

Paweł Szczęśniak*
ORCID: 0000-0002-9017-3444

Grupowy plan naprawy dla systemów solidarnościowych banków spółdzielczych

Streszczenie

Niniejsze opracowanie dotyczy uprawnień i obowiązków związanych z grupowymi planami naprawy banków należących do systemów solidarnościowych, tj. systemu ochrony instytucjonalnej lub zrzeszenia zintegrowanego. Ustawodawca dopuszcza tworzenie planów grupowych w celu zapobiegania stanowi zagrożenia upadłości banków tworzących system solidarnościowy. Grupowy plan naprawy zastępuje, lecz nie wyklucza, indywidualnych planów naprawy dla banków tworzących system solidarnościowy. Grupowy plan naprawy nie jest jednak sumą pojedynczych planów naprawy banków składających się na system solidarnościowy.

Słowa kluczowe: bankowość spółdzielcza, systemy solidarnościowe banków spółdzielczych, system ochrony instytucjonalnej, plany naprawy, grupowe plany naprawy

JEL: G28, G33

The group recovery plans of cooperative banking mutual solidarity systems

Abstract

This paper is devoted to the issue of rights and obligations related to group recovery plans of mutual solidarity systems of co-operative banks, i.e. institutional protection scheme or integrated associations. The legislator allows the creation of group plans to prevent the threat of bankruptcy of banks forming the solidarity system. The group recovery plan replaces, but does not exclude, individual recovery plans for co-operative banks belonging to the mutual solidarity systems. However, the group recovery plan is not the sum of individual recovery plans of the banks forming the mutual solidarity system.

Key words: co-operative banking, mutual solidarity systems of co-operative banks, institutional protection scheme, recovery plan, group recovery plan

* Doktor w Katedrze Prawa Finansowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

Wstęp

Problematyka opracowywania, aktualizacji i wykonywania grupowych planów naprawy dla systemów solidarnościowych banków spółdzielczych i banków zrzeszających wiąże się z ochroną stabilności i bezpieczeństwa sektora bankowości spółdzielczej w przypadku znaczącego pogorszenia się jej sytuacji finansowej banku lub ich grupy¹. Przez pojęcie systemu solidarnościowego, na gruncie ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych², należy rozumieć system ochrony instytucjonalnej lub zrzeszenie zintegrowane. System ochrony instytucjonalnej może być utworzony na mocy umowy przez banki zrzeszające lub banki spółdzielcze albo bank zrzeszający oraz zrzeszone z nim banki spółdzielcze³. Natomiast uprawnienie do utworzenia zrzeszenia zintegrowanego ma bank zrzeszający oraz zrzeszone z nim banki spółdzielcze⁴. Celem funkcjonowania systemów solidarnościowych jest wsparcie płynności i wypłacalności ich uczestników⁵.

W celu zapobiegania sytuacji zagrożenia upadłością banków tworzących system solidarnościowy, ustawodawca dopuszcza tworzenie grupowych planów naprawy. Obowiązek opracowania grupowego planu naprawy spoczywa na jednostce zarządzającej takim systemem. Grupowy plan naprawy zastępuje, lecz nie wyklucza, indywidualnych planów naprawy dla banków tworzących system solidarnościowy. Grupowy plan naprawy nie jest sumą pojedynczych planów naprawy banków składających się na system solidarnościowy. Plan grupowy stanowi bowiem prognozę na wypadek znaczącego pogorszenia sytuacji finansowej systemu solidarnościowego traktowanego jako całość organizacyjno-kapitałowa. Grupowy plan naprawy wypiera jednocześnie indywidualne plany naprawy poszczególnych banków tworzących system solidarnościowy.

Tak sformułowana teza wymagała określenia celów badawczych. Głównym celem opracowania jest zaprezentowanie istoty i struktury grupowego planu naprawy, a także przesłanek jego uruchomienia. Wobec tego konieczne było przeprowa-

¹ Należy zauważyć, że członkiem systemu solidarnościowego, oprócz banków spółdzielczych, są także banki zrzeszające działające w formie spółki akcyjnej. Z uwagi jednak na ich funkcjonalne powiązanie z działalnością banków spółdzielczych w niniejszym tekście, dla uproszczenia, mówi się o systemach solidarnościowych banków spółdzielczych.

² Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 613 ze zm.), dalej jako: „ustawa o funkcjonowaniu banków spółdzielczych”.

³ Zob. art. 22b ust. 1 ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych.

⁴ Zob. art. 22o ust. 1 ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych.

