

ANALIZY PRAWNE, GOSPODARCZE I SPOŁECZNE OAC

POLITYKA UNII EUROPEJSKIEJ A SPRAWY POLSKIE
EUROPEJSKA UNIA BANKOWA
A INTERES POLSKI

KONRAD BONISŁAWSKI



IOAC
Ośrodek Analiz
Cegielskiego

EUROPEJSKA UNIA BANKOWA A INTERES POLSKI

POLITYKA UNII EUROPEJSKIEJ A SPRAWY POLSKIE

|||OAC
Ośrodek Analiz
Cegielskiego



WWW.OSRODEKANALIZ.PL

WWW.ORDOIURIS.PL

EUROPEJSKA UNIA BANKOWA A INTERES POLSKI

POLITYKA UNII EUROPEJSKIEJ A SPRAWY POLSKIE

KONRAD BONISŁAWSKI

OŚRODEK ANALIZ PRAWNYCH, GOSPODARCZYCH
I SPOŁECZNYCH IM. HIPOLITA CEGIELSKIEGO

INSTYTUT NA RZECZ KULTURY PRAWNEJ ORDO IURIS

WARSZAWA 2024

Redaktor naukowy serii

Łukasz Bernaciński

Autor

Konrad Bonisławski

Redakcja językowa

Monika Radecka

Dominik Zdort

Maria Żółty

Opracowanie graficzne, skład i łamanie

Ursines – Agencja Kreatywna. Błażej Zych www.ursines.pl

Wydawcy

Fundacja Ośrodek Analiz Prawnych, Gospodarczych i Społecznych

im. Hipolita Cegielskiego

Aleja Zjednoczenia 50/U1 | 01-801 Warszawa

www.osrodekanaliz.pl

Fundacja Instytutu na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris

ul. Zielna 39 | 00-108 Warszawa

www.ordoiuris.pl

ISBN 978-83-68211-06-1

CIP – Biblioteka Narodowa

Bonisławski, Konrad

Europejska unia bankowa a interes Polski / Konrad

Bonisławski. - Warszawa : Ośrodek Analiz Prawnych,

Gospodarczych i Społecznych im. Hipolita

Cegielskiego : Instytut na rzecz Kultury Prawnej

Ordo Iuris, 2024. - (Analizy Prawne, Gospodarcze

i Społeczne OAC) (Polityka Unii Europejskiej

a Sprawy Polskie)

© Copyright 2024 by Fundacja Ośrodek Analiz Prawnych, Gospodarczych i Społecznych im. Hipolita Cegielskiego & Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris

SPIS TREŚCI

Główne tezy	7
Wprowadzenie	8
Rola sektora bankowego	9
Jednolity mechanizm nadzorczy	12
Kto sprawuje nadzór nad bankami w UE?	14
Czy Polsce opłaca się wejście do jednolitego mechanizmu nadzorczego?	17
<i>Resolution</i> – czyli przymusowa, uporządkowana restrukturyzacja	18
Jednolita gwarancja depozytów	23
Czy nam się to opłaca?	26
Bibliografia	30
Biogram	33

GŁÓWNE TEZY

- Istnieją dwie szkoły myślenia o bankowości: liberalna (zakładająca traktowanie instytucji finansowych na równi z innymi gałęziami gospodarki) i interwencjonistyczna (wedle której bankowość jest na tyle delikatną i znaczącą dla państwa dziedziną, że powinno się ją nadzorować).
- Z uwagi na to, że kłopoty banków w przeszłości często bywały zarzewiem potężnych kryzysów całych gospodarek, wprowadzono wiele mechanizmów i instytucji ograniczających niezależność firm z sektora finansowego.
- Unia Europejska ma swoje instytucje nadzorcze, Polska także ma własne mechanizmy, które uznawane są skuteczne.
- Nie ma powodów, by poddawać polski sektor bankowy zewnętrznej kontroli – gdyby tak się stało, to nasz kraj, mający wciąż niedobory kapitału i niski poziom inwestycji, utraciłby narzędzia do wspierania swojego rozwoju.

WPROWADZENIE

Unia bankowa to zapoczątkowana w 2014 r. i do dzisiaj niezrealizowana w całości koncepcja rozszerzenia unii walutowej i gospodarczej o wspólny nadzór nad rynkiem bankowym, jednolity mechanizm upadłości banków oraz jednolity system gwarantowania depozytów bankowych. Ten ostatni filar nadal nie wszedł w życie. Pozostałe zaś po kilku latach od ich wdrożenia nadal budzą wiele wątpliwości.



Frankfurt, Niemcy. Znak euro przed Europejskim Bankiem Centralnym (EBC). Źródło: uskarp2 - stock.adobe.com.

Do europejskiej unii bankowej należą państwa strefy euro, ale mogą dołączyć do niej również inne państwa, stąd pytanie o interes Polski w odniesieniu do tego systemu jest zasadne. Jeśliby założyć, że nasz kraj nigdy nie wejdzie do strefy euro (pomimo takiego zobowiązania zawartego *de iure* w traktacie akcesyjnym), to i tak nasz system bankowy będzie pozostawał w ścisłych związkach z bankami kontrolowanymi poprzez wspólny nadzór, część z nich bowiem operuje w Polsce. Poza tym regulacje dotyczące np. uporządkowanej upadłości banków, ujednoczone dla całej Unii, a następnie implementowane przez państwa członkowskie, obowiązują u nas od niemal 10 lat. Również z tego powodu uważne śledzenie zmian zachodzących w ramach unii gospodarczej i walutowej jest istotne dla Polski i Polaków.

Unia bankowa to zapoczątkowana w 2014 r. i do dzisiaj niezrealizowana w całości koncepcja rozszerzenia unii walutowej i gospodarczej o wspólny nadzór nad rynkiem bankowym, jednolity mechanizm upadłości banków oraz jednolity system gwarantowania depozytów bankowych. Ten ostatni filar nadal nie wszedł w życie.

ROLA SEKTORA BANKOWEGO

By uwydatnić znaczenie unii bankowej, warto pokrótce przybliżyć rolę sektora bankowego w gospodarce. Bankowość pojawiła się w historii po wynalezieniu pieniądza, wraz z zaistnieniem problemu jego nadwyżki oraz nadmiaru kruszców w gospodarce¹. Dzisiaj, podobnie jak niegdyś, bankowość w dużej mierze zasada się na finansowaniu przedsięwzięć, zarówno inwestycyjnych, jak i konsumpcyjnych, które bez kredytu lub pożyczki nie mogłyby zostać zrealizowane. Ponadto banki pełnią funkcję rozliczeniową – umożliwiają szybki i bezpieczny obrót pieniądzem. Dlatego sektor bankowy zwykło się nazywać krwioobiegami gospodarki, przy czym jego instytucje, ze względu na konieczne zaufanie do nich, określa się też jako instytucje zaufania publicznego i zwraca uwagę na konieczność pewnego nadzoru nad nimi.

Choć wyżej opisana funkcja banków nie podlega zasadniczo dyskusji, istnieją różne podejścia, jeśli chodzi o postrzeganie polityczno-gospodarczej roli tych instytucji oraz zakresu nadzoru nad nimi. Upraszczając nieco, można wyróżnić dwie główne szkoły w myśleniu o bankowości – szkołę liberalną i interwencjonistyczną. Pierwsza z nich głosi, że sektor bankowy, choć niezaprzeczalnie istotny, nie powinien być traktowany znacząco inaczej niż inne gałęzie gospodarki. Nawet jeśli musi podlegać pewnym szczególnym regulacjom, to powinno dbać się przede wszystkim o zapewnienie realnej konkurencji między bankami oraz apolityczności państwowego nadzoru. Dopiero w takich warunkach wolny rynek zapewni efektywną alokację kredytu, optymalną dla funkcjonowania gospodarki. Działanie tak funkcjonującego sektora bankowego jest więc w tym ujęciu zasadniczo politycznie neutralne.

