

Rozdział I. Istota i fazy przymusowej restrukturyzacji banku

§ 1. Uwagi wstępne

Niniejszy rozdział ma charakter wprowadzający do problematyki środków przymusowej restrukturyzacji banku. Uwagi nakreślone w rozdziale stanowią tło dla szczegółowych analiz związanych z konstrukcją tych środków przeprowadzonych w kolejnych rozdziałach. Celem rozdziału jest ukazanie podstawowych prawidłowości rządzących przymusową restrukturyzacją banku i stosowaniem w jej ramach odpowiednich środków prawnych. Istotnym zamierzeniem badawczym jest również przedstawienie czynników o charakterze normatywnym, które kształtują proces podejmowania decyzji przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Ocena tych czynników i skutków z nich wynikających wpływa bowiem na prawne i faktyczne możliwości wydania decyzji związanych z przymusową restrukturyzacją banku.

Pewne trudności związane z badaniami nad przymusową restrukturyzacją wynikają również z braku spójnego aparatu pojęciowego. Niewątpliwie trudności terminologiczne wynikają z nowości podejmowanej problematyki, a co za tym idzie – skromnej literatury przedmiotu w tym zakresie. W niniejszym rozdziale dokonano więc wstępnych ustaleń terminologicznych. Pozwoli to na prowadzenie dalszego wywodu w sposób ujednolicony pod względem pojęciowym.

Punktem wyjścia do analizy istoty przymusowej restrukturyzacji banku jest przedstawienie podstawowych cech konstrukcyjnych i celów przymusowej restrukturyzacji. Prawidłowe zaprezentowanie omawianego zagadnienia nie jest możliwe bez analizy statusu organu prowadzącego przymusową restrukturyzację banku. Status tego organu rzutuje bowiem na rezultaty związane ze stosowaniem omawianych przepisów ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym.

Kolejno przedmiotem badań uczyniono fazy przymusowej restrukturyzacji banku. Należy podkreślić, że przymusowa restrukturyzacja banku sta-

nowi proces szczegółowo zaplanowany i uzasadniony pod względem prawnym i ekonomicznym. Dzieli się on na trzy zasadnicze fazy. Pierwszą z faz jest planowanie i przygotowanie przymusowej restrukturyzacji banku. Wszczęcie przymusowej restrukturyzacji, i zastosowanie w jej ramach określonych środków, nie jest bowiem możliwe bez fazy planowania i przygotowania. Faza ta będzie w konsekwencji rzutowała na przebieg przymusowej restrukturyzacji banku.

Drugą z faz jest wszczęcie i prowadzenie przymusowej restrukturyzacji wobec banku. W związku z tym nacisk należy położyć na przesłanki wszczęcia przymusowej restrukturyzacji banku i kryteria wyboru środków przymusowej restrukturyzacji. Jest to kluczowe zagadnienie dla zrozumienia istoty przymusowej restrukturyzacji. Zagadnienie wszczęcia przymusowej restrukturyzacji zostało podzielone na dwie części. W pierwszej części analizie poddano okoliczności, na podstawie których Komisja Nadzoru Finansowego stwierdza zagrożenie upadłością oraz brak przesłanek wskazujących, że możliwe działania nadzorcze lub działania banku krajowego pozwolą we właściwym czasie usunąć zagrożenie upadłością. Natomiast druga część została poświęcona aspektom materialnoprawnym wydania przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny decyzji w przedmiocie wszczęcia przymusowej restrukturyzacji. Część ta odnosi się także do zagadnienia kryteriów wyboru środków przymusowej restrukturyzacji. Analizom zawartym w drugiej części rozdziału towarzyszy przybliżenie uregulowań o charakterze formalnoprawnym obejmujących postępowanie w przedmiocie wydania i doręczenia decyzji o wszczęciu przymusowej restrukturyzacji i zastosowaniu odpowiednich środków prawnych.

Następnie omówiono skutki prawne związane z wszczęciem przymusowej restrukturyzacji wobec banku krajowego. Określone normatywnie konsekwencje, zachodzące po wszczęciu przymusowej restrukturyzacji w stosunku do banku, jego akcjonariuszy lub członków oraz wierzycieli i dłużników, istotnie wpływają na zapewnienie skuteczności i efektywności procesu przymusowej restrukturyzacji. Na koniec została omówiona ostatnia z trzech faz przymusowej restrukturyzacji, a więc zakończenie przymusowej restrukturyzacji banku. Przeprowadzenie badań w przedstawionym wyżej układzie stanowi, jak już wskazano, podstawę dla dalszych analiz poświęconych środkom przymusowej restrukturyzacji banku.

§ 2. Istota i cele przymusowej restrukturyzacji banku

Poszukując istoty i uzasadnienia dla wprowadzenia reżimu przymusowej restrukturyzacji banków do polskiego porządku prawnego, należy wskazać na jej podstawowe cechy konstrukcyjne. Cechy, o których mowa, są nierozłącznie związane z celami przymusowej restrukturyzacji określonymi w przepisie art. 66 BankFGwU¹. Cele te wskazują także na pożądaną przez prawodawcę kierunek wykładni przepisów ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym².

