

Wstęp

1. Przedmiotem niniejszej pracy są zagadnienia związane ze środkami przymusowej restrukturyzacji banku w polskim porządku prawnym. Przez pojęcie środków przymusowej restrukturyzacji banku należy rozumieć zespół norm prawnych, których stosowanie pozwala na reorganizację banku zagrożonego upadłością. Środki przymusowej restrukturyzacji stanowią w istocie administracyjno-prawną metodę oddziaływania na banki, których funkcjonowanie zagraża stabilności systemu finansowego. Natomiast podmiotem, któremu została przyznana kompetencja do stosowania środków przymusowej restrukturyzacji wobec banków, jest Bankowy Fundusz Gwarancyjny.

Przymusowa restrukturyzacja banku stanowi więc pozasądowy tryb pozwalający na szybkie i uproszczone proceduralnie przeprowadzenie zmian w strukturach organizacyjnych i kapitałowych banku znajdującego się w sytuacji kryzysowej. Środki przymusowej restrukturyzacji mogą być zatem użyte jedynie w sytuacji nadzwyczajnej. Bankowy Fundusz Gwarancyjny jest obowiązany zastosować te środki wówczas, gdy bank jest zagrożony upadłością, a ponadto brak jest przesłanek wskazujących, że możliwe działania nadzorcze lub działania banku pozwolą we właściwym czasie usunąć zagrożenie upadłością. Środki przymusowej restrukturyzacji są bowiem metodą ochrony dobra wspólnego w postaci stabilności systemu finansowego oraz bezpieczeństwa finansów publicznych. Natomiast Bankowy Fundusz Gwarancyjny, przy wykorzystaniu środków przymusowej restrukturyzacji banku, chroni interes publiczny.

Środki przymusowej restrukturyzacji ujęte w przepisach ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym są nazwane „instrumentami przymusowej restrukturyzacji”¹. W ujęciu językowym przez instrument rozumie się najczęściej „coś za pomocą czego można osiągnąć zamierzony cel; środek; metoda działania”². W tym znaczeniu wyraz jest jednak nadużywany³. W językoznawstwie

¹ Zob. art. 110 ust. 1 BankFGwU.

² Zob. *B. Dunaj*, Współczesny słownik języka polskiego, Warszawa 2007, s. 530.

postuluje się zamiast tego używanie słowa „środek”. Środek jest bowiem „sposobem lub metodą służącą osiągnięciu jakiegoś celu”⁴. Z kolei w nauce prawa pojęcie instrumentu prawnego nie posiada jednoznacznej definicji. Wskazuje się, że instrumenty prawne to środki prawne służące realizacji określonego celu wynikającego z przepisów prawnych. Przyjmuje się przy tym, że zarówno instrument prawny, jak i środek prawny to terminy równoważne znaczeniowo⁵. Jednak nazwa „instrument”, na gruncie prawa rynku finansowego, odnosi się do instrumentów finansowych⁶ lub instrumentów polityki pieniężnej. Termin „instrument” posiada tym samym konotację *stricte* ekonomiczną. Natomiast środki stosowane przez organy administracji publicznej wobec podmiotów działających na rynkach finansowych są określane mianem środków prawnych. Przykładem środków o charakterze administracyjnoprawnym są chociażby środki nadzoru⁷. W związku z powyższym w niniejszej pracy instrumenty przymusowej restrukturyzacji są konsekwentnie nazywane środkami przymusowej restrukturyzacji⁸. Przyjęcie takiej konwencji terminologicznej jest próbą sprzeciwu wobec nieuzasadnionej ekonomizacji języka prawnego⁹.

Temat badań podjętych w pracy jest przynależny do szerszej problematyki bezpieczeństwa rynku finansowego. Środki przymusowej restrukturyzacji są bowiem elementem zapewnienia stabilności systemu finansowego. Celem ich zastosowania jest minimalizacja negatywnych skutków związanych ze stanem zagrożenia upadłością banku krajowego. Zagadnienie podejmowane w pracy

³ Szerzej A. Markowski (red.), Nowy słownik poprawnej polszczyzny PWN, Warszawa 2002, s. 290.