1 E. Radziszewski, *Bank jako instytucja zaufania publicznego. Gwarancje prawne i instytucjonalne*, Komisja Nadzoru Finansowego, Warszawa 2013, s. 5.

Druga szkoła myślenia o bankowości podkreśla również inną rolę banków. Interwencyjniści podważają założenie, zgodnie z którym wolny rynek zawsze zadba o optymalne finansowanie dla gospodarki narodowej. Z powodu różnych niedoskonałości rynku banki mogą, przykładowo, w zbyt małym stopniu finansować inwestycje obliczone nie tylko na klasycznie rozumiany zysk, ale również na korzyść społeczną (która może, ale nie musi być tożsama z zyskiem). Taka szkoła myślenia o sektorze bankowym, a także o państwie, które usiłuje aktywnie zarządzać swoim rozwojem, w większym stopniu dostrzega kluczową rolę banków w tym procesie. W tym modelu nie są obojętne takie parametry jak wielkość banku (przekładająca się na możliwości finansowania większych projektów), kraj, w którym powstał, a także polityczne wpływy, którym może podlegać.

Istnieją różne podejścia, jeśli chodzi o postrzeganie polityczno-gospodarczej roli banków oraz zakresu nadzoru nad nimi. Upraszczejac nieco, wyróżnić można dwie główne szkoły w myśleniu o bankowości – szkołę liberalną i interwencyjonistyczną.

Mimo wskazanych różnic przedstawiciele obu szkół najpewniej zgodziliby się ze stwierdzeniem, że bank jest instytucją zaufania publicznego. W przypadku banków aspekt ten jest nawet istotniejszy niż w przypadku instytucji sektora finansów publicznych: utrata przez społeczeństwo zaufania do banków może bowiem nieść ze sobą kolosalne ryzyka dla całej gospodarki.

W Polsce spór o nadzór nad sektorem bankowym oraz o konieczność „udomowienia”² banków zaczął nabierać na sile, gdy w 2017 r. drugi największy bank w Polsce – Pekao S.A., do tamtej pory będący własnością włoskiej grupy Unicredit, został przejęty przez PZU i Polski Fundusz Rozwoju³, a więc *de facto* stał się spółką

2. Hasło „udomowienia” banków pojawiło się po kryzysie finansowym, kiedy to odczuliśmy negatywne strony dominacji zagranicznego kapitału w polskim sektorze finansowym poprzez m.in. kształtowanie polityki spółek wnoszących ten kapitał przez zachodnie centrale oraz powiązanie akcji kredytowej z dynamiką PKB strefy euro (gdzie większość z tych spółek miała swoje spółki-matki), a nie PKB Polski (wówczas wyższym). „Udomowienie”, w przeciwieństwie do np. nacjonalizacji czy przejęcia przez państwo, polegać miało na faktycznym przeniesieniu centrum decyzyjnego do Polski, a nie przejęciu spółki w całości przez polski kapitał, w tym państwowy. Przy dużych uprawnieniach organów nadzorczych i regulacyjnych wymuszanie takich działań na bankach nie jest żadnym precedensem w rozwiniętych gospodarkach.

3. O historii Banku Pekao, Bank Pekao, <https://www.pekao.com.pl/o-banku/historia-banku.html>, dostęp: 23 maja 2024 r.

kontrolowaną przez państwo polskie. Liberałowie, przeciwni znaczącej roli państwa w gospodarce, wskazywali na ryzyko źle rozumianego upolitycznienia banku (rozdawanie synekur, finansowanie wątpliwych rządowych przedsięwzięć), podczas gdy zwolennicy tej transakcji wskazywali np. na korzyści w przypadku kryzysu wynikające z uniezależnienia tak istotnego banku od zagranicznej centrali.



Źródło: Adobe Stock.

Ten uproszczony podział na liberałów i interwencjonistów ma zasadnicze znaczenie, ponieważ wyznacza również jedną z linii sporu pomiędzy zwolennikami i przeciwnikami unii bankowej. Liberałowie rozpatrują ją w kategoriach technokratycznych. Zabranie znacznej części kompetencji nadzorczych i regulacyjnych instytucjom narodowym i przeniesienie tychże kompetencji na szczebel unijny ma w tym ujęciu charakter czysto techniczny. Jeśli więc sprawujący Europejski Bank Centralny ma większe kompetencje i szerszy zasób wiedzy i danych niż np. polska Komisja Nadzoru Finansowego, unia bankowa jest rozwiązaniem ocenianym pozytywnie. Z punktu widzenia interwencjonistów sam fakt zmiany ośrodka decyzyjnego oznacza istotne ograniczenie władzy i możliwości prowadzenia aktywnej polityki prorozwojowej

przez państwo⁴. Takie obawy względem unii bankowej formułowały m.in. Węgry i Polska, które chciały mieć swobodę w prowadzeniu polityki obliczonej na budowę dużych banków, tzw. narodowych czempionów⁵.

W Polsce spór o nadzór nad sektorem bankowym oraz o konieczność „udomowienia” banków zaczął nabierać na sile, gdy w 2017 r. drugi największy bank w Polsce – Pekao S.A., do tamtej pory będący własnością włoskiej grupy Unicredit, został przejęty przez PZU i Polski Fundusz Rozwoju, a więc *de facto* stał się spółką kontrolowaną przez państwo polskie.

JEDNOLITY MECHANIZM NADZORCZY

Nadzór bankowy to system regulacji i procedur kontrolnych. Jego celem jest zapewnienie stabilności funkcjonowania sektora bankowego oraz ochrona interesów klientów i całego systemu finansowego. W przeszłości działalność banków dość często bywała źródłem kryzysów, które swoim zasięgiem daleko przekraczały granice sektora finansowego. Ponadto sektor ten jest jak system naczyń połączonych – problemy jednego banku często przekładają się na problemy kolejnych. Potocznie, lecz dość powszechnie, mawia się w tym kontekście o mechanizmie „zarażania” w obrębie sektora bankowego. Należy też pamiętać, że banki przechowują na kontach i lokatach nierzadko oszczędności całego życia swoich klientów. Ponadto trzeba także mieć na uwadze, że krach bankowy to coś więcej niż upadek dużego przedsiębiorstwa – to katastrofa finansowa często (w zależności od wielkości upadającego banku) na masową skalę.

Między innymi z takich powodów sektor bankowy znajduje się pod szczególnym nadzorem państwa, a zakres ingerencji instytucji publicznych w działanie banków nie znajduje precedensu w innych gałęziach sektora prywatnego. Prywatne banki działające w obecnym reżimie nadzorczym są *de facto* przedsiębiorstwami niemal publicznymi. Spośród sektorów regulowanych branża finansowa jest bodaj najściślej objęta

4 R. Epstein, M. Rhodes, *From governance to government: Banking union, capital markets union and the new EU*, „Competition & Change”, Vol. 22 (2018), s. 17, <https://doi.org/10.1177/1024529417753017>.

