którzy zaciągnęli w banku kredyty hipoteczne indeksowane kursem waluty obcej. Klienci Getin Noble Banku, będący z nim w sporze dotyczącym unieważnienia kredytu, musieli się liczyć z możliwością wnioskowania przez BFG o zawieszenie tych postępowań do czasu zakończenia przymusowej restrukturyzacji, tj. do momentu sprzedaży lub likwidacji Velobanku oraz likwidacji rezydualnego podmiotu GNB⁹⁷.

97 Art. 176 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego. Zgodnie z przepisem art. 135 ustawy o BFG postępowanie egzekucyjne lub zabezpieczające skierowane do majątku podmiotu w restrukturyzacji wszczęte przed wszczęciem przymusowej restrukturyzacji podlega umorzeniu. Oznacza to, że jeżeli dany wierzyciel, którego wierzytelność pozostała w likwidowanej części banku, posiada tytuł wykonawczy lub prowadził wobec niego postępowanie egzekucyjne, to postępowanie takie nie może być wszczęte lub podlega umorzeniu.

W dniu 20 lipca 2023 r. Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy, na wniosek BFG, wydał postanowienie o ogłoszeniu upadłości Getin Noble Banku S.A. Od tego momentu nie występowała już podstawa do zawieszenia postępowania w sprawach z udziałem Getin Noble Bank S.A. jako podmiotu w restrukturyzacji. Dalszy przebieg postępowania w tych sprawach podlega ogólnym zasadom wynikającym z Kodeksu postępowania cywilnego oraz Prawa upadłościowego⁹⁸. Jednakże w postępowaniu likwidacyjnym, jak zostało opisane wyżej, środki ze sprzedaży aktywów zostaną przekazane do BFG w celu zwrotu wniesionego wkładu⁹⁹, co w praktyce pozbawi klientów możliwości zaspokojenia roszczeń nawet w przypadku wygranych procesów przed sądami.

W tej sprawie zostały już skierowane pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), m.in. przez Sąd Okręgowy w Poznaniu, dotyczące wskazania, „czy ochrona przewidziana dla konsumenta w zakresie możliwości efektywnego dochodzenia przysługujących mu roszczeń w związku ze stosowaniem przez przedsiębiorcę nieuczciwych warunków umownych, mogła zostać wyłączona na skutek wszczęcia procedury przymusowej restrukturyzacji przeciwko temu przedsiębiorcy”¹⁰⁰. Odpowiedź TSUE może wyznaczyć kierunek kolejnych zmian Dyrektywy BRR.

Kilkanaście dni wcześniej, 30 czerwca 2023 r., BFG ogłosił rozpoczęcie procesu sprzedaży pomostowego VeloBanku¹⁰¹. Zgodnie z harmonogramem zaakceptowanym przez Komisję Europejską proces sprzedaż VeloBanku powinien się zakończyć do 30 marca 2024 r. Gdyby do sprzedaży nie doszło w wyznaczonym terminie, VeloBank powinien zostać zlikwidowany¹⁰². Ostatecznie 29 marca 2024 r. zawarto umowę przedwstępną sprzedaży.

Na początku 2024 r., w celu ułatwienia procesu sprzedaży, BFG zastosował narzędzie wydzielenia aktywów, przenosząc z VeloBanku portfel o wartości nominalnej 6,5 mld PLN do kontrolowanego przez siebie podmiotu zarządzającego aktywami¹⁰³.

98 Informacja dotycząca upadłości Getin Noble Banku S.A., <https://www.bfg.pl/informacja-dotyczaca-upadlosci-getin-noble-bank-s-a/> [dostęp 16.06.2024].

99 Na tym tle powstało również zagadnienie prawne związane z zabezpieczeniem powództw wytoczonych przez kredytobiorców poprzez zawieszenie spłaty rat kredytu. W odniesieniu do tego problemu Sąd Okręgowy w Warszawie zwrócił się z pytaniem prejudycjalnym do TSUE.

100 *Poznański sąd pyta TSUE o ochronę roszczeń klientów Getin Banku*, <https://www.prawo.pl/biznes/pytania-do-tsue-w-sprawie-rozszczen-wobec-getin-noble-banku,520359.html> [dostęp 28.05.2023].

101 Ogłoszenie o rozpoczęciu procesu sprzedaży 100% wyemitowanych i istniejących akcji w kapitale zakładowym VeloBank S.A., <https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/ogloszenie-o-rozpozeciu-procesu-sprzedazy-velobank-s.a.-1.pdf> [dostęp 17.06.2024].

102 Zgodnie z art. 41 ust. 5 BRRD instytucja pomostowa powinna zakończyć swoją działalność w okresie 2 lat. Termin 18 miesięcy był wynikiem ustaleń z KE. Por. Pomoc państwa SA.100687 (2022/N) Polska, Pomoc na likwidację dla Getin Noble Bank S.A. w restrukturyzacji.

103 Informacja o przyczynach i skutkach wydania decyzji o wydzieleniu wybranych praw majątkowych z VeloBank S.A. do Podmiotu Zarządzającego Aktywami S.A., <https://www.>

29 marca 2024 r. została podpisana umowa przedwstępna sprzedaży 100% akcji VeloBank S.A. spółce zależnej od amerykańskiego funduszu (*private equity*) Cerberus Capital Management, L.P. za 375 mln PLN¹⁰⁴. Nabywca zobowiązał się do podwyższenia kapitału banku o kwotę 700 mln PLN, aby zapewnić wypełnienie wymogów regulacyjnych¹⁰⁵. Transakcja została zaaprobowana przez Komisję Europejską 14 czerwca 2024 r.¹⁰⁶ Należy odnotować, że kwota uzyskana ze sprzedaży jest istotnie niższa od wkładów dokonanych przez BFG oraz SOBK na kapitał tego banku. Ocena tej transakcji wykracza jednak poza ramy przyjęte dla niniejszej monografii.

5.5. Podsumowanie

Banki poddane przymusowej restrukturyzacji w Polsce należały do różnych segmentów, różniły się wielkością, zasięgiem działania, strukturą bilansu oraz funduszy własnych. Dwa banki komercyjne należały do tej samej grupy kapitałowej i miały ten sam podmiot dominujący. Porównanie banków poddanych przymusowej restrukturyzacji zawiera tabela 5.4. W Polsce po wdrożeniu Dyrektywy BRR (ustawą o BFG) miały miejsce dwa przypadki likwidacji banków w postępowaniach upadłościowych (BS w Nadarzynie w 2016 r. oraz BS w Grębowie w 2019 r.).

Od 2020 r. przymusowa restrukturyzacja stała się w Polsce istotnym sposobem rozwiązywania problemu banków zagrożonych upadłością, również w przypadkach małych banków o pomijalnym znaczeniu dla stabilności całego sektora. Skierowanie pod koniec 2016 r. wniosku do Komisji Europejskiej o zatwierdzenie planu pomocy publicznej dla banków spółdzielczych i małych banków komercyjnych wskazuje, że BFG i KNF już wtedy zakładały, że banki z tego segmentu będą poddawane przymusowej restrukturyzacji w sytuacji, gdy bez udziału środków publicznych nie uda się doprowadzić do ich przejścia przez inne podmioty¹⁰⁷. Wszystkie banki (tab. 5.4) miały charakter banków detalicznych, finansujących się głównie depozytami, i oprócz

bfg.pl/wp-content/uploads/informacja-o-przyczynach-i-skutkach-wydania-decyzji-dpr.720.1.2023.4-1.pdf [dostęp 17.06.2024]; Likwidacja Getin Noble Bank z pomocą, artykuł prasowy Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce; State Aid SA.109418 (2023/N) Poland Amendment to the liquidation aid to Getin Noble S.A. in resolution (SA.100687).

104 Komunikat BFG. Cerberus has signed an agreement to acquire 100% of the shares of VeloBank, <https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/cerberus-has-signed-an-agreement-to-acquire-100-of-the-shares-of-velobank-press-release.pdf> [dostęp 17.06.2024].

105 Poziom kapitału własnego banku pomostowego został określony w decyzji KNF z dnia 2 września 2022 r. KNF zgodnie z art. 41 ust. 1 BRRD obniżyła wymagany poziom TCR do 4%.

106 Decyzja Komisji Europejskiej Case M.11522 CERBERUS / VELOBANK, https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases1/202425/M_11522_10110707_177_3.pdf [dostęp.30.06.2024].

107 Prawdopodobnie indywidualne plany postępowania z bankami w przypadku zagrożenie upadłością, sporządzane przez BFG, zakładały przeprowadzenie przymusowej restrukturyzacji.

obligacji podporządkowanych nie posiadały innych zobowiązań kwalifikowalnych do umorzenia lub konwersji na kapitał¹⁰⁸. Znaczna część tych obligacji podporządkowanych była w rękach inwestorów indywidualnych (klientów banku).

Tabela 5.4. Porównanie banków poddanych przymusowej restrukturyzacji w Polsce – dane finansowe na koniec roku poprzedzającego przymusową restrukturyzację (w mln PLN)

Bank	Podkarpacki Bank Spółdzielczy w Sanoku	Bank Spółdzielczy w Przemkowie	Idea Bank S.A.	Getin Noble Bank S.A.
Forma prawna banku	bank spółdzielczy	bank spółdzielczy	spółka akcyjna	spółka akcyjna
Aktywa ogółem	2 797	91	17 323	48 371
Kredyty	1 218	77	13 783	34 148
Zobowiązania ogółem	2 865	227	17 167	47 754
Depozyty	2 708	215	15 530	44 630
Własne instrumenty dłużne	101	–	375	710
Fundusze własne	2,72	–134	156	616*
Kapitał (Tier 1)	–74	–136	69	870*
Kapitał (Tier 2)	n/a	2	87	270*
Współczynnik TCR	–2,45%	–149,77%	1,46%	3,51%**
Współczynnik Tier 1	–7,38%	n/a	0,65%	2,66%**

* Wartości prezentowane w sprawozdaniu finansowym Getin Noble Banku S.A. Widoczna jest niespójność. Suma deklarowanych wartości kapitału Tier 1 i Tier 2 znacznie przewyższa kwotę łącznych funduszy własnych.

** Dla GNB wymóg połączonego bufora wynosił 11,36% dla TCR i, odpowiednio, 9,52% i 7,76% dla Tier 1 i CET. Bank był zobowiązany do utrzymywania dodatkowego wymogu (1,36% dla TCR i 1,02% dla Tier1 oraz CET) ze względu na ryzyko związane z portfelem walutowych kredytów hipotecznych.

n/a – brak danych

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych banków dostępnych w bazie EMIS (<https://www.emis.com/pl>).

Umorzenie instrumentów kapitałowych oraz podporządkowanych instrumentów dłużnych w każdym z czterech banków było niewystarczające do pokrycia zidentyfikowanych strat. Umorzenia te nie pozwalały również na spełnienie warunku pokrycia strat przez udziałowców i wierzycieli banku w wysokości co najmniej 8% łącznych zobowiązań (w tym funduszy własnych), wymaganego do uruchomienia środków z funduszu przymusowej restrukturyzacji¹⁰⁹. Udział innych wierzycieli banku w pokryciu strat odbywał się w formie pozostawienia ich wierzytelności w likwidowanej w postępowaniu upadłościowym części banku. Porównanie działań podejmowanych w ramach przymusowej restrukturyzacji banków w Polsce zostało przedstawione w tabeli 5.5.

108 BS w Przemkowie miał zobowiązanie podporządkowane – pożyczkę w wysokości 3 mln PLN udzieloną przez fundację Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej – Counterpart Fund.

109 Art. 44 BRRD oraz art. 274 ustawy o BFG.

Tabela 5.5. Porównanie procesów przymusowej restrukturyzacji banków w Polsce

Bank	Podkarpacki Bank Spółdzielczy w Sanoku	Bank Spółdzielczy w Przemkowie	Idea Bank S.A.	Getin Noble Bank S.A.
Data przymusowej restrukturyzacji	17.01.2020	30.04.2020	31.12.2020	1.09.2022
Decyzja organu nadzorczego (KNF)	Bank jest zagrożony niewypłacalnością, (współczynnik wypłacalności Tier 1 obniżył się do 0,32%), bank nie należy do instytucjonalnego systemu ochrony. Brak przesłanek wskazujących, że działania nadzoru lub banku pozwolą usunąć zagrożenie	Bank ma ujemne fundusze własne, bank nie jest w stanie uzupełnić funduszy własnych do wymaganego poziomu.	Bank ma ujemne fundusze własne, bank nie jest w stanie uzupełnić funduszy własnych do wymaganego poziomu	W konsekwencji braku zapewnienia ostrożnego i stabilnego zarządzania poprzez odpowiednie wyposażenie kapitałowe (dokapitalizowanie banku przez głównego akcjonariusza), bank znalazł się w sytuacji zagrożenia upadłością
Decyzja organu przymusowej restrukturyzacji (BFG)	Przymusowa restrukturyzacja dla zapewnienia kontynuacji funkcji krytycznych	Przymusowa restrukturyzacja. W decyzji nie wskazano interesu publicznego (w komentarzu stwierdzono, że przymusowa restrukturyzacja pozwoli uniknąć upadłości i związanych z nią potencjalnych negatywnych skutków dla klientów)	Przymusowa restrukturyzacja w interesie publicznym rozumianym jako stabilność sektora bankowego i ograniczenie zaangażowania funduszy publicznych	Przymusowa restrukturyzacja w interesie publicznym, rozumianym jako stabilność sektora finansowego i ograniczenie zaangażowania funduszy publicznych oraz zapewnienie kontynuacji funkcji krytycznej
Zidentyfikowane funkcje krytyczne	Obsługa jednostek samorządu terytorialnego	Nie wskazano w decyzji	Nie wskazano w decyzji	Obsługa przyjmowanych depozytów jednostek samorządu terytorialnego
Narzędzie przymusowej restrukturyzacji	Przeniesienie aktywów i zobowiązań banku do banku pomostowego z zamiarem późniejszej sprzedaży banku pomostowego innemu podmiotowi	Przejęcie przez bank zrzeczający	Częściowe przejęcie przez bank komercyjny	Częściowe przejęcie przez bank pomostowy

Tabela 5.5 (cd.)

Bank	Podkarpacki Bank Spółdzielczy w Sanoku	Bank Spółdzielczy w Przemkowie	Idea Bank S.A.	Getin Noble Bank S.A.
Podmiot przejmujący	Bank Nowy BFG S.A. (bank pomostowy utworzony przez BFG)	SGB Bank S.A.	Bank Pekao S.A.	VeloBank S.A. (bank pomostowy utworzony przez BFG oraz System Ochrony Banków Komercyjnych S.A.)
Koszty udziałowców	Umorzenie udziałów w banku	Umorzenie udziałów w banku	Umorzenie akcji banku	Umorzenie akcji banku
Koszty wierzycieli	Umorzenie obligacji podporządkowanych. Pozostawienie 43% niegwarantowanych depozytów w likwidowanej części banku	Umorzenie pożyczki podporządkowanej w wysokości 3 mln PLN wraz z należnymi odsetkami	Umorzenie obligacji podporządkowanych o wartości nominalnej 183,4 mln PLN	Umorzenie obligacji podporządkowanych
Koszty pokryte przez klientów innych niż wierzyciele banku			Pozostawienie roszczeń spornych z tytułu dystrybucji produktów z klauzulami abuzywnymi	Pozostawienie roszczeń spornych z tytułu dystrybucji produktów z klauzulami abuzywnymi
Koszty innych podmiotów		Środki z SSO SGB		Środki z SOBK

Źródło: opracowanie własne na podstawie komunikatów Bankowego Funduszu Gwarancyjnego dostępnych na stronie <https://www.bfg.pl/przymusowa-restrukturyzacja/> oraz komunikatów Komisji Nadzoru Finansowego dostępnych na stronie https://www.knf.gov.pl/o_nas/ komunikaty.