⁴ Zob. M. Bańko (red.), Inny słownik języka polskiego PWN, t. 2, Warszawa 2000, s. 789.

⁵ Zob. D. Chojnacki, Wybrane administracyjnoprawne instrumenty prawne ochrony powierzchni ziemi, [w:] M. Górski (red.), Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne, Warszawa 2011, s. 33–34 i podana tam literatura.

⁶ Do kategorii instrumentów finansowych, w myśl przepisów ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, zalicza się chociażby papiery wartościowe, instrumenty rynku pieniężnego, opcje, kontrakty terminowe, swapy, umowy *forward* czy instrumenty pochodne.

⁷ Przykładowo M. Dyl, Środki nadzoru na rynku kapitałowym, Warszawa 2012, *passim*.

⁸ O usprawiedliwieniu niezgodności dogmatyki z tekstem prawnym zob. A. Peczenik, Wartość naukowa dogmatyki prawa. Praca z zakresu porównawczej metodologii nauki prawa, Kraków 1966, s. 52.

⁹ Na temat skutków ekonomizacji języka prawnego zob. M. Olszak, Bankowe normy ostrożnościowe, Białystok 2011, s. 398, a także K. Nizioł, Ekonomizacja prawa finansowego – nowy trend w polskim i unijnym prawie finansowym, [w:] J. Gliniecka, A. Drywa, E. Juchniewicz, T. Sowiński (red.), Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku, Warszawa 2015, s. 536 i podana tam literatura.

dotyczy publicznoprawnej regulacji działania banków krajowych, a więc banków mających siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰.

Wzgląd na spójność pracy wymaga jednak dokonania pewnych wyłączeń tematycznych. Poza obszarem zainteresowania niniejszej pracy pozostawiono więc problematykę przymusowej restrukturyzacji spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, oddziałów instytucji kredytowych, oddziałów banków zagranicznych oraz firm inwestycyjnych¹¹. Objęcie zakresem podmiotowym pracy wyłącznie banków krajowych, działających w formie spółki akcyjnej bądź spółdzielni, jest uzasadnione kluczowym wpływem tych podmiotów na system finansowy¹². Takie sformułowanie problemu badawczego ma na celu także przedstawienie konstrukcji prawnej poszczególnych środków przymusowej restrukturyzacji banku krajowego. Uwagi dotyczące środków przymusowej restrukturyzacji banku można bez przeszkód odnieść także do innych podmiotów, wobec których może być zastosowany reżim przymusowej restrukturyzacji¹³. Niniejsza praca pomija także, co do zasady, zagadnienia związane ze źródłami finansowania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Odręb-

¹⁰ Zob. art. 2 pkt 1 BankFGwU w zw. z art. art. 4 ust. 1 pkt 1 PrBank.

¹¹ Szczególna definicja firmy inwestycyjnej została zawarta w art. 2 pkt 14 BankFGwU. Pojęcie firmy inwestycyjnej jest na gruncie tej ustawy utożsamiane z domem maklerskim. Zgodnie ze wskazanym przepisem firma inwestycyjna to dom maklerski w rozumieniu przepisów ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, który posiada zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie, o którym mowa w art. 69 ust. 2 pkt 3 lub 7 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi. Trzeba zauważyć, że jest to definicja istotnie węższa od definicji firmy inwestycyjnej określonej w ustawie o obrocie instrumentami finansowymi. Firma inwestycyjna, w myśl art. 3 pkt 33 tej ustawy, obejmuje swoim zakresem, oprócz domów maklerskich, także banki prowadzące działalność maklerską, zagraniczne firmy inwestycyjne prowadzące działalność maklerską na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zagraniczne osoby prawne z siedzibą na terytorium państwa należącego do OECD lub WTO, prowadzące na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej działalność maklerską. W związku z tym w niniejszej pracy konsekwentnie będzie używany termin „firma inwestycyjna” w rozumieniu w art. 2 pkt 14 BankFGwU. Szerzej na temat pojęcia firmy inwestycyjnej zob. *P. Zawadzka*, Firma inwestycyjna a fundusz inwestycyjny w prawie polskim, GSP 2007, t. XVI, s. 621 i n.