5 P.G. Teixeira, *The Legal History of the European Banking Union*, Hart Publishing, Oxford 2020, s. 256.

obostrzeniami organów państwowych, a kary finansowe i odpowiedzialność karna przewidziane w ustawach regulujących rynek finansowy są w większości państw dotkliwe. Pomimo tego nierzadko zdarzają się w tym sektorze większe lub mniejsze afery, dochodzi także do ogłaszania upadłości przez banki, co wymaga jeszcze większej ingerencji władz publicznych, o czym będzie mowa poniżej.

Prywatne banki działające w obecnym reżimie nadzorczym są de facto przedsiębiorstwami niemal publicznymi. Spośród sektorów regulowanych branża finansowa jest bodaj najściślej objęta obostrzeniami organów państwowych, a kary finansowe i odpowiedzialność karna przewidziane w ustawach regulujących rynek finansowy są w większości państw dotkliwe.

Jeśli chodzi o zakres ingerencji instytucji nadzorczych, to m.in. udzielają one licencji na działalność bankową, dalece ingerują w politykę kredytową banków, decydując o jej rozmaitych, szczegółowych parametrach, a także udzielają zgody na obsadzanie najważniejszych stanowisk kierowniczych w bankach. Decyzje te mają przy tym często charakter dyskrejonalny, tzn. ich zakres nie wynika z precyzyjnie określonych prawem reguł. Instytucje nadzorcze mają wyznaczone cele, do których dążą, zestaw narzędzi, którymi dysponują, i mogą – w wyznaczonych przez te cele i posiadane narzędzia ramach – podejmować dość swobodne decyzje.

W Polsce nadzór bankowy obecnie jest sprawowany przez Komisję Nadzoru Finansowego. Do roku 2008 nadzór ten pełnił Narodowy Bank Polski. W przypadku wielu krajów Unii Europejskiej nadzór bankowy wciąż pod względem instytucjonalnym znajduje się w banku centralnym⁶. W niektórych krajach – także w Polsce – powołano nowe ciało zajmujące się nadzorem makroostrożnościowym. Jest nim Komitet Stabilności Finansowej, w którym reprezentowane są cztery główne instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego, tj.: Narodowy Bank Polski, Ministerstwo Finansów, Komisja Nadzoru Finansowego i Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Komitet Stabilności Finansowej powstał w skutek realizacji zaleceń Europejskiej Rady Ryzyka Systemowego.

6 W państwach UE modele nadzoru nad rynkiem finansowym i bankowym nadal przybierają różne formy, nadzór bywa też rozdzielony branżowo: osobno sprawowany jest dla rynku ubezpieczeń i papierów wartościowych.



Siedziba Komisji Nadzoru Finansowego (KNF) przy ul. Pięknej w Warszawie. Źródło: Wikipedia.org, Adrian Grycuk, CC BY-SA 3.0 pl.

Nadzór makroostrożnościowy obejmuje identyfikację, ocenę i monitorowanie ryzyka systemowego oraz działania mające na celu ograniczenie tego ryzyka poprzez zastosowanie instrumentów makroostrożnościowych. Celem tego nadzoru jest ograniczanie ryzyka systemowego, w szczególności poprzez wzmacnianie odporności systemu finansowego i w konsekwencji wspieranie długookresowego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego kraju.

KTO SPRAWUJE NADZÓR NAD BANKAMI W UE?

Nadzór mikroostrożnościowy na poziomie europejskim sprawuje – tworząc pierwszy z filarów unii bankowej – Europejski Bank Centralny (dalej: EBC) w ramach tzw. jednolitego mechanizmu nadzorczego (ang. *Single Supervisory Mechanism, SSM*). SSM oficjalnie rozpoczął działalność w listopadzie 2014 r. Nadzorcze działania EBC podejmowane są wyłącznie w interesie UE jako całości. EBC ma wyłączność na wydawanie

licencji bankowych, co daje mu kompetencje do realizacji jednego z celów wspólnego nadzoru – realnej integracji sektorów bankowych krajów członkowskich w jeden, europejski system bankowy⁷.

Nadzorcze działania Europejskiego Banku Centralnego podejmowane są wyłącznie w interesie UE jako całości. EBC ma wyłączność na wydawanie licencji bankowych, co daje mu kompetencje do realizacji jednego z celów wspólnego nadzoru – realnej integracji sektorów bankowych krajów członkowskich w jeden, europejski system bankowy.

Jednolity mechanizm nadzorczy ma dawać rękojmię, że banki nie staną się źródłem kolejnego, wielkiego kryzysu w Europie. Jak dotąd, wydaje się, że obietnica ta jest realizowana – wskaźniki obrazujące jakość sektora bankowego regularnie się poprawiają, co daje niektórym analitykom powód do pozytywnych ocen funkcjonowania zarówno SSM, jak i szerzej, całej unii bankowej⁸. Nie deprecjonując sukcesów wspólnego nadzoru, można jednak powiedzieć uczciwie, że podobne wnioski da się wysnuć w odniesieniu do polskiego nadzoru. Polski sektor bankowy jest uznawany za stabilny⁹, o czym świadczy choćby polepszająca się sytuacja kapitałowa polskich banków¹⁰.

Nie deprecjonując sukcesów wspólnego nadzoru, można jednak powiedzieć uczciwie, że podobne wnioski da się wysnuć w odniesieniu do polskiego nadzoru. Polski sektor bankowy jest uznawany za stabilny, o czym świadczy choćby polepszająca się sytuacja kapitałowa polskich banków.

Początkowo jednolity nadzór miał obejmować wszystkie banki. Ostatecznie, głównie ze względu na potencjalne problemy biurokratyczne ze sprawowaniem nadzoru nad bankami ze wszystkich państw w ramach jednego organu, zdecydowano się na objęcie nadzorem EBC największych banków w strefie euro oraz najważniejszych dla

7 R. Epstein, M. Rhodes, op. cit., s. 16.

8 A. Dobrzańska, *5 lat unii bankowej. Doświadczenia i wyzwania na przyszłość*, Obserwator Finansowy.pl, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/rynki-finansowe/bankowosc/5-lat-unii-bankowej-doswiadczenia-i-wyzwania-na-przyszlosc/>, dostęp: 23 maja 2024 r.

9 Narodowy Bank Polski, *Raport o stabilności systemu finansowego*, grudzień 2023, <https://nbp.pl/system-finansowy/raporty-o-stabilnosci-systemu-finansowego/>, dostęp: 23 maja 2024 r., s. 4.

10 Ibidem, s. 55.

danego państwa. I tak bezpośrednim nadzorem EBC objęto 116 tzw. istotnych banków (ang. *significant institutions, SI*), których aktywa stanowią ok. 80 proc. aktywów sektora bankowego strefy euro, a ponadto mniejsze banki (określane mianem „mniej istotnych”, ang. *less significant institutions, LSIs*), które kontrolowane są wprawdzie przez lokalnego nadzorcę, jednak w ścisłej współpracy z EBC.



Frankfurt, Niemcy. Znak przy wejściu do nowej siedziby Europejskiego Banku Centralnego. Źródło: nmann77 – stock.adobe.com.

Trudno o dowody na wyższość nadzoru EBC nad sprawowanym przez krajowego nadzorcę, choć można spotkać się z argumentacją wskazującą na to, że krajowe organy nadzoru pobłażliwie traktowały banki z własnego kraju¹¹. Inną, strukturalną przewagę tego pierwszego organu stanowi z pewnością lepszy wgląd w działalność banków o dużej internacjonalizacji.