⁵ Szerzej na temat systemów solidarnościowych banków spółdzielczych i ich genezy zob. R. Theissen, *EU Banking Supervision*, The Hague 2014, s. 805–812; T. Stern, *Regulating Liquidity Risks within „Institutional Protection Schemes”*, „Beijing Law Review” 2014, nr 5, s. 211 i n.; R. Mroczkowski, *System ochrony instytucjonalnej. Szanse i zagrożenia dla banków spółdzielczych w Polsce*, „Monitor Prawa Bankowego” 2015, nr 5, s. 47 i n.; M. Burzyńska, *Instytucjonalny System Ochrony. Pierwsze doświadczenia europejskie*, „Monitor Prawa Bankowego” 2016, nr 1, s. 48 i n.; A. Piechocka-Kałużna, *Zalety i wady wprowadzenia systemu ochrony w sektorze banków spółdzielczych w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 4, s. 267 i n.

dzenie analizy dogmatycznej uprawnień i obowiązków związanych z tworzeniem i realizacją grupowych planów naprawy banków należących do systemów solidarnościowych. Trudność w ocenie użyteczności regulacji prawnych wiąże się z brakiem ukształtowanej praktyki nadzorczej. Celem dodatkowym pracy jest przedstawienie relacji grupowego planu naprawy do planów o charakterze indywidualnym. W związku z tym celem badań jest także analiza normatywnych ograniczeń grupowych planów naprawy.

Badaniu poddano prawo krajowe, w szczególności przepisy ustawy Prawo bankowe⁶ i ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych. Uzupełniająco przedmiotem analizy były wytyczne i zalecenia Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego⁷. Zgodnie bowiem z przepisem art. 133 ust. 1a ustawy Prawo bankowe, przy wykonywaniu swoich zadań Komisja Nadzoru Finansowego jest obowiązana uwzględnić wytyczne i zalecenia Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego. Regulacje dotyczące opracowywania, aktualizacji i wykonywania grupowych planów naprawy są także treścią dyrektywy 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 inwestycyjnych⁸. Autonomiczność przepisów dyrektywy unijnych sprawia, że nie mogą być one brane pod uwagę w trakcie ustaleń walidacyjnych i derywacyjnych⁹. W tym zakresie podstawą ustaleń, o których mowa, jest wyłącznie prawo krajowe wykonujące przepisy dyrektywy. Dyrektywa wskazuje jedynie rezultat, jaki państwo członkowskie powinno osiągnąć. Odniesienia do przepisów dyrektywy mają jedynie charakter pomocniczy.

1. Istota i struktura grupowego planu naprawy dla systemów solidarnościowych banków spółdzielczych

Każdy bank krajowy, zgodnie z przepisem art. 141m ust. 1 ustawy Prawo bankowe, jest obowiązany opracować plan naprawy. Indywidualny plan naprawy powinien określać działania na wypadek znaczącego pogorszenia sytuacji finansowej banku

⁶ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1876 ze zm.), dalej jako: „ustawa Prawo bankowe”.

⁷ Chodzi tu przede wszystkim o zalecenie z dnia 26 stycznia 2018 r. w sprawie ujmowania podmiotów w grupowych planach naprawy (EBA/REC/2017/02), a także raport końcowy z dnia 1 listopada 2017 r. dotyczący zalecenia w sprawie ujmowania podmiotów w grupowych planach naprawy (EBA/Rec/2017/02). Badaniu poddano także raport Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie stosowania uproszczeń w zakresie obowiązków i zwolnień związanych z planami naprawy i planami przymusowej restrukturyzacji (ang. *Report on the application of simplified obligations and waivers in recovery and resolution planning*).

⁸ Dz. Urz. UE L 173, s. 190, dalej jako: „dyrektywa BRR”.

⁹ Por. N. Półtorak, *Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej w postępowaniach krajowych*, Warszawa 2010; A. Kunkiel-Kryńska, *Metody harmonizacji prawa konsumenckiego w Unii Europejskiej i ich wpływ na procesy implementacyjne w państwach członkowskich*, Warszawa 2013, s. 39 i przywołana tam literatura.

w razie zagrożenia stabilności finansowej, trudnej sytuacji makroekonomicznej lub innych zdarzeń mających negatywny wpływ na rynek finansowy lub ten bank. Plan naprawy jest przygotowywany na wypadek znaczącego pogorszenia się sytuacji finansowej danego banku¹⁰. Co istotne, plany naprawy nie mogą przewidywać dostępu do nadzwyczajnego publicznego wsparcia lub otrzymania takiego wsparcia¹¹.