Decyzje podejmowane przez KNF i BFG oraz postępowanie tych organów przed rozpoczęciem przymusowej restrukturyzacji i w trakcie *resolution* wskazują na dążenie do ochrony deponentów (nieobjętych systemem gwarantowania). Tylko w jednym banku (PBS w Sanoku) część straty została pokryta przez deponentów nieobjętych gwarancjami BFG. W pozostałych przypadkach podejmowane były działania mające zapewnić pełną ochronę wkładów od wszystkich deponentów. Z jednej strony, przyczyniały się do tego dotacje od podmiotów prywatnych, w tym systemów ochrony instytucjonalnej (BS w Przemkowie oraz Getin Noble Bank), zwiększające fundusze własne restrukturyzowanych banków, umarżane w momencie uruchomienia *resolution*. Z drugiej strony, pozostawiono w podmiotach rezydualnych roszczenia sporne, będące konsekwencją oferowania lub dystrybucji przez banki produktów zawierających klauzule abuzywne (Idea Bank, Getin Noble Bank), co zwiększało wartość aktywów przenoszonych do podmiotu przejmującego lub banku pomostowego.

Do końca marca 2024 r. klienci indywidualni (konsumenci) banków poddanych przymusowej restrukturyzacji skierowali 841 skarg do Rzecznika Finansowego. Najwięcej skarg dotyczyło umorzeń obligacji podporządkowanych oraz możliwości uzyskania rekompensat z tytułu roszczeń spornych dotyczących dystrybucji obligacji GetBack S.A., ubezpieczeń z UFK i klauzul abuzywnych przy kredytach walutowych (tab. 5.6). Zdaniem skarżących obligacje podporządkowane oferowane im były jako instrumenty bezpiecznie, stanowiące alternatywę dla lokat bankowych.

Tabela 5.6. Zestawienie liczbowe skarg (w ramach spraw interwencyjnych, porad e-mail, sądowych i innych) z podziałem na obszary zainteresowania

Przedmiot skargi	Liczba skarg				
	PBS w Sanoku	BS w Przemkowie	Idea Bank S.A.	Getin Noble Bank S.A.	Łącznie skargi dotyczące przedmiotu
Depozyty	2	0	4	3	9
Obligacje, obligacje podporządkowane	15	0	13	291	319
Roszczenia z tytułu dystrybucji obligacji GetBack S.A.	0	0	113	13	126
Roszczenie z tytułu dystrybucji ubezpieczeń z UFK	0	0	7	9	16
Roszczenia z tytułu kredytów walutowych	0	0	1	148	149
Inne (kredyt konsumencki, rachunki bankowe, inne pojedyncze zapytania)	4	2	61	155	222
Łącznie skargi dotyczące banku	21	2	199	619	841

Źródło: Biuro Rzecznika Finansowego.

Przyglądając się działaniom podejmowanym w innych krajach (szczególnie we Włoszech) wobec podobnych grup klientów, nie można wykluczyć uznania ich roszczeń i potrzeby wprowadzenia mechanizmów umożliwiających wypłacenie rekompensat. Podmioty, do których kierowane są roszczenia, nie będą już istnieć i konieczne będzie znalezienie źródła sfinansowania odszkodowań. Można się spodziewać, że będą to środki od sektora bankowego, poza mechanizmami przewidzianymi przez Dyrektywę BRR, przy pewnym wsparciu z budżetu państwa. Przypadki przymusowej restrukturyzacji banków w Polsce wpisują się w sygnalizowaną wcześniej tendencję do unikania upadłości banków, również tych będących podmiotami średnimi lub małymi w skali kraju, szczególnie gdy są one instytucjami o charakterze lokalnym. W trzech z czterech przedstawionych przypadków trudno było uzasadnić ingerencję organu państwowego zagrożeniem dla stabilności sektora finansowego, chociaż BFG używa tego argumentu w uzasadnieniu przesłanki interesu publicznego w przypadku Idea Banku, którego udział w aktywach sektora wyniósł 0,62%. Podobny argument w przypadku Getin Noble Banku z udziałem 1,86% brzmi bardziej wiarygodnie, ale także budzi wątpliwości (Nicolaidis, 2022). Argument o potrzebie kontynuacji funkcji krytycznej, tj. obsługi jednostek samorządu terytorialnego, przedstawiony w uzasadnieniach decyzji dotyczących PBS w Sanoku oraz Getin Noble Banku, również nie jest przekonujący, szczególnie że w przypadku PBS depozyty jednostek samorządu terytorialnego zostały wykorzystane do pokrycia strat banku¹¹⁰. Pozwala to na sformułowanie tezy, że ochrona interesów klientów była istotnym motywem do podejmowania działań przez BFG¹¹¹, co jednak w żadnym z przypadków nie zostało potwierdzone wskazaniem tych celów w uzasadnieniach stwierdzenia przesłanki interesu publicznego i w konsekwencji przeprowadzenia przymusowej restrukturyzacji¹¹². Wskazuje to na wyraźną rozbieżność i brak wypracowania spójnego podejścia w regulacjach dotyczących stabilizacji sektora bankowego oraz odnoszących się do ochrony klienta.

110 Samorządy uzyskały rekompensatę z budżetu państwa, poza mechanizmami przewidzianymi przez BRRD. Por. przypadek PBS w Sanoku.

111 W publikacjach BFG i wystąpieniach członków zarządu tego organu, po przeprowadzeniu przymusowej restrukturyzacji podkreślano, że dzięki podjętym działaniom ochronione zostały depozyty nieobjęte gwarancjami (<https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/oswiadczenie-prezesa-zarzadu-bfg-4.01.2020.pdf> [dostęp 12.07.2023]; <https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/2021-02-09-odpowiedz-na-pismo-rpo.pdf> [dostęp 12.07.2023], <https://www.bfg.pl/oswiadczenie-bfg-i-knf-w-zwiazku-z-wysluchaniem-w-sejmie-rp-dot-getin-noble-bank-s-a/> [dostęp 12.07.2023]).

112 Również w innych krajach członkowskich ochrona klientów banku nie była wskazywana *explicite* jako uzasadnienie pozytywnej oceny interesu publicznego, z wyjątkiem dwóch duńskich Andelskassen.

Zakończenie

W pracy podjęto próbę oceny mechanizmu przymusowej restrukturyzacji w kontekście ochrony interesów klientów banków na progu upadłości lub zagrożonych upadłością (FOLTF). Prezentowane badania zostały przeprowadzone na podstawie przeglądu przypadków banków uznanych za instytucje będące na progu upadłości lub zagrożone upadłością w Unii Europejskiej w latach 2015–2022, tj. po przyjęciu Dyrektywy BRR. Przypadki te zidentyfikowano na podstawie notyfikacji krajowych organów nadzoru nad sektorem bankowym i organów przymusowej restrukturyzacji, a także na podstawie danych Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego oraz raportów dla Komisji Gospodarczej i Monetarnej (ECON) Parlamentu Europejskiego.

Do końca roku 2022 stwierdzono wystąpienie 39 przypadków banków uznanych za FOLTF w 15 krajach członkowskich UE. Łączna suma aktywów tych banków wynosiła 310 mld EUR. Zdecydowaną większość przypadków stanowiły banki małe i średnie w sensie wielkości aktywów oraz znaczenia w sektorze bankowym kraju członkowskiego. W 16 przypadkach bank uznany za FOLTF został poddany przymusowej restrukturyzacji w drodze zbycia jego działalności do innego podmiotu funkcjonującego na rynku (8 banków) lub utworzenia banku pomostowego (również 8 banków).

Analiza poszczególnych przypadków pozwoliła stwierdzić różnice w sposobie oceny przesłanki interesu publicznego, dokonywanej przez właściwe organy poszczególnych krajów oraz organ ponadnarodowy, Jednolitą Radę ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (SRB), odpowiedzialny za *resolution* znaczących banków w krajach należących do Unii Bankowej. Zgodnie z zapisami BRRD pozytywna ocena tej przesłanki, wykazująca, że osiągnięcie celów przymusowej restrukturyzacji nie jest możliwe w postępowaniu upadłościowym, stanowi warunek konieczny uruchomienia *resolution*. Podejście SRB odzwierciedlało zapisy Dyrektywy BRR, ograniczające przymusową restrukturyzację do wyjątkowych przypadków, rozumianych w sensie dużych, działających transgranicznie banków. Z kolei organy krajowe wykorzystywały ten mechanizm do zakończenia

działalności małych i średnich banków, szczególnie banków o charakterze lokalnym, w przypadku których uzasadnienie przesłanki interesu publicznego realizacją celów wskazanych w BRRD budziło duże wątpliwości.

W ramach realizacji celu szczegółowego, tj. oceny kryteriów oraz sposobu identyfikacji przesłanki interesu publicznego, przeprowadzono analizę wpływu wielkości banku (mierzonej wielkością jego aktywów ogółem), jego znaczenia w sektorze krajowym (mierzonego udziałem aktywów banku w aktywach sektora krajowego) oraz charakteru lokalnego na ocenę tej przesłanki. Otrzymane wyniki wykazały statystycznie istotne korelacje między oceną przesłanki interesu publicznego a wielkością banku oraz zmienną binarną odzwierciedlającą charakter banku (lokalny, nielokalny). Przy użyciu nieparametrycznego testu U Manna–Whitneya zweryfikowano hipotezę o równości median dla zmiennych opisujących wielkość aktywów banku i jego udział w krajowym sektorze bankowym, w grupach banków z pozytywną oraz negatywną oceną przesłanki interesu publicznego. Brak podstaw do odrzucenia tej hipotezy w przypadku banków lokalnych sugerował, że lokalny charakter banku jest istotną determinantą pozytywnej oceny przesłanki interesu publicznego, dokonywanej przez organy krajowe.

Finalna weryfikacja tej tezy została dokonana przy wykorzystaniu modelu regresji logistycznej z funkcją kary (*penalized likelihood logistic regression*). Opracowane modele wykazały istotną zdolność predykcyjną oraz wykazały statystyczną istotność zmiennej binarnej odzwierciedlającej charakter banku (lokalny, nielokalny), potwierdzając jej znaczący wpływ na ocenę przesłanki interesu publicznego. Modele dwupredyktorowe, w których oprócz zmiennej binarnej identyfikującej banki lokalne, zmiennymi objaśniającymi były logarytm sumy bilansowej banku oraz logarytm udziału aktywów banku w aktywach sektora krajowego, pozwoliły na stwierdzenie silnego wspólnego (synergicznego) efektu na zmienną objaśnianą. Bank o dziesięciokrotnie większej sumie bilansowej lub dziesięciokrotnie większym udziale w krajowym sektorze ma, odpowiednio, 6 lub 4 razy większe szanse, by w razie zagrożenia upadłością zostać poddany *resolution*. Szanse banku lokalnego na pozytywną ocenę interesu publicznego są, odpowiednio, ok. 50 i ok. 30 razy większe niż instytucji kredytowej o tej samej wielkości aktywów lub tym samym udziale w sektorze, ale niebędącej bankiem lokalnym. Wszystkie uzyskane wyniki wskazują, że lokalny charakter banku jest ważną determinantą pozytywnej oceny przesłanki interesu publicznego dokonywanej przez krajowe organy przymusowej restrukturyzacji, co oznacza pozytywną weryfikację hipotezy *H1*.

Realizując cel szczegółowy: wskazanie istotnych czynników umożliwiających ochronę interesów klientów banków zagrożonych upadłością, w prezentowanej pracy zdefiniowano ochronę interesów klientów takiego banku jako działania podejmowane w celu zachowania wartości ich środków zdeponowanych w banku lub zainwestowanych w jego instrumenty dłużne oraz w celu utrzymania dostępu do wykorzystywanych przez klientów usług finansowych, na uczciwych warunkach,

bez dyskryminowania ich jako klientów upadającego banku. Opierając się na literaturze przedmiotu oraz przeglądzie przypadków banków poddanych przymusowej restrukturyzacji, wskazano, że warunkiem skutecznej ochrony klientów jest wypracowanie mechanizmów ograniczających straty ponoszone przez nich, ale niedopuszczających do destabilizacji funkcjonowania systemu bankowego oraz systemu gwarantowania depozytów. W monografii wykazano, że cele wskazane w Dyrektywie BRR, uzasadniające przesłankę interesu publicznego dla interwencji organów państwowych, są zbieżne z postulatem ochrony klientów banku na progu upadłości lub zagrożonego upadłością, pomimo że postulat ten nie występuje w tekście BRRD.

Przeprowadzona analiza dostępnych raportów z wycen dokonywanych (zgodnie z wymogami BRRD) przez niezależne podmioty pozwoliła stwierdzić, że wybór wariantu przymusowej restrukturyzacji i zastosowanych narzędzi maksymalizował zachowanie wartości aktywów banku poddawanego *resolution*. Maksymalizacja wartości aktywów wynikała z chęci ograniczania wydatków z funduszy publicznych (cel wskazany w art. 31 BRRD), a także z zamiaru ograniczenia strat wierzycieli banku, w przeważającej większości będących jego klientami. Silnych argumentów przemawiających za uogólnieniem tego wniosku na pozostałe banki poddane przymusowej restrukturyzacji dostarcza autorski model wyboru wariantu przymusowej restrukturyzacji dla małych i średnich banków oparty na maksymalizacji funkcji użyteczności. W modelu przyjęto, że koszty kapitałowe, takie jak straty banku oraz utworzenie kapitału banku pomostowego, są pokrywane z funduszy publicznych (fundusz przymusowej restrukturyzacji oraz fundusz gwarantowania depozytów) oraz nieobjętych gwarancjami wierzycieli banku, zgodnie z mechanizmem i ograniczeniami wprowadzonym w BRRD. W pozostałym zakresie dowolności zaproponowano symulację optymalnego podziału kosztów, znajdując maksimum funkcji użyteczności. Rozważono dwie propozycje funkcji użyteczności: liniową względem kosztów ponoszonych przez obie strony oraz quasi-liniową odzwierciedlającą zamiar wyłączenia określonych zobowiązań z zakresu umorzeń. Uzyskane wyniki potwierdziły wnioski z analizy przypadków z dostępnymi wynikami wycen, że najmniejsze koszty ponoszone łącznie przez wierzycieli banku oraz fundusze publiczne występują w wariantcie postępowania zapewniającym najmniejszą deprecjację aktywów. Ponadto na podstawie zaproponowanego modelu można wykazać, że redukcja kosztów może być decydująca dla wykonalności (*feasibility*) przymusowej restrukturyzacji, przy ograniczeniach na wydatki ze środków publicznych, co wynika z Dyrektywy BRR.

W konsekwencji zachowanie większej wartości aktywów zwiększa szansę na powodzenie przymusowej restrukturyzacji i zachęca do zaangażowania środków z funduszy publicznych (fundusz przymusowej restrukturyzacji oraz fundusz gwarantowania depozytów, utworzone z wpłat od sektora bankowego) na pokrycie strat i kosztów postępowania. Zaangażowanie środków publicznych i kontrola

procesu przez organy państwowe mogą z kolei ułatwić podmiotom prywatnym decyzję o udzieleniu dodatkowego wsparcia. Wszystkie wymienione czynniki pozwalają zmniejszyć skalę umorzeń i zachować świadczenie klientom usług finansowych, w tym dostępu do rachunków, realizacji płatności i możliwości zaciągania kredytu. Pełna weryfikacja hipotezy *H2* na podstawie zaproponowanego modelu wymagałaby jednak przeprowadzenia analizy empirycznej z wykorzystaniem danych rzeczywistych. Niestety dostępne publicznie dane nie pozwalają na przeprowadzenie takiej analizy dla rozpatrywanych przypadków.