Jednakże polski system bankowy charakteryzuje się bardzo niskim umiędzynarodowieniem¹². Banki o kapitale zagranicznym, nadal mające wysoki udział w swoim sektorze, nie są w *de iure* bankami międzynarodowymi – działają bowiem według

11 S. Płóciennik, *Niedokończona Unia. Niemcy wobec rozwoju integracji bankowej w UE*, Raport Ośrodka Studiów Wschodnich, Warszawa 2023, s. 24–25.

12 D. Howarth, L. Quaglia, *The Political Economy of European Banking Union*, Oxford 2016, s. 54.

polskiego prawa, na polskiej licencji bankowej i znaczącą większość swoich operacji prowadzą na rynku polskim. Polski nadzór ma zatem pełen wgląd w ich działalność.

CZY POLSCE OPŁACA SIĘ WEJŚCIE DO JEDNOLITEGO MECHANIZMU NADZORCZEGO?

Jak zatem odpowiedzieć na niezwykle ważne pytanie o bilans korzyści i kosztów ewentualnego udziału Polski w SSM?

Skoro próżno szukać argumentów technokratycznych, należy odwołać się do interesów narodowych¹³. Nie ulega bowiem wątpliwości, że powołanie SSM i nadanie mu obecnej formy było właśnie wypadkową ścierania się narodowych egoizmów. Jak już wskazywano, SSM powstał *de facto* jako narzędzie do kontroli peryferyjnych krajów UE o gorszej kondycji sektora bankowego. Polska nie ma powodów, by poddawać swój sektor bankowy takiej zewnętrznej kontroli, nie ma też szczególnego interesu, by w takiej kontroli partycypować. SSM to owoc gospodarczo-politycznego napięcia między krajami północy Europy a jej południowymi peryferiami. Rzeczpospolita nie była i nie jest stroną tego konfliktu i nie odniesie wyraźnych korzyści z uczestnictwa w mechanizmie, który na tej kanwie powstał. Nasz kraj, mający wciąż niedobory kapitału i niski poziom inwestycji, utraci za to jedno z narzędzi do wspierania swojego rozwoju poprzez dobrze rozumiane polityczne wykorzystanie sektora bankowego.

Jednolity mechanizm nadzorczy powstał de facto jako narzędzie do kontroli peryferyjnych krajów UE o gorszej kondycji sektora bankowego. Polska nie ma powodów, by poddawać swój sektor bankowy takiej zewnętrznej kontroli, nie ma też szczególnego interesu, by w takiej kontroli partycypować.

13 Z drugiej zaś strony, w opinii euroentuzjastów i zwolenników rozszerzenia SSM na wszystkie banki pada niekiedy argument, iż włączenie wszystkich instytucji nie tylko zaprowadziłoby jednolite standardy, ale także ukróciło pobłażliwość narodowych instytucji nadzoru mikroostrożnościowego wobec krajowych banków; *vide m.in. S. Płóciennik, op. cit., s. 24–25.*

RESOLUTION – CZYLI PRZYMUSOWA, UPORZĄDKOWANA RESTRUKTURYZACJA

Drugim filarem unii bankowej jest *resolution* – jednolita regulacja dotycząca tego, co zrobić z bankami znajdującymi się w kryzysie oraz jak szybko i bez zaangażowania środków publicznych zdecydować o ich przymusowej restrukturyzacji lub uporządkowanej likwidacji¹⁴. Impulsem do rozwoju instytucji *resolution* (*bail-in*) były doświadczenia ze stosowaniem przez państwa ogarnięte kryzysem wsparcia płynnościowego dla banków (*bail-out*), często ponad miarę, z obawy przed rozszerzeniem się kryzysu bankowego na całą gospodarkę ze względu na związany z nim mechanizm „zarażania”.

W przeciwieństwie do mechanizmu *bail-out* uporządkowana restrukturyzacja lub likwidacja zakłada nie „prywatyzację zysków i nacjonalizację strat”, ale na odwrót – obciążenie ryzykiem strat akcjonariuszy i obligatariuszy przy możliwie niewielkim zaangażowaniu środków publicznych.

Impulsem do wdrożenia *resolution* były regulacje grupy G-20, a konkretnie działającej przy niej Rady Stabilności Finansowej (ang. Financial Stability Board), jak również Banku Rozrachunków Międzynarodowych w Bazylei (zwanego bankiem banków centralnych) oraz Komisji Europejskiej¹⁵. Po kilkuletnim procedowaniu przyjęto Dyrektywę BRRD obowiązującą od 1 stycznia 2015 r.¹⁶ Z jednej strony, z uwagi na zawarcie wymagań w formie dyrektywy pozostawiono państwom członkowskim pewien margines swobody, jeśli chodzi o sposób implementacji do krajowego porządku prawnego. Z drugiej zaś strony, narzędzia *resolution* miały tworzyć wspólne ramy z zasadami Basel III Banku Rozrachunków Międzynarodowych (Bank for

14 Anglojęzyczny termin *resolution* jest tłumaczony albo jako „przymusowa restrukturyzacja”, albo „uporządkowana likwidacja”.

15 Bank for International Settlements, The Basel Committee on Banking Supervision, *Report and Recommendations of the Cross-border Bank Resolution Group*, 2010, s. 24.

16 Jej pełna nazwa to: 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.

International Settlements) w Bazylei oraz wspomnianej wcześniej grupy G-20 i jej Rady Stabilności Finansowej¹⁷.



Grupa G-20 – flagi państw. Źródło: Adobe Stock.

W Polsce przepisy Dyrektywy BRRD (ang. *Bank Recovery and Resolution Directive*) wprowadzono ustawą z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, która weszła w życie z dniem 9 października 2016 r. Przepisy dyrektywy BRRD m.in. zobowiązały państwa członkowskie do wyposażenia wyznaczonej instytucji w instrumenty umożliwiające przeprowadzanie przymusowej restrukturyzacji. W Polsce taką instytucją został Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Kosztami przymusowej restrukturyzacji są obciążani, w podobny sposób jak w przypadku upadłości, w pierwszej kolejności właściciele zagrożonego podmiotu.

Dotychczas w Polsce przymusową restrukturyzację zastosowano czterokrotnie: wobec Getin Noble Bank S.A., Idea Bank S.A., Podkarpackiego Banku Spółdzielczego w Sanoku oraz Banku Spółdzielczego w Przemkowie. Szczególnie dwie pierwsze restrukturyzacje odbiły się szerokim echem medialnym, zarówno ze względu na wielkość obu banków, osobę właściciela, jak i kontekst medialny całego wydarzenia. Koszty przymusowej restrukturyzacji w wysokości 10,34 mld zł bezwrotnego wsparcia, w części wynoszącej 6,87 mld zł pochodziły z funduszy własnych

17 P. Jaworski, A. Kowalski, K. Liberadzki, M. Liberadzki, *Obligacje typu CoCo i bail-in jako instrumenty rekapitalizacji banków i zwiększania stabilności finansowej*, „Materiały i Studia”, nr 335 (2019), s. 63.

Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, a 3,47 mld zł – z zaangażowania środków Systemu Ochrony Banków Komercyjnych S.A. (SOBK), utworzonego przez osiem największych banków komercyjnych działających w Polsce (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., Santander Bank Polska S.A.)¹⁸.

Dotychczas w Polsce przymusową restrukturyzację zastosowano czterokrotnie: wobec Getin Noble Bank S.A., Idea Bank S.A., Podkarpackiego Banku Spółdzielczego w Sanoku oraz Banku Spółdzielczego w Przemkowie. Szczególnie dwie pierwsze restrukturyzacje odbiły się szerokim echem medialnym, zarówno ze względu na wielkość obu banków, osobę właściciela, jak i kontekst medialny całego wydarzenia.