Przepisem o charakterze szczególnym wobec art. 141m ust. 1 ustawy Prawo bankowe jest regulacja zawarta w art. 141o ust. 1 tej ustawy. Komisja Nadzoru Finansowego jest uprawniona, w myśl wyżej przywołanego przepisu, do udzielenia zgody na sporządzenie grupowego planu naprawy dla systemu solidarnościowego banków spółdzielczych. Przynależność do systemu solidarnościowego, stosownie do przepisu art. 4 ust. 1 dyrektywy BRR, jest czynnikiem, który powinien wpływać na treść i stopień szczegółowości planów naprawy oraz planów przymusowej restrukturyzacji. W związku z tym, zarówno na etapie tworzenia, jak stosowania regulacji dotyczących planów naprawy, należy uwzględnić nie tylko charakter działalności banku, jego strukturę własnościową, formę prawną czy profil ryzyka, lecz także przynależność do systemu ochrony lub zrzeszenia zintegrowanego. Ustawodawca krajowy realizuje wskazany cel w przepisie art. 141q ust. 1 ustawy Prawo bankowe. Zgodnie z tym przepisem Komisja Nadzoru Finansowego, zatwierdzając plan naprawy i grupowy plan naprawy, jest obowiązana wziąć pod uwagę dostosowanie struktury kapitałowej i struktury finansowania banku do struktury organizacyjnej i profilu ryzyka banku, jak również wyniki ostatniego badania i oceny nadzorczej. Ponadto, Komisja Nadzoru Finansowego w toku zatwierdzania planów jest obowiązana uwzględnić trzy czynniki. Po pierwsze, wymogi, o których mowa w art. 141m ust. 1 i 3 ustawy Prawo bankowe, w tym treść planu naprawy i grupowego planu naprawy. Po drugie, skuteczność planu naprawy w zakresie poprawy sytuacji finansowej banku, w tym jego wypłacalności oraz możliwości osiągnięcia zysku. Po trzecie, w przypadku zagrożenia sytuacji finansowej banku możliwość podjęcia niezwłocznie działań przewidzianych w planie naprawy, w sposób ograniczający negatywne skutki dla systemu finansowego. Wydanie decyzji przez Komisję Nadzoru Finansowego, zatwierdzającej grupowy plan naprawy, powinno uwzględniać wyniki badania struktury organizacyjnej i kapitałowej systemu solidarnościowego¹².

Szczegółowy zakres grupowego planu naprawy został określony w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 14 lipca 2016 r. w sprawie planu naprawy banku oraz

¹⁰ Obowiązek opracowania indywidualnego planu naprawy nie dotyczy jednak banku krajowego, który działa w jednym z holdingów, o których mowa w art. 141f ust. 1 ustawy Prawo bankowe. Chodzi tu o holdingi bankowe krajowe lub zagraniczne, holdingi finansowe, mieszane, a także hybrydowe. Pomimo tego, Komisja Nadzoru Finansowego jest uprawniona, w drodze decyzji, nakazać opracowanie planu naprawy bankowi, który działa w jednym z holdingów. Zob. art. 141n ust. 1 ustawy Prawo bankowe.

¹¹ Zob. art. 5 ust. 3 dyrektywy BRR.

¹² W myśl art. 141q ust. 1 ustawy Prawo bankowe, Komisja Nadzoru Finansowego, w drodze decyzji, zatwierdza plan naprawy i grupowy plan naprawy w terminie sześciu miesięcy od dnia złożenia przez bank wniosku o jego zatwierdzenie.

grupowego planu naprawy¹³. Zgodnie z przepisem § 5 rozporządzenia, grupowy plan naprawy powinien zawierać przede wszystkim opis struktury organizacyjnej grupy, identyfikację funkcji krytycznych realizowanych w grupie czy opis powiązania procesu planowania działań naprawczych z systemem zarządzania w grupie i w bankach należących do grupy. Plan, o którym mowa, musi także uwzględniać działania służące zapewnieniu możliwości kontynuowania działalności i terminowego wywiązywania się ze zobowiązań przez banki należące do grupy¹⁴. Rozporządzenie wskazuje, że w przypadku banków zrzeszających plan powinien przewidywać rezerwowe źródła finansowania, w tym potencjalne źródła zapewnienia płynności, a także ocenę dostępnych aktywów mogących stanowić zabezpieczenie dokonywanych operacji oraz ocenę możliwości uzyskania wsparcia finansowego i przenoszenia płynności między bankami należącymi do grupy. Plan powinien zawierać scenariusze planu naprawy, służące weryfikacji skuteczności przyjętych opcji naprawy w hipotetycznych sytuacjach kryzysowych odnoszących się do problemów właściwych dla systemu solidarnościowego, a ponadto zdarzeń mających wpływ na system finansowy lub ich kombinacji¹⁵.