¹² Zob. szerzej Raport Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego o sytuacji banków w 2015 r., Warszawa 2016, s. 19; *A. Ostalecka*, Kryzysy bankowe i metody ich przewidywania, Warszawa 2009, s. 21; *P. Masiukiewicz*, Zarządzanie sanacją banku, Warszawa 2011, s. 29; *H. Żywicka*, Stabilność finansowa jako cel współczesnego banku centralnego, *Bezpieczny Bank* 2012, Nr 3, s. 54.

¹³ Przymusowej restrukturyzacji mogą być bowiem poddane banki, domy maklerskie oraz instytucje kredytowe lub firmy inwestycyjne, jeżeli są objęte nadzorem skonsolidowanym sprawowanym przez Komisję Nadzoru Finansowego, a także spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe. Zob. szerzej art. 5 ust. 1 pkt 3 BankFGwU w zw. z art. 64 pkt 2 BankFGwU w zw. z art. 5 ust. 2 BankFGwU.

ność problematyki finansowania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego wymaga osobnego opracowania.

Ukazany w pracy problem podstawowy jest pochodną aktualnego i stanowiącego przedmiot społecznego zainteresowania zagadnienia związanego z koniecznością przebudowy prawnych ram funkcjonowania rynków finansowych. Doświadczenia minionego globalnego kryzysu finansowego wymusiły dokonanie zmian legislacyjnych umożliwiających efektywne i skoordynowane rozwiązywanie sytuacji kryzysowych na rynkach finansowych¹⁴. Dotychczasowe regulacje prawne nie pozwalały bowiem na przygotowanie i zapobieganie oraz skuteczną restrukturyzację banków zagrożonych upadłością i innych instytucji finansowych¹⁵. Jedyną możliwością ratowania takich banków było udzielanie im pomocy ze środków publicznych. Nadmierne wydatkowanie środków publicznych miało na celu zapobieganie kryzysowi systemowemu powstałemu w efekcie przenoszenia się kryzysu jednego banku na inne instytucje finansowe¹⁶. W związku z tym koszty kryzysu finansowego dla krajów uprze-

¹⁴ Szerzej na ten temat *R.M. Lastra*, Legal and regulatory responses to the financial crisis, Queen Mary University of London, School of Law Legal Studies Research 2012, paper No. 100, s. 1 i n.; *E. Ferran*, Crisis-Driven EU Financial Regulatory Reform, University of Cambridge Legal Studies Research Paper Series 2012, No. 6, s. 3 i n.; *A. Hetmańczyk*, Mechanizm globalnego kryzysu finansowego 2007–2009, [w:] *W. Miemiec, K. Sawicka* (red.), Instytucje prawnofinansowe w warunkach kryzysu gospodarczego, Warszawa 2014, s. 564 i n.; *A. Jurkowska-Zeidler*, Fundamentalne zmiany regulacji i nadzoru jednolitego rynku finansowego Unii Europejskiej w ramach Unii Bankowej, GSP 2015, t. XXXIII, s. 177 i n.

