



Warszawa, dnia 12 maja 2020 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

FN2.054.8.2020

Pan

Tomasz Grodzki

Marszałek Senatu RP

Szanowny Panie Marszałku,

w związku z oświadczeniem Pana Grzegorza Biereckiego, Senatora RP, złożonego podczas 4. Posiedzenia Senatu RP, które dotyczyło koncepcji powierzenia jednemu organowi nadzoru kompetencji z tytułów nadzoru nad rynkiem finansowym oraz przymusowej restrukturyzacji, uprzejmię proszę o przyjęcie następujących wyjaśnień.

Każde państwo członkowskie, zgodnie z art. 3 dyrektywy BRR¹, zostało zobowiązane do wyznaczenia organów do prowadzenia przymusowej restrukturyzacji.² Regulacje tworzące ramy prawne przymusowej restrukturyzacji przyjęte w art. 65 i art. 100 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz. U. z 2019 r., z późn. zm.) („ustawa o BFG”) implementują do polskiego porządku prawnego postanowienia dyrektywy BRR.

Na podstawie informacji udostępnionej przez EBA³ w zakresie ram prawnych systemu administracyjnego obejmującego podmioty pełniące funkcję organów przymusowej restrukturyzacji w państwach UE można zauważyć, że funkcja ta w większości przypadków jest realizowana przez instytucję odpowiedzialną za nadzór nad bankami lub bank centralny (23 z 27 państw członkowskich UE).

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiającej ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych

² Zgodnie z art. 3 ust. 3 akapit pierwszy dyrektywy BRR: Organami ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji mogą być narodowe banki centralne, właściwe ministerstwa lub inne organy administracji publicznej czy organy, którym powierzono uprawnienia w zakresie administracji publicznej. Państwa członkowskie mogą wyjątkowo ustanowić, że organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji może być organem właściwym dla nadzoru do celów rozporządzenia (UE) nr 575/2013 i dyrektywy 2013/36/UE. Należy przyjąć odpowiednie uzgodnienia strukturalne dla zagwarantowania operacyjnej niezależności i uniknięcia konfliktu interesów między funkcjami nadzoru na mocy rozporządzenia (UE) nr 575/2013 i dyrektywy 2013/36/UE lub innych funkcji odpowiedniego organu z funkcjami organów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na mocy niniejszej dyrektywy, bez uszczerbku dla obowiązków w zakresie wymiany informacji i współpracy wymaganych na mocy ust. 4. W szczególności państwa członkowskie zapewniają, by w ramach właściwych organów, narodowych banków centralnych, właściwych ministerstw lub innych organów funkcje w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji były operacyjnie niezależne od funkcji nadzoru lub innych funkcji odpowiedniego organu.

³ <https://eba.europa.eu/about-us/organisation/resolution-committee/resolution-authorities>

W Polsce powierzenie funkcji organu przymusowej restrukturyzacji Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu - instytucji zarządzającej systemem gwarantowania depozytów - poprzedziły analizy prowadzone w ramach prac Komitetu Stabilności Finansowej, którego członkami są przedstawiciele instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego (Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Narodowy Bank Polski, Komisja Nadzoru Finansowego, Ministerstwo Finansów). Także w związku z treścią ww. oświadczenia Ministerstwo Finansów przeprowadziło konsultacje z ww. instytucjami.

Zgodnie ze stanowiskiem NBP - Bankowy Fundusz Gwarancyjny, poza realizacją zadań związanych z gwarantowaniem depozytów, w momencie ustanawiania organu przymusowej restrukturyzacji dysponował odpowiednimi narzędziami pomocowymi, w tym funduszem pomocowym oraz miał doświadczenie w zakresie zarządzania ww. narzędziami oraz w zakresie restrukturyzacji banków. BFG posiadał także zaplecze organizacyjne oraz kadrę o specjalistycznym profilu wiedzy. NBP zwrócił także uwagę na uznanie wówczas, że pomiędzy procesem gwarantowania depozytów a procesem przymusowej restrukturyzacji istnieje naturalna synergia, ponieważ ogłoszenie upadłości banku i wypłata depozytów jest jednym z wariantów postępowania z zagrożonymi bankami. Ponadto NBP wskazał na ocenę, że w przypadku BFG nie występował potencjalny konflikt interesów między sprawowaniem funkcji przymusowej restrukturyzacji, a funkcją przymusowej restrukturyzacji stanowi alternatywę i dopełnienie roli gwaranta depozytów.