Krajowe organy *resolution* innych państw członkowskich nie wszczywały tej procedury tak często jak Polska. Więcej było przypadków postępowania upadłościowego lub likwidacyjnego, szczególnie jeśli chodzi o takie kraje, jak np. Niemcy (trzy przypadki w latach 2014–2021). Z kolei mechanizm *resolution* jako taki częściej stosowano w krajach południa – we Włoszech, Grecji, Hiszpanii, Portugalii¹⁹. Na poziomie unijnym w latach 2014–2023 Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (ang. Single Resolution Board, SRB) podjęła decyzję o wszczęciu tej procedury tylko dwa razy. Organ krajowy decydowały się natomiast najczęściej na wykorzystanie środków publicznych o łącznej (dla wszystkich państw) wysokości, według szacunków Komisji Europejskiej, 58 mld euro²⁰.

Istotą *resolution* jest ochrona interesu publicznego, rozumianego m.in. jako utrzymanie stabilności finansowej systemu finansowego, ograniczenie zaangażowania środków publicznych, utrzymanie funkcji krytycznych instytucji finansowej, ochrona deponentów. Koszty operacji mają zatem ponieść w pierwszej kolejności akcjonariusze

18 Bankowy Fundusz Gwarancyjny, *Przymusowa restrukturyzacja Getin Noble Bank S.A.*, <https://www.bfg.pl/przymusowa-restrukturyzacja-getin-noble-bank-s-a/>, dostęp: 23 maja 2024 r.

19 A. Dobrzańska, *Unijne ramy zarządzania kryzysowego w sektorze bankowym – główne problemy do rozwiązania*, „Bezpieczny Bank”, t. 84, nr 3 (2021), s. 41–42, <https://doi.org/10.26354/bb.1.3.84.2021>.

20 Komisja Europejska, *Commission Staff Working Document, Impact Assessment Report*, Strasbourg 2023, s. 167.

i właściciele, w drugiej inne banki zainteresowane uniknięciem mechanizmu „zarażania”, a w najmniejszym stopniu klienci (deponenci) i podatnicy (skarb państwa).

Nie da się przy tym nie zauważyć, że decyzja administracyjna o wszczęciu procedury *resolution* ma znamiona arbitralnej i chociaż jest zaskarżalna, to nieodwracalność skutków wiążących się z nią czyni z niej dość silną broń w rękę krajowego organu *resolution*. Wątpliwości rodzą się również w związku z zastosowaniem omawianego mechanizmu w odniesieniu do własności prywatnej, albowiem pozbawia on jej inwestorów i akcjonariuszy, przy czym nie jest wymagana ich opinia co do jego zastosowania. Na etapie implementacji dyrektywy do polskiego porządku prawnego pojawiały się nawet opinie co do możliwej niezgodności nowych przepisów z Konstytucją RP²¹.

Decyzja administracyjna o wszczęciu procedury resolution ma znamiona arbitralnej i chociaż jest zaskarżalna, to nieodwracalność skutków wiążących się z nią czyni z niej dość silną broń w rękę krajowego organu resolution. Wątpliwości rodzą się również w związku z zastosowaniem omawianego mechanizmu w odniesieniu do własności prywatnej, albowiem pozbawia on jej inwestorów i akcjonariuszy, przy czym nie jest wymagana ich opinia co do jego zastosowania.

Istotne znaczenie ma wyżej wymienione utrzymanie funkcji krytycznej banku, które przerwaniu doprowadzić do zakłóceń w funkcjonowaniu gospodarki w jednym lub kilku krajach UE. Przy czym kryteriami oceny takiego wpływu są m.in. istota i zasięg działalności, znaczenie instytucji dla rynku, udział w rynku, a nawet typ klientów²².

Celem wprowadzenia Dyrektywy BRRD nie jest całkowite wykluczenie pomocy publicznej dla banków, lecz „ograniczenie do minimum polegania na nadzwyczajnym

21 M. Graca, Wykorzystanie procedury *resolution* oraz postępowania upadłościowego w europejskim i polskim sektorze bankowym – porównanie doświadczeń, „Bezpieczny Bank”, t. 83, nr 2 (2021), s. 92–93, <https://doi.org/10.26354/bb.4.2.83.2021>.

22 Doprecyzowane to zostało w Rozporządzeniu delegowanym Komisji (UE) 2016/778 z dnia 2 lutego 2016 r. uzupełniającym dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE w odniesieniu do okoliczności i warunków, w jakich zapłata nadzwyczajnych składek *ex post* może zostać częściowo lub całkowicie odroczone, oraz w zakresie kryteriów służących określeniu działań, usług i operacji w odniesieniu do funkcji krytycznych oraz określeniu linii biznesowych wraz z powiązanymi usługami w odniesieniu do głównych linii biznesowych.

publicznym wsparciu finansowym”. Na przykład Niemcy zdecydowały się na taką implementację Dyrektywy BRRD, aby wykluczyć wyjątki od zakazu *bail-outu*. W przypadku trzech włoskich banków zdecydowano się jednak już w pierwszych latach obowiązywania przepisów dyrektywy na udzielenie im nadzwyczajnej pomocy publicznej (ang. *public liquidation aid*)²³ Skorzystano w tym wypadku z łagodniejszych przepisów w zakresie podziału obciążeń, które określa tzw. komunikat bankowy z 2013 r.²⁴

W literaturze przedmiotu pojawia się także postulat zwiększenia harmonizacji praktyki w zakresie *resolution*, np. w kierunku ujednoczenia i doprecyzowania pojęcia interesu publicznego albo też zobowiązania organów *resolution* do użycia instrumentu, który będzie najtańszy, a nawet konieczności harmonizacji powiązanego immanentnie z *resolution* postępowania upadłościowego²⁵, które jest alternatywą, ale również punktem odniesienia dla *resolution*.

Po kilku latach funkcjonowania *resolution* w obrocie prawnym generalne założenie o przeniesieniu ryzyka upadku banku na właścicieli, akcjonariuszy i obligatariuszy należy uznać za słuszne i sprawiedliwe. Niemniej jednak refleksja nad dotychczasową praktyką organów *resolution* w poszczególnych krajach wskazuje na kilka najważniejszych problemów do rozwiązania:

- precyzyjniejsze zdefiniowanie interesu publicznego jako przesłanki zastosowania procedury,
- wskazanie kryteriów dla oceny, czy należy wszcząć postępowanie upadłościowe czy *resolution*,
- zdecydowanie o możliwości i zasadności dalszego angażowania pomocy publicznej dla ratowania banków,
- opracowanie reguł w zakresie granic wsparcia płynnościowego dla banków.

23 Chodzi o banki: Banco Popolare di Vicenza, Veneto Banco, Monte dei Paschi di Siena (MPS); P. Jaworski, A. Kowalski, K. Liberadzki, M. Liberadzki, op. cit., s. 84–87.

24 Komunikat Komisji w sprawie stosowania od dnia 1 sierpnia 2013 r. reguł pomocy państwa w odniesieniu do środków na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego („komunikat bankowy”), Dz. Urz. UE C 216/1 z dnia 30 lipca 2013 r.; A. Dobrzańska, *Unijne ramy zarządzania...*, s. 18.