Pierwszą cechą konstrukcyjną jest charakter postępowania, w którym prowadzi się przymusową restrukturyzację banku. Postępowanie, w którym zapadają rozstrzygnięcia w ramach przymusowej restrukturyzacji banku, jest bowiem administracyjnym postępowaniem jurysdykcyjnym. Postępowanie w przedmiocie przymusowej restrukturyzacji prowadzone jest przez organ administracji publicznej³. Organem odpowiedzialnym za przeprowadzenie przymusowej restrukturyzacji banku, w myśl art. 65 BankFGwU, jest Bankowy Fundusz Gwarancyjny⁴. Podstawową formą działania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego są indywidualne akty administracyjne, a więc przede wszystkim decyzje administracyjne. W polskim porządku prawnym nie została skonstruowana definicja legalna decyzji administracyjnej. W nauce decyzja administracyjna jest określana jako indywidualny akt administracyjny o charakterze zewnętrznym i władczym⁵. Decyzje Bankowego Funduszu Gwarancyjnego

¹ Obszernie o celach przymusowej restrukturyzacji *M. Burzyńska*, Cele restrukturyzacji spółdzielni prowadzących działalność depozytowo-kredytową w Polsce, *Monitor Prawa Bankowego* 2014, Nr 9, s. 76 i n.

² Zob. *Z. Ziemiński*, O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa, *PiP* 1987, Nr 12, s. 17; *D. Wojtczak-Samoraj*, Cele unijnego prawa rynku finansowego, [w:] *W. Miemieć, K. Sawicka* (red.), *Instytucje prawnofinansowe*, s. 576 i n.

³ Istotą tego postępowania jest wiążące określenie, na podstawie norm prawa administracyjnego materialnego, sytuacji prawnej imiennie oznaczonego adresata. Zob. szerzej *T. Kiełkowski*, Czy organy administracji publicznej rozstrzygają sprawy cywilne, *PiP* 1997, Nr 8, s. 86–87; *B. Adamiak*, [w:] *B. Adamiak, J. Borkowski*, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2015, s. 96–97.

⁴ Zob. art. 65 BankFGwU w zw. z art. 100 BankFGwU. Szerzej o statusie organu przymusowej restrukturyzacji zob. uwagi zawarte w § 3 niniejszego rozdziału.

⁵ Na temat pojęcia decyzji administracyjnej zob. bliżej *J. Starościami*, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 163; *J. Borkowski*, *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970, s. 92; *W. Dawidowicz*, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1980, s. 46; *W. Jakimowicz*, *Problem*

powinny być zatem oparte na właściwej podstawie prawnej wyprowadzonej z powszechnie obowiązujących przepisów prawa materialnego. W ten sposób wspomniany organ rozstrzyga sprawę administracyjną oraz w sposób jednostronny określa prawa i obowiązki konkretnego banku⁶. Bankowy Fundusz Gwarancyjny, wydając decyzję o wszczęciu przymusowej restrukturyzacji i zastosowaniu określonych środków prawnych, tworzy stosunki o charakterze administracyjnoprawnym⁷. W stosunku administracyjnoprawnym występuje bowiem jednostka orzekająca władczo o prawach i obowiązkach podmiotu administrowanego⁸. Charakter postępowań prowadzonych przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny i wydawanych w ramach tych postępowań decyzji administracyjnych jest związany z cechą przymusowości restrukturyzacji banku. Wszczęcie przymusowej restrukturyzacji dokonuje się bowiem bez zgody banku lub jego akcjonariuszy bądź członków, a także wierzycieli lub dłużników. Również zastosowanie środków przymusowej restrukturyzacji odbywa się bez konieczności uzyskania zgody wskazanych podmiotów⁹. Bank w restrukturyzacji oraz jego akcjonariusze bądź członkowie, a także wierzyciele lub dłużnicy są obowiązani podporządkować się władztwu administracyjnemu, którym dysponuje Bankowy Fundusz Gwarancyjny¹⁰.

Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako osoba prawna działa przez swoje organy. Jego organami jest Rada oraz Zarząd¹¹. Ostatni z wymienionych orga-

definiowania pojęcia decyzji administracyjnej, PS 2000, Nr 10, s. 42; K. Ziemiński, Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji, Poznań 2005, s. 157 i n.

⁶ Zob. T. Kielkowski, Czy organy administracji publicznej, s. 90.

⁷ Obszernie o pojęciu stosunku administracyjnoprawnego: E. Iserzon, Uwagi o kryterium stosunku administracyjnoprawnego (Próba rewizji), PiP 1965, Nr 11, s. 663 i n.; Z. Ziemiński, O metodzie analizowania „stosunku prawnego”, PiP 1967, Nr 2, s. 200; E. Iserzon, J. Starościk, Stosunek administracyjnoprawny, [w:] T. Rabska, J. Łętowski (red.), System prawa administracyjnego, t. 3, Ossolineum 1978, s. 5 i n.; Z. Leoński, Stosunek administracyjnoprawny, [w:] Z. Leoński (red.), Zarys prawa administracyjnego, Poznań 1985, s. 32 i n.; R. Hauser, Stosunek administracyjnoprawny, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System Prawa Administracyjnego, t. 1, Instytucje prawa administracyjnego, Warszawa 2015, s. 199 i n.