W ramach realizacji celu szczegółowego: identyfikacji trudności realizacji ochrony klientów banków poddanych przymusowej restrukturyzacji na przykładzie przypadków w Polsce, przeprowadzony został pogłębiony przegląd tych banków pokazujący przyczyny zagrożenia upadłością i uwarunkowania decyzji podejmowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego i Bankowy Fundusz Gwarancyjny. W ramach tego przeglądu poddano krytycznej ocenie formalne kryteria oceny przesłanki interesu publicznego oraz dokonano próby wskazania rzeczywistych przyczyn ingerencji organów państwowych. Dla każdego z banków poddanych *resolution* wskazano przeszkody (*impediments*) ograniczające skuteczność podejmowanych działań. Przeprowadzono również analizę skutków podejmowanych działań dla klientów tych banków, koncentrując się na grupach klientów, którzy w poszczególnych przypadkach ponieśli największe szkody.

Wyniki tych analiz wykazały, że identyfikacja celów wskazanych w Dyrektywie BRR uzasadniających przesłankę interesu publicznego nie była dokonywana na podstawie obiektywnych kryteriów. Przeciwnie, w świetle wyników przeglądu decyzje te wykazywały cechy arbitralności, skutkujące odmiennymi rozstrzygnięciami w bankach podobnych do siebie pod względem wielkości, struktury bilansu oraz prowadzonej działalności.

Taka praktyka tworzyła istotną niepewność dotyczącą dalszego postępowania z bankiem na progu upadłości lub zagrożonym upadłością i konsekwentnie niepewność sytuacji jego klientów. Brak w BRRD zapisów wprowadzających obiektywne kryteria wszczęcia *resolution* przyczyniał się także do istotnego zwiększenia ryzyka prawnego, gdyż stanowił mocny argument do zaskarżenia decyzji o wszczęciu przymusowej restrukturyzacji. W określonych sytuacjach wpłynęło to na opóźnienie momentu podjęcia decyzji skutkujące powstaniem wyższych strat w banku, a w konsekwencji koniecznością zwiększenia wolumenu umarzanych zobowiązań od wierzycieli banku oraz praw i roszczeń pozostałych klientów.

Przeprowadzone badania potwierdziły ponadto prezentowane w literaturze tezy, że kryteria uznania banku za podmiot na progu upadłości lub zagrożony upadłością oraz uznania nieskuteczności dalszych działań nadzorczych nie są oparte na obiektywnych miernikach, ale pozostają dyskrejonalne, co skutkowało zezwoleniem na funkcjonowanie banków niespełniających norm regulacyjnych (wyrozumiałość nadzorcza), w szczególnych przypadkach również banków z ujemnymi funduszami własnymi. Takie działania w połączeniu z niepewnością co do identyfikacji

przesłanki interesu publicznego mogą sugerować wpływ czynników pozamerytorycznych i w konsekwencji obniżać zaufanie do organów państwowych.

Przegląd banków poddanych przymusowej restrukturyzacji pokazał, że rzeczywistością (niewskazywaną w formalnych dokumentach) motywacją podjęcia interwencji była ochrona interesów klientów banku, rozumiana jako poprawa ich sytuacji w porównaniu z postępowaniem upadłościowym. Pomimo to utrata środków klientów wskutek umorzeń (lub pozostawienia ich w podmiocie rezydualnym) oraz uniemożliwienie egzekwowania roszczeń wobec banku były społecznie nieakceptowalne. Brak jednoznacznych zapisów w Dyrektywie BRR osłabia pozycję organów *resolution*, czego konsekwencją są zrealizowane lub oczekiwane rekompensaty wypłacone poza mechanizmem ustalonym przez BRRD. Wyniki tych analiz pozytywnie weryfikują hipotezę H3.

Wyniki prezentowane w pracy pozwalają na ostrożne sformułowanie rekomendacji dotyczących zmian w regulacjach i praktykach stosowanych wobec banków zagrożonych upadłością. Sposób postępowania z takimi bankami, przedstawiony w Dyrektywie BRR, miał stanowić odpowiedź regulacyjną na występujące (szczególnie w okresie kryzysu 2008–2012) przypadki banków, które uzyskały znaczące wsparcie ze środków publicznych, w obawie przed tym, że ich upadłość doprowadzi do destabilizacji sektora finansowego lub całej gospodarki kraju. Zaproponowany mechanizm miał w takich przypadkach wprowadzać w banku „stan wyjątkowy”, tj. zawieszenie praw akcjonariuszy oraz określonych wierzycieli (a także pewnych grup klientów banku), skutkujący wyjęciem zagrożonego banku z rynku, przy podtrzymaniu jego najbardziej istotnych funkcji i ograniczonym zaangażowaniu środków publicznych.

Obserwowana praktyka przeprowadzania *resolution* w małych i średnich bankach jest trudna do uzasadnienia na gruncie obecnych regulacji, a prezentowane przez organy przymusowej restrukturyzacji sposoby oceny przesłanki interesu publicznego były kontrowersyjne. Ograniczenie tego mechanizmu do dużych banków mogłoby jednak być postrzegane jako podział na banki lepsze, tj. otrzymujące wsparcie, oraz gorsze, pozbawione takiego wsparcia, co może również przekładać się na fragmentację rynku ze względu na poziom i zakres ochrony klientów. W niektórych krajach UE (np. Dania) przymusowa restrukturyzacja stała się standardowym sposobem postępowania z zagrożonymi bankami niezależnie od ich wielkości i skali działania. Analiza zapisów BRRD, przegląd literatury przedmiotu oraz rozszerzone studium przypadków w Polsce wskazują na istotne trudności w przeprowadzeniu *resolution* w bankach detalicznych. Brak zobowiązań kwalifikowalnych do umorzenia lub zamiany na kapitał, charakterystyczny dla tych banków, skutkuje koniecznością dokonania umorzeń szerokiego zakresu pozostałych zobowiązań lub zdobycia wsparcia od podmiotów prywatnych. Problem ten jest szczególnie istotny dla małych podmiotów, w tym banków spółdzielczych, dla których znalezienie nabywców instrumentów kwalifikowalnych niebędących inwestorami detalicznymi może być problematyczne.

W przypadkach czterech banków we Włoszech¹ i dwóch banków w Polsce² wnie- sienie środków od podmiotów prywatnych zapewniło wykonalność przymusowej restrukturyzacji. Dla małych i średnich banków detalicznych zatem uwzględnienie gwarancji podmiotów prywatnych (m.in. systemów ochrony instytucjonalnej) w wy- mogu dotyczącym wielkości zobowiązań kwalifikowalnych (MREL) ograniczyłoby niepewność dotyczącą zakresu umorzeń zobowiązań wobec wierzycieli, będących głównie klientami takich banków. Celowe byłoby także wprowadzenie bardziej pre- cyzyjnych kryteriów wszczęcia przymusowej restrukturyzacji. Z jednej strony, do- tyczy to warunków uznania banku za podmiot na progu upadłości lub zagrożony upadłością. Wprowadzenie kryteriów ilościowych i progów wymuszających podję- cie decyzji znacząco poprawiłoby przewidywalność działań organów państwowych, ograniczając niepewność w sektorze bankowym. Z drugiej strony, bardzo pożądana wydaje się również zmiana sposobu oceny przesłanki interesu publicznego. Przed- stawiona w monografii analiza pokazała, że kryterium oparte na wysokości kosztów ponoszonych w poszczególnych scenariuszach postępowania (przez wierzycieli, ze środków publicznych oraz od podmiotów prywatnych) jest racjonalne i zgodne z in- tencjami krajowych organów przymusowej restrukturyzacji.

W podsumowaniu niniejszej monografii warto się odnieść do kwestii komunika- cji organów państwowych z uczestnikami rynku, w tym klientami banków. Dla wia- rygodności i skuteczności prowadzonych działań, a także w celu utrzymania zaufania do sektora bankowego i organów odpowiedzialnych za poprawne funkcjonowa- nie i bezpieczeństwo rynków i instytucji finansowych, konieczne jest przekazywanie sektorowi bankowemu i jego klientom spójnej informacji dotyczącej podejmowa- nych działań oraz ich konsekwencji dla klientów i innych interesariuszy. Istotne jest również pokazanie, że działania organów uwzględniają interesy poszczególnych grup klientów i są zgodne z deklarowanymi celami oraz postawami. Niewątpliwie, w przypadku istotnego zawieszenia praw klientów stanowi to duże wyzwanie.

Prezentowana monografia nie obejmuje wszystkich zagadnień dotyczących przymusowej restrukturyzacji i jej konsekwencji dla klientów. W zdecydowanej większości przypadków w Unii Europejskiej mających miejsce po wdrożeniu Dy- rektywy BRR *resolution* zostało przeprowadzone w małych i średnich bankach de- talicznych, niedysponujących wystarczającą kwotą zobowiązań kwalifikowalnych do umorzeń lub konwersji na kapitał (wymogi MREL). W monografii nie podję- to oceny poziomu tych zobowiązań i wewnętrznej zdolności banku do absorpcji. Pominęta została także kwestia przymusowej restrukturyzacji grup transgranicz- nych i różnic w rozumieniu ochrony klientów w odrębnych jurysdykcjach. Oba te zagadnienia zasługują na odrębne opracowania. Zakończona sukcesem przymu- sowa restrukturyzacja Banco Popular Español może być inspiracją dla ich przy- gotowania.

1 Banca delle Marche S.p.A., Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio S.C., Cassa di Risparmio di Ferrara S.p.A., Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti S.p.A.

2 BS w Przemkowie oraz Getin Noble Bank S.A.

Summary

The stability of financial markets and institutions is often addressed through regulatory measures that differ from those designed to protect weaker market participants, such as consumers. This distinction is evident in the European regulatory framework for bank resolution, outlined in the Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD). While the BRRD aims to ensure financial system stability, it offers limited direct protection for bank customers, aside from deposit guarantee schemes. However, the public interest demands a more integrated approach, aligning stability and client protection.

This monograph examines the practical implementation of bank resolution under the BRRD, focusing on how the interests of bank clients—broadly defined to include individuals, businesses, and public entities—are affected during the resolution process. It provides an in-depth analysis of resolution cases across the European Union, with a particular focus on four case studies from Poland. The work explores the criteria for initiating bank resolution and the role of public interest assessments in these decisions.

The study highlights inconsistencies in how public interest assessments, which determine whether a bank enters resolution or bankruptcy, are applied. These discrepancies raise concerns about regulatory transparency and market confidence. The monograph investigates why small and medium-sized banks, despite their limited impact on systemic stability, are often subject to resolution. It identifies factors such as local relevance and regional economic roles as significant in triggering resolution, alongside more commonly cited factors like bank size and market share. These insights shed light on how authorities interpret the public interest in the context of failing banks.

Moreover, the monograph evaluates the effectiveness of current resolution mechanisms in safeguarding client interests. Although the BRRD does not prioritize client protection beyond insured deposits, case studies reveal that resolution procedures often lead to more favorable outcomes for clients compared to insolvency proceedings. The analysis of valuation reports indicates that the resolution process tends to preserve more of a bank's asset value, which benefits

creditors, including clients who might otherwise face greater losses. Moreover, by maintaining the value of the bank's assets, the resolution process supports the continuation of essential banking services, which is vital for protecting the interests of its clients. These insights are supported by the results obtained from the author's model for selecting a resolution option for a failing bank, based on the maximization of utility functions.

In conclusion, the monograph attempts to provide a comprehensive analysis of the interconnection between public interest and the protection of bank clients in the resolution process. The findings point to the need for a more consistent and transparent application of public interest criteria and make recommendations for improving the protection of bank clients within the existing legal framework.

Zusammenfassung

Die Stabilität der Finanzmärkte und -institutionen wird vielfach durch regulatorische Maßnahmen gewährleistet, die sich von jenen unterscheiden, die zum Schutz schwächerer Marktteilnehmer, wie z. B. Verbraucher, konzipiert wurden. Diese Differenzierung lässt sich exemplarisch am europäischen Regelwerk zur Abwicklung von Banken, der Richtlinie zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten (BRRD), veranschaulichen. Die BRRD zielt darauf ab, die Stabilität des Finanzsystems zu gewährleisten, wobei der Schutz von Bankkunden, mit Ausnahme der Einlagensicherungssysteme, nicht direkt thematisiert wird. Um dem öffentlichen Interesse gerecht zu werden, ist aber ein umfassenderer Ansatz erforderlich, der sowohl Stabilität als auch den Schutz der Kunden miteinander verbindet.

Die vorliegende Monographie untersucht die praktischen Aspekte der Bankenabwicklung im Rahmen der BRRD und richtet besonderes Augenmerk auf die Auswirkungen des Abwicklungsverfahrens auf die Interessen der Bankkunden, worunter sowohl Einzelpersonen, Unternehmen als auch öffentliche Einrichtungen zu verstehen sind. Die vorliegende Arbeit analysiert eingehend Abwicklungsfälle in der Europäischen Union, wobei vor allem vier Fallstudien aus Polen im Mittelpunkt stehen. Dabei werden die Kriterien für die Einleitung der Abwicklung sowie die Rolle der öffentlichen Interessenabwägung (Public Interest Assessment, PIA) bei der Entscheidungsfindung analysiert.

Es sei darauf hingewiesen, dass die Kriterien für eine positive öffentliche Interessenabwägung, welche darüber entscheidet, ob eine Bank abgewickelt oder in die Insolvenz geschickt wird, nicht einheitlich angewendet werden. Diese Uneinheitlichkeit wirft Bedenken hinsichtlich der Transparenz der Regulierung sowie des Vertrauens der Marktteilnehmer in den Finanzsektor auf. Die Monographie untersucht, warum kleine und mittelgroße Banken, trotz ihres scheinbar begrenzten Einflusses auf die systemische Stabilität, häufig abgewickelt werden. Durch Anwendung einer Kombination von quantitativen Analysemethoden, die für kleine Stichproben geeignet sind, und Fallstudien wird die öffentliche Interessenabwägung bei Bankenabwicklungen analysiert. Die Ergebnisse zeigen, dass neben allgemein anerkannten Faktoren wie Bankgröße und Marktanteil auch die lokale

Relevanz und die Stellung in regionalen Wirtschaften eine signifikante Rolle bei der Auslösung von Abwicklungen spielen. Dies ist von entscheidender Bedeutung für das Verständnis der Interpretation des öffentlichen Interesses durch die Aufsichtsbehörden im Kontext von insolventen Banken.

Darüber hinaus evaluiert die Monographie die Wirksamkeit der bestehenden Abwicklungsmechanismen hinsichtlich des Schutzes der Interessen von Bankkunden. Obwohl die BRRD den Schutz von Kunden über die Einlagensicherung hinaus nicht explizit priorisiert, zeigt eine Fallstudie, dass Abwicklungsverfahren in der Praxis vielfach zu besseren Ergebnissen für die Kunden führen als Insolvenzverfahren. Die Analyse der Bewertungsberichte legt nahe, dass der Abwicklungsprozess tendenziell zu einer höheren Bewertung der Bankaktiva führt, was den Gläubigern, einschließlich der Kunden, zugutekommt, die ohne diese Höherbewertung größere Verluste hinzunehmen hätten. Außerdem gewährleistet der Erhalt der Bankaktiva die Aufrechterhaltung wesentlicher Bankdienstleistungen, was für den Schutz der Kundeninteressen von entscheidender Bedeutung ist. Diese Erkenntnisse werden durch die Ergebnisse des vom Autor entwickelten Modells zur Auswahl einer Abwicklungsoption für eine insolvente Bank bestätigt, das auf der Maximierung von Nutzenfunktionen basiert.