25 A. Dobrzańska, *Unijne ramy zarządzania...*, s. 19, 23.

JEDNOLITA GWARANCJA DEPOZYTÓW

Ostatnim filarem tzw. unii bankowej miało być wspólne ubezpieczenie depozytów bankowych – jednolity system gwarantowania depozytów (ang. *European Deposit Guarantee Scheme*, EDGS), który miałby obejmować jednakowymi zasadami gwarancję depozytów w przypadku wszystkich banków podlegających nadzorowi EBC.



Źródło: Adobe Stock.

Zasadniczo gwarancja depozytów ma chronić deponentów do pewnej kwoty, a ponadto zapobiegać bardzo niebezpiecznej reakcji panicznego wycofywania wkładów (ang. *bank run*), szczególnie w przypadku banków działających na międzynarodową skalę. To właśnie efekt paniki bankowej, pogłębiający brak zaufania do całego systemu bankowego, staje się niekiedy przyczyną prawdziwego kryzysu finansowego. Powoduje go, z jednej strony, efekt rozszerzania się paniki wśród ludzi na cały rynek, a z drugiej strony efekt „zarażania” już po upadku danego banku. Całkiem niedawno, bo w marcu 2023 r. mieliśmy do czynienia z paniką bankową w USA, a w jej następstwie upadkiem trzech banków – Silicon Valley Bank, Signature Bank i First Republic Bank, wywołanym masowym wycofywaniem środków przez deponentów. Tempo i skala wycofywania środków zaskoczyły wszystkich i w ciągu zaledwie kilku dni doszło do upadku tych banków.

Zasadniczo gwarancja depozytów ma chronić deponentów do pewnej kwoty, a ponadto zapobiegać bardzo niebezpiecznej reakcji panicznego wycofywania wkładów (ang. *bank run*), szczególnie w przypadku banków działających na międzynarodową skalę. To właśnie efekt paniki bankowej, pogłębiający brak zaufania do całego systemu bankowego, staje się niekiedy przyczyną prawdziwego kryzysu finansowego.

Warto wskazać, że przed globalnym kryzysem finansowym nie istniały międzynarodowe standardy gwarancji depozytów. Szokiem dla wszystkich był *run* na bank Northern Rock w Wielkiej Brytanii we wrześniu 2007 r. Dopiero w 2009 r. przyjęto międzynarodowy standard w tym zakresie w Międzynarodowym Stowarzyszeniu Gwarantów Depozytów. W Unii Europejskiej poprzez działania legislacyjne stopniowo wdrażano, począwszy od lat 80. XX w., standardy gwarancji depozytów, łącząc te działania w ostatnich latach z ujednolicaniem systemu *resolution*. Często też krajowy organ *resolution* i gwarant depozytów to jedna instytucja – jest tak w przypadku Polski (Bankowy Fundusz Gwarancyjny).

Zharmonizowany system gwarantowania depozytów w myśl dyrektywy 2014/49/EU²⁶ określił wprost system gwarancji depozytów jako element sieci bezpieczeństwa finansowego. Kluczowe znaczenie miało ujednolicenie systemu gwarancji na poziomie 100 000 euro na deponenta w każdym banku oraz skrócenie terminu wypłaty do 7 dni roboczych. Ponadto dyrektywa wprowadziła możliwość wykorzystania środków gwarancji depozytów na działania zapobiegawcze i alternatywne w ramach *resolution*. Zgodnie jednak z przyjętymi zasadami finansowe zaangażowanie w *resolution* środków z depozytów nie może przekroczyć strat, jakie poniósłby ten fundusz (*resolution*) w ramach hipotetycznego scenariusza likwidacji banku zgodnie z krajowym postępowaniem upadłościowym, a więc gdyby nastąpiła wypłata środków gwarantowanych²⁷. Fundusze *resolution* cieszą się uprzywilejowanym statusem w hierarchii roszczeń. Należy jednak zaznaczyć, że uznaje się, iż system

26 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów, Dz. Urz. UE L 173/149 z dnia 12 czerwca 2014 r.

27 A. Dobrzańska, *W kierunku większej roli systemów depozytów w unijnych ramach zarządzania kryzysowego*, „Bezpieczny Bank”, t. 93, nr 4 (2023), s. 17, <https://doi.org/10.26354/bb.1.4.93.2023>.

gwarantowania depozytów byłby niewystarczający w przypadku banku o znaczeniu systemowym, a co najmniej jeden taki bank znajduje się w każdym z krajów członkowskich UE²⁸.

Przy okazji wdrażania jednolitej gwarancji depozytów ujawniły się interesy różnych państw. W sposób szczególny należy pod kątem powodzenia całego projektu unii bankowej zwrócić uwagę na postawę Niemiec, w której odezwały się obawy przed potencjalną odpowiedzialnością tego kraju za długi innych państw członkowskich. W tle zaś pozostają jeszcze interesy banków spółdzielczych i publicznych, odgrywających istotną rolę w niemieckim systemie bankowym.

W czerwcu 2022 r. Eurogrupa uzgodniła, że wzmocnienie systemu CMDI (ang. *crisis management and deposit insurance*) powinno obejmować:

- wyjaśnienia i harmonizację przesłanki interesu publicznego,
- rozszerzenie zakresu stosowania *resolution*, poprzez uwzględnienie w tym systemie także banków średniej wielkości,
- dalszą harmonizację krajowych systemów gwarancji depozytów, w szczególności w zakresie funkcji innych niż wypłata depozytów,
- harmonizację pewnych elementów krajowych praw upadłościowych w celu ułatwienia zarządzania kryzysowego²⁹.

Jak widać, kierunek zmian wyznacza dalszą centralizację regulacji dotyczących uporządkowanej upadłości.

²⁸ Ibidem, s. 20.

²⁹ Ibidem, s. 9.

CZY NAM SIĘ TO OPŁACA?

Niewątpliwie pogłębianie integracji gospodarczej i walutowej w ramach Unii Europejskiej poprzez wdrażanie coraz to nowych elementów każdego z filarów unii bankowej sprzyja podziałowi na „Europę dwóch prędkości”, a fikcja solidarności pomiędzy krajami pogłębia się w obliczu takich zdarzeń jak te, gdy trzeba się podzielić odpowiedzialnością finansową za kryzys. Zwracano na to uwagę już wiele lat temu. Może to też stanowić dodatkowy element nacisku na państwa pozostające poza strefą euro³⁰. Od 1 października 2020 r. Chorwacja (jeszcze przed przystąpieniem do strefy euro) i Bułgaria zdecydowały się dołączyć do unii bankowej.

Niewątpliwie pogłębianie integracji gospodarczej i walutowej w ramach Unii Europejskiej poprzez wdrażanie coraz to nowych elementów każdego z filarów unii bankowej sprzyja podziałowi na „Europę dwóch prędkości”, a fikcja solidarności pomiędzy krajami pogłębia się w obliczu takich zdarzeń jak te, gdy trzeba się podzielić odpowiedzialnością finansową za kryzys.

Proces dynamicznych zmian i stałej refleksji nad nie do końca sprawnymi elementami unii bankowej może powodować, iż rządzący w instytucjach unijnych będą jeszcze bardziej zacieśniać integrację w tym aspekcie. Z pewnością też rola krajów takich jak Polska, które nie tylko ze względu na wielkość, ale też brak ogólnoeuropejskich marek finansowych (krajowych banków o zasięgu międzynarodowym, które mają choćby Włochy, Hiszpania czy Holandia) nie będzie w integracji istotna.