⁸ W stosunku administracyjnoprawnym można więc wyróżnić po jednej stronie podmiot administrujący, a po drugiej podmiot administrowany. Zob. bliżej E. Iserzon, Uwagi o kryterium, s. 665, a także R. Hauser, Stosunek administracyjnoprawny, s. 202 i przywołana tam literatura.

⁹ Zob. art. 174 ust. 1, art. 192 ust. 1, art. 201 ust. 1, a także art. 229 ust. 1 BankFGwU.

¹⁰ Zob. szerzej na temat władztwa administracyjnego J. Borkowski, Pojęcie władztwa administracyjnego, A UW PPIA 1972, Nr 167; M. Kamiński, Władztwo administracyjne jako paradygmatyczna konstrukcja pojęciowa nauki prawa administracyjnego, [w:] J. Łukasiewicz (red.), Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium, Rzeszów 2012, s. 218.

¹¹ Zob. art. 6 ust. 1 BankFGwU.

nów kieruje działalnością Bankowego Funduszu Gwarancyjnego i reprezentuje go na zewnątrz¹². Członków Zarządu powołuje i odwołuje Rada¹³. W skład Zarządu wchodzi od trzech do pięciu członków, w tym Prezes Zarządu i jego Zastępca¹⁴. Zarząd może być więc uznany za organ kolegialny¹⁵. Wobec powyższego sposobem zapadania rozstrzygnięć tego organu będzie uchwała¹⁶. W postępowaniu obejmującym przymusową restrukturyzację banku Bankowy Fundusz Gwarancyjny będzie zatem występował za pośrednictwem jednego z organów, czyli Zarządu. Oznacza to, że Zarząd będzie, zgodnie z tzw. teorią organów, objawiał wolę Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w sprawach dotyczących przymusowej restrukturyzacji banku¹⁷.

Ustawodawca w przepisie art. 11 ust. 4 BankFGwU zawarł zamknięty katalog decyzji, które zapadają w formie uchwały Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Decyzje podejmowane w formie uchwały przesadzają o kierunku przymusowej restrukturyzacji prowadzonej wobec banku. W takiej formie podejmowanych jest dwadzieścia sześć rodzajów rozstrzygnięć¹⁸.

¹² Zob. art. 11 ust. 1 BankFGwU.

¹³ Zob. art. 10 ust. 2 BankFGwU.

¹⁴ Zob. art. 10 ust. 1 BankFGwU.

¹⁵ Na temat kwestii kolegialności organu administracji publicznej zob. E. Iserzon, [w:] E. Iserzon, J. Starościak, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze, Warszawa 1970, s. 74; M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Rodzaje jednostek organizacyjnych w systemie administracji publicznej, [w:] M. Wierzbowski (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2015, s. 94.

¹⁶ W tym zakresie należy *mutatis mutandis* odwołać się do dorobku nauki prawa rynku finansowego. Zob. szerzej B. Wojno, [w:] M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda (red.), Prawo rynku kapitałowego. Komentarz, Warszawa 2014, s. 1411–1412 i przywołana tam literatura zagadnienia.

¹⁷ Z tego punktu widzenia niezrozumiałe, i oczywiście błędne, wydaje się stanowisko zawarte w opinii Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego do projektu ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji z 16.4.2015 r., Bo-60-4/15, s. 5, gdzie wskazuje się, że „doprecyzowania wymaga zagadnienie organu prowadzącego przymusową restrukturyzację, gdyż w tym zakresie projekt jest niekonsekwentny (...) jako organ przymusowej restrukturyzacji ustanawia się Fundusz (...). Natomiast w art. 11 ust. 4, w którym wymienione zostały rodzaje decyzji podejmowanych w związku z przymusową restrukturyzacją, jako organ je wydający wskazano Zarząd Funduszu”. Na temat teorii organów zob. szerzej J. Frąckowiak, Elementy konstrukcji osoby prawnej, [w:] M. Saffjan (red.), System Prawa Prywatnego, t. 1, Prawo cywilne – część ogólna, Warszawa 2012, s. 1143; S. Sołtyński, P. Moskwa, Konsekwencje teorii organów i przedstawicielstwa organizacyjnego, [w:] S. Sołtyński (red.), System Prawa Prywatnego, t. 17B, Prawo spółek kapitałowych, Warszawa 2016, s. 545 i podana tam literatura. Por. także P. Zawadzka, Komentarz do art. 11 BankFGwU, [w:] P. Zawadzka, P. Zimmerman, R. Sura (red.), Ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji. Komentarz, Warszawa 2017.

¹⁸ Zob. art. 11 ust. 4 pkt 1–26 BankFGwU.

Można tu przykładowo wskazać najważniejsze decyzje, które zapadają w formie uchwały Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego:

- 1) decyzja w sprawie wszczęcia przymusowej restrukturyzacji;
- 2) decyzja w sprawie prewencyjnego umorzenia lub konwersji instrumentów kapitałowych;
- 3) decyzja w sprawie środków niezbędnych do usunięcia przeszkód uniemożliwiających lub utrudniających przeprowadzenie przymusowej restrukturyzacji;
- 4) decyzja w sprawie zastosowania środków przymusowej restrukturyzacji;
- 5) decyzja w sprawie likwidacji podmiotu rezydualnego¹⁹;
- 6) decyzja w sprawie zwrotnego przeniesienia przedsiębiorstwa banku, wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań lub praw udziałowych.