Na podstawie przytoczonych elementów grupowego planu można dostrzec, że jest to plan dla systemu solidarnościowego traktowanego jako całość organizacyjno-kapitałowa. Grupowe plany naprawy, na co pomocniczo wskazuje przepis art. 7 ust. 1 zd. 2 dyrektywy BRR, składają się z planu naprawy dla grupy, nie zaś jej pojedynczych członków¹⁶. Grupowy plan naprawy należy więc rozpatrywać jako funkcjonalną całość zapewniającą bezpieczeństwo systemowi solidarnościowemu banków spółdzielczych. Plan naprawy dla takiego systemu nie jest zatem sumą pojedynczych planów naprawy banków zrzeszających lub banków spółdzielczych albo banku zrzeszającego oraz zrzeszonych z nim bankami spółdzielczymi. Grupowy plan

¹³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 lipca 2016 r. w sprawie planu naprawy banku oraz grupowego planu naprawy (Dz.U. z 2016 r. poz. 1112), dalej jako: „rozporządzenie”. Rozporządzenie, o którym mowa, zostało wydane na podstawie upoważnienia określonego w art. 141p ust. 5 ustawy Prawo bankowe.

¹⁴ W tym celu grupowy plan naprawy powinien obejmować oszacowanie oczekiwanych skutków wdrożenia każdego wariantu naprawy nie tylko dla podmiotu, w którym wariant jest realizowany, lecz również we wszystkich potencjalnie powiązanych podmiotach istotnych dla grupy. Plan powinien w szczególności koncentrować się na wpływie na ciągłość funkcji krytycznych i innych wzajemnych zależności grupy. Chociaż potrzeba wyznaczenia oddzielnych i specjalnych scenariuszy dla tych podmiotów powinna proporcjonalnie zależeć od modelu biznesowego grupy, wpływ scenariuszy ogólnogrupowych lub lokalnych na podmioty istotne dla grupy należy jasno określić w grupowym planie naprawy. Zob. ust. 34 zalecenia Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego z dnia 26 stycznia 2018 r. w sprawie ujmowania podmiotów w grupowych planach naprawy (EBA/REC/2017/02).

¹⁵ Plany naprawy, w myśl art. 5 ust. 6 dyrektywy BRR, powinny zawierać odpowiednie warunki i procedury w celu zapewnienia terminowego przeprowadzenia działań naprawczych. W planach naprawy ujmuje się wiele scenariuszy uwzględniających bardzo trudną sytuację finansową i makroekonomiczną danego banku. Nieodzownym elementem planu naprawy powinny być także scenariusze przewidujące zdarzenia mające wpływ na cały system, trudną sytuację poszczególnych osób prawnych oraz grup.

¹⁶ Podobnie na gruncie regulacji innych państw członkowskich. Por. § 15 Abs. 2 Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Sanierungs- und Abwicklungsgesetz, Fassung vom 29.07.2018.

naprawy, co wynika z jego funkcji, jest bowiem planem naprawy dla całego systemu ochrony instytucjonalnej lub zrzeszenia zintegrowanego.

Europejski Urząd Nadzoru Bankowego zaleca, aby grupowy plan naprawy obejmował dostateczną liczbę wiarygodnych wariantów, które mogłyby przywrócić rentowność grupy i jej podmiotów w następstwie trudnej sytuacji¹⁷. Wybór odpowiednich wariantów naprawy spośród działań dostępnych dla całej grupy lub dla konkretnego podmiotu powinien być spójny z organizacją grupy, zarówno pod względem modelu biznesowego, jak i zarządzania wewnętrznego. Wybierając wariant naprawy, organ nadzoru jest obowiązany uwzględnić lokalne wymogi regulacyjne. Grupowy plan naprawy identyfikuje bowiem funkcje krytyczne systemu solidarnościowego i wskazuje na scenariusze naprawy odnoszące się do problemów właściwych całej grupie. Przyjęcie odmiennego podejścia, a więc traktowania grupowego planu naprawy jako sumy pojedynczych planów naprawy każdego z banków tworzącego system, wydaje się zatem nieuzasadnione biorąc pod uwagę wyżej przytoczone unormowania.

Poziom szczegółowości ujmowania poszczególnych banków zrzeszających lub banków spółdzielczych tworzących system solidarnościowy w grupowym planie naprawy uzależniony jest od profilu ich działalności i ryzyka z nim związanego, a także sytuacji ekonomicznej konkretnego banku¹⁸. Banki, które nie są istotne dla systemu ochrony, zgodnie ze stanowiskiem Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego, należy uwzględnić w grupowym planie naprawy w sposób krótki¹⁹. Ujęcie w grupowym planie naprawy może nastąpić nawet poprzez ilustrację w formie wykresu lub tabeli. Ponadto Europejski Urząd Nadzoru Bankowego wskazuje, by pobieżnie opisać pozycję takich banków w ogólnej strategii systemu solidarnościowego. Grupowy plan naprawy powinien umożliwiać szybkie przekazanie informacji o trudnej sytuacji banków do właściwych organów. Wszelkie istotne skutki wariantów naprawy dla banków należy w stosownym przypadku ogólnie odnotować w grupowym planie naprawy, z uwzględnieniem struktury systemu solidarnościowego.