Zusammenfassend wird in der vorliegenden Monographie der Versuch unternommen, eine umfassende Analyse der Verbindung zwischen öffentlichem Interesse und dem Schutz von Bankkunden im Abwicklungsprozess durchzuführen. Die Ergebnisse weisen auf die Notwendigkeit einer kohärenteren und transparenteren Anwendung der Kriterien des öffentlichen Interesses hin und formulieren Empfehlungen zur Verbesserung des Schutzes der Bankkunden im bestehenden Rechtsrahmen.

Bibliografia

- Acharya V.V. (2001), *Competition Among Banks, Capital Requirements and International Spillovers*, „Economic Notes”, 30(3), 337–358.
- Acharya V.V., Yorulmazer T. (2007), *Too Many To Fail: An Analysis of Time-inconsistency in Bank Closure Policies*, „Journal of Financial Intermediation”, 16(1), 1–31.
- Acharya V.V., Yorulmazer T. (2008a), *Cash-in-the-Market Pricing and Optimal Resolution of Bank Failures*, „The Review of Financial Studies”, 21(6), 2705–2742. <http://www.jstor.org/stable/40056897>
- Acharya V.V., Yorulmazer T. (2008b), *Information Contagion and Bank Herding*, „Journal of Money, Credit and Banking”, 40(1), 215–231.
- Adamska W. (2020), *Stan wyjątkowy w perspektywie filozofii prawa. Próba definicji*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej”, 25(4), 5–16.
- Agamben G. (2003), *Stato di eccezione*, Torino 2003 (przekład polski: *Stan wyjątkowy*, przeł. M. Surma-Gawłowska, Korporacja Ha!art, Kraków 2009).
- Aghion P., Bacchetta P., Banerjee A. (2004), *Financial Development and the Instability of Open Economies*, „Journal of Monetary Economics”, 51(6), 1077–1106.
- Alińska A., Wasiak K. (2014), *Czy stabilność systemu finansowego można uznać za dobro publiczne?*, „Studia Ekonomiczne”, 198, cz. 1, 13–34.
- Allen A., Wood G. (2005), *Defining and Achieving Financial Stability*, LSE Financial Markets Group, Special Paper No. 160.
- Andersen J.V., Hovedskov M.S. (2021), *How to Deal with Weak Financial Institutions: Experiences and Lessons from a Non-euro Area Country*, [w:] *The Crisis Management Framework for Banks in the EU: How can we deal with the crisis of small and medium-sized banks?*, Banca d'Italia.
- Appenzeller D., Nowara W. (2002), *Procesy upadłościowe banków komercyjnych na tle ewolucji sektora bankowego w latach 1989–2001*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 4, 109–129.
- Arda A., Dobler M.C. (2022), *The Role for Deposit Insurance Funds in Dealing with Failing Banks in the European Union*, IMF Working Paper WP/22/2, Washington, DC.

- Armour J. (2015), *Making Bank Resolution Credible*, [w:] N. Moloney, E. Ferran, J. Payne (red.), *The Oxford Handbook of Financial Regulations*. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199687206.013.18>
- Asimakopoulos I.G. (2018), *The Veneto Banks Resolution: It Shall Be Called Liquidation*, „European. Company Law”, 15(5), 156–162.
- Asimakopoulos I.G. (2019), *Making Retail Banks Resolvable*, European Banking Institute Working Paper Series. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3471187
- Avgouleas E., Goodhart Ch. (2015), *Critical Reflections on Bank Bail-ins*, „Journal of Financial Regulation”, 1(1), 3–29. <https://doi.org/10.1093/jfr/fju009>
- Avgouleas E., Goodhart Ch. (2019), *Bank Resolution 10 Years from the Global Financial Crisis: A Systematic Reappraisal*, School of European Political Economy, LUISS 7/2019, Edinburgh School of Law Research Paper Forthcoming. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3396888>
- Bagus Ph., Rallo J.R., Neira M.A. (2014), *Bail-in or Bail-out: The Case of Spain*, „CESifo Economic Studies”, 60(1), 89–106. <https://doi.org/10.1093/cesifo/ifu009>
- Banca d'Italia (2022), *Rendiconto del fondo nazionale di risoluzione 2021*. <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/rendiconto-fondo-nazionale-risoluzione/2022-rendiconto-fondo-nazionale-risoluzione/index.html> [dostęp 24.06.2023].
- Bardack S., Lopez C., Levesque K., Chigeda A., Winiko S. (2023), *An Exploratory Analysis of Divergent Patterns in Reading Progression During a Tablet-based Literacy Program*, „Frontiers in Education”, 8. <https://doi.org/10.3389/educ.2023.983349>
- Bartlett Ch. (2018), *The Financial Crisis, Then and Now: Ancient Rome and 2008 CE*, Weatherhead Center for International Affairs. <https://epicenter.wcfia.harvard.edu/blog/financial-crisis-then-and-now> [dostęp 24.07.2023].
- Baudino P., Gagliano A., Rulli E., Walters R. (2018), *How To Manage Failures of Non-systemic Banks? A Review of Country Practices*, FSI Insights on policy implementation, No 10. Bank for International Settlements, Financial Stability Institute. <https://www.bis.org/fsi/publ/insights10.pdf> [dostęp 23.05.2023].
- Baudino P., Defina R., Real J.M.F., Hajra K., Walters R. (2019), *Bank Failure Management: The Role of Deposit Insurance*, FSI Insights on policy implementation No 17. <https://ssrn.com/abstract=3857995>
- Benczur P., Cannas G., Cariboni J., Di Girolamo F., Maccaferri S., Giudici M.P. (2017), *Evaluating the Effectiveness of the new EU Bank Regulatory Framework: A Farewell to Bail-out?*, „Journal of Financial Stability”, 33, 207–223. <https://doi.org/10.1016/j.jfs.2016.03.001>
- Benditt T.M. (1973), *The Public Interest*, „Philosophy & Public Affairs”, 2(3), 291–311.
- Benink H.A. (2018), *Raising Bank Loss Absorption Capacity Through Equity Capital or Bail-in Debt: A Perspective from Europe*, „Journal of Financial Economic Policy”, 10(2), 275–280. <https://doi.org/10.1108/JFEP-01-2018-0004>
- Bentham J. (1958), *Wprowadzenie do zasad moralności i prawodawstwa*, przeł. B. Nawroczyński, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.

- Berg J., Bjerre-Nielsen H. (2020), *Bank Resolution, the Need To Recognize Reality in Order To Prepare for the Next Crisis*, SUERF Policy Note, Issue No 126. <https://www.suerf.org/publications/suerf-policy-notes-and-briefs/bank-resolution-the-need-to-recognize-reality-in-order-to-prepare-for-the-next-crisis/> [dostęp 20.04.2023].
- Berger A.N., Roman R.A. (2020), *Introduction To Bank Bailouts, Bail-ins and Related Topics Covered in the Book. TARP and other Bank Bailouts and Bail-ins Around the World*, 5–41. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-813864-9.00001-X>
- Berger A.N., Himmelberg C.P., Roman R.A., Tsyplakov S. (2022), *Bank Bailouts, Bail-ins, or No Regulatory Intervention? A Dynamic Model and Empirical Tests of Optimal Regulation and Implications for Future Crises*, „Financial Management”, 51, 1031–1090.
- Bernard B., Capponi A., Stiglitz J.E. (2017), *Bail-ins and Bail-outs: Incentives, Connectivity, and Systemic Stability*, NBER Working Paper No. 23747.
- Bewick V., Cheek L., Ball J. (2005), *Statistics Review 14: Logistic Regression*, „Critical Care”, 9, 112–118.
- BFG (2020a), Przymusowa restrukturyzacja Podkarpackiego Banku Spółdzielczego w Sanoku informacja rozszerzona. <https://www.bfg.pl/przymusowa-restrukturyzacja-podkarpackiego-banku-spoldzielczego-w-sanoku-informacja-rozszerzona/> [dostęp 20.04.2023].
- BFG (2020b), Przymusowa restrukturyzacja Banku Spółdzielczego w Przemkowie informacja o przyczynach i skutkach. <https://www.bfg.pl/przymusowa-restrukturyzacja-banku-spoldzielczego-w-przemkowie-informacja-o-przyczynach-i-skutkach/> [dostęp 20.04.2023].
- BFG (2020c), Przymusowa restrukturyzacja Idea Bank S.A. <https://www.bfg.pl/przymusowa-restrukturyzacja-idea-bank-s-a/> [dostęp 20.04.2023].
- BFG (2022), Przymusowa restrukturyzacja Getin Noble Bank S.A. <https://www.bfg.pl/przymusowa-restrukturyzacja-getin-noble-bank-s-a/> [dostęp 20.04.2023].
- Binder J.H. (2016), *The Position of Creditors Under the BRRD* (December 2, 2015), Commemorative Volume in memory of Professor Dr. Leonidas Georgakopoulos, Bank of Greece’s Center for Culture, Research and Documentation, s. 37–61. <https://ssrn.com/abstract=2698086> [dostęp 20.04.2023].
- Binder J.H. (2020a), *Proportionality at the Resolution Stage: Calibration of Resolution Measures and the Public Interest Test*, „European Business Organization Law Review”, 21(2), 453–474. <https://doi.org/10.1007/s40804-019-00143-1>
- Binder J.H. (2020b), *Bank Bail-in and Disputed Claims: Can It Cope? The case for and against a vis attractiva resolutionis*, „Journal of Banking Regulation”, 21, 54–63. <https://doi.org/10.1057/s41261-019-00116-x>
- Binder J.H., Singh D. (red.) (2016), *Bank Resolution: The European Regime*, Oxford, Oxford University Press.
- BIS (2017), *Bank Resolution Framework – Executive summary*, BIS.
- Boccuzzi G. (2022), *How to Manage the Crises?*, [w:] *Banking Crises in Italy*, „Palgrave Studies in Financial Instability and Banking Crisis Regulation”, Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-01344-7_8

- Bocuzzi G. (2023), *The Resolution of the Polish Bank Getin Noble: European Legislation put to the Test of Flexibility*, „Bancaria”, 1, 50–64.
- Bocuzzi G., De Lisa R. (2017), *Does Bail-in Definitely Rule out Bailout?*, „Journal of Financial Management Markets and Institutions”, 5(1), 93–110.
- Bodellini M. (2022), *International Bank Crisis Management: A Transatlantic Perspective*, Bloomsbury Publishing, London.
- Bodenheimer E. (1962), *Prolegomena to a Theory of the Public Interest*, [w:] C.J. Friedrich (red.), *The Public Interest*, Atherton Press, New York.
- Borri N., Di Giorgio G. (2022), *Systemic Risk and the COVID Challenge in the European Banking Sector*, „Journal of Banking & Finance”, 140, 106073. <https://doi.org/10.1016/j.jbankfin.2021.106073>
- Bouvard M., Chaigneau P., Motta A.D. (2015), *Transparency in the Financial System: Roll-over Risk and Crises*, „The Journal of Finance”, 70(4), 1805–1837.
- Brewer III E., Genay H., Hunter W.C., Kaufman G.G. (2003), *The Value of Banking Relationships During a Financial Crisis: Evidence from Failures of Japanese Banks*, „Journal of the Japanese and International Economies”, 17(3), 233–262.
- Brown C.O., Dinç I.S. (2011), *Too Many To Fail? Evidence of Regulatory Forbearance when the Banking Sector Is Weak*, „The Review of Financial Studies”, 24(4), 1378–1405.
- Brunnermeier M.K. (2016), *Financial Dominance*, Banca d'Italia, Roma.
- Calvo D., Crisanto J.C., Hohl S., Gutiérrez O.P. (2018), *Financial Supervisory Architecture: What Has Changed After the Crisis?*, FSI Insights on policy implementation No 8, Financial Stability Institute. <https://www.bis.org/fsi/publ/insights8.pdf>
- Camdessus M. (1999), *A Global Public Good*, [w:] P.B. Kenen, A.K. Swoboda (red.), *Reforming the International Monetary and Financial System*, International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9781557758354.071>
- Carmassi J., Di Noia, C., Micossi S. (2012), *Banking Union: A Federal Model for the European Union with Prompt Corrective Action*, CEPS Policy Brief No. 282, 18.09.2012, <https://ssrn.com/abstract=2157406> [dostęp 20.04.2023].
- Carmassi J., Luchetti E., Micossi S. (2010), *Overcoming too-big-to-fail: A Regulatory Framework To Limit Moral Hazard and Free Riding in the Financial Sector*, CEPS Task Force Reports, Brussels.
- Carter E. (2012), *Considering the Continuity of Payments for Customers in a Bank's Recovery or Resolution*, „Bank of England Quarterly Bulletin”, Q2. <https://ssrn.com/abstract=2101105> [dostęp 20.04.2023].
- Cartwright P. (2004), *Banks, Consumers and Regulation*, Bloomsbury Publishing, London.
- Cetin N. (2014), *The Enemies of Orderly Resolution of Banks: What is Needed?*, SSRN. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2373882>
- Chernykh L., Davydov D., Sihvonen J. (2023), *Financial Stability and Public Confidence in Banks*, „Journal of Financial Stability”, 69, 101187. <https://doi.org/10.1016/j.jfs.2023.101187>

- Chojcka K. (2019), *Prawa strony postępowania w sprawie przymusowej restrukturyzacji banku (resolution)*, „Finanse i Prawo Finansowe”, 1(21), 27–37. <https://doi.org/10.18778/2391-6478.1.21.03>
- Chybiński R. (2024), *Bank zagrożony upadłością. Regulacje, procedury i instytucje w polskim prawie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole.
- Čihák M., Nier E.W. (2010), *The Need for Special Resolution Regimes for Financial Institutions*, [w:] J. Danielsson (red.), *Post-Crisis Banking Regulation*, CEPR Press, London.
- Cipollini F., Ielasi F., Querci F. (2024), *Asset Encumbrance in Banks: Is Systemic Risk Affected?*, „Research in International Business and Finance”, 67, 102123. <https://doi.org/10.1016/j.ribaf.2023.102123>
- Coban M.K. (2016), *Taking Identity Seriously: When Identity Meets Regulation*, „Journal of Financial Regulation”, 2(2), 182–202.
- Coleman N., Georgosouli A., Rice T. (2018), *Measuring the Implementation of the FSB Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions in the European Union*, FRB International Finance Discussion Paper, 1238. <https://doi.org/10.17016/IFDP.2018.1238>
- Conac Ph. (2018), *Mis-selling of Financial Products: Subordinated Debt and Self-placement*, Study Requested by the ECON committee of the European Parliament, Brussels, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2018\)618994](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2018)618994) [dostęp 20.04.2023].
- Concato J., Peduzzi P., Holford T.R., Feinstein A.R. (1995), *Importance of Events per Independent Variable in Proportional Hazards Analysis. I. Background, Goals, and General Strategy*, „Journal of Clinical Epidemiology”, 48(12), 1495–1501.
- Cordella T., Yeyati E.L. (2003), *Bank Bailouts: Moral Hazard vs. Value Effect*, „Journal of Financial Intermediation”, 12(4), 300–330.
- CRD (2013), Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012, Dz.Urz. UE L 176 z 27.6.2013, s. 1.
- Crockett A. (1997), *Why is Financial Stability a Goal of Public Policy?*, [w:] *Maintaining Financial Stability in a Global Economy*, Symposium Proceedings, Federal Reserve Bank of Kansas City, Kansas City, MO.
- Crockett A. (2002), *Market Discipline and Financial Stability*, „Journal of Banking & Finance” 26(5), 977–987. [https://doi.org/10.1016/S0378-4266\(01\)00265-5](https://doi.org/10.1016/S0378-4266(01)00265-5)
- Crujisen C. van der, Haan J. de, Roerink R. (2021), *Financial Knowledge and Trust in Financial Institutions*, „Journal of Consumer Affairs”, 55(2), 680–714. <https://doi.org/10.1111/joca.12363>
- Davis R., Madaus S., Marcucci M., Mevorach I., Mokal R., Romaine B., Sarra J.P., Tirado I. (2023), *Financial Institutions in Distress: Recovery, Resolution, and Recognition*, Oxford University Press, Oxford.