Również KNF zwracała uwagę na istnienie argumentów przemawiających za usytuowaniem funkcji przymusowej restrukturyzacji w instytucji odpowiedzialnej także za gwarantowanie depozytów, tak jak to uczyniono w polskim porządku prawnym powierzając obie funkcje BFG, na co wskazano m.in. w uzasadnieniu do projektu ustawy o BFG.⁴ Zdaniem KNF, wraz z przyznaniem BFG zadań i odpowiedzialności w zakresie przymusowej restrukturyzacji, a więc roli różniącej się od wiodącej funkcji związanej z gwarantowaniem depozytów, zainicjowany został proces pozyskiwania przez BFG odpowiednich zasobów kadrowych, a także kompetencji⁵. Skuteczna i sprawna realizacja procesów z zakresu przymusowej restrukturyzacji, zgodnie ze stanowiskiem KNF, wymaga posiadania przez BFG zespołu, którego kompetencje transakcyjne i operacyjne będą pozwalały skutecznie negocjować i realizować ewentualne transakcje w ramach przymusowej restrukturyzacji.

Ponadto należy wskazać, iż jednym z organów BFG jest Rada Funduszu, która sprawuje nadzór nad Zarządem Funduszu oraz m.in. opiniuje decyzje dotyczące przymusowej restrukturyzacji. W skład Rady Funduszu wchodzi trzech przedstawicieli ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, dwaj przedstawiciele NBP, jeden przedstawiciel KNF, co dodatkowo zapewnia współdziałanie w ramach sieci bezpieczeństwa finansowego.

⁴ Druk Sejmowy nr 215 - <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=215>

⁵ W zakresie transakcji fuzji i przejęć (M&A), w szczególności zakresie tzw. distressed assets, kompetencji operacyjnych związanych chociażby z systemami informatycznymi lub kompetencji restrukturyzacyjnych.

W przekazanym stanowisku NBP zauważał, że przyjęty w Polsce model organizacyjny wymaga ścisłej współpracy organu nadzoru oraz organu przymusowej restrukturyzacji.⁶ KNF w pierwszej kolejności ocenia zagrożenie podmiotu upadłością oraz brak przesłanek wskazujących, że możliwe działania nadzorcze lub działania podmiotu krajowego pozwolą we właściwym czasie usunąć to zagrożenie. BFG natomiast ocenia czy występuje trzecia przesłanka tj. konieczność podjęcia działań wobec podmiotu wynika z interesu publicznego. W przypadku spełnienia powyższych przesłanek BFG wszczyna przymusową restrukturyzację.

NBP wskazywał, że podział kompetencji pomiędzy BFG a KNF może kreować pewne ograniczenia w sprawnym podejmowaniu trudnych decyzji, które ingerują w prawa własności właścicieli banku, wierzycieli oraz deponentów. Z kolei zdaniem BFG potencjalne różnice między BFG a KNF można interpretować jako korzystne i sprzyjające wypracowaniu optymalnych rozwiązań dotyczących podmiotów nadzorowanych. BFG wskazuje także na fakt, że jednolitość opinii nie zawsze jest czynnikiem, który pozwala osiągnąć najlepsze rozwiązania, podczas gdy różnice w nich występujące mogą być ich katalizatorem.

W ustawie o BFG przewidziano szereg rozwiązań związanych ze współpracą, wymianą informacji, opiniowania, zakresem działania ww. instytucji. Materia kompetencji podjęcia decyzji o wszczęciu przymusowej restrukturyzacji albo - w razie niepodjęcia decyzji o wszczęciu przymusowej restrukturyzacji - decyzji o zawieszeniu działalności banku i wystąpienia do właściwego sądu z wnioskiem o ogłoszenie upadłości jest uzależniona od przyjętego modelu nadzorczego w danym państwie.

Zgodnie ze stanowiskiem BFG skupienie funkcji organu przymusowej restrukturyzacji w organie odpowiedzialnym za nadzór mogłoby działać motywująco dla samego organu nadzoru, który odpowiednio wcześniej decydowałby o wszczęciu przymusowej restrukturyzacji. Jak podawał BFG przymusowa restrukturyzacja przynosi optymalne efekty w sytuacji, gdy działania organu przymusowej restrukturyzacji zostaną rozpoczęte na odpowiednio wczesnym etapie, kiedy fundusze własne instytucji jej poddawanej nie są głęboko ujemne.