Punkt odniesienia dla administracyjnych postępowań jurysdykcyjnych stanowią przepisy ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego. Jak wskazuje bowiem przepis art. 11 ust. 5 BankFGwU, w zakresie nieuregulowanym w ustawie o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym do wyżej wspomnianych decyzji stosuje się odpowiednio przepisy kodeksowe. Normy procesowe wynikające z Kodeksu postępowania administracyjnego znajdują zastosowanie w postępowaniach dotyczących spraw określonych w przepisie art. 11 ust. 4 BankFGwU na zasadzie *legi generalis*. Ustalenie źródeł norm prawnych regulujących postępowanie, w którym zapadają rozstrzygnięcia w ramach przymusowej restrukturyzacji, należy więc rozpocząć od przepisów ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Podstawą dalszych ustaleń walidacyjnych będą zatem przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. W konsekwencji postępowanie, w którym zapadają rozstrzygnięcia w ramach przymusowej restrukturyzacji, należy zakwalifikować do kategorii odrębnych, czyli szczególnych postępowań administracyjnych²⁰.

Jednak w ustawie o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym zawarte są normy wyłączające stosowanie niektórych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Wśród wielu szczególnych norm procesowych, które można wyinterpretować z przepisu art. 11 ust. 5 BankFGwU, należy wskazać

¹⁹ Przez termin „podmiot rezydualny”, zgodnie z art. 2 pkt 42 BankFGwU, należy rozumieć bank w restrukturyzacji, wobec którego Bankowy Fundusz Gwarancyjny podjął decyzję o likwidacji lub wystąpił z wnioskiem o ogłoszenie jego upadłości.

²⁰ Na temat odrębnych postępowań administracyjnych zob. szerzej T. Woś, Kategorie postępowań jurysdykcyjnych, [w:] T. Woś (red.), Postępowanie administracyjne, Warszawa 2015, s. 84–87.

trzy zasadnicze. Po pierwsze, w omawianych postępowaniach nie znajdują zastosowania przepisy dotyczące zasady czynnego udziału strony²¹. Bank nie może więc brać czynnego udziału w tych postępowaniach. Przed wydaniem i doręceniem decyzji nie może wypowiedzieć się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań²². Po drugie, decyzje zapadające w tym zakresie są ostateczne i podlegają natychmiastowemu wykonaniu²³. Po trzecie, i wydaje się najistotniejsze, od tych decyzji nie przysługuje prawo do wniesienia odwołania²⁴. Oznacza to, że w postępowaniach w przedmiocie wszczęcia przymusowej restrukturyzacji, prewencyjnego umorzenia lub konwersji instrumentów kapitałowych oraz zastosowania środków przymusowej restrukturyzacji, została wyłączona zasada czynnego udziału strony oraz zasada dwuinstancyjności. Specyfika reżimu postępowań w tych sprawach będzie przedmiotem szczegółowej analizy w dalszej części rozdziału²⁵.

Drugą cechą konstrukcyjną przymusowej restrukturyzacji banku jest jej alternatywność wobec sądowego postępowania upadłościowego. Przymusowa restrukturyzacja może być wszczęta wobec banku zamiast postępowania upadłościowego²⁶. Po stwierdzeniu przez Komisję Nadzoru Finansowego, że bank jest zagrożony upadłością, a potencjalne działania nadzorcze lub działania banku nie pozwolą we właściwym czasie usunąć tego zagrożenia, może zostać podjęta decyzja o wszczęciu przymusowej restrukturyzacji²⁷. Decyzję w tym zakresie, jak już wspomniano, wydaje Bankowy Fundusz Gwarancyjny²⁸. Wszczęcie przymusowej restrukturyzacji nie powoduje spełnienia warunku koniecznego do wypłaty środków objętych ochroną gwarancyjną²⁹. Stanowi to swego rodzaju ostateczność z punktu widzenia stabilności systemu finansowego. W przypadku banku warunek gwarancji spełnia się, gdy Komisja Nadzoru Finansowego wydaje decyzję o zawieszeniu jego działalności i występuje do właściwego sądu z wnioskiem o ogłoszenie upadłości³⁰. Analizowana

²¹ Zob. art. 11 ust. 5 BankFGwU w zw. z art. 10 KPA.

²² Zob. art. 10 § 1 KPA.

²³ Zob. art. 11 ust. 10 BankFGwU.

²⁴ Zob. szerzej art. 127 KPA, a także uwagi zawarte w § 6 niniejszego rozdziału.

²⁵ Zob. w tej sprawie uwagi zawarte w § 6 niniejszego rozdziału.

²⁶ Szerzej na ten temat *J. Beldowski, D. Prokop*, *Koncepcja resolution regime w Unii Europejskiej i w Polsce*, *Bezpieczny Bank 2011*, Nr 2, s. 9 i n.

²⁷ Zob. art. 101 ust. 1 BankFGwU.

²⁸ Na temat reguł związanych ze wszczęciem przymusowej restrukturyzacji banku zob. szerzej uwagi zwarte w § 5 niniejszego rozdziału.

²⁹ Zob. art. 2 pkt 57 lit. a BankFGwU.