Z drugiej zaś strony, choć nie jest to z powyższego powodu zmartwienie Polski, warto zauważyć, że duże, europejskie banki poddawane coraz to nowym regulacjom mogą zacząć przegrywać globalną konkurencję z bankami pozaeuropejskimi. Ograniczony poziom zastosowania mechanizmu *resolution*, wątpliwe umocowanie organów nadzoru bankowego, mnogość instytucji krajowych i unijnych (poza wymienionymi wcześniej należy do nich również Europejski Urząd Nadzoru Bankowego, ang. European Bank Authority) włączonych w proces nadzoru, niezrealizowanie w całości, już od wielu lat, koncepcji unii bankowej – wszystko to wobec m.in. sprzecznych

30 Vide m.in. Ł. Olszewski, *Rola jednolitego mechanizmu nadzorczego w ramach Europejskiej Unii Bankowej – wybrane problemy i ocena przyjętych mechanizmów* [w:] *Wyzwania integracji gospodarczej w Unii Europejskiej*, red. K. Opolski, J. Górski, Warszawa 2016, s. 52.

interesów różnych państw każe domniemywać, że w obliczu potencjalnego kryzysu finansowego każde z państw członkowskich musiałyby oprzeć swoją reakcję na własnych instytucjach. Tempo reakcji oraz współdziałanie różnych podmiotów krajowych odgrywają najważniejszą rolę w przeciwdziałaniu takiemu kryzysowi.



Źródło: Adobe Stock.

Ocena unii bankowej nie może się sprowadzać jedynie do jej wymiaru techniczno-finansowego. Choć kryzys finansowy był bezpośrednim bodźcem do utworzenia unii bankowej, głębsze przyczyny jej powstania wydają się być związane z politycznymi i integracyjnymi ambicjami państw członkowskich oraz unijnych elit. Dwie główne teorie – państwowocentryczna i ponadnarodowa – podkreślają różne, lecz uzupełniające się aspekty tych ambicji. Powstanie unii bankowej stanowi jeden z przykładów instrumentalnego wykorzystania kryzysów. Unijne elity stosują swoistą „doktrynę szoku”, naciskając na zacieśnianie integracji pod pretekstem walki z obiektywnym zagrożeniem. Inna strategia brukselskiego establishmentu, nazwana układaniem kostek domina, pozwala mu na przedstawianie kolejnych etapów integracji jako nieodzownego kroku. Integracja przestaje być wyborem politycznym niepodległych państw, a staje się rzekomą dziejową koniecznością. Trafne odczytanie istoty tych

integracyjnych mechanizmów każe spojrzeć z dużym dystansem i ostrożnością na ewentualne polskie uczestnictwo w unii bankowej.

Powstanie unii bankowej stanowi jeden z przykładów instrumentalnego wykorzystania kryzysów. Unijne elity stosują swoistą „doktrynę szoku”, naciskając na zacieśnianie integracji pod pretekstem walki z obiektywnym zagrożeniem. Inna strategia brukselskiego establishmentu, nazwana układaniem kostek domina, pozwala mu na przedstawianie kolejnych etapów integracji jako nieodzownego kroku. Integracja przestaje być wyborem politycznym niepodległych państw, a staje się rzekomą dziejową koniecznością.

Polska nie ma szczególnego interesu w tym, aby poddawać swój sektor bankowy zewnętrznej kontroli. Własne organy regulacyjne, zarówno bank centralny, jak i organy nadzoru makroostrożnościowego i bankowego to w razie kryzysów niezależne instrumenty reakcji na zjawiska, które mogą przebiegać zupełnie inaczej w różnych państwach UE, co do których konwergencji droga jeszcze daleka. Jednolity nadzór bankowy w obliczu napięć może łatwo stać się narzędziem kontroli nad peryferyjnymi krajami UE.

Polska nie ma szczególnego interesu w tym, aby poddawać swój sektor bankowy zewnętrznej kontroli. Własne organy regulacyjne, zarówno bank centralny, jak i organy nadzoru makroostrożnościowego i bankowego to w razie kryzysów niezależne instrumenty reakcji na zjawiska, które mogą przebiegać zupełnie inaczej w różnych państwach UE.

Od początku SSM było skutkiem sprzecznych interesów pomiędzy krajami umownej północy Europy i południowymi peryferiami UE. Polska, nie będąc stroną w tym sporze, nie uzyska znaczących korzyści z uczestnictwa w koncepcji będącej jego efektem. Jako zaś kraj o niedoborach kapitału i niskim poziomie inwestycji utraci za to jedno z narzędzi do wspierania swojego rozwoju poprzez, dobrze rozumiane, polityczne wykorzystanie sektora bankowego. Należy na to patrzeć podobnie jak na posiadanie własnej waluty i polityki monetarnej, co jest wartością samą w sobie i jednym z instrumentów polityki państwa.

Za pozytywne zjawisko należy uznać drugi i w pewnych aspektach trzeci filar unii bankowej – w tym sensie, że zasadniczo gwarancja depozytów w krajowym porządku prawnym jest rzeczą pożądaną i korzystną. Warto jednak również spoglądać w tym względzie na państwa niechętne ujednolicaniu systemu gwarancji w całej unii bankowej, takie jak np. Niemcy, i dociekać powodów ich sceptycyzmu: mają one bowiem większe niż Polska doświadczenie w funkcjonowaniu w ramach unii gospodarczej i walutowej.

BIBLIOGRAFIA

- » Bank for International Settlements, The Basel Committee on Banking Supervision, *Report and Recommendations of the Cross-border Bank Resolution Group*, 2010.
- » Bankowy Fundusz Gwarancyjny, *Przymusowa restrukturyzacja Getin Noble Bank S.A.*, <https://www.bfg.pl/przymusowa-restrukturyzacja-getin-noble-bank-s-a/>, dostęp: 23 maja 2024 r.
- » Dobrzańska A., *5 lat unii bankowej. Doświadczenia i wyzwania na przyszłość*, ObserwatorFinansowy.pl, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/rynki-finansowe/bankowosc/5-lat-unii-bankowej-doswiadczenia-i-wyzwania-na-przyszlosc/>, dostęp: 23 maja 2024 r.
- » Dobrzańska A., *Unijne ramy zarządzania kryzysowego w sektorze bankowym – główne problemy do rozwiązania*, „Bezpieczny Bank”, t. 84, nr 3 (2021), <https://doi.org/10.26354/bb.1.3.84.2021>.
- » Dobrzańska A., *W kierunku większej roli systemów depozytów w unijnych ramach zarządzania kryzysowego*, „Bezpieczny Bank”, t. 93, nr 4 (2023), <https://doi.org/10.26354/bb.1.4.93.2023>.
- » Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów, Dz. Urz. UE L 173/149 z dnia 12 czerwca 2014 r.
- » 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.