Europejski Urząd Nadzoru Bankowego przyjmuje, że banki tworzące system solidarnościowy mogą być zwolnione przez ustawodawcę krajowego z obowiązku sporządzania indywidualnych planów naprawy²⁰. Obowiązek przygotowania grupowego planu naprawy dla wszystkich banków tworzących system solidarnościowy przenoszony jest zatem na bank zrzeszający lub jednostkę zarządzającą tym systemem. Podmioty zarządzające tymi systemami, przy opracowaniu i aktualizacji grupowego planu naprawy, powinny współpracować z bankami tworzącymi te syste-

¹⁷ Zob. ust. 33 zalecenia Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego z dnia 26 stycznia 2018 r. w sprawie ujmowania podmiotów w grupowych planach naprawy (EBA/REC/2017/02).

¹⁸ Takie rozwiązania stosowane są przez inne państwa członkowskie. Por. przepis § 19 Abs. 2 Gesetz zur Sanierung und Abwicklung von Instituten und Finanzgruppen (Sanierungs- und Abwicklungsgesetz – SAG).

¹⁹ Zob. ust. 50 zalecenia Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego z dnia 26 stycznia 2018 r. w sprawie ujmowania podmiotów w grupowych planach naprawy (EBA/REC/2017/02).

²⁰ Por. Europejski Urząd Nadzoru Bankowego, *Single Rulebook Q&A, Question ID: 2015_2080 (25/11/2016)*.

my. W stosunku do podmiotów o istotnym znaczeniu dla grupy można wprowadzić zindywidualizowany scenariusz²¹. Jeżeli jednak główne linie biznesowe i funkcje krytyczne obsługiwane przez takie podmioty zostały już uwzględnione w scenariuszach grupowych, nie ma potrzeby tworzenia oddzielnych scenariuszy. Z uwagi na ich niewielki zakres działalności czy strukturę kapitałową oraz ograniczoną liczbę oddziałów, scenariusze naprawy dla banków spółdzielczych będą podobne. W związku z tym nie ma potrzeby wydzielania odrębnych scenariuszy naprawy dla każdego z banków tworzących system solidarnościowy.

Komisja Nadzoru Finansowego jest uprawniona w drodze decyzji do ograniczenia zakresu podmiotowego lub przedmiotowego grupowego planu naprawy, o którym mowa w art. 141o ust. 1 ustawy Prawo bankowe²². Komisja Nadzoru Finansowego, podejmując decyzję o ograniczeniu zakresu podmiotowego lub przedmiotowego grupowego planu naprawy dla banków zrzeszających i banków spółdzielczych, jest obowiązana uwzględnić m.in. przynależność do systemu ochrony lub do systemów, o których mowa w art. 113 ust. 7 rozporządzenia nr 575/2013²³.

Biorąc pod uwagę regułę porządku treściowego, gdzie norma szczególna uchyla normę ogólną, ograniczenie grupowego planu naprawy pod względem podmiotowym oznacza, że wybrane banki spółdzielcze lub banki zrzeszające, które tworzą system solidarnościowy, będą obowiązane do opracowania indywidualnego planu naprawy²⁴. Norma przewidująca możliwość tworzenia grupowego planu naprawy stanowi bowiem wyjątek wobec ogólnej normy wynikającej z przepisu art. 141m ust. 1 ustawy Prawo bankowe. W sytuacji ograniczenia zakresu podmiotowego grupowego planu naprawy, zastosowanie znajdzie więc norma prawna przewidująca obowiązek opracowania indywidualnego planu naprawy. Podobny wniosek, jako *argumentum a simili*, można wywieść z analizy przepisów dyrektywy BRR. Zgodnie z art. 7 ust. 2 tej dyrektywy, właściwe organy mogą zobowiązać jednostki zależne do sporządzenia i przedłożenia planów naprawy na poziomie indywidualnym. W związku z tym ograniczenie grupowego planu naprawy nie musi powodować wyłączenia danego banku z grupowego planu naprawy, lecz zobowiązuje ten bank do opracowania własnego planu naprawy, o którym mowa w art. 141m ust. 1 ustawy Prawo bankowe. Z uwagi zatem na możliwą upadłość banku, a także charakter jego działalności i profil ryzyka, Komisja Nadzoru Finansowego jest uprawniona, w drodze decyzji, do nałożenia obowiązku opracowania indywidualnego planu naprawy na pojedynczy bank tworzący system solidarnościowy.

²¹ Zob. ust. 37 zalecenia Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego z dnia 26 stycznia 2018 r. w sprawie ujmowania podmiotów w grupowych planach naprawy (EBA/REC/2017/02).