³⁰ Na ten temat zob. szerzej uwagi zawarte w § 5 niniejszego rozdziału.

cecha przymusowej restrukturyzacji jest więc immanentnie związana z celem ochrony środków publicznych, o którym mowa w art. 66 pkt 2 BankFGwU³¹. W przypadku upadłości banku o istotnym znaczeniu systemowym koszt wypłaty środków objętych ochroną gwarancyjną mogłyby przekroczyć wartość środków zgromadzonych w funduszu gwarancyjnym banków³². Ustawodawca w takiej sytuacji dopuszcza jednak możliwość udzielania Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu kredytu krótkoterminowego przez Narodowy Bank Polski³³. Niemniej udzielenie takiego kredytu należy uznać za sytuację nadzwyczajną, podyktowaną ochroną krajowego systemu finansowego. Nadużywanie tego rodzaju uprawnień przez Narodowy Bank Polski mogłoby okazać się niezgodne z normą wynikającą z art. 123 ust. 1 TFUE³⁴. Jak widać, model przymusowej restrukturyzacji banku, uregulowany przepisami ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, został oparty na koncepcji tzw. *special resolution regime*. Przez to pojęcie rozumie się specjalny, pozasądowy reżim uporządkowanej restrukturyzacji lub likwidacji banku³⁵. *Special resolution regime*, w przeciwieństwie do sądowego postępowania upadłościowego, pozwala

³¹ Dodatkowo omawiana cecha sprzyja celowi w postaci ochrony deponentów. Chodzi tu jednak wyłącznie o deponentów, których środki przekraczają kwotę środków objętych ochroną gwarancyjną, a więc równowartość 100 tys. euro. Zob. art. 66 pkt 4 BankFGwU w zw. z art. 24 ust. 1 BankFGwU.

³² Kwestia ta jest podkreślana w uzasadnieniu do projektu ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym z 27.1.2016 r., druk Nr 215, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=215>, s. 57 (dostęp: 15.4.2017 r.).

³³ Zob. bliżej art. 306 BankFGwU.

³⁴ Szerzej na temat tego problemu zob. *M. Szydło*, Opinia prawna Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu z 24.2.2016 r. o projekcie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (druk sejmowy Nr 215), s. 16, a także Europejski Bank Centralny, Raport o konwergencji. Czerwiec 2014, Frankfurt 2014, s. 43.

³⁵ Zob. bliżej *P. Brierley*, The UK Special Resolution Regime for Failing Banks in an International Context', Financial Stability Paper 5, London 2009; *M. Čihák, E. Nier*, The Need for Special Resolution Regimes for Financial Institutions – The Case of the European Union, International Monetary Fund Working Paper 2009, No. 200, s. 3–4; *S. Claessens, R.J. Herring, D. Schoenmaker, K.A. Summe*, A safer World Financial System. Improving the Resolution of Systematic Institutions, Geneva Reports on the World Economy 12, Geneva 2010; *J. Beldowski, D. Prokop*, Koncepcja resolution regime, s. 7. W literaturze zagranicznej na określenie *special resolution regime* bywają używane również takie nazwy, jak: *orderly resolution regime, orderly bankruptcy, orderly liquidation*. Zob. *R. Cohen, M. Goldstein*, The Case for an Orderly Resolution Regime for Systemically Important Financial Institutions, Pew Financial Reform Task Force, Briefing Paper 2009, No. 13; *T. Cohen*, Orderly Liquidation Authority. A New Insolvency Regime to Address Systemic Risk, Richmond Law Review, 2011, vol. 45, No. 4, s. 1143 i n.; *M. Saldaña*, Parallel Regimes. Bankruptcy and Dodd-Frank's Orderly Liquidation Authority, Review of Banking & Financial Law 2012, vol. 31, s. 531 i n.

przede wszystkim na szybkie i uproszczone proceduralnie przeprowadzenie zmian struktur organizacyjnych i kapitałowych banku znajdującego się w stanie zagrożenia upadłością. Głównym celem reżimu przymusowej restrukturyzacji jest więc minimalizacja negatywnych skutków wywołanych stanem zagrożenia upadłością. Chodzi tu przede wszystkim o ochronę stabilności systemu finansowego, a także ochronę środków publicznych przed nadmiernym wydatkowaniem w celu ratowania banku zagrożonego upadłością³⁶.

Trzecią cechą przymusowej restrukturyzacji banku jest ochrona interesu publicznego. Przymusowa restrukturyzacja chroni, w przeciwieństwie do sądowego postępowania upadłościowego, interes ogólny. Decyzja w przedmiocie przymusowej restrukturyzacji jest bowiem podejmowana, jak stanowi przepis art. 101 ust. 10 BankFGwU, w interesie publicznym. Powinno być to jednak konieczne dla zapewnienia realizacji co najmniej jednego z celów przymusowej restrukturyzacji. Z kolei osiągnięcie tych celów w takim samym stopniu nie będzie możliwe w ramach sprawowanego nadzoru lub postępowania upadłościowego. Trzeba przy tym zauważyć, wnioskując *a contrario*, że podstawową funkcją postępowania upadłościowego jest funkcja windykacyjna, polegająca na dążeniu do zaspokojenia wierzycieli niewypłacalnego dłużnika³⁷. Naczelną zasadą postępowania upadłościowego jest bowiem tzw. zasada prymatu interesów wierzycieli³⁸. Natomiast jednym z nadrzędnych celów przymusowej restrukturyzacji jest ochrona stabilności finansowej³⁹. W nauce przyjmuje się, że stabilność finansowa to szczególne dobro publiczne podlegające ochronie⁴⁰. Na potrzeby niniejszej pracy można przyjąć, że jest to stan, w którym system

³⁶ Zob. Z. Sokala, Nowa Ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji – korzyści dla polskiego rynku finansowego, referat przedstawiony na V Kongresie Rynku Kapitałowego, Warszawa, dnia 30.11.2016 r., http://www.kongres-rk.pl/files/1796501313/file/3._zdzislaw_sokala.pdf, s. 3, 5 (dostęp: 15.4.2017 r.).