¹⁵ W języku prawnym nie występuje jedna uniwersalna definicja instytucji finansowej. Ustawodawca definiuje to pojęcie w wielu aktach prawnych. Przepisy Prawa bankowego, definiując pojęcie instytucji finansowej, odsyłają do rozporządzenia CRR. Instytucją finansową, w rozumieniu tego rozporządzenia, jest przedsiębiorstwo inne niż instytucja kredytowa lub firma inwestycyjna, którego podstawową działalnością jest nabywanie pakietów akcji lub wykonywanie co najmniej jednego spośród rodzajów działalności wymienionych w załączniku I do dyrektywy 2013/36/UE. Definicja zawarta w rozporządzeniu CRR wyłącza tym samym z pojęcia instytucji finansowej podmioty prowadzące działalność depozytowo-kredytową, w tym przede wszystkim banki. Natomiast szersza definicja jest zawarta w przepisach Kodeksu spółek handlowych. W myśl przepisu art. 4 § 1 pkt 7 KSH instytucja finansowa to bank, fundusz inwestycyjny, towarzystwo funduszy inwestycyjnych, alternatywna spółka inwestycyjna, zakład ubezpieczeń, zakład reasekuracji, towarzystwo emerytalne, fundusz emerytalny lub dom maklerski, mające siedzibę w Rzeczypospolitej Polskiej albo w państwie należącym do OECD. Równie szeroką definicję instytucji finansowej można odnaleźć także na gruncie przepisów ustawy o działach administracji rządowej. Brak jednolitej definicji w omawianym zakresie zmusza do przyjęcia wąskiego i szerokiego rozumienia instytucji finansowej. W nieniejszej pracy termin instytucja finansowa będzie używany w szerokim ujęciu.

¹⁶ W literaturze zagranicznej takie zjawisko określane jest mianem tzw. *contagion effect*, czyli „efektem zarażania”. Zob. bliżej *G.G. Kaufman*, Bank Contagion. A Review of the Theory and Evi-

mysłowych grupy G20 wyniosły średnio 2,7% PKB. Łączne kwoty wsparcia, do którego udzielenia się zobowiązano, w tym gwarancje i pozostałe zobowiązania warunkowe, sięgały około 25% PKB¹⁷. Z kolei wartość zatwierdzonej pomocy publicznej dla instytucji finansowych znajdujących się na progu upadłości w państwach członkowskich Unii Europejskiej w latach 2008–2012 wyniosła ponad 5 bln euro¹⁸. Oznacza to, że kwota zatwierdzonej przez Komisję Europejską pomocy publicznej równa się 40,3% PKB całej Unii Europejskiej. Natomiast całkowita wartość faktycznie wykorzystanych środków pieniężnych w ramach pomocy publicznej dla instytucji finansowych, o których mowa, opiewała na kwotę 1,6 bln euro, co stanowi 12,8% PKB Unii Europejskiej¹⁹.

W konsekwencji w 2010 r. na szczęblu Unii Europejskiej podjęto działania zmierzające do stworzenia rozwiązań prawnych mających ograniczać zakłócenia wywoływane przez upadłość instytucji finansowych²⁰. Efektem tych prac było opracowanie dwóch unijnych dyrektyw. Pierwszą z nich jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z 15.5.2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm

dence, *Journal of Financial Services Research* 1994, s. 123 i n.; R.S. *Carnell, J.R. Macey, G.P. Miller, The Law of Banking and Financial Institutions*, Austin 2008, s. 47; A. *Jurkowska-Zeidler, Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 179; I. *Hwang, F. Haeuck In, T. Suk Kim, Contagion Effects of the U.S. Subprime Crisis on International Stock Markets*, Finance and Corporate Governance Conference 2010 Paper, s. 1 i n.; B.F. *Jackson, Danger lurking in the shadows. Why regulators lack the authority to effectively fight contagion in the shadow banking system*, *Harvard Law Review* 2013, vol. 127, No. 2, s. 732.

¹⁷ Dane za: Komunikat KE do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Europejskiego Banku Centralnego (bankowe fundusze naprawcze) z 26.5.2010 r., COM(2010) 254, s. 2. Por. także A. *Jurkowska-Zeidler, Fundamentalne zmiany regulacji*, s. 177.

¹⁸ Zob. bliżej European Commission, Commission Staff Working Paper. Autumn 2012 Update, Brussels 21.12.2012, COM(2012) 778 final, s. 29, a także M. *Iwanicz-Drozdowska, E. Malinowska-Misiąg, B. Witkowski, Wpływ kosztów restrukturyzacji na finanse publiczne*, [w:] M. *Iwanicz-Drozdowska* (red.), *Restrukturyzacja banków w Unii Europejskiej w czasie globalnego kryzysu finansowego*, Warszawa 2015, s. 67 i n.