- De Aldisio A., Aloia G., Bentivegna A., Gagliano A., Giorgiantonio E., Lanfranchi C., Maltese M. (2019), *Towards a Framework for Orderly Liquidation of Banks in the EU*, Bank of Italy Notes on Financial Stability and Supervision No. 15.
- Dell'Ariccia M., Peria M., Igan M., Awadz E., Dobler M., Sandri M., (2018), *Trade-offs in Bank Resolution*, International Monetary Fund.
- Dermine J. (2013), *Bank Corporate Governance, Beyond the Global Banking Crisis*, „Financial Markets, Institutions & Instruments”, 22(5), 259–281.
- Devlin J.F., Ennew C.T., Sekhon H.S., Ro S.K. (2015), *Trust in Financial Services: Retrospect and Prospect*, „Journal of Financial Services Marketing”, 20, 234–245. <https://doi.org/10.1057/fsm.2015.21>
- Dewatripont M. (2014), *European Banking: Bailout, bail-in and State Aid Control*, „International Journal of Industrial Organization”, 34, 37–43. <https://doi.org/10.1016/j.ijindorg.2014.03.003>
- Dewatripont M., Freixas X. (2011), *Bank Resolution: A Framework for the Assessment of Regulatory Intervention*, „Oxford Review of Economic Policy”, 27(3), 411–436. <https://doi.org/10.1093/oxrep/grr033>
- Dewatripont M., Reichlin L., Sapir A. (2021), *Urgent Reform of the EU Resolution Framework is Needed*, „Bruegel-Blogs”. <https://www.bruegel.org/blog-post/urgent-reform-eu-resolution-framework-needed> [dostęp 20.04.2023].
- DeYoung R., Goldberg L.G., White L.J. (1999), *Youth, Adolescence, and Maturity of Banks: Credit Availability To Small Business in an Era of Banking Consolidation*, „Journal of Banking & Finance”, 23(2–4), 463–492. [https://doi.org/10.1016/S0378-4266\(98\)00086-7](https://doi.org/10.1016/S0378-4266(98)00086-7)
- DeYoung R., Kowalik M., Reidhill J. (2013), *A Theory of Failed Bank Resolution: Technological Change and Political Economics*, „Journal of Financial Stability”, 9(4), 612–627. <https://doi.org/10.1016/j.jfs.2012.09.003>
- DGSD (2014), Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2014/49/z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (wersja przekształcona), Dz.Urz. UE L 173 z 12.6.2014, s. 149.
- Diliagka D. (2018), *The Public Interest in Times of Financial Crisis. In the Legality of Public Pension Reforms in Times of Financial Crisis: The Case of Greece*, Nomos Verlagsgesellschaft mbH, s. 151–184. <http://www.jstor.org/stable/j.ctv941rcf.8> [dostęp 20.04.2023].
- Dobrzańska A. (2021), *Unijne ramy zarządzania kryzysowego w sektorze bankowym – główne problemy do rozwiązania*, „Bezpieczny Bank”, 84(3), 9–42. <https://doi.org/10.26354/bb.1.3.84.2021>
- Dombret A., Kenadjian P.S. (red.) (2019), *Resolution in Europe: The Unresolved Questions* (vol. 22), Walter de Gruyter GmbH & Co KG, Berlin.
- Dorociak M. (2022), *Interes publiczny w przymusowej restrukturyzacji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 84(1), 69–82. <https://doi.org/10.14746/rpeis.2022.84.1.6>
- Drira M., Rashid M. (2013), *Does a Size Limit Resolve Too Big to Fail Problems?*, „Accounting & Taxation”, 5(2), 65–77.
- Đuriač D. (2019), *Riešenie krízovej situácie lotyšskej banky PNB*, „Biatec: Odborný bankový časopis”, 27(6), 24–28.

- Dvorsky V. (2020), *Ochrana vkladatelů v právu římském (Protection of Banking Clients in Roman Law)*, VIII. Česko-Slovenské Právněhistorické Setkání Doktorandů a Postdoktorandů, https://www.law.muni.cz/sborniky/cs_doktorandi2020_tauschen.pdf [dostup 20.04.2023].
- EBA (2014), *Draft Regulatory Technical Standards on the Content of Resolution, Plans and the Assessment of Resolvability*, Consultation Paper, London.
- EBA (2015), *Guidelines on the Interpretation of the Different Circumstances when an Institution Shall Be Considered as Failing or Likely to Fail Under Article 32(6) of Directive 2014/59/EU*, European Banking Authority, London.
- EBA (2017), *Final Draft on Valuation Before Resolution, Final Draft on Valuation After Resolution*, EBA/RTS/2017/05, EBA/RTS/2017/06, European Banking Authority, London.
- EBA (2019), *Handbook on Valuation for Purposes of Resolution*, <https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/2613666/9f0772ea-a052-49e5-86ce-64c157adff10/Valuation%20Handbook.pdf> [dostup 20.04.2023].
- EBA i ESMA (2018), European Banking Authority & European Securities and Markets Authority, Statement of the EBA and ESMA on the Treatment of Retail Holdings of Debt Financial Instruments Subject to the Bank Recovery and Resolution Directive, European Securities and Markets Authority 71-99-991, 30 May 2018.
- Eisert T., Eufinger C. (2018), *Interbank Networks and Backdoor Bailouts: Benefiting from Other Banks' Government Guarantees*, „Management Science” 65, 3673–3693. <https://doi.org/10.1287/mnsc.2017.2968>
- Enria A. (2021), *European Banks in the Post-COVID-19 World*, Speech at the Morgan Stanley Virtual European Financials Conference, <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2021/html/ssm.sp210316~55c3332593.en.html> [dostup 25.04.2023].
- Enriques L., Gargantini M. (2017), *The Expanding Boundaries of MiFID's Duty to Act in the Client's Best Interest: The Italian Case*, „The Italian Law Journal”, 3, 485–510.
- ESMA (2014), *Statement Potential Risks Associated with Investing in Contingent Convertible Instruments*, European Securities and Markets Authority ESMA/2014/944, 31 July 2014.
- Estrella-Ramón A. (2017), *Explaining Customers' Financial Service Choice with Loyalty and Cross-buying Behaviour*, „Journal of Services Marketing”, 31(6), 539–555. <http://dx.doi.org/10.1108/JSM-05-2015-0189>
- Farhi E., Tirole J. (2012), *Collective Moral Hazard, Maturity Mismatch, and Systemic Bailouts*, „American Economic Review”, 102, 60–93. <http://dx.doi.org/10.1257/aer.102.1.60>
- Farina T., Krahn J.P., Mecatti I., Pelizzon L., Schlegel J., Tröger T.H. (2022), *Is There a 'Retail challenge' to banks' Resolvability? What Do We Know About the Holders of Bail-inable Securities in the Banking Union?*, Economic Governance Support Unit (EGOV), Directorate-General for Internal Policies PE 733.729, November 2022.
- Fernández J.A. (2020), *Considerations of the SPE and MPE Resolution*, „Journal of Banking Regulation”, 21, 278–287. <https://doi.org/10.1057/S41261-019-00113-0>

- Ferrarini G., Chiodini F. (2012), *Nationally Fragmented Supervision over Multinational Banks as a Source of Global Systemic Risk: A Critical Analysis of Recent EU Reforms*, Social Science Research Network, Rochester, NY.
- Firth D. (1993), *Bias Reduction of Maximum Likelihood Estimates*, „Biometrika”, 80(1), 27–38. <https://doi.org/10.1093/biomet/80.1.27>
- Fisher R.A. (1922), *On the Mathematical Foundations of Theoretical Statistics*, „Philosophical Transactions of the Royal Society of London”, Series A, 222(594-604), 309–368. <https://doi.org/10.1098/rsta.1922.0009>
- Fitzpatrick IV T.J., Kearney-Marks M., Thomson J.B. (2012), *The History and Rationale for a Separate Bank Resolution Process*, „Economic Commentary”, February. <https://doi.org/10.26509/frbc-ec-201201>
- Flannery M.J. (2010), *What To Do About TBTF*, [w:] *Federal Reserve Bank of Atlanta 2010 Financial Markets Conference „Up From the Ashes: The Financial System After the Crisis”*, Atlanta.
- Franke G., Krahen J.P., Lüpke T. von (2014), *Effective Resolution of Banks: Problems and Solutions*, SAFE White Paper No. 19, Goethe University Frankfurt, SAFE Sustainable Architecture for Finance in Europe, Frankfurt a. M. <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:hebis:30:3-349926> [dostęp 20.04.2023].
- Freixas X. (1999), *Optimal Bail-out, Conditionality and Creative Ambiguity* (No. 2238), CEPR, London.
- Frieden J. (2016), *The Governance of International Finance*, „Annual Review of Political Science”, 19, 33–48. <https://doi.org/10.1146/ANNUREV-POLISCI-053014-031647>
- FSB (2011), *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, October 2011. https://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_111104cc.pdf [dostęp 20.04.2023].
- FSB (2013), *Recovery and Resolution Planning for Systemically Important Financial Institutions: Guidance on Identification of Critical Functions and Critical Shared Services*. 16 July 2013. https://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_130716a.pdf [dostęp 20.04.2023].
- FSB (2014), *The Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions (the ‘Key Attributes’)*, 15 October 2014. <https://www.fsb.org/2014/10/key-attributes-of-effective-resolution-regimes-for-financial-institutions-2/> [dostęp 20.04.2023].
- FSB (2018), *Funding Strategy Elements of an Implementable Resolution Plan*. <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P210618-3.pdf> [dostęp 20.04.2023].
- FSB (2024), *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions (revised version)*, 25 April 2024. <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P250424-3.pdf> [dostęp 6.09.2024].
- Fujita K., Okada K., Katahira K. (2022), *The Fisher Information Matrix: A Tutorial for Calculation for Decision Making Models*, PsyArXiv, <https://psyarxiv.com/hdwut/download?format=pdf> [dostęp 1.02.2024].
- Garicano L. (2020), *Two Proposals To Resurrect the Banking Union: The Safe Portfolio Approach and SRB+*, CEPR Policy Insight 108.
- Gehrig T., Iannino, M.C., Unger, S. (2024), *Social Responsibility and Bank Resiliency*, „Journal of Financial Stability”, 70, 101191. <https://doi.org/10.1016/j.jfs.2023.101191>

- Geithner T.F. (2014), *Stress Test: Reflections on Financial Crises*, Random House, New York.
- Gelpern A., Veron N. (2019), *An Effective Regime for Non-viable Banks: US Experience and Considerations for EU Reform*, European Parliament Economic Governance Support Unit. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2019\)624432](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2019)624432) [dostęp 20.04.2023].
- Gleeson S. (2012), *Bank Resolution and Bail-ins in the Context of Bank Groups*, „Law and Financial Markets Review”, 6(1), 61–67. <https://doi.org/10.5235/175214412799195193>
- Gleeson S., Guynn R. (2016), *Bank Resolution and Crisis Management*, Oxford University Press, Oxford.
- Goldstein I., Pauzner A. (2005), *Demand-deposit Contracts and the Probability of Bank Runs*, „Journal of Finance” 60(3), 1293–1327. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6261.2005.00762.x>
- Goodhart C.A.E., Huang H. (2000), *A Simple Model of an International Lender of Last Resort*, „Economic Notes”, 29(1), 1–11. <https://doi.org/10.1111/1468-0300.00022>
- Goodhart C.A.E., Hartmann P., Llewellyn D.T., Rojas-Suarez L., Weisbrod S. (2013), *Financial Regulation: Why, How and Where Now?*, Routledge, London.
- Góral L. (2010), *Interes publiczny jako przesłanka ingerencji państwa w sferę funkcjonowania rynku bankowego w Polsce i we Francji*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, 82, 53–68.
- Götz M.R., Tröger T. (2016), *Should the Marketing of Subordinated Debt Be Restricted/Different in One Way or the Other? What to do in the case of mis-selling?*. SAFE White Paper No. 35. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/497723/IPOL_IDA\(2016\)497723_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/497723/IPOL_IDA(2016)497723_EN.pdf) [dostęp 20.04.2023].
- Graham A. (2009), *Bringing to Heel the Elephants in the Economy: The Case for Ending „Too Big to Fail”*, „Pierce Law. Review”, 8(2), 117–155. https://scholars.unh.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1123&context=unh_lr [dostęp 20.04.2023].
- Groen W.P. de (2018), *Valuation Reports in the Context of Banking Resolution: What Are the Challenges? Banking Union Scrutiny*, CEPS Special Report, July 2018.
- Grünewald S. (2017), *Legal Challenges of Bail-in*, Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich ZORA. <https://doi.org/10.5167/uzh-144029>
- Häberle P. (1970), *Öffentliches Interesse als Juristisches Problem: eine Analyse von Gesetzgebung und Rechtsprechung*, Athenäum, Bad Homburg.
- Hadjiemmanuil Ch. (2015), *Bank Resolution Financing in the Banking Union*, LSE Legal Studies Working Paper No. 6. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2575372>
- Hahn S., Momtaz P.P., Wieandt A. (2023), *The Economics of Banking Regulation in Europe: Does the Post-GFC Bail-in Regime Effectively Eliminate Implicit Government Guarantees?*, „The European Journal of Finance” 29(7), 700–725. <https://doi.org/10.1080/1351847X.2022.2058882>
- Hasan I., Jackowicz K., Kowalewski O., Kozłowski Ł. (2013), *Market Discipline During Crisis: Evidence from Bank Depositors in Transition Countries*, „Journal of Banking & Finance”, 37(12), 5436–5451.
- Heinze G., Schemper M. (2002), *A Solution to the Problem of Separation in Logistic Regression*, „Statistics in Medicine”, 21(16), 2409–2419. <https://doi.org/10.1002/sim.1047>

- Hellwig M.F. (2018), *Valuation Reports in the Context of Banking Resolution: What Are the Challenges?*, MPI Collective Goods Discussion Paper No. 2018/6. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3209192>
- Hirji K.F., Mehta C.R., Patel N.R. (1987), *Computing Distributions for Exact Logistic Regression*, „Journal of the American Statistical Association”, 82(400), 1110–1117.
- Hoelscher D.S., Quintyn M. (2003), *Managing Systemic Banking Crises* (Vol. 224), International Monetary Fund, Washington, DC.
- Holcombe R.G. (1997), *A Theory of the Theory of Public Goods*, „Review of Austrian Economics”, 10(1), 1–22. https://cdn.mises.org/rae10_1_1_2.pdf [dostęp 20.04.2023].
- Honohan P., Laeven L. (red.) (2005), *Systemic Financial Crises: Containment and Resolution*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Hossfeld Ch., Muller-Lagarde Y., Alexander D., Pöschke M., Zevounou L. (2018), *European Public Interest* [Research Report], Autorité des normes comptables. https://www.anc.gouv.fr/files/live/sites/anc/files/contributed/ANC/3_Recherche/D_Etats%20generaux/2018/Policy%20papers/TR5_VF_EG2018.pdf [dostęp 9.07.2023].
- Hsieh F.Y. (1989), *Sample Size Tables for Logistic Regression*, „Statistics in Medicine”, 8(7), 795–802. <https://doi.org/10.1002/sim.4780080704>
- Hüpkes E.H.G. (2000), *The Legal Aspects of Bank Insolvency: A Comparative Analysis of Western Europe, the United States and Canada*, Kluwer Law International, The Hague.
- Hüpkes E.H.G. (2002), *Insolvency Why a Special Regime for Banks?*, „Current Developments in Monetary and Financial Law”, vol. 3, International Monetary Fund, 2005. <https://ssrn.com/abstract=1751644> [dostęp 20.04.2023].
- Hüpkes E.H.G. (2009), *Special Bank Resolution and Shareholders' Rights: Balancing Competing Interests*, „Journal of Financial Regulation and Compliance”, 17(3), 277–301. <http://doi.org/10.1108/13581980910972232>
- Iglesias-Rodríguez P. (2019), *The Concept of Systemic Importance in European Banking Union Law*, [w:] M.P. Chiti, V. Santoro (red.), *The Palgrave Handbook of European Banking Union Law*, Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-13475-4_9
- Iwanicz-Drozdowska M., Kurowski Ł., Witkowski B. (2023), *Resolution and Depositors' Trust Empirical Analysis of Three Resolution Cases in Poland*, „Qualitative Research in Financial Markets” <https://doi.org/10.1108/QRFM-06-2022-0113>
- Iwańczuk-Kaliska A. (2016), *Zasady przymusowej restrukturyzacji banków a stabilność systemu płatniczego – analiza regulacji krajowych*, „Bezpieczny Bank”, 3(64), 9–28.
- Izdebski J.M. (2012), *Koncepcja misji administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego*, Wydawnictwo KUL, Lublin.
- Jackowicz K. (2004), *Dyscyplina rynkowa w bankowości: rodzaje i możliwości zastosowania*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa.
- Jackowicz K. (2012), *Dyscyplina rynkowa a stabilność finansowa*. „Bank i Kredyt”, 5, datalek.