²² Zob. art. 141p ust. 1 ustawy Prawo bankowe.

²³ Zob. art. 4 ust. 1 dyrektywy BRR.

²⁴ Na temat reguły *lex specialis derogat legi generali*, a więc reguły porządku treściowego zob. B. Wojciechowski, *Reguły kolizyjne i inferencyjne w interpretacji prawa administracyjnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 4, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2012, s. 436–437.

W odniesieniu do banków, wobec których Komisja Nadzoru Finansowego nie podjęła decyzji, o której mowa w przepisie art. 141p ust. 1 ustawy Prawo bankowe, ich sytuacja i możliwe scenariusze naprawy powinny być ujęte skrótowo w grupowym planie naprawy. Wobec powyższego, grupowy plan naprawy nie musi zawierać szczegółowego planu naprawy dla każdego banku objętego takim planem. Ponadto bank nie objęty ograniczeniem podmiotowym nie jest obowiązany do opracowania indywidualnego planu naprawy. Z uwagi na podobny rodzaj i zakres działalności banków spółdzielczych, a także ograniczoną strukturę kapitałową i organizacyjną scenariusze naprawy, o czym już powiedziano, są zbieżne. Banki spółdzielcze mają bowiem ograniczone możliwości stosowania autonomicznych środków naprawczych. W związku z tym, sanacja banku spółdzielczego nie jest możliwa bez pomocy instytucjonalnego systemu ochrony lub zrzeszenia zintegrowanego. Scenariusz naprawy dla takich systemów tworzy bank zrzeszający lub jednostka nim zarządzająca. Ewentualne wyznaczenie oddzielnych scenariuszy dla danego banku powinno być dokonane z uwzględnieniem scenariuszy ogólnogrupowych. Oddzielne scenariusze naprawy mogą dotyczyć jedynie banków, których upadłość mogłaby wpłynąć na stabilność rynku finansowego lub gospodarkę narodową. Większość banków spółdzielczych, tworzących systemy ochrony, takiego kryterium nie spełnia. Nie ma więc potrzeby tworzenia dla nich oddzielnych scenariuszy sanacji w ramach grupowego planu naprawy, a tym bardziej nakładania obowiązku opracowania indywidualnego planu naprawy.

Jeżeli sytuacja kryzysowa dotyczy istotnej części systemu ochrony, wówczas uruchomiony może zostać grupowy plan naprawy. W innym wypadku doszłoby do sprzeczności prakseologicznej norm prawnych. Konieczność zindywidualizowanego traktowania każdego z banków tworzących system solidarnościowy niweczyłoby sens normy wynikającej z przepisu art. 22a ust. 1, a także art. 22q ust. 1 ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych. Systemy solidarnościowe ustanawia się bowiem w celu zapewnienia płynności i wypłacalności każdego jego uczestnika na zasadach określonych w ustawie o funkcjonowaniu banków spółdzielczych i w umowie tworzącej taki system. Zarówno w systemie ochrony instytucjonalnej, jak i zrzeszeniu zintegrowanym, tworzy się fundusze pomocowe. W myśl przepisu art. 22g ust. 1 wspomnianej ustawy, w banku zrzeszającym albo jednostce zarządzającej tworzy się fundusz pomocowy w celu zapewnienia środków na finansowanie zadań systemu ochrony w zakresie pomocy finansowej dla uczestników systemu ochrony mającej na celu poprawę ich wypłacalności i zapobieżenie upadłości. Z kolei, w banku zrzeszającym, stosownie do art. 22s ust. 1 tej ustawy, fundusz pomocowy służy zapewnieniu środków na finansowanie zadań zrzeszenia zintegrowanego w zakresie pomocy finansowej dla uczestników zrzeszenia zintegrowanego mającej na celu poprawę ich wypłacalności i zapobieżenie upadłości. Brak możliwości wsparcia finansowego wybranych uczestników systemu solidarnościowego może wskazywać na kryzys całego systemu. Wówczas zaktualizuje się obowiązek aktualizacji lub uruchomienia grupowego planu naprawy.

2. Przesłanki uruchomienia grupowego planu naprawy dla systemów solidarnościowych banków spółdzielczych

Ustawodawca nie odnosi się wprost do przesłanek uruchomienia grupowego planu naprawy. W przepisie art. 141m ust. 3 pkt 2 ustawy Prawo bankowe wskazuje jedynie na przesłanki uruchomienia indywidualnego planu naprawy. Jak już wyżej wskazano, objęcie danego banku grupowym planem naprawy skutkuje brakiem obowiązku opracowania indywidualnego planu naprawy. Bank objęty grupowym planem naprawy jest elementem większej struktury organizacyjnej, a więc systemu solidarnościowego. Brak przepisów o charakterze szczególnym w stosunku do przepisu art. 141m ust. 3 pkt 2 ustawy Prawo bankowe powoduje, że wspomniany przepis należy stosować *mutatis mutandis* do grupy banków tworzących system solidarnościowy.