¹⁹ Dane dotyczące kwoty faktycznie wykorzystanych środków pomocy publicznej dla instytucji finansowych w państwach Unii Europejskiej obejmują okres od 1.10.2007 r. do 31.12.2011 r. Zob. European Commission, Commission Staff Working Paper. Autumn 2012 Update, Brussels 21.12.2012, COM(2012) 778 final, s. 29.

²⁰ Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee, The Committee of Regions and the European Central Bank, An EU Framework for Crisis Management in the Financial Sector, Brussels, 20.10.2010, COM(2010) 579.

inwestycyjnych²¹. Natomiast drugą z dyrektyw, o których mowa, jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z 16.4.2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów²².

Wskazane wyżej dyrektywy zostały implementowane do polskiego porządku prawnego na mocy przepisów ustawy z 10.6.2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji²³. Ustawa weszła w życie w dniu 10.10.2016 r.²⁴ Regulacje zawarte we wspomianej ustawie stwarzają ramy prawne umożliwiające przeprowadzenie przymusowej restrukturyzacji banku. Krajowe organy administracji publicznej zostały wyposażone w środki prawne pozwalające na efektywne minimalizowanie negatywnych skutków związanych z kryzysem banku krajowego. W polskim porządku prawnym nie istniały dotychczas środki o charakterze administracyjnoprawnym pozwalające na szybką restrukturyzację zagrożonych upadłością banków o istotnym znaczeniu dla krajowego systemu finansowego i utrzymanie ich funkcji krytycznych²⁵. Lukę regulacyjną w tym zakresie zdaje się wypełniać wyżej przywołana ustawa²⁶. Jak

²¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z 15.5.2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych (Dz.Urz. UE L 173, s. 190). W niniejszej pracy dyrektywa ta będzie określana mianem „dyrektywy BRR”.

²² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z 16.4.2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (Dz.Urz. UE L 173, s. 149).

²³ Ustawa z 10.6.2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1937).

²⁴ Zob. szeroko art. 389 BankFGwU.

²⁵ Należy tu przytoczyć unormowanie zawarte w pkt 1 dyrektywy BRR. W myśl wyżej przywołanego przepisu „kryzys finansowy pokazał, że występuje znaczący niedobór odpowiednich instrumentów na szczeblu unijnym, umożliwiających skuteczne działanie względem instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych mających problemy finansowe lub będących na progu upadłości. Instrumenty te są niezbędne w szczególności po to, aby zapobiec niewypłacalności lub – gdy już dojdzie do stanu niewypłacalności – zminimalizować negatywne skutki poprzez utrzymanie ważnych funkcji systemowych danej instytucji. Podczas kryzysu wyzwania te były jednym z głównych czynników, które zmuszały państwa członkowskie do ratowania instytucji z wykorzystaniem pieniędzy podatników. Celem wiarygodnych ram naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji jest zmniejszenie w jak największym stopniu konieczności takiego działania”.

²⁶ Jak wskazuje się w uzasadnieniu do projektu ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, „konieczne jest posiadanie odpowiednich ram prawnych prowadzenia postępowania przymusowej restrukturyzacji instytucji finansowych umożliwiających szybką restrukturyzację podmiotu zagrożonego niewypłacalnością, bez względu na jego wielkość i powiązania rynkowe. Stabilność finansowa i ochrona deponentów są wartościami, które należy chronić w interesie publicznym. Zasadne jest wprowadzenie przepisów, które będą służyły ograniczeniu ryzyka wystąpienia zagrożenia dla stabilności finansowej, w przypadku pogorszenia się sytuacji ekonomicznej

dotąd w Polsce nie doszło do nadmiernego wydatkowania środków publicznych w celu ratowania stabilności systemu finansowego²⁷. Zmiany wprowadzone przepisami ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym stanowią jednak istotny element zapewnienia bezpieczeństwa narodowego w rozumieniu ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Zgodnie z art. 2 tej ustawy zarządzanie kryzysowe stanowi bowiem działalność organów administracji publicznej, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej²⁸. Reżim przymusowej restrukturyzacji wpływa także na wzmacnianie odporności systemu finansowego, o której mowa w przepisach ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym²⁹.