³⁷ Na ten temat zob. bliżej R. Adamus, [w:] A. Witosz, A.J. Witosz (red.), Prawo upadłościowe i naprawcze. Komentarz, Warszawa 2014, s. 35; S. Gurgul, Prawo upadłościowe. Prawo restrukturyzacyjne. Komentarz, Warszawa 2016, s. 11; P. Zimmermann, Prawo upadłościowe. Prawo restrukturyzacyjne. Komentarz, Warszawa 2016, s. 3–4.

³⁸ Zasada ta określana jest również mianem „zasady optymalizacji”. Tak m.in. P. Zimmermann, Prawo upadłościowe, s. 5. Co do istoty postępowania upadłościowego zob. także O. Buber, Polskie prawo upadłościowe, Warszawa 1936, s. 5.

³⁹ Zob. art. 66 pkt 1 BankFGwU. Trzeba zauważyć, że przepis art. 31 ust. 3 dyrektywy BRR zastrzega, że cele przymusowej restrukturyzacji są równie istotne. Ich wyważenia powinny dokonać organy odpowiednio do charakteru i okoliczności każdego przypadku.

⁴⁰ Zob. A. Jurkowska-Zeidler, Bezpieczeństwo rynku finansowego, s. 168.

finansowy działa prawidłowo i wypełnia w sposób trwały swoje funkcje⁴¹. Najczęściej pojęcie stabilności finansowej jest utożsamiane ze stabilnością systemu bankowego⁴². Zasadniczy wpływ na system finansowy ma bowiem działalność banków⁴³. Ochrona dobra publicznego w postaci stabilności systemu finansowego uzasadnia tym samym podejmowanie określonych działań w ramach przymusowej restrukturyzacji banku⁴⁴.

Czwartą cechą przymusowej restrukturyzacji jest możliwość zachowania ciągłości prowadzenia podstawowej działalności depozytowo-kredytowej banku. Jest to związane z celem określonym w art. 66 pkt 3 BankFGwU. W myśl tego unormowania celem przymusowej restrukturyzacji jest bowiem zapewnienie kontynuacji funkcji krytycznych realizowanych przez bank. Przez pojęcie funkcji krytycznych, zgodnie z art. 2 pkt 17 BankFGwU, należy rozumieć usługi, operacje lub inną działalność banku, których zaprzestanie mogłoby prowadzić, w jednym lub kilku państwach członkowskich Unii Europejskiej, do zakłóceń w funkcjonowaniu gospodarki lub zagrozić stabilności finansowej ze względu na wielkość banku, jego udział w rynku, złożoność, działalność transgraniczną, powiązania gospodarcze lub finansowe. W istocie rzeczy przez pojęcie utrzymania funkcji krytycznych banku należy rozumieć utrzymanie umów zawieranych przez bank w restrukturyzacji⁴⁵. W myśl art. 67 ust. 2 BankFGwU Bankowy Fundusz Gwarancyjny dąży, o ile jest to możliwe ze względu na cele przymusowej restrukturyzacji, do ograniczenia utraty war-

⁴¹ Na różnorodność sposobów definiowania pojęcia stabilności finansowej zwraca uwagę *O. Szczepańska*, Stabilność finansowa jako cel banku centralnego, Warszawa 2008, s. 33–38. Zob. także *A. Jurkowska-Zeidler*, Bezpieczeństwo rynku finansowego, s. 170; *M. Żukowski, M. Żukowska*, Oddziaływanie państwa na stabilizowanie systemu finansowego, [w:] *M. Iwanicz-Drozdowska* (red.), Bankowość w Unii Europejskiej – szanse i zagrożenia, Warszawa 2009, s. 482; *H. Żywicka*, Stabilność finansowa, s. 52 i n.; *P. Smaga*, Rola banku centralnego w zapewnianiu stabilności finansowej, Warszawa 2014, s. 18–28 i podana tam literatura.

⁴² Zob. bliżej *O. Szczepańska*, Stabilność finansowa, s. 37; *H. Żywicka*, Stabilność finansowa, s. 54; *Y. Chen, I. Hasan*, Interconnectedness Among Banks, Financial Stability, and Bank Capital Regulation, BAFFI CAREFIN Centre Research Paper 2016, Nr 43, s. 4.

⁴³ Zob. *A. Ostalecka*, Kryzysy bankowe, s. 21; *P. Masiukiewicz*, Zarządzanie sanacją, s. 29; *H. Żywicka*, Stabilność finansowa, s. 54.