- » Epstein R., Rhodes M., *From governance to government: Banking union, capital markets union and the new EU*, „Competition & Change”, Vol. 22 (2018), <https://doi.org/10.1177/1024529417753017>.
- » Graca M., *Wykorzystanie procedury resolution oraz postępowania upadłościowego w europejskim i polskim sektorze bankowym – porównanie doświadczeń*, „Bezpieczny Bank”, t. 83, nr 2 (2021), <https://doi.org/10.26354/bb.4.2.83.2021>.
- » Howarth D., Quaglia L., *The Political Economy of European Banking Union*, Oxford 2016. Jaworski P., Kowalski A., Liberadzki K., Liberadzki M., *Obligacje typu CoCo i bail-in jako instrumenty rekapitalizacji banków i zwiększania stabilności finansowej*, „Materiały i Studia”, nr 335 (2019).
- » Komisja Europejska, *Commission Staff Working Document, Impact Assessment Report*, Strasbourg 2023.
- » Komunikat Komisji w sprawie stosowania od dnia 1 sierpnia 2013 r. reguł pomocy państwa w odniesieniu do środków na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego („komunikat bankowy”), Dz. Urz. UE C 216/1 z dnia 30 lipca 2013 r.
- » Narodowy Bank Polski, *Raport o stabilności systemu finansowego*, grudzień 2023, <https://nbp.pl/system-finansowy/raporty-o-stabilnosc-systemu-finansowego/>, dostęp: 23 maja 2024 r.
- » *O historii Banku Pekao*, Bank Pekao, <https://www.pekao.com.pl/o-banku/historia-banku.html>, dostęp: 23 maja 2024 r.
- » Olszewski Ł., *Rola jednolitego mechanizmu nadzorczego w ramach Europejskiej Unii Bankowej – wybrane problemy i ocena przyjętych mechanizmów [w:] Wyzwania integracji gospodarczej w Unii Europejskiej*, red. K. Opolski, J. Górski, Warszawa 2016.
- » Płóciennik S., *Niedokończona Unia. Niemcy wobec rozwoju integracji bankowej w UE*, Raport Ośrodka Studiów Wschodnich, Warszawa 2023.

- » Radziszewski E., *Bank jako instytucja zaufania publicznego. Gwarancje prawne i instytucjonalne*, Komisja Nadzoru Finansowego, Warszawa 2013.
- » Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2016/778 z dnia 2 lutego 2016 r. uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE w odniesieniu do okoliczności i warunków, w jakich zapłata nadzwyczajnych składek *ex post* może zostać częściowo lub całkowicie odroczone, oraz w zakresie kryteriów służących określeniu działań, usług i operacji w odniesieniu do funkcji krytycznych oraz określeniu linii biznesowych wraz z powiązаныmi usługami w odniesieniu do głównych linii biznesowych.
- » Teixeira P.G., *The Legal History of the European Banking Union*, Hart Publishing, Oxford 2020.

BIOGRAM



KONRAD BONISŁAWSKI

Radca prawny, audytor wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych, specjalista prawa gospodarczego i finansowego, publicysta. Studiował prawo na Uniwersytecie Warszawskim, a także m.in. prawo brytyjskie i europejskie w Szkole Prawa Brytyjskiego, fundusze strukturalne UE na UKSW, prawo konkurencji w PAN oraz proces inwestycyjny w SGH. Ekspert Centrum Myśli Gospodarczej, publicysta i komentator portalu Nowy Ład (nlad.pl). Autor publikacji, raportów i analiz m.in. z zakresu myśli politycznej i ekonomicznej, prawa administracyjnego, gospodarczego, europejskiego, audytu i kontroli.

Nasze publikacje

(KLIKNIJ W OKŁADKĘ)



IOAC
Ośrodek Analiz
Cegielskiego



Nasze publikacje

(KLIKNIJ W OKŁADKĘ)

IOAC
Ośrodek Analiz
Cegielskiego



Nasze publikacje

(KLIKNIJ W OKŁADKĘ)

IOAC
Ośrodek Analiz
Cegielskiego



Nasze publikacje

(KLIKNIJ W OKŁADKĘ)

IOAC
Ośrodek Analiz
Cegielskiego



Nasze publikacje

(KLIKNIJ W OKŁADKĘ)

IOAC
Ośrodek Analiz
Cegielskiego





Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris

powstał, by bronić osoby i środowiska zagrożone społeczną marginalizacją bądź wykluczone ze względu na przywiązanie do naturalnego ładu społecznego i tradycyjnych wartości poświadczonych w Konstytucji RP. Działamy na rzecz prawnej ochrony człowieka na każdym etapie życia, tożsamości małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny, autonomii rodziny, wolności religijnej oraz prawa do prowadzenia działalności gospodarczej w zgodzie z własnym sumieniem.

Ekspertki z Centrum Badań i Analiz Ordo Iuris:

- analizują i opiniują projekty ustaw,
- docierają z prawną argumentacją do polityków w kraju i w instytucjach europejskich,
 - biorą udział w pracach komisji parlamentarnych,
 - przedstawiają opinie w sądach (tzw. *amici curiae*),
 - monitorują działania administracji publicznej.

Prawnicy z Centrum Interwencji Procesowej Ordo Iuris:

- występują w obronie rodzin zagrożonych rozbitciem z powodu nieuzasadnionej ingerencji państwa,
- reprezentują przedstawicieli zawodów medycznych i innych grup zawodowych doświadczających trudności w profesjonalnym wykonywaniu zawodu zgodnie z osądem własnego sumienia,
 - występują jako rzecznicy słowa i zgromadzeń, szczególnie w interesie obrońców życia,
 - biorą udział w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym na rzecz spójności obowiązującego prawa z porządkiem konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej.

Instytut Ordo Iuris jest fundacją i zakres naszej aktywności jest ściśle uzależniony od funduszy, które pozyskamy na działalność statutową. Ceniąc sobie niezależność, nie korzystamy ze środków publicznych i grantów, których pozyskanie mogłoby ją ograniczać. Naszą działalność prowadzimy tylko dzięki hojności naszych Darczyńców, zwłaszcza tych, którzy wspierają nas regularnie co miesiąc w ramach Kręgu Przyjaciół (więcej o nas na stronie www.przyjaciele.ordoiuris.pl).

RAZEM MOŻEMY REALNIE WPŁYWAĆ NA RZECZYWISTOŚĆ!

Darowiznę można przekazać na konto:

34 1020 1026 0000 1502 0301 0469

Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris

ul. Zielna 39, 00-108 Warszawa

oraz za pomocą przelewów internetowych Tpay i PayPal

(szczegóły na stronie www.ordoiuris.pl)

Ośrodek Analiz Prawnych, Gospodarczych i Społecznych im. Hipolita Cegielskiego został powołany, by wspomagać dynamiczny i harmonijny rozwój gospodarczy Polski. Chcemy zapewniać rzetelne wsparcie merytoryczne dla polskich przedsiębiorców, organizacji pozarządowych oraz instytucji publicznych. Nasze cele realizujemy, m.in. opracowując raporty analityczne, przygotowując ekspertyzy prawne, prowadząc doradztwo prawne i gospodarcze, a także organizując szkolenia. Ponad 150 lat temu Hipolit Cegielski stał się ikoną polskiego przemysłu. Udowodnił, że można z sukcesem kierować nowoczesną fabryką i jednocześnie prowadzić aktywną działalność na rzecz rozwoju polskiego społeczeństwa i gospodarki. Zależy nam, by współcześniei polscy przedsiębiorcy mogli osiągać sukcesy na miarę Cegielskiego.

Ośrodek Analiz Cegielskiego jest fundacją i zakres naszej aktywności jest uzależniony od funduszy, które pozyskamy na działalność statutową.

**MOŻESZ NAS WESPRZEĆ POPRZEZ DAROWIZNĘ NA NUMER KONTA:
94 1020 1097 0000 7602 0305 2438**

Fundacja Ośrodek Analiz Prawnych, Gospodarczych
i Społecznych im. Hipolita Cegielskiego
Aleja Zjednoczenia 50/U1, 01-801 Warszawa

W tytule przelewu prosimy podać:
„Darowizna na cele statutowe Ośrodka Analiz Cegielskiego”.

OSRODEKANALIZ.PL | ORODIURIS.PL