2. Teżą badawczą niniejszej pracy jest stwierdzenie, że środki przymusowej restrukturyzacji stanowią spójny, wzajemnie uzupełniający się system środków prawnych, pozwalających na przeprowadzenie reorganizacji banku krajowego bez konieczności wydatkowania na ten cel środków publicznych. Dzięki zastosowaniu środków przymusowej restrukturyzacji odpowiedzialność za straty banku, w tym koszt jego przymusowej restrukturyzacji, spoczywa w pierwszej kolejności na akcjonariuszach bądź członkach banku oraz jego wierzycielach, nie zaś na budżecie państwa. Wariantywność zastosowania środków przymusowej restrukturyzacji pozwala przy tym dostosować proces reorgani-

podmiotów z sektora finansowego”. Zob. bliżej uzasadnienie do projektu ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym z 27.1.2016 r., druk Nr 215, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=215>, s. 2 (dostęp: 15.4.2017 r.). Zob. także P. Russel, Opinia merytoryczna Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu dotycząca projektu ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (druk sejmowy Nr 215), s. 5.

²⁷ Na temat zaburzeń w polskim systemie bankowym wywołanych kryzysem finansowym zob. szeroko M. Konopczak, R. Sieradzki, M. Wiernicki, Kryzys na światowych rynkach finansowych – wpływ na rynek finansowy w Polsce oraz implikacje dla sektora realnego, Bank i Kredyt 2010, Nr 2, s. 67; M. Zajder, Kryzys na rynkach finansowych i jego skutki dla płynności dla polskiego sektora bankowego w latach 2007–2010, Bezpieczny Bank 2013, Nr 2–3, s. 13 i n.

²⁸ Należy zwrócić uwagę, że pojęcie zarządzania kryzysowego w rozumieniu przepisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym odnosi się także do finansowej infrastruktury krytycznej. Zob. art. 2 w zw. z art. 3 pkt 2 lit. d ZarzKryzU, a także wyrok WSA w Gdańsku z 28.11.2012 r., I SA/Gd 1171/12, Legalis.

²⁹ Zob. art. 1 ust. 2 w zw. z art. 2 ust. 1 NadMakSFU.

zacji banku do okoliczności odnoszących się do samego banku, a także poziomu dekonjunkury na rynkach finansowych.

Wyżej postawiona teza zostanie udowodniona w toku postępowania badawczego. Służy temu określenie zarówno głównego celu badań, jak i celów szczegółowych. Głównym celem pracy jest opisanie normatywnej konstrukcji środków przymusowej restrukturyzacji banku i zagadnień prawnych z tym związanych. W konsekwencji analizie zostanie poddana poprawność rozwiązań legislacyjnych regulujących poszczególne środki przymusowej restrukturyzacji. Tam, gdzie było to potrzebne dla zobrazowania konstrukcji analizowanych środków, dokonano porównania specyfiki ich zastosowania w zależności od formy organizacyjno-prawnej, w której działa bank poddany przymusowej restrukturyzacji.

Osiągnięcie celu głównego wymagało realizacji celów szczegółowych. Główny cel pracy skłania bowiem także do badań nad istotą i charakterem reżimu przymusowej restrukturyzacji banku. Badaniu poddano więc czynniki o charakterze normatywnym, które kształtują proces podejmowania decyzji przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Ocena tych czynników i skutków z nich wynikających wpływa na wydanie decyzji związanych z poszczególnymi środkami przymusowej restrukturyzacji banku.