- Jakob D.E. (2022), *Resolving Banks: The Retail Challenge*, Economic Governance Support Unit (EGOV), Directorate-General for Internal Policies. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/733724/IPOL_IDA\(2022\)733724_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/733724/IPOL_IDA(2022)733724_EN.pdf) [dostęp 20.04.2023].
- Jakubowska A. (2013), *Financial Institutions as an Example of Institutions of Public Trust*, „Managerial Economics”, 14, 61–70. <https://doi.org/10.7494/manage.2013.14.61>
- James C. (1991), *The Losses Realized in Bank Failures*, „Journal of Finance”, 46(4), 1, 223–242.
- Jansen B., Rolston Rawlins M., Zanforlin L. (2020), *Strengthening Safeguards in Bank Resolution Frameworks in Emerging and Developing Countries: Finance, Competitiveness and Innovation Insight*, World Bank, Washington, DC.
- Jastrzębski J., Machalski Ł. (2022), *Struktury transakcji w ramach przymusowej restrukturyzacji banków. Uwagi ogólne dotyczące strukturyzowania transakcji oraz wniosków z doświadczeń krajowych*, „Bezpieczny Bank”, 87(2), 88–109. <https://doi.org/10.26354/bb.5.2.87.2022>
- Jurkowska-Zeidler A. (2018), *Aktualne problemy ochrony klienta na rynku bankowym z perspektywy działalności Rzecznika Finansowego*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 39, 29–44.
- Kaufman G.G. (1996), *Bank Failures, Systemic Risk, and Bank Regulation*, „Cato Journal”, 16(11), 17–45.
- Kaufman G.G. (2000), *Banking and Currency Crises and Systemic Risk: Lessons from Recent Events*, „Economic Perspectives”, 24(3), 9–28.
- Kaufman G.G. (2003), *Too Big to Fail in U.S. Banking: Quo Vadis*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.386902>
- Kearney-Marks M., Thomson J.B. (2012), *The History and Rationale for a Separate Bank Resolution Process*, „Economic Commentary” 01. <https://doi.org.10.26509/frbc-ec-201201>
- Keister T., Mitkov Y. (2023), *Allocating Losses: Bail-ins, Bailouts and Bank Regulation*, „Journal of Economic Theory”, 210, 105672. <https://doi.org/10.1016/j.jet.2023.105672>
- Kerlin J. (2017), *The Impact of Deposit Guarantee Schemes on the Effectiveness of Resolution*, [w:] idem, *The Role of Deposit Guarantee Schemes as a Financial Safety Net in the European Union*, Palgrave Macmillan Studies in Banking and Financial Institutions.
- Kervégan J.F. (2003), *État d'exception*, [w:] Ph. Raynaud, S. Rails (red.), *Dictionnaire de philosophie politique*, Presses Universitaires de France, Paris.
- King G., Zeng L. (2001a), *Logistic Regression in Rare Events Data*, „Political Analysis”, 9(2), 137–163. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.pan.a004868>
- King G., Zeng L. (2001b), *Explaining Rare Events in International Relations*, „International Organization”, 55(3), 693–715.
- Klaus B., Schäfer D. (2013), *Implizite Staatsgarantien verschärfen die Probleme: Trennbankensystem allein ist keine Lösung*, „DIW Wochenbericht”, 80(18), 3–15.
- Kleftouri N. (2017), *European Union Bank Resolution Framework: Can the Objective of Financial Stability Ensure Consistency in Resolution Authorities' Decisions?*, „ERA Forum”, 18, 263–279. <https://doi.org/10.1007/s12027-017-0469-0>
- Kleinbaum D.G., Klein M., Pryor E.R. (2002), *Logistic Regression: A Self-learning Text* (vol. 94), Springer, New York.

- Klimek P., Poledna S., Doyne Farmer J., Thurner S. (2015), *To Bail-out or to Bail-in? Answers from an Agent-based Model*, „Journal of Economic Dynamics and Control”, 50, 144–154. <https://doi.org/10.1016/j.jedc.2014.08.020>
- Knell M., Stix H. (2015), *Trust in Banks During Normal and Crisis Times Evidence from Survey Data*, „Economica”, 82, 995–1020. <https://doi.org/10.1111/ecca.12162>
- Koenig P., Mayer P., Pothier D. (2022), *Optimal Timing of Policy Interventions in Troubled Banks*, Deutsche Bundesbank Discussion Paper No. 10. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4073160>
- Koleśnik J. (2014), *The Role of Public Institutions and Their Strategies in Crisis Events in 2008–2010*, „Finanse Czasopismo Komitetu Nauk o Finansach PAN”, 1(7), 37–51.
- Kosmidis I. (2014), *Improved Estimation in Cumulative Link Models*, „Journal of the Royal Statistical Society”, Series B: Statistical Methodology, 76(1), 169–196. <https://doi.org/10.1111/rssb.12025>
- Kosmidis I., Firth D. (2009), *Bias Reduction in Exponential Family Nonlinear Models*, „Biometrika”, 96(4), 793–804. <https://doi.org/10.1093/biomet/asp055>
- Kozińska M. (2018), *Przymusowa restrukturyzacja banków w Unii Europejskiej*, CeDeWu, Warszawa.
- Kozińska M., Michalewicz J., Pycka J., Zdanowicz B. (2020), *Implikacje doświadczeń krajowych i międzynarodowych dla procesu zarządzania kryzysowego w polskim systemie finansowym*, Narodowy Bank Polski, Departament Edukacji i Wydawnictw, Warszawa.
- Kregel J. (2009), *Observations on the Problem of „Too Big to Fail/Save/Resolve”*, Levy Economics Institute No. 09-11.
- Kulińska-Sadłocha E., Marcinkowska M., Szambelańczyk J. (2020), *The Impact of Pandemic Risk on the Activity of Banks Based on the Polish Banking Sector in the Face of COVID-19*, „Bezpieczny Bank”, 79(2), 31–59. <https://doi.org/10.26354/bb.3.2.79.2020>
- Kupiec P. (2015), *Is Dodd Frank Orderly Liquidation Authority Necessary to Fix Too-Big-to-Fail?*, AEI Economic Policy Working Paper No. 2015-09. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2678234>
- Kurkliński L., Szwajkowski A. (2021), *Koncepcja resolution w sektorze bankowym: analiza porównawcza: Unia Europejska – USA – Hongkong na tle polskich doświadczeń*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Kuzionko-Ochrymiuk E. (2018), *Public Good and the Stability of the Financial System*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu”, 78(1), 145–153. <https://doi.org/10.26349/zn.wsb.w.poznaniu.0089.01>
- Laeven L., Ratnovski L., Tong H. (2016), *Bank Size, Capital, and Systemic Risk: Some International Evidence*, „Journal of Banking & Finance”, 69, 25–34. <https://doi.org/10.1016/j.jbankfin.2015.06.022>
- Lambrecht B.M., Alex S.L. (2023), *Liquidation, Bailout, and Bail-in: Insolvency Resolution Mechanisms and Bank Lending*, „Journal of Financial and Quantitative Analysis”, 58(1), 175–216. <https://doi.org/10.1017/S0022109022000813>
- Lastra R.M. (2011), *Systemic Risk, SIFIs and Financial Stability*, „Capital Markets Law Journal”, 6(2), 197–213.

- Lastra R.M., Olivares-Caminal R. (2018), *Valuation Reports in the Context of Banking Resolution: What Are the Challenges?*, EPRS: European Parliamentary Research Service, <https://policycommons.net/artifacts/1332592/valuation-reports-in-the-context-of-banking-resolution/1936229> [dostęp 20.04.2023].
- Lastra R.M., Russso C.A., Bodellini M. (2019), *Stock Take of the SRB's Activities over the Past Years: What To Improve and Focus on?*, European Parliament Study, Brussels.
- Leanza L., Sbuely A., Tarelli A. (2021), *Bail-in vs Bail-out: Bank Resolution and Liability Structure*, „International Review of Financial Analysis”, 73, 101642. <https://doi.org/10.1016/j.irfa.2020.101642>
- Leckow R., Gullo A., Emre E. (2019), *Bank Resolution Frameworks: Key Legal Design Issues*, [w:] S. Brodie (red.), *Bank Resolution: Key Issues and Local Perspectives*, INSOL International, London.
- Leitgöb H. (2013), *The Problem of Modeling Rare Events in ML-based Logistic Regression*, European Survey Research Association, Ljubljana. https://www.europeansurveyresearch.org/conf/uploads/494/678/167/PresentationLeitg_b.pdf [dostęp 31.01.2024].
- Leitgöb H. (2020), *Analysis of Rare Events*, [w:] P. Atkinson, S. Delamont, A. Cernat, J.W. Sakshaug, R.A. Williams (red.), *SAGE Research Methods Foundations*. <https://doi.org/10.4135/9781526421036863804>
- Liikanen E. (2012), *Final Report*, High-level Expert group on reforming the structure of the EU banking sector, Brussels.
- Lindo D., Fares, A., Ford G., Nijdam Ch. (2016), *Representation of the Public Interest in Banking*. <https://www.finance-watch.org/wp-content/uploads/2018/08/Representation-of-the-Public-Interest-in-Banking-A-Finance-Watch-Report-2016.pdf> [dostęp 17.04.2023].
- Lintner P., Lincoln Nagy M.J., Pyziak P., Godwin A.J., Schroeder S.C., Irsaliev N. (2016), *Understanding Bank Recovery and Resolution in the EU*, [w:] *A Guidebook to the BRRD*, World Bank Group, Washington, D.C. <http://documents.worldbank.org/curated/en/100781485375368909/Understanding-bank-recovery-and-resolution-in-the-EU-a-guidebook-to-the-BRRD> [dostęp 9.07.2023].
- Llewellyn D.T. (2005), *Inside the 'Black box' of Market Discipline*, „Economic Affairs”, 25(1), 41–47. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0270.2005.00538.x>
- Locke J. (2015), *Dwa traktaty o rzqdzie*, przeł. Z. Rau, Wydawnictwo Aletheia, Warszawa.
- Lumpkin S. (2008), *Resolutions of Weak Institutions: Lessons Learned from Previous Crises*, „OECD Journal: Financial Market Trends”, 2, 1–42. <https://doi.org/10.1787/fmt-v2008-art13-en>
- Majnoni d'Intignano G., Trapanese M., Bernardini G., Dal Santo A. (2021), *The EU Bank Insolvency Framework: Could Less Be More?*, Bank of Italy Occasional Paper No. 594. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3827499>
- Mann H.B., Whitney D.R. (1947), *On a Test of Whether One of Two Random Variables is Stochastically Larger Than the Other*, „Annals of Mathematical Statistics”, 18, 50–60. <https://doi.org/10.1214/aoms/1177730491>

- Marcinkowska M. (2005), *Dyscyplina rynkowa, czyli czy prywatny monitoring zwiększa bezpieczeństwo systemu bankowego*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica”, 188, 5–22.
- Marcinkowska M. (2011), *Ochrona klientów banków poprzez informację*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica”, 247, 5–19.
- Marcinkowska M. (2013), *Kapitał relacyjny banku. Relacje banku z kluczowymi interesariuszami*, t. 2, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Martino E. (2020), *The Bail-in Beyond Unpredictability: Creditors' Incentives and Market Discipline*, „European Business Organization Law Review”, 21, 789–828. <https://doi.org/10.1007/s40804-020-00188-7>
- Martynova N., Perotti E., Suarez J. (2022), *Capital Forbearance in the Bank Recovery and Resolution Game*, „Journal of Financial Economics”, 146(3), 884–904. <https://doi.org/10.1016/j.jfineco.2022.09.006>
- Masiukiewicz P. (2010), *Doktryna dobra publicznego w bankowości a kryzys*, „Prakseologia”, 150, 241–262.
- Masiukiewicz P. (2015), *Doctrine of Public Good in Banking Versus State Intervention*. „Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy”, 10(1), 55–67, <http://doi.org/10.12775/EQUIL.2015.003>
- Masiukiewicz P. (2016), *Consumer Protection in Financial Services: Prices Area*, „EUREKA: Social and Humanities”, 4, 16–22.
- Maurin K. (1977), *Analiza. Część I: Elementy*, wyd. 4, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Mayes D.G. (2004), *Who Pays for Bank Insolvency*, „Journal of International Money and Finance”, 23, 515–551. <https://doi.org/10.1016/J.JIMONFIN.2004.01.007>
- Mayes D.G., Halme L., Liuksila A. (2001), *Improving Banking Supervision*, Palgrave, Basingstoke.
- Mecatti I. (2020), *The Role of Deposit Guarantee Schemes in Preventing and Managing Banking Crises: Governance and Least Cost Principle*, „European Company and Financial Law Review”, 3, 657–691. <https://doi.org/10.1515/ecfr-2020-0029>
- Mecatti I., Santoro V. (2019), *Write-down and Conversion of Capital Instruments*, [w:] M. Chiti, V. Santoro (red.), *The Palgrave Handbook of European Banking Union Law*, Palgrave, Basingstoke.
- Mehta C.R., Patel N.R. (1995), *Exact Logistic Regression: Theory and Examples*, „Statistics in Medicine”, 14(19), 2143–2160.
- Mendicino C., Nikolov K., Suarez J. (2017), *Equity Versus Bail-in Debt in Banking: An Agency Perspective*, ESRB Working Paper. Series 50, European Systemic Risk Board. <https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/wp/esrbwp50.en.pdf> [dostęp 20.04.2023].
- Merland G (2004), *L'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel*, LGDJ, 254.
- Merler S. (2017), *Critical Functions and Public Interest in Banking Services: Need for Clarification?*, Economic Governance Support Unit, Directorate-General for Internal Policies