Jednocześnie zdaniem KNF z punktu widzenia logiki procesu przymusowej restrukturyzacji, jego sprawnego prowadzenia, a także potrzeby ograniczenia niepotrzebnego przekazywania sprawy między zaangażowanymi instytucjami, rozwiązaniem prawidłowym i koniecznym jest skupienie w jednym organie kompetencji do podjęcia decyzji o wszczęciu przymusowej restrukturyzacji albo - w razie niepodjęcia decyzji o wszczęciu przymusowej restrukturyzacji - decyzji o zawieszeniu działalności banku i wystąpienia do właściwego sądu z wnioskiem o ogłoszenie upadłości. W tym zakresie KNF poddała pod rozwagę zmianę prawną, która w ocenie KNF mogłaby poprawić jakość procesu związanego z wszczynaniem przymusowej restrukturyzacji. Zgodnie z propozycją KNF w sytuacji, w której po otrzymaniu od KNF informacji o spełnieniu

⁶ Zgodnie z art. 3 ust. 4 dyrektywy BRR: Państwa członkowskie zobowiązują organy pełniące funkcje nadzoru i funkcje w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz osoby pełniące te funkcje w imieniu tych organów do ścisłej współpracy, jeżeli chodzi o przygotowanie, planowanie i wykonanie decyzji dotyczących restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, zarówno wtedy, gdy organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz właściwy organ są odrębnymi podmiotami, jak i wtedy, gdy obie funkcje pełnione są w ramach tego samego podmiotu.

przesłanek, o których mowa w art. 101 ust. 1 ustawy o BFG, BFG uzna, że nie została spełniona przesłanka „interesu publicznego” BFG powinien być uprawniony do wydania decyzji o zawieszeniu działalności banku i wystąpienia do właściwego sądu z wnioskiem o upadłość. Zaproponowana przez KNF zmiana mogłaby także, zdaniem organu nadzoru, zostać łatwo implementowana przy jednoczesnym zachowaniu obecnego modelu instytucjonalnego, z korzyścią dla instytucji sieci bezpieczeństwa szczególnie w okresie wymagającym skoordynowanych działań instytucji.

W przekazanym stanowisku BFG zwracał uwagę, że ustawa o BFG weszła w życie 9 października 2016 r., zaś decyzjami z dnia 15 stycznia 2020 r. Fundusz orzekł o wszczęciu przymusowej restrukturyzacji wobec Podkarpackiego Banku Spółdzielczego z siedzibą w Sanoku, umorzeniu instrumentów kapitałowych Banku, zastosowaniu instrumentu przymusowej restrukturyzacji wobec Banku, powołaniu administratora Banku oraz o zawieszeniu działalności Banku. W dniu 17 stycznia 2020 r. BFG doręczył decyzje Bankowi. Tym samym BFG wszczął przymusową restrukturyzację wobec Banku, będącą jednocześnie pierwszą przymusową restrukturyzacją w Polsce prowadzoną w oparciu o przepisy ustawy o BFG, która nie została jeszcze zakończona.

W ocenie BFG relatywnie krótki okres obowiązywania ustawy o BFG, a w szczególności wszczęcie jednej przymusowej restrukturyzacji⁷, będącej wtoku, nie pozwala na formułowanie wniosków dotyczących jej funkcjonowania mogących przełożyć się na propozycje legislacyjne w obszarze przypisania kompetencji organu przymusowej restrukturyzacji. BFG wskazywał, że obowiązujące regulacje prawne określają zadania organu nadzoru oraz organu przymusowej restrukturyzacji w sposób nie powodujący interferencji uprawnień obu organów, a w konsekwencji BFG nie identyfikuje strukturalnych problemów, których źródłem byłyby przepisy powszechnie obowiązujące, w relacjach między obiema instytucjami.

W kontekście powyższego należy wskazać, że zgodnie ze stanowiskiem NBP, międzynarodowe instytucje w zakresie rekomendacji obejmujących struktury organizacyjne, a także literatura przedmiotu nie wypracowały wzorcowego modelu instytucjonalnej organizacji procesu przymusowej restrukturyzacji w zakresie powierzenia funkcji organu przymusowej restrukturyzacji określonego podmiotowi administracji publicznej. Jak podawał NBP, w państwach członkowskich UE funkcja organu przymusowej restrukturyzacji jest często realizowana przez instytucję odpowiedzialną za nadzór nad bankami czy też przez bank centralny⁸, natomiast przymusowa restrukturyzacja jest niejako dopełnieniem przez instytucje funkcji kontrolnej we wcześniejszym etapie. Również KNF zwracała uwagę, że w UE brak jest jednego, modelowego rozwiązania odnośnie powierzenia funkcji organu resolution określonego podmiotowi administracji publicznej. Sprawy te co do zasady pozostawione są w gestii ustawodawcy krajowego, który jest właściwy do kształtowania kompetencji i uprawnień

⁷ Na moment przekazania stanowiska BFG. W dniu 30 kwietnia 2020 r. BFG rozpoczął drugą w Polsce przymusową restrukturyzację dotyczącą Banku Spółdzielczego w Przemkowie, który jednak był podmiotem znacznie mniejszym niż Podkarpacki Bank Spółdzielczy z siedzibą w Sanoku.