3. Przedmiot opracowania i wyznaczone cele przesądziły także o układzie pracy. Praca składa się z pięciu rozdziałów oraz zakończenia. Rozdział I dotyczy podstawowych kwestii związanych z przymusową restrukturyzacją banku. Rozdział ma bowiem charakter wprowadzający do problematyki środków przymusowej restrukturyzacji banku. Opisano w nim istotę i fazy przymusowej restrukturyzacji banku. Przeprowadzenie badań w rozdziale I, w przedstawionym ujęciu, stanowi podstawę dla szczegółowych analiz poświęconych poszczególnym środkom przymusowej restrukturyzacji banków.

Natomiast cztery kolejne rozdziały zostały poświęcone analizie dogmatycznej konstrukcji środków przymusowej restrukturyzacji. Kolejność tych rozdziałów odzwierciedla zarazem systematykę ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Ustawodawca przewidział bowiem, w art. 110 ust. 1 wspomnianej ustawy, katalog środków przymusowej restrukturyzacji banku. Wskazany przepis wymienia na pierwszym miejscu środek przejęcia banku w restrukturyzacji, na drugim środek instytucji pomostowej, na trzecim środek umorzenia lub konwersji zobowiązań, na ostatnim zaś środek wydzielenia praw majątkowych.

W związku z tym w rozdziale II pracy dokonano omówienia pierwszego środka przymusowej restrukturyzacji, a więc przejęcia banku w restrukturyza-

cji. W rozdziale III przedstawiono problematykę instytucji pomostowej jako środka przymusowej restrukturyzacji banku. Utworzenie instytucji pomostowej stanowi bowiem alternatywę dla środka przejścia banku w restrukturyzacji. Bank w restrukturyzacji albo jego akcjonariusze bądź członkowie posiadają prawo do podziału przychodów uzyskanych w wyniku zastosowania środka przejścia banku lub środka instytucji pomostowej. Jednak kwota wynagrodzenia jest przekazywana po potrąceniu kosztów przymusowej restrukturyzacji. Wskazane środki wykazują zatem zbliżone cechy konstrukcyjne. Uzasadnione jest w związku z tym omówienie tych środków w dwóch kolejno po sobie następujących rozdziałach.

Z kolei rozdział IV dotyczy umorzenia lub konwersji zobowiązań banku w restrukturyzacji. Użycie przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny środka umorzenia lub konwersji zobowiązań banku stanowi jednak ostateczność. Konsekwencją zastosowania tego środka jest bowiem wygaśnięcie, bez wynagrodzenia, zobowiązań wynikających zarówno z kapitałów własnych, jak i z kapitałów obcych. Skutek, o którym mowa, jest związany z zasadą pokrywania strat banku w pierwszej kolejności przez akcjonariuszy lub członków banku oraz jego wierzycieli. Środek umorzenia lub konwersji zobowiązań może być zastosowany samodzielnie lub z innymi środkami przymusowej restrukturyzacji. Umorzenie lub konwersja zobowiązań może więc uzyskać charakter uzupełniający wobec innych środków przymusowej restrukturyzacji.

W rozdziale V dokonano analizy wydzielenia praw majątkowych banku w restrukturyzacji lub instytucji pomostowej. Środek ten został omówiony jako ostatni. Wynika to z jego charakteru prawnego. Wydzielenie praw majątkowych stanowi środek o charakterze niesamodzielnym i pomocniczym. Środek wydzielenia praw majątkowych może być bowiem zastosowany tylko w połączeniu z innym środkiem przymusowej restrukturyzacji.

Wewnętrzna struktura czterech rozdziałów, poświęconych poszczególnym środkom przymusowej restrukturyzacji banku, została oparta na jednolitym podziale zagadnień. Każdy rozdział zaczyna się od przedstawienia pojęcia i charakteru prawnego badanego środka przymusowej restrukturyzacji banku. Pozwala to na wskazanie bazowych cech danego środka przymusowej restrukturyzacji i okoliczności uzasadniających jego zastosowanie. Następnie badaniu są poddawane sposoby zastosowania określonego środka przymusowej restrukturyzacji banku. Sposób wykorzystania analizowanych środków decyduje bowiem o przebiegu i skuteczności całego procesu przymusowej restrukturyzacji. W każdym z rozdziałów wyodrębniono również opis skutków prawnych

związanych z zastosowaniem poszczególnych środków przymusowej restrukturyzacji banku.