- of the Union, PE 614.479, November 2017. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/614479/IPOL_IDA\(2017\)614479_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/614479/IPOL_IDA(2017)614479_EN.pdf) [dostęp 20.04.2023].
- Merler S. (2018), *Bank Liquidation in the European Union: Clarification Needed*, Bruegel Policy Contribution No. 2018/01, Bruegel, Brussels.
- Merton R.C., Thakor R.T. (2019), *Customers and Investors: A Framework for Understanding the Evolution of Financial Institutions*, „Journal of Financial Intermediation”, 39, 4–18. <https://doi.org/10.1016/j.jfi.2018.06.002>
- Mesnard B., Margerit A., Magnus M. (2017), *The Orderly Liquidation of Veneto Banca and Banca Popolare di Vicenza*, Briefing, 6 July PE 602.094. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/602094/IPOL_BRI%282017%29602094_EN.pdf [dostęp 7.07.2023].
- Mędrzecka J.M. (2021), *Kilka uwag co do zasadności utrzymywania w polskim systemie prawnym instytucji przymusowej restrukturyzacji spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych*, „Studia Iuridica Toruniensia”, 27, 187–208. <https://doi.org/10.12775/SIT.2020.027>
- Michel N.J., Ligon J. (2014), *Basel III Capital Standards Do Not Reduce the Too-big-to-fail Problem*, Heritage Foundation Background, 2905, 23.
- Micossi S. (2019), *Testing the EU Framework for the Recovery and Resolution of Banks: The Italian Experience*, Policy Brief. <https://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2019/03/Testing-the-EU-Framework-for-the-Recovery-and-Resolution-of-Banks-the-Italian-Experience.pdf> [dostęp 7.07.2023].
- Miklaszewska E. (2017), *The Application of Bail-in Tool in a Bank Resolution Framework: The Evidence from the Italian Local and Regional Banks*, „Bezpieczny Bank”, 4(69), 168–182. <https://doi.org/10.26354/bb.7.4.69.2017>
- Miklaszewska E., Kil K. (2019), *Skuteczność rozwiązań i mechanizmów stabilizujących banki systemowo ważne w krajach Unii Europejskiej w okresie pokryzysowym – próba oceny*, „Bank i Kredyt”, 50(2), 173–194.
- Mikliński M. (2022), *Przymusowa restrukturyzacja banków – przegląd orzecznictwa*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2(54), 117–132. <https://doi.org/10.26881/gsp.2022.2.10>
- Mitrache G. (2018a), *A Game Theory Approach To Optimizing the Banking and Financial Resolution Framework*, „Revista de Studii Financiare”, 3(4), 66–83.
- Mitrache G. (2018b), *A Game of Bank Resolution*, „Theoretical and Applied Economics”, 25 (Special), 209–217.
- Mkhaiber A., Werner R.A. (2021), *The Relationship Between Bank Size and the Propensity To Lend To Small Firms: New Empirical Evidence from a Large Sample*, „Journal of International Money and Finance”, 110, 102281. <https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2020.102281>
- Monti M., Boero R., Berg N., Gigerenzer G., Martignon L. (2012), *How do Common Investors Behave? Information Search and Portfolio Choice Among Bank Customers and University Students*, „Mind & Society”, 11, 203–233. <https://doi.org/10.1007/s11299-012-0109-x>

- Mullineux A. (2014), *Banking for the Public Good*, „International Review of Financial Analysis”, 36, 87–94. <https://doi.org/10.1016/j.irfa.2013.11.001>
- Musso Piantelli A. (2021), *Managing Banking Crises in Europe After the Great Crisis*, Wolters Kluwer, Deventer.
- Nicolaides P. (2022), *State Aid After the Banking Union: Serious Disturbance and Public Interest*, „Journal of Bank Regulations”, 23, 79–90. <https://doi.org/10.1057/s41261-021-00173-1>
- Nieborak T. (2017), *Rynek finansowy jako dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 79(3), 161–174. <https://doi.org/10.14746/rpeis.2017.79.3.13>
- Nier E., Baumann U. (2006), *Market Discipline, Disclosure and Moral Hazard in Banking*, „Journal of Financial Intermediation”, 15(3), 332–361. <https://doi.org/10.1016/j.jfi.2006.03.001>
- Nolte J.P., Hoelscher D. (2020), *Using the FSB Key Attributes to Design Bank Resolution Frameworks for Non-FSB Members*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/897571593757025604/pdf/Using-the-FSB-Key-Attributes-to-Design-Bank-Resolution-Frameworks-for-Non-FSB-Members-Proportionality-and-Implementation-Challenges.pdf> [dostęp 20.04.2023].
- O'Driscoll G. (2009), *If a Bank Is Too Big To Fail, Then It Is Simply Too Big*, „Wall Street Journal”, February 23.
- Ogundimu E.O. (2019), *Prediction of Default Probability By Using Statistical Models for Rare Events*, „Journal of the Royal Statistical Society. Series A: Statistics in Society”, 182(4), 1143–1162. <https://doi.org/10.1111/rssa.12467>
- Paget J.R. (1908), *The Law of Banking*, Butterworths, Oxford.
- Pandolfi L. (2018), *Bail-in vs. Bailout: A False Dilemma*, CSEF Working Papers No. 499.
- Panyagometh K., Roberts G.S. (2009), *A Positive Analysis of Bank Failure Resolution Policies*, [w:] A.H. Chen (red.), *Research in Finance*, Emerald Group Publishing Limited, Bingley.
- Pearson K. (1895), *Note On Regression and Inheritance in the Case of Two Parents*, „Proceedings of the Royal Society of London”, 58(347–352), 240–242. <https://doi.org/10.1098/rspl.1895.0041>
- Peduzzi P., Concato J., Kemper E., Holford T.R., Feinstein A.R. (1996), *A Simulation Study of the Number of Events per Variable in Logistic Regression Analysis*, „Journal of Clinical Epidemiology”, 49(12), 1373–1379. [https://doi.org/10.1016/S0895-4356\(96\)00236-3](https://doi.org/10.1016/S0895-4356(96)00236-3)
- Peek J., Rosengren E.S. (1998), *Bank Consolidation and Small Business Lending: It's Not Just Bank Size That Matters*, „Journal of Banking & Finance”, 22(6–8), 799–819.
- Peihani M. (2023), *Resolution of Small and Medium-sized Deposit-taking Institutions: Back to Basics?*, „American Business Law Journal”, 60(2), 419–475.
- Peng C.Y.J., So T.S.H. (2002), *Logistic Regression Analysis and Reporting: A Primer. Understanding Statistics: Statistical Issues in Psychology, Education, and the Social Sciences*, 1(1), 31–70. https://doi.org/10.1207/S15328031US0101_04

- Peng C.Y.J., Lee K.L., Ingersoll G.M. (2002), *An Introduction to Logistic Regression Analysis and Reporting*, „The Journal of Educational Research”, 96(1), 3–14. <https://doi.org/10.1080/00220670209598786>
- Perotti E., Suarez J. (2003), *Last Bank Standing: What do I Gain If You Fail?*, „European Economic Review”, 46, 1599–622.
- Philippon Th., Salord A. (2017), *Bail-ins and Bank Resolution in Europe: A Progress Report*, Geneva Reports on the World Economy Special Report 4. https://cepr.org/system/files/publication-files/60176-geneva_special_4_bail_ins_and_bank_resolution_in_europe.pdf [dostęp 20.04.2023].
- Pigrum C., Reininger T., Stern C. (2016), *Bail-in: Who Invests in Noncovered Debt Securities Issued by Euro Area Banks?*, Oesterreichische Nationalbank Financial Stability Report 32.
- Poulsen U.L., Andreasen B.L. (2011), *Handling Distressed Banks in Denmark*, Danmarks Nationalbank Monetary Review 3rd Quarter Part.
- Pys J. (2017), *Robustness of the Bank Resolution Framework in the European Union*. „Copernican Journal of Finance & Accounting”, 6(1), 77–87.
- Rainey C., McCaskey K. (2021), *Estimating Logit Models with Small Samples*, „Political Science Research and Methods”, 9(3), 549–564. <https://doi.org/10.1017/psrm.2021.9>
- Ramcharan R. (2020), *Banks' Balance Sheets and Liquidation Values: Evidence from Real Estate Collateral*, „The Review of Financial Studies”, 33(2), 504–535. <https://doi.org/10.1093/rfs/hhz056>
- Randell C. (2012), *Legal Aspects of Bank Resolution: Designing the Powers and Solutions*, [w:] *Operational Aspects of Bank Resolution and Restructuring*, European Bank for Reconstruction and Development, London.
- Repullo R. (2005), *Liquidity, Risk Taking, and the Lender of Last Resort*, „International Journal of Central Banking”, 1, 470–480.
- Restoy F. (2018), *Bail-in in the New Bank Resolution Framework: Is There an Issue with the Middle Class*, IADI-ERC International Conference on Resolution and deposit guarantee schemes in Europe.
- Restoy F., Urbaski R., Walters R. (2020), *Bank Failure Management in the European Banking Union: What's Wrong and How to Fix It*, FSI Occasional Papers No. 15, July 2020. <https://www.bis.org/fsi/fsipapers15.htm> [dostęp 20.04.2023].
- Roemer J.E. (1996), *Egalitarian Perspectives: Essays in Philosophical Economics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Rommer A.D., Kleiner L. (2021), *Consistent Recovery and Resolution of Small and Large Banks in Europe*, SUERF Policy Brief No. 139. https://www.suerf.org/wp-content/uploads/2023/12/f_4096db4b50e814edaca222b08ddf769b_29225_suerf.pdf [dostęp 10.07.2023].
- Rousseau J.-J. (1966), *Umowa społeczna*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1966.
- Rutkowska-Tomaszewska E. (2013), *Ochrona prawna klienta na rynku usług bankowych*, Wolters Kluwer, Warszawa.

- Rutkowska-Tomaszewska E. (2018), *Ochrona klientów na rynku usług bankowych w Polsce w świetle stanu badań w naukach prawnych*, [w:] *Diagnoza stanu badań nad ochroną klientów rynku finansowego w Polsce. Raport otwarcia*, https://rf.gov.pl/pdf/DKN_Raport_Otwarcia.pdf [dostęp 13.01.2024].
- Samuelson P.A. (1954), *The Pure Theory of Public Expenditure*, „The Review of Economics and Statistics”, 36(4), 387–389.
- Sarra J.P. (2017), *A Bridge over Troubled Waters – Resolving Bank Financial Distress in Canada*, „Annual Review of Insolvency Law”, 255–342.
- Schäfer D., Young B. (2013), *Globale Finanzmarktregulierung und Verbraucherschutz*, „Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung”, 82(4), 45–56. <https://doi.org/10.3790/vjh.82.4.45>
- Schelo S. (2020), *Bank Recovery and Resolution*. Wolters Kluwer International.
- Schillig M. (2017), *The Transformation of Property Rights in Corporate Insolvency and Bank Resolution*, King’s College London Law School Research Paper No. 2018-30. <https://ssrn.com/abstract=3186793> [dostęp 20.04.2023].
- Schillig M. (2021), *EU Bank Insolvency Law Harmonisation: What Next?*, „International Insolvency Review”, 30, 239–266. <https://doi.org/10.1002/iir.1413>
- Schilling L.M. (2023), *Optimal Forbearance of Bank Resolution*, „The Journal of Finance”, 78, 3621–3675. <https://doi.org/10.1111/jofi.13273>
- Schinasi G.J. (2006), *Preserving Financial Stability*, „IMF Economic”, 36. <https://doi.org/10.5089/9781589065024.051>
- Schmitt C. (1922), *Politische Teologie*, München–Leipzig (przekład polski: *Teologia polityczna i inne pisma*, wybór, przeł. i wstęp M.A. Cichocki, Wydawnictwo Aletheia, Warszawa 2012).
- Schooner H.M. (2004), *Bank Insolvency Regimes in the United States and the United Kingdom*, „Transnat’l Law”, 18, 385.
- Seelig S.A. (2006), *Techniques of Bank Resolution*, [w:] *Bank Restructuring and Resolution*, red. D.S. Hoelscher, Palgrave Macmillan, London.
- Sheskin D.J. (2003), *Handbook of Parametric and Nonparametric Statistical Procedures*, Chapman and Hall/CRC, New York.
- Shull B. (2010), *Too Big to Fail in Financial Crisis: Motives, Countermeasures, and Prospects*, Levy Economics Institute Working Paper No. 601. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1621909>
- Shult G. (2008), *If They Are Too Big To Fail, Make Them Smaller*, „Wall Street Journal”, August 14.
- Slovin M.B., Sushka M.E., Polonchek J.A. (1993), *The Value of Bank Durability: Borrowers as Bank Stakeholders*, „The Journal of Finance”, 48(1), 247–266.
- Smeden M. van, Groot J.A. de, Moons K.G., Collins G.S., Altman D.G., Eijkemans M.J., Reitsma J.B. (2016), *No Rationale for 1 Variable Per 10 Events Criterion for Binary Logistic Regression Analysis*, „BMC Medical Research Methodology”, 16, 1–12. <https://doi.org/10.1186/s12874-016-0267-3>

- Smeden M. van, Moons K.G., Groot J.A. de, Collins G.S., Altman D.G., Eijkemans M.J., Reitsma J.B. (2019), *Sample Size for Binary Logistic Prediction Models: Beyond Events per Variable Criteria*, „Statistical Methods in Medical Research”, 28(8), 2455–2474. <https://doi.org/10.1177/096228021878472>
- SRB (2017), *Critical Functions: SRB Approach*. https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/critical_functions_final.pdf [dostęp 10.07.2023].
- SRB (2018), *Critical Functions*. <https://www.srb.europa.eu/en/content/critical-functions> [dostęp 10.07.2023].
- SRB (2019), *Public Interest Assessment: SRB Approach*. https://www.srb.europa.eu/en/system/files?file=media/document/2019-06-28_draft_pia_paper_v12.pdf [dostęp 10.07.2023].
- Stopczyński A.R. (2020a), *Does Bank Resolution Rule Out the Use of Public Funds? The Case of the Podkarpacki Bank Spółdzielczy*, „Journal of Finance and Financial Law”, 1(25), 81–104. <https://doi.org/10.18778/2391-6478.1.25.06>
- Stopczyński A.R. (2020b), *Banki na progu upadłości – refleksje nad postępowaniem / Banks Likely to Fail Thoughts on Conduct*, „Bank i Kredyt”, 51(5), 517–548.
- Stopczyński A.R. (2021), *Estimating the Required Amount of a Bank's Loss-Absorbing Capacity*, „Emerging Markets Finance and Trade”, 57(13), 3707–3720. <https://doi.org/10.1080/1540496X.2020.1810012>
- Syska J. (2012), *Metoda największej wiarygodności i informacja Fishera w fizyce i ekonofizyce*, Instytut Fizyki, Uniwersytet Śląski, Skrypt dla studentów ekonofizyki.
- Szczepeńska O., Dobrzańska A., Zdanowicz B. (2015), *Resolution, czyli nowe podejście do banków zagrożonych upadłością*, Narodowy Bank Polski, Warszawa.
- Szczęśniak P. (2018), *Środki przymusowej restrukturyzacji banku*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Szczygieł J. (2022), *Klauzula generalna interesu publicznego jako przesłanka wszczęcia przymusowej restrukturyzacji*, „Bezpieczny Bank”, 87(2), 72–87. <https://doi.org/10.26354/bb.4.2.87.2022>
- Szustak G. (2014), *Consumer Protection as a Premise to Build Trust in the Financial Service Market*, „Journal of Economics and Management”, 16, 113–133.
- Tanaka M., Hoggarth G. (2006), *Resolving Banking Crises – an Analysis of Policy Options*, Bank of England Working Paper No. 293. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.894883>
- Thole C. (2014), *Bank Crisis Management and Resolution – Core Features of the Bank Recovery and Resolution Directive*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2469807>
- Tornese E. (2021), *Proposals and Experiences from EU Countries Discussion*, [w:] Workshop and Conferences No. 24, Bank of Italy, Economic Research and International Relations Area.
- Tröger T.H. (2018), *Too Complex to Work: A Critical Assessment of the Bail-in Tool Under the European Bank Recovery and Resolution Regime*, „Journal of Financial Regulation”, 4(1), 35–72. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3023184>
- Troper M. (2011), *Chapitre III. L'état d'exception n'a rien d'exceptionnel*, [w:] idem, *Le droit et la nécessité*, seria Léviathan, Presses Universitaires de France, Paris.

