

Przedmowa

Ustawa z 10.6.2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. z 2016 r. poz. 996 ze zm.), w przeważającej części przepisów weszła w życie z dniem 9.10.2016 r., zastępując dotychczasową ustawę z 14.12.1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1866 ze zm.). W zasadniczy sposób rozszerzyła ona zakres zadań i rolę Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (BFG) w sieci bezpieczeństwa finansowego na polskim rynku finansowym. Wprowadzono bowiem istotne zmiany do zasad gwarantowania depozytów, a także określono pozycję BFG jako krajowego organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (ang. *resolution*), o którym mowa na gruncie prawa UE.

De lege lata ustawodawca wyznaczył zatem dwa podstawowe zakresy działalności BFG: gwarantowanie depozytów oraz restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja banków.

W odniesieniu do pierwszego ze wskazanych zakresów podkreślić należy, że BFG, obok banku centralnego, nadzoru nad rynkiem finansowym oraz rządu (reprezentowanego w obszarze rynku finansowego przez Ministra Finansów), stanowi jeden z filarów sieci bezpieczeństwa finansowego. Prezes Zarządu BFG jest także członkiem Komitetu Stabilności Finansowej. Fundusz wykonuje zadania związane z dążeniem do utrzymania stabilnego i bezpiecznego systemu finansowego, przyczyniając się do wzmocnienia wiarygodności banków na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ingerencja ze strony podmiotów tworzących sieć bezpieczeństwa finansowego ma za zadanie przeciwdziałanie destabilizacji na rynku finansowym, w tym przeciwdziałanie upadłości nadzorowanych podmiotów, zwłaszcza tych o istotnej pozycji na rynku. Zastosowanie nierzadko znajduje założenie „zbyt duży, żeby upaść” (ang. *too big to fail*), bądź „zbyt ważny, żeby upaść” (ang. *too important to fail*).

Oprócz istoty działalności i statusu BFG, Komentarz omawia także funkcjonujący system gwarantowania depozytów oparty na zasadach powszechności i obligatoryjności, który przewiduje uczestnictwo banków (od dnia 17.2.1995 r.) i spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (od dnia 29.11.2013 r.), w tym przepisy wynikające z implementacji unijnych dyrektyw.

Obserwacja zmian, jakie zaszły w regulacjach prawnych poszczególnych państw powoduje, że zmienia się obecnie sposób postrzegania istoty systemów gwarantowania depozytów. W praktyce można wyróżnić 4 podstawowe koncepcje w tym zakresie:

- 1) *paybox (narrow paybox)* – system odpowiedzialny jedynie za wypłatę środków gwarantowanych;
- 2) *paybox plus* – system, w ramach którego oprócz wypłaty środków gwarantowanych realizowane są dodatkowe funkcje z zakresu działań naprawczych, np. z zakresu *resolution*;
- 3) *loss minimizer* – system odpowiedzialny za wypłatę środków gwarantowanych, który jest także aktywnie zaangażowany w wybór metod jak najmniej kosztownych strategii *resolution*, tj. działań związanych z przymusową restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją;
- 4) *risk minimizer* – system w ramach którego przewidziano pełne i kompleksowe funkcje minimalizacji ryzyka, obejmujące ocenę lub zarządzanie ryzykiem, pełny zestaw kompetencji wczesnej interwencji i rezolucji, a w niektórych przypadkach także obowiązki nadzoru ostrożnościowego.