4. Aby osiągnąć postawione przed niniejszą pracą cele badawcze, konieczne stało się sięgnięcie do metody analizy dogmatycznej. Podstawowym materiałem normatywnym były zatem źródła prawa powszechnie obowiązującego, jak ustawa z 10.6.2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, ustawa z 29.8.1997 r. – Prawo bankowe oraz ustawa z 7.12.2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających. Analiza dogmatyczna nie byłaby możliwa także bez wykładni przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z 15.5.2014 r. ustanawiającej ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych. Normy wynikające z prawa unijnego stanowią uzupełnienie dla badanych instytucji jurydycznych prawa krajowego³⁰. Praca nosi również charakter teoretycznoprawny. Podejmuje bowiem problem formułowania ogólnych twierdzeń o badanych zjawiskach prawnych, wykorzystując w tym zakresie dorobek nauki teorii prawa. Jest to jednak tylko uzupełnienie dla zagadnień dogmatycznych.

Obecny stan badań nauki prawa w zakresie środków przymusowej restrukturyzacji banków nie wydaje się wystarczający. Dotychczas w literaturze polskiej, jak i zagranicznej, podejmowano jedynie badania w zakresie prawa Unii Europejskiej³¹. Badania te dotyczyły głównie przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z 15.5.2014 r. ustanawiającej ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych³². Natomiast niniejsza praca koncentruje się na analizie konstrukcji normatywnej środków przymusowej restrukturyzacji banku w polskim porządku prawnym. Pomimo że praca skupia się na krajowym porządku prawnym, może ona zainteresować naukę światową. Do tej pory w niewielu krajach podjęto

³⁰ Na temat współistnienia prawa unijnego z krajowymi porządkami prawnymi zob. *A. Kun-kiel-Kryńska*, *Metody harmonizacji prawa konsumenckiego w Unii Europejskiej i ich wpływ na procesy implemacyjne w państwach członkowskich*, Warszawa 2013, s. 39 i przywołana tam literatura.

³¹ Zob. *T. Zinkiewicz*, *Restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja transgranicznej grupy bankowej w prawie Unii Europejskiej*, Uniwersytet Warszawski 2015, niepubl. praca doktorska.

³² Zob. *A. Jurkowska-Zeidler*, *Rynek bankowy Unii Europejskiej*, [w:] *A. Drwillo, A. Jurkowska-Zeidler* (red.), *System prawnofinansowy Unii Europejskiej*, Warszawa 2017, s. 228 i n.

rozbudowane badania na temat reżimu przymusowej restrukturyzacji. Problematyka poświęcona środkom przymusowej restrukturyzacji banku krajowego jest bowiem niezwykle ubogo reprezentowana w literaturze prawniczej. Brak jest w tym zakresie licznych prac naukowych, zwłaszcza o charakterze monograficznym. Nie ulega wątpliwości, że stan ten jest związany z nowością problemu badawczego. Z uwagi na skromną liczbę opracowań w języku polskim wykorzystano w istotnym zakresie dorobek nauki zagranicznej. Jednak metoda analizy krytycznej piśmiennictwa naukowego w niniejszej pracy ma znaczenie pomocnicze.

Źródłem informacji wykorzystanym w pracy są także opinie i inne dokumenty odnoszące się do procesu legislacyjnego publikowane na stronach Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów oraz Rządowego Centrum Legislacji. Podjęcie badań naukowych w przedstawionych ramach znajduje więc swoje uzasadnienie nie tylko w obiektywnym niedostatku opracowań naukowych, lecz również, o czym była mowa, w wadze i aktualności problemu.

Praca uwzględnia stan prawny obowiązujący w dniu 1.5.2018 r.