- Turnbull J. (2006), *Financial Stability: A Global Public Good*, [w:] *Financial Stability*, The International Task Force on Global Public Goods, Stockholm. <https://www.regeringen.se/contentassets/931b86080a7547b698a4441a2440c4db/global-public-goods-financial-stability> [dostęp 23.09.2023].
- Ülgen F. (2018), *Financial Stability as a Global Public Good and Relevant Systemic Regulation as a Problem of Collective Action*, CIRIEC Studies Series, 1, 95–112.
- Ülgen F. (2021), *Public Good, Collective Action and Financial Regulation*, „Annals of Public and Cooperative Economics”, 92(1), 147–167. <https://doi.org/10.1111/apce.12308>
- Van Dyke V. (1962), *Values and Interests*, „American Political Science Review”, 56(3), 567–576.
- Vauplane H. de (2012), *Procedural Aspects of the Bail-in Mechanism: Conflict Between Public and Private Interests*, „Butterworths Journal of International Banking and Financial Law”, October, 572–575.
- Ventoruzzo M., Sandrelli G. (2020), *O Tell Me the Truth About Bail-in: Theory and Practice*, „The Journal of Business, Entrepreneurship & the Law”, 13, 189–316.
- Vicente Á. (2023), *Social Ties and Jihadist Participation: A Mixed-methods Approach to the Differential Recruitment of Radicalized Youth in Spain*, „Terrorism and Political Violence”, 35(4), 988–1006. <https://doi.org/10.1080/09546553.2021.1989415>
- Vittinghoff E., McCulloch C.E. (2007), *Relaxing the Rule of Ten Events per Variable in Logistic and Cox Regression*, „American Journal of Epidemiology”, 165(6), 710–718. <https://doi.org/10.1093/aje/kwk052>
- Wall L.D. (2014), *Bail-in Debt: Will the Supervisors Pull the Trigger in Time? Notes from the Vault*, Federal Reserve Bank of Atlanta. <https://www.atlantafed.org/cenfis/publications/notesfromthevault/1408> [dostęp 20.04.2023].
- Walther A., White L. (2020), *Rules Versus Discretion in Bank Resolution*, „The Review of Financial Studies”, 33(12), 5594–5629. <https://doi.org/10.1093/rfs/hhaa032>
- White Ph., Yorulmazer T. (2014), *Bank Resolution Concepts, Trade-offs, and Changes in Practices*, „Economic Policy Review”, 20(2), 153–173. <https://www.newyorkfed.org/medialibrary/media/research/epr/2014/1412whit.pdf> [dostęp 20.04.2023].
- Wojnowska S., Gniadek K. (2015), *Miss... co!?!?*, „Gazeta Ubezpieczeniowa” nr 5. http://www.gu.com.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=56955:missco&catid=122&Itemid=153 [dostęp 10.09.2023].
- World Bank Group (2016), *Bank Resolution and 'Bail-in' in the EU: Selected Case Studies Pre-and Post-BRRD*. World Bank. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/731351485375133455/bank-resolution-and-bail-in-in-the-eu-selected-case-studies-pre-and-post-brrd> [dostęp 20.04.2023].
- Woźniak M. (2017), *Interes publiczny i dobro publiczne w prawie administracyjnym na tle konstytucyjnej zasady dobra wspólnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 4(38), 151–173.
- Wyss M.Ph. (2001), *Öffentliche Interessen – Interessen der Öffentlichkeit? Das öffentliche Interesse im schweizerischen Staats- und Verwaltungsrecht*, Stämpfli Verlag, Bern.
- Yoo E. (2018), *Failing or Likely to Fail but no Resolution – What Then*, ESCB Legal Conference. <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.escblegalconferenceproceedings201812.en.pdf> [dostęp 20.04.2023].

- Yule G.U. (1912), *On the Methods of Measuring Association Between Two Attributes*: „The Journal of the Royal Statistical Society”, 75(6), 579–652. <http://dx.doi.org/10.2307/2340126>
- Zaleska M. (2023), *Bezpieczeństwo depozytów bankowych w Polsce w czasie wieloletniego kryzysu*, „Bank i Kredyt”, 54(5), 459–474.
- Zorn C. (2005), *A Solution to Separation in Binary Response Models*, „Political Analysis”, 13(2), 157–170. <https://doi.org/10.1093/pan/mpi009>
- Zubik M. (2007), *Refleksje nad dobrem wspólnym jako pojęciem konstytucyjnym*, [w:] *Prawo a polityka*, red. M. Zubik, Wydawnictwo Liber, Warszawa.
- Żurawik A. (2013), „*Interes publiczny*”, „*interes społeczny*” i „*interes społecznie uzasadniony*”. *Próba dookreślenia pojęć*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 75(2), 57–69. <https://doi.org/10.14746/rpeis.2013.75.2.5>

Akty prawne

- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (<https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/treaty-on-the-functioning-of-the-european-union.html>).
- Dyrektywa 97/9/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 marca 1997 r. w sprawie systemów rekompensat dla inwestorów (Dz.Urz. UE L 84 z 26.03.1997, s. 22).
- Dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r., dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniająca dyrektywę Rady 84/450/EWG, dyrektywy 97/7/WE, 98/27/WE i 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.Urz. UE L 149 z 11.06.2005, s. 22).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (Dz.Urz. UE L 173 z 12.06.2014, s. 149).
- 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 z 12.06.2014, s. 190).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniająca dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/U (Dz.Urz. UE L 173 z 12.06.2014, s. 349).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2019/879 z dnia 20 maja 2019 r. zmieniająca dyrektywę 2014/59/UE w odniesieniu do zdolności do pokrycia strat i dokapitalizowania instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz dyrektywę 98/26/WE (Dz.Urz. UE L 150 z 7.06.2019, s. 296).
- 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.Urz. UE L 225 z 30.07.2014, s. 1).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2024 poz. 572).
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. 2023 poz. 1550 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (t.j. Dz.U. 2023 poz. 1984 ze zm.).
- Ustawa z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (t.j. Dz.U. 2024 poz. 593).
- Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. Dz.U. 2023 poz. 2805 ze zm.).
- Ustawa z dnia 3 lutego 1993 r. o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 1993 nr 18 poz. 82).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz.U. 1995 nr 4 poz. 18).
- Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (t.j. Dz.U. 2024 poz. 979).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (t.j. Dz.U. 2022 poz. 2025).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (t.j. Dz.U. 2023 poz. 2488 ze zm.).
- Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (t.j. Dz.U. 2024 poz. 352).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. 2022 poz. 902).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2024 poz. 935).
- Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe (t.j. Dz.U. 2024 poz. 794).
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (t.j. Dz.U. 2024 poz. 1161).
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (t.j. Dz.U. 2024 poz. 722).
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (t.j. Dz.U. 2024 poz. 620).
- Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (t.j. Dz.U. 2024 poz. 135).
- Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (t.j. Dz.U. 2024 poz. 512).
- Ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji finansowych (t.j. Dz.U. 2024 poz. 505).
- Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (t.j. Dz.U. 2024 poz. 695).
- Ustawa z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne (t.j. Dz.U. 2022 poz. 2309 ze zm.).

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego, o Rzeczniku Finansowym i o Funduszu Edukacji Finansowej (t.j. Dz.U. 2023 poz. 1809).

Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. 2017 poz. 1937 ze zm.; Dz.U. 2019 poz. 326; t.j. Dz.U. 2019 poz. 795).

Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (t.j. Dz.U. 2023 poz. 1124).

Ustawa z dnia 8 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021 poz. 1598).

Banking Act 2009, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/1/contents> [dostęp 22.09.2023].

Dodd–Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, Pub. L. No. 111-203, § 929-Z, 124 Stat. 1376, 1871 (2010) (codified at 15 U.S.C. § 78o) [Bluebook R. 12.4].

Spis tabel

Tabela 1.1.	Przymusowa restrukturyzacja vs postępowanie upadłościowe	23
Tabela 1.2.	Terminy wdrożenia BRRD oraz organy odpowiedzialne za nadzór nad bankami i ich przymusową restrukturyzację w poszczególnych krajach Unii Europejskiej	38
Tabela 2.1.	Działania podjęte wobec banków uznanych za instytucje będące na progu upadłości lub zagrożone upadłością w UE w latach 2015–2022	47
Tabela 2.2.	Statystyki opisowe dla analizowanych przypadków	53
Tabela 2.3.	Banki poddane przymusowej restrukturyzacji w UE w latach 2015–2022	83
Tabela 3.1.	Cele przymusowej restrukturyzacji wskazane jako uzasadnienie pozytywnej oceny przesłanki interesu publicznego	104
Tabela 3.2.	Korelacje celów wskazanych jako uzasadnienie pozytywnej oceny przesłanki interesu publicznego	105
Tabela 3.3.	Klasyfikacja banków ze względu na znaczenie lokalne, dla których organy krajowe oceniały przesłankę interesu publicznego	107
Tabela 3.4.	Statystyki opisowe banków, dla których decyzje podejmowały organy krajowe ($N = 31$)	108
Tabela 3.5.	Korelacje zmiennych w bankach, dla których decyzję podejmowały organy krajowe ($N = 31$)	111
Tabela 3.6.	Suma i wartość średnia rang w grupach banków	113
Tabela 3.7.	Wyniki testu U Manna–Whitneya	113
Tabela 3.8.	Podsumowanie testu hipotezy	114
Tabela 3.9.	Zmienne wykorzystywane w modelach regresji logistycznej oraz ich kodowanie	118
Tabela 3.10.	Modele z regresją logistyczną Firtha	120
Tabela 4.1.	Wartość aktywów banków w kolejnych wycenach (w mln PLN dla banków polskich, w mln DKK dla Andelskassen)	144
Tabela 4.2.	Porównanie kosztów w likwidacji oraz w wybranych ścieżkach przymusowej restrukturyzacji	153
Tabela 4.3.	Wsparcie finansowe procesów przymusowej restrukturyzacji	161
Tabela 4.4.	Rekompensaty wypłacane wierzycielom banków poddanych przymusowej restrukturyzacji (w ramach BRRD)	165

Tabela 4.5. Rekompensaty wypłacane wierzycielom banków poddanych przymusowej restrukturyzacji (poza regulacjami zawartymi w BRRD)	168
Tabela 5.1. Wykorzystanie programu pomocy publicznej dla banków spółdzielczych i małych banków komercyjnych	178
Tabela 5.2. Baza depozytowa PBS w Sanoku (w mln PLN)	181
Tabela 5.3. Struktura depozytów BS w Przemkowie (w mln PLN)	187
Tabela 5.4. Porównanie banków poddanych przymusowej restrukturyzacji w Polsce – dane finansowe na koniec roku poprzedzającego przymusową restrukturyzację (w mln PLN)	204
Tabela 5.5. Porównanie procesów przymusowej restrukturyzacji banków w Polsce	205
Tabela 5.6. Zestawienie liczbowe skarg (w ramach spraw interwencyjnych, porad e-mail, sądowych i innych) z podziałem na obszary zainteresowania	207

Spis ilustracji

Rysunek 1.1. Rozmiar pomocy publicznej udzielonej instytucjom finansowym w Unii Europejskiej w latach 2008–2018	19
Rysunek 2.1. Liczba banków uznanych za instytucje będące na progu upadłości lub zagrożone upadłością w poszczególnych krajach członkowskich UE w latach 2015–2022	46
Rysunek 2.2. Aktywa (w mld EUR) banków uznanych za instytucje będące na progu upadłości lub zagrożone upadłością w poszczególnych krajach członkowskich UE w latach 2015–2022	50
Rysunek 2.3. Liczba banków uznanych za instytucje będące na progu upadłości lub zagrożone upadłością w krajach Unii Europejskiej w latach 2015–2022 oraz łączne aktywa tych banków (w mld EUR, w skali logarytmicznej)	50
Rysunek 2.4. Rozkład sumy bilansowej (w mld EUR) banków uznanych za instytucje będące na progu upadłości lub zagrożone upadłością w krajach Unii Europejskiej w latach 2015–2022	51
Rysunek 2.5. Rozkład sumy bilansowej (w mld EUR) banków uznanych za instytucje będące na progu upadłości lub zagrożone upadłością, dla których SRB wydała decyzję o wszczęciu przymusowej restrukturyzacji	52
Rysunek 3.1. Porównanie banków, dla których SRB wydawała decyzję o wszczęciu przymusowej restrukturyzacji	96
Rysunek 3.2. Porównanie banków, dla których decyzję o wszczęciu przymusowej restrukturyzacji wydawały organy krajowe	99
Rysunek 3.3. Rozkład aktywów ogółem (sumy bilansowej) (w EUR) banków uznanych za FOLTF	109
Rysunek 3.4. Rozkład udziału banków uznanych za FOLTF w aktywach krajowego sektora bankowego	110
Rysunek 4.1. Porównanie wartości aktywów uzyskanych w poszczególnych wycenach z wartością bilansową	145
Rysunek 4.2. Likwidacja banku w postępowaniu upadłościowym (wielkość straty nie narusza depozytów gwarantowanych)	148

Rysunek 4.3. Likwidacja banku w postępowaniu upadłościowym (wielkość straty narusza depozyty gwarantowane)	148
Rysunek 4.4. Przejęcie banku przez inny podmiot	150
Rysunek 4.5. Utworzenie banku pomostowego	152
Rysunek 4.6. Wykresy funkcji $f(y)$ oraz $U(y)$ w Propozycji 2	158
Rysunek 5.1. Fundusze własne i współczynniki adekwatności kapitałowej PBS w Sanoku	180
Rysunek 5.2. Struktura depozytów PBS w Sanoku	182
Rysunek 5.3. Wartości aktywów, zobowiązań i funduszy własnych BS w Przemkowie	186
Rysunek 5.4. Struktura depozytów BS w Przemkowie	187
Rysunek 5.5. Wartości aktywów, zobowiązań i funduszy własnych Idea Banku S.A.	193
Rysunek 5.6. Wartości aktywów, zobowiązań i funduszy własnych Getin Noble Banku S.A.	197
Rysunek 5.7. Schemat wsparcia przymusowej restrukturyzacji Getin Noble Banku	200

W prezentowanej monografii analizowana jest złożoność procesu przymusowej restrukturyzacji banków w świetle dyrektywy BRR, zwłaszcza w odniesieniu do kryteriów podejmowania decyzji o wszczęciu *resolution* oraz jej znaczenia dla klientów banku. Omawiane są przypadki banków w Unii Europejskiej uznanych za upadające lub zagrożone upadłością po wdrożeniu BRRD, ze szczególnym uwzględnieniem przykładów z Polski.

Zdecydowana większość banków poddanych przymusowej restrukturyzacji to małe i średnie podmioty, dla których uzasadnienie przeprowadzenia *resolution* w ramach obowiązujących regulacji napotyka trudności. Wykorzystując metody ilościowe, ustalono, że oprócz wielkości banku i jego udziału w sektorze, istotne dla oceny interesu publicznego oraz decyzji o przeprowadzeniu *resolution* jest lokalne znaczenie banku.

Analiza przypadków, wsparta autorskim modelem wyboru wariantu postępowania, pozwoliła na stwierdzenie, że wyższa wartość aktywów zachowana jest w przymusowej restrukturyzacji, dzięki czemu lepiej chronione są interesy większości klientów.

Podkreślono również, że brak precyzyjnych zapisów w BRRD osłabia pozycję organów *resolution*, mogąc prowadzić do konieczności wypłat rekompensat poza standardowymi mechanizmami określonymi w tej dyrektywie. Wyniki badań uwiadcniają potrzebę doprecyzowania kryteriów oceny interesu publicznego oraz modyfikacji niektórych praktyk postępowania z upadającymi bankami.

 WYDAWNICTWO
UNIwersYTETU
ŁÓDZKIEGO

 wydawnictwo.uni.lodz.pl

 ksiegarnia@uni.lodz.pl

 (42) 665 58 63

Książka dostępna również
jako e-book

ISBN 978-83-8331-559-1