⁴⁴ Zob. *C. Goodhart, E. Avgouleas*, A Critical Evaluation of Bail-ins as Bank Recapitalisation Mechanisms, Centre for Economic Policy Research Discussion Paper July 2014, No. 10065, s. 2; *P. Smaga*, Rola banku centralnego, s. 25; *M. Strassberger, L. Sysoyeva*, Die aktuellen Entwicklungen der Bankenaufsicht im Lichte der Stabilität des Finanzsystems (The Current Developments in Banking Supervision with Regards to Financial Stability), Wirtschaftsdienst: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik (Wirtschaftsdienst: Journal of Economic Policy) 2016, vol. 96, s. 486 i n.

⁴⁵ Zob. *M. Burzyńska*, Cele restrukturyzacji, s. 81.

tości przedsiębiorstwa banku, wobec którego jest prowadzona przymusowa restrukturyzacja⁴⁶. Natomiast w postępowaniu upadłościowym realizacja analizowanego celu nie jest pewna. Postępowanie to, zgodnie z przepisem art. 2 ust. 1 PrUpadłU, należy prowadzić tak, aby roszczenia wierzycieli mogły zostać zaspokojone w jak najwyższym stopniu. Z kolei utrzymanie przedsiębiorstwa dłużnika, a co za tym idzie – kontynuowanie jego funkcji, jest możliwe tylko wtedy, gdy nie jest to sprzeczne z celem podstawowym postępowania upadłościowego⁴⁷.

§ 3. Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako organ przymusowej restrukturyzacji banku

Jak wskazuje przepis art. 3 ust. 2 dyrektywy BRR, organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji powinien być organem administracji publicznej lub organami, którym powierzono wykonywanie władztwa administracyjnego. W polskim systemie prawnym organem prowadzącym przymusową restrukturyzację jest Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Jego status określają przepisy ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Bankowy Fundusz Gwarancyjny, stosownie do art. 3 ust. 1 tej ustawy, jest osobą prawną wykonującą zadania określone w ustawie. Jednak Bankowy Fundusz Gwarancyjny nie jest państwową osobą prawną⁴⁸. Wyłączenie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego z grona państwowych osób prawnych sprawia, że właścicielem jego majątku nie jest Skarb Państwa. Mienie państwowych jednostek organizacyjnych, w myśl przepisów ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym, jest bowiem w całości mieniem państwowym⁴⁹. Jako osoby prawne państwowe jednostki organizacyjne mają wprowadzić swój własny majątek. Jednakże z punktu widzenia gospodarczego majątek tych jednostek należy w całości do Skarbu Państwa. Bankowy Fundusz Gwarancyjny jest więc właścicielem majątku, którym dysponuje. Powoduje to także wyłączenie w stosunku do niego reguł wynikających z ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym.

⁴⁶ Zob. art. 67 ust. 2 BankFGwU.

⁴⁷ Zob. R. Adamus, [w:] A. Witosz, A.J. Witosz (red.), Prawo upadłościowe, s. 35; P. Zimmermann, Prawo upadłościowe, s. 5–6.

⁴⁸ Zob. art. 3 ust. 3 BankFGwU.

⁴⁹ Zob. art. 5 ust. 1 w zw. z art. 4 ZarzMienPaństwU.

Choć Bankowy Fundusz Gwarancyjny nie jest państwową osobą prawną, to nie jest on powoływany w dowolnym celu prawnie dozwolonym⁵⁰. Cel jego działalności został bowiem określony ustawowo⁵¹. Jak stanowi norma wynikająca z przepisu art. 4 BankFGwU, celem działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego jest podejmowanie działań na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego, w szczególności przez zapewnienie funkcjonowania obowiązkowego systemu gwarantowania depozytów oraz prowadzenie przymusowej restrukturyzacji. Bankowy Fundusz Gwarancyjny stanowi więc wyspecjalizowany podmiot działający w interesie publicznym⁵². Oznacza to, że Bankowy Fundusz Gwarancyjny znajduje się w strukturze administracji publicznej. Jak wskazuje się bowiem w literaturze przedmiotu, przez pojęcie administracji publicznej rozumie się zespół działań prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez państwo bądź przez wyodrębnione podmioty działające z jego upoważnienia⁵³.

⁵⁰ Zob. bliżej *M. Szydło*, Spółka akcyjna jako podmiot administracji publicznej, *Rej.* 2002, Nr 5, s. 113; *T. Bąkowski*, Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości, Warszawa 2007, s. 183.

⁵¹ Administracja publiczna, jak wskazywał *W. Dawidowicz*, Wstęp do nauk prawno-administracyjnych, Warszawa 1974, s. 19, to „system podmiotów utworzonych i wyposażonych przez ustawę w kompetencje do prowadzenia organizatorskiej i kierowniczej działalności na podstawie ustaw w kierunku wewnętrznym oraz zewnętrznym – w stosunku do podporządkowanych podmiotów gospodarki państwowej oraz w stosunku do społeczeństwa, przy czym zarówno przebieg, jak i skutki tej ostatniej działalności przypisywane są zawsze państwu jako takiemu”.