⁸ W sytuacji, kiedy bank centralny jest odpowiedzialny za nadzór nad bankami (16 krajów UE oraz Wielka Brytania).

w zakresie architektury procesu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w polskim porządku prawnym, w ramach wyznaczonych przepisami dyrektywy BRR.

Państwa stosują w tym względzie różne rozwiązania⁹, których wybór, zgodnie ze stanowiskiem NBP, był uzależniony od wielu czynników, w szczególności:

- historycznych doświadczeń danego kraju i roli poszczególnych instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego w zarządzaniu kryzysem bankowym,
- istniejącego historycznie podziału kompetencji w zakresie instytucjonalnego kształtu sieci bezpieczeństwa finansowego kraju,
- zasobów kadrowych danej instytucji i gotowości do przyjęcia nowych funkcji z zakresu przymusowej restrukturyzacji
- okoliczności w jakich ustanawiano instytucjonalne ramy przymusowej restrukturyzacji,
- struktury systemu finansowego (pod względem wielkości banków, własności i podmiotów dominujących).

Jak wynika z opracowania NBP¹⁰, od czasu wdrożenia dyrektywy BRR procedura przymusowej restrukturyzacji została zastosowana wobec 13 banków w 8 państwach członkowskich UE. Organem przymusowej restrukturyzacji był zazwyczaj bank centralny, który pełnił jednocześnie także funkcję organu nadzoru.¹¹ Zastosowanie w praktyce przymusowej restrukturyzacji w państwach członkowskich UE ujawniło kwestie prawne, organizacyjne i problemowe związane z niespójnością w stosowaniu przepisów opartych na regulacjach unijnych, takich jak: szeroko sformułowanie przesłanki podejmowania działań, wycena aktywów, zakres umorzenia lub konwersji instrumentów kapitałowych lub dłużnych, udział inwestorów detalicznych w pokrywaniu strat banku, finansowanie procesu przymusowej restrukturyzacji, komunikacja.

Według KNF dodatkowe wnioski dotyczące funkcjonowania ustawy o BFG identyfikowane przez KNF (uwzględnione w treści niniejszego pisma) mogą przyczynić się do sprawniejszej realizacji celów przymusowej restrukturyzacji oraz zwiększenia efektywności współpracy w ramach sieci bezpieczeństwa finansowego. Jednocześnie należy zauważyć, że z treści stanowiska KNF nie wynikało zainteresowanie ewentualną zmianą organu, któremu powierzono kompetencje z zakresu przymusowej restrukturyzacji. Zdaniem NBP, dokonanie ewentualnej zmiany przyjętego w Polsce modelu instytucjonalnej organizacji procesu przymusowej restrukturyzacji powinno być rozważone po przeanalizowaniu istniejących słabości oraz spodziewanych korzyści z wprowadzenia innego rozwiązania. Natomiast w ocenie BFG relatywnie krótki okres obowiązywania ustawy o BFG, a zwłaszcza nieliczne doświadczenia z przymusową restrukturyzacją nie pozwalają na formułowanie wniosków, które mogłyby mieć przełożenie na ewentualne propozycje legislacyjne dotyczące kompetencji organu przymusowej restrukturyzacji.

⁹ <https://eba.europa.eu/about-us/organisation/resolution-committee/resolution-authorities>
<https://eba.europa.eu/regulation-and-policy/recovery-and-resolution/deposit-guarantee-schemes-data>

¹⁰ Magdalena Kozińska, Jarosław Michalewicz, Justyna Pycka, Beata Zdanowicz, *Implikacje doświadczeń krajowych i międzynarodowych dla procesu zarządzania kryzysowego w polskim systemie finansowym*, Materiały i Studia nr 336, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2020.

¹¹ W 6 z 8 państw członkowskich UE, w ramach 10 z 13 przykładów przymusowej restrukturyzacji.

Przedstawiając powyższe należy wskazać, że formułowanie wniosków dotyczących działań i procesów związanych z przymusową restrukturyzacją oraz ewentualnych koncepcji zmian systemowych w obszarze kompetencji organu przymusowej restrukturyzacji na gruncie polskim obecnie jest utrudnione. Jednocześnie w obliczu pandemii priorytetowy charakter mają działania ukierunkowane na przeciwdziałanie jej negatywnym skutkom w obszarze rynku finansowego, natomiast do rozważań wynikających z oświadczenia Pana Senatora można ewentualnie powrócić w przyszłości, w innych uwarunkowaniach, zwłaszcza jeśli doświadczenia związane z procesami przymusowej restrukturyzacji staną się bogatsze, a jednocześnie doświadczenia te będą uzasadniały potrzebę powrotu do tego rodzaju rozważań.

Z poważaniem,

z upoważnienia Ministra Finansów

Piotr Nowak

Podsekretarz Stanu

/-podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Do wiadomości:

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (Departament Spraw Parlamentarnych)