W odniesieniu do drugiego ze wskazanych zakresów działalności BFG znaczący trzeba, że ogólnosiwiatowy kryzys finansowy wywołany upadkiem rynku kredytów *subprime* w USA w 2007 r. ukazał brak odpowiednich instrumentów, które umożliwiłyby ochronę stabilności finansowej bez konieczności korzystania ze środków publicznych. Jedną z koncepcji dotyczących takiego zarządzania kryzysowego w sektorze instytucji finansowych na szczeblu międzynarodowym, była idea przymusowej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji finansowych, w szczególności banków oraz firm inwestycyjnych. W prawie UE ustanowione zostały regulacje dotyczące konieczności tworzenia planów naprawczych (ang. *recovery and resolution plans*), wprowadzenia procedur dotyczących restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (w zamiarze ograniczających podejmowanie nadmiernego ryzyka), dążenia do odzwierciedlenia ryzyka podejmowanego przez bank w ponoszonych przez banki w opłatach na rzecz systemu gwarantowania depozytów oraz utworzenia jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (ang. *Single Resolution Fund*). Wskazać wypada, że w ramach UE nie ma w tym zakresie jednolitego modelu, a zadania tego typu przyznane w poszczególnych państwach członkowskich różnym podmiotom z sieci bezpieczeństwa finansowego (organ nadzoru, banku centralnym, podmiot gwarantujący depozyty). Polski ustawodawca – jak już wskazano – w istotny sposób rozszerzył zakres zadań Funduszu poprzez przyznanie mu statusu krajowego organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (ang. *resolution*). Przepisami BankFGwU wyposażono BFG w niezbędne kompetencje, w tym w tzw. instrumenty restrukturyzacyjne, jakimi są: przejęcie przedsiębiorstwa, utworzenie instytucji pomostowej, umorzenie lub konwersja zobowiązań wydzielenie praw majątkowych.

Podkreślenia wymaga, że dwie pierwszoplanowe sfery zadań polskiego systemu gwarantowania depozytów stanowią wyraz dążenia w ramach UE do utworzenia jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, a także jednolitego systemu gwarantowania depozytów, które to wraz z Jednolitym Mechanizmem Nadzorczym (ang. *Single Supervisory Mechanism*) składają się na trzy filary unii bankowej. Na forum UE uznano bowiem, że utworzenie unii bankowej, do której należą wszystkie państwa strefy euro oraz inne zainteresowane państwa UE spoza tej strefy, jest niezbędne aby unijny sektor bankowy był bezpieczny oraz wiarygodny, a niewypłacalne banki podlegały restrukturyzacji lub likwidacji bez angażowania pieniędzy podatników, a także z minimalnym skutkiem dla realnej gospodarki.

Redaktorami oddawanego w ręce Czytelników Komentarza są autorzy opracowań specjalizujący się w problematyce prawa bankowego lub – odpowiednio – prawa upadłościowego. Wśród ich najbardziej kompleksowych publikacji z przedmiotowego zakresu wskazać wypada m.in.:

- 1) Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako podmiot administrujący, Lublin 2013 (autor: *R. Sura*);
- 2) Komentarz do prawa upadłościowego i naprawczego (cztery wydania, Wydawnictwo C.H.Beck, autor: *P. Zimmerman*);
- 3) System Prawa Handlowego, t. 6. Prawo restrukturyzacyjne i upadłościowe, Warszawa 2016 (współautorstwo: *P. Zimmerman*), a także
- 4) Ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Komentarz, Warszawa 2009 (pierwsze wydanie, Wydawnictwo C.H.Beck, autor: *P. Zawadzka*).

Komentarz adresowany jest do praktyków, studentów na kierunkach prawniczych, administracyjnych i ekonomicznych, oraz wszystkich zainteresowanych tematyką bezpieczeństwa rynku finansowego, zwłaszcza sektora bankowego. Redaktorzy wyrażają nadzieję, że niniejsza publikacja pozwoli zgłębić wiele aspektów funkcjonowania BFG, systemu gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji. Orzecznictwo oraz poglądy doktryny, wykorzystane w Komentarzu, zostały dobrane głównie z punktu widzenia ich aktualności w stosunku do obecnie obowiązującego stanu prawnego.

Opracowanie uwzględnia stan prawny na dzień 10.10.2017 r.

Poglądy przedstawione w niniejszym komentarzu są poglądami własnymi autorów i nie muszą – a być może nawet i nie są – zgodne z poglądami instytucji, które są pracodawcami autorów.

W imieniu Redaktorów
Patrycja Zawadzka

Wrocław, październik 2017 r.