W związku z tym obligatoryjną przesłanką uruchomienia grupowego planu naprawy, w myśl odpowiednio stosowanego art. 141m ust. 3 pkt 2 ustawy Prawo bankowe, będzie przekroczenie wskaźników ilościowych lub jakościowych określających sytuację finansową takiego systemu. Przekroczenie wskaźników ilościowych lub jakościowych określających sytuację finansową przez bank będący członkiem systemu solidarnościowego nie może zatem powodować uruchomienia grupowego planu naprawy. Odmienne podejście nie wydaje się poprawne. Przyjęcie innego stanowiska niż zaprezentowane nie jest również uzasadnione z punktu widzenia reguł wykładni celowościowo-funkcjonalnej. Przekroczenie wskaźników ilościowych lub jakościowych określających sytuację finansową przez pojedynczy bank nie może wpływać na sytuację całego systemu solidarnościowego. Takie rozumowanie powodowałoby, że w przypadku systemów solidarnościowych, obejmujących wiele banków spółdzielczych, grupowy plan naprawy wdrożony musiałby być nieprzerwanie²⁵. Byłoby to niecelowe z punktu widzenia celów nadzoru sprawowanego przez Komisję Nadzoru Finansowego²⁶. Uruchamianie grupowego planu naprawy każdorazowo w sytuacji przekroczenia wskaźników ilościowych lub jakościowych przez konkretny bank tworzący system solidarnościowy miałyby negatywny wpływ na prawidłowe funkcjonowanie rynku bankowego, jego stabilność, bezpieczeństwo oraz przede wszystkim zaufanie do tego rynku. Mogłoby to powodować także konieczność wszczęcia postępowania w sprawie przymusowej restrukturyzacji lub postępowania upadłościowego w stosunku do banku będącego członkiem systemu ochrony lub zrzeczenia zintegrowanego.

²⁵ Zgodnie z Informacją Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego o sytuacji banków spółdzielczych i zrzeszających w 2017 r. (maj 2018 r.), na koniec 2017 r. działały 553 banki spółdzielcze, z czego 352 było zrzeszonych w BPS SA w Warszawie, a 199 w SGB-Banku SA w Poznaniu. Spośród 553 banków spółdzielczych 488 banków było uczestnikami instytucjonalnych systemów ochrony (292 ze zrzeczenia BPS, 196 ze zrzeczenia SGB). Poza IPS funkcjonowało 65 banków spółdzielczych. Banki należące do instytucjonalnych systemów ochrony skupiały 88,2% wszystkich banków spółdzielczych i dysponowały 80,5% aktywów sektora.

²⁶ Zob. art. 2 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 621).

Zastosowanie wybranego scenariusza naprawy wobec określonych banków spółdzielczych tworzących system solidarnościowy nie oznacza uruchomienia grupowego planu naprawy. Podjęcie określonych czynności przez bank spółdzielczy może wynikać zarówno z nakazu organu zarządzającego systemem ochrony, jak i decyzji Komisji Nadzoru Finansowego. Jak już wspomiano, jednostka zarządzająca systemem solidarnościowym, zgodnie z art. 22j ust. 1 ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, może nakazać uczestnikowi takiego systemu zaprzestanie działań naruszających prawo lub postanowienia umowy systemu ochrony oraz wezwać uczestnika systemu ochrony do usunięcia stwierdzonych uchybień w wyznaczonym terminie. Ponadto Komisja Nadzoru Finansowego w toku sprawowanego nadzoru może zastosować określone środki prawne wspomagające realizację określonych czynności prawnych lub faktycznych.

Fakultatywną przesłanką podjęcia działań określonych w grupowym planie naprawy może być decyzja banku zrzeszającego lub jednostki zarządzającej systemem ochrony. Zgodnie z przepisem art. 141s ust. 1 ustawy Prawo bankowe, który odnosi się do indywidualnych planów naprawy, bank może podjąć działania określone w planie naprawy, pomimo nieosiągnięcia poziomów wskaźników, o których mowa w art. 141m ust. 3 pkt 2 tej ustawy. W takim przypadku zarząd banku podejmuje uchwałę o podjęciu takich działań i niezwłocznie przekazuje ją, wraz z uzasadnieniem, Komisji Nadzoru Finansowego. Pomimo zaistnienia przesłanek skutkujących uruchomieniem grupowego planu naprawy, Komisja Nadzoru Finansowego jest uprawniona, w myśl przepisu art. 141s ust. 2 ustawy Prawo bankowe, do udzielenia zgody na odstąpienie od podjęcia działania określonego w tym planie. Zgoda, o której mowa, może być wydana, o ile odstąpienie od działania określonego w planie nie wpłynie negatywnie na ostrożne i stabilne zarządzanie bankiem.

Podsumowanie

Istnienie systemów solidarnościowych banków spółdzielczych powoduje konieczność zindywidualizowanego podejścia w zakresie uprawnień i obowiązków związanych z ich tworzeniem i funkcjonowaniem. Przejawem szczególnego podejścia do systemów solidarnościowych, w tym systemu ochrony instytucjonalnej i zrzeszenia zintegrowanego, jest możliwość tworzenia planów naprawy dla tych systemów. Obowiązek opracowania grupowego planu naprawy zastępuje wówczas obowiązki w zakresie indywidualnych planów naprawy ciążące na bankach tworzących system solidarnościowy.

Istotą grupowego planu naprawy jest ochrona systemu solidarnościowego na wypadek znaczącego pogorszenia się jego sytuacji finansowej, zagrożenia stabilności finansowej, trudnej sytuacji makroekonomicznej lub innych zdarzeń mających negatywny wpływ na rynek finansowy. Grupowy plan naprawy stanowi więc plan dla systemu solidarnościowego traktowanego jako całość organizacyjno-kapitałowa. Odzwierciedleniem tego jest struktura grupowego planu naprawy. Plan, o którym

mowa, obejmuje identyfikację funkcji krytycznych realizowanych przez system solidarnościowy oraz proces planowania działań naprawczych tego systemu i banków go tworzących. Scenariusze naprawy dla banków tworzących system solidarnościowy powinny być ujęte w sposób skrótowy z uwzględnieniem modelu działania całego systemu. Grupowy plan naprawy nie stanowi zatem sumy pojedynczych planów naprawy banków tworzących system solidarnościowy. Pogorszenie się sytuacji finansowej wybranego banku tworzącego system solidarnościowy nie powoduje obowiązku uruchomienia grupowego planu naprawy. Obowiązek wdrożenia scenariusza naprawy banku, będącego członkiem systemu solidarnościowego, spoczywa wówczas na jednostce zarządzającej tym systemem. W tym zakresie istotne może okazać się ścisłe powiązanie działań podejmowanych przez jednostkę zarządzającą i środków nadzoru stosowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego.

Bibliografia

Wydawnictwa zwarte

Burzyńska M., *Instytucjonalny System Ochrony. Pierwsze doświadczenia europejskie*, „Monitor Prawa Bankowego” 2016, nr 1.

Kunkiel-Kryńska A., *Metody harmonizacji prawa konsumenckiego w Unii Europejskiej i ich wpływ na procesy implementacyjne w państwach członkowskich*, Warszawa 2013.

Mroczkowski R., *System ochrony instytucjonalnej. Szanse i zagrożenia dla banków spółdzielczych w Polsce*, „Monitor Prawa Bankowego” 2015, nr 5.

Piechocka-Kałużna A., *Zalety i wady wprowadzenia systemu ochrony w sektorze banków spółdzielczych w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 4.

Półtorak N., *Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej w postępowaniach krajowych*, Warszawa 2010.

Stern T., *Regulating Liquidity Risks within „Institutional Protection Schemes”*, „Beijing Law Review” 2014, nr 5.

Theissen R., *EU Banking Supervision*, The Hague 2014.

Wojciechowski B., *Reguły kolizyjne i inferencyjne w interpretacji prawa administracyjnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 4, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2012.

Akty prawne

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1876 ze zm.).

Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 613 ze zm.).

Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 621).

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 (Dz. Urz. UE L 173, s. 190).

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 lipca 2016 r. w sprawie planu naprawy banku oraz grupowego planu naprawy (Dz.U. z 2016 r. poz. 1112).

Dokumenty prawne

Europejski Urząd Nadzoru Bankowego, *Raport końcowy z dnia 1 listopada 2017 r. dotyczący zaleceń w sprawie ujmowania podmiotów w grupowych planach naprawy* (EBA/Rec/2017/02).

Europejski Urząd Nadzoru Bankowego, *Raport z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie stosowania uproszczeń w zakresie obowiązków i zwolnień związanych z planami naprawy i planami przymusowej restrukturyzacji* (ang. *Report on the application of simplified obligations and waivers in recovery and resolution planning*).

Europejski Urząd Nadzoru Bankowego, *Single Rulebook Q&A*, Question ID: 2015_2080 (25/11/2016).

Europejski Urząd Nadzoru Bankowego, *Zalecenie z dnia 26 stycznia 2018 r. w sprawie ujmowania podmiotów w grupowych planach naprawy* (EBA/REC/2017/02).

Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Informacja o sytuacji banków spółdzielczych i zrzeszających w 2017 r.*, Warszawa maj 2018 r.