⁵² W piśmiennictwie wskazuje się, że interes publiczny stanowi przedmiot działalności administracji publicznej. Zob. za wielu *J. Jellinek*, Ogólna nauka o państwie, Warszawa 1924, s. 101; *P. Wilczyński*, Podmioty niepubliczne w sferze administracji publicznej, *PiP* 2002, Nr 2, s. 53; *Z. Niewiadomski*, Pojęcie administracji publicznej, [w:] *R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel* (red.), System Prawa Administracyjnego, t. 1, s. 14–15; *K. Chałubińska-Jentkiewicz*, Interes publiczny jako wyznacznik działania administracji publicznej, [w:] *M. Karpiuk, W. Kitler* (red.), Nauka administracji, Warszawa 2013, s. 39 i n. Obszernie na temat pojęcia interesu publicznego zob. uwagi zawarte w § 5 niniejszego rozdziału.

⁵³ Zob. szerzej na temat pojęcia administracji publicznej: *M. Szydło*, Spółka akcyjna, s. 112; *H. Izdebski, M. Kulesza*, Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne, Warszawa 2004, s. 93 i n.; *J. Boć*, Pojęcie administracji, [w:] *J. Boć* (red.), Prawo administracyjne, Wrocław 2010, s. 15; *J. Kostrubiec*, Ewolucja pojęcia „administracja publiczna” w polskiej myśli administracyjnej, [w:] *M. Karpiuk, W. Kitler* (red.), Nauka administracji, s. 12 i n. oraz przywołana tam liczna literatura przedmiotu; *E. Ochędowski*, Prawo administracyjne. Część ogólna, Toruń 2013, s. 22; *M. Stahl*, Pojęcie administracji, jej cechy i funkcje, [w:] *M. Stahl* (red.), Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2013, s. 20; *J. Zimmermann*, Prawo administracyjne, Warszawa 2014, s. 30.

Nie ulega więc wątpliwości, że Bankowy Fundusz Gwarancyjny, jako organ przymusowej restrukturyzacji, jest podmiotem prawa publicznego⁵⁴. Bankowy Fundusz Gwarancyjny, będący elementem sieci bezpieczeństwa finansowego, wykonuje bowiem określone zadania z zakresu administracji publicznej⁵⁵. Jego istnienie w sferze stosunków administracyjnoprawnych jest wszakże nieodłącznie związane z realizacją zadań z zakresu administracji publicznej⁵⁶. Katalog zadań Bankowego Funduszu Gwarancyjnego został bowiem określony w przepisie art. 5 BankFGwU. Do najważniejszych zadań tego organu należy przede wszystkim wykonywanie obowiązków wynikających z gwarantowania depozytów, w szczególności dokonywanie wypłaty środków gwarantowanych deponentom. Nie bez znaczenia pozostają także zadania związane z planowaniem, przygotowaniem oraz prowadzeniem przymusowej restrukturyzacji⁵⁷. We współpracy z innymi organami Bankowy Fundusz Gwarancyjny prowadzi także inne działania na rzecz stabilności krajowego systemu finan-

⁵⁴ Z uwagi na podobieństwo regulacji można odesłać do literatury zagadnienia obejmującej problematykę statusu prawnego Bankowego Funduszu Gwarancyjnego na gruncie ustawy z 14.12.1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Zob. szerzej *M. Kulesza*, Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako podmiot prawa publicznego – recydywa zapomnianego pojęcia, *Glosa* 2000, Nr 10, s. 15; *P. Zawadzka*, Ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Komentarz, Warszawa 2009, s. 100–102; *A. Mikos-Sitek*, Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako instytucja gwarantująca depozyty oraz udzielająca pomocy bankom o zagrożonej wypłacalności, *Edukacja Prawnicza* 2012, Nr 12, s. 24; *R. Sura*, Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako podmiot administrujący, *Lublin* 2013, s. 138–140; *S. Gurgul*, Zasady i tryb (procedura) zaspokajania wierzytelności „deponentów” w postępowaniu upadłościowym banku oraz spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej (rola Bankowego Funduszu Gwarancyjnego), *Monitor Prawa Handlowego* 2014, Nr 4, s. 9 i n. Zob. także opinia Rady Legislacyjnej z 2.3.2012 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz niektórych innych ustaw, RL-0303-3/12.

⁵⁵ Trafnie podkreślają to: *P. Zawadzka*, Ustawa, s. 101–102; *A. Mikos-Sitek*, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, s. 24; *S. Gurgul*, Zasady i tryb, s. 9.

⁵⁶ Szerzej o tym *J. Starościak*, Prawne formy działania, s. 164; *E. Iserzon*, Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje, Warszawa 1968, s. 78; *P. Wilczyński*, Podmioty niepubliczne, s. 57 i przywołana tam literatura, a także *J. Kostrubiec*, Ewolucja pojęcia „administracja publiczna”, s. 16; *H. Spasowska-Czarny*, Administracyjnoprawny status zakładów publicznych, *Lublin* 2014, s. 27.

⁵⁷ W tym miejscu należy zauważyć istotną zmianę zakresu kompetencji i charakteru działania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w porównaniu z uprzednio obowiązującą ustawą z 14.12.1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Oprócz zadań związanych z systemem obowiązkowego gwarantowania depozytów uzyskał on uprawnienia do władczego kształtowania praw i obowiązków banku zarówno na etapie planowania i przygotowania przymusowej restrukturyzacji, jak i samej przymusowej restrukturyzacji. Zob. podobny pogląd wyrażony w opinii Rządowego Centrum Legislacji do projektu ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji z 23.4.2015 r., RCL.DPG-50-46/13, s. 1, a także art. 5 ust. 1 pkt 3–5 BankFGwU.

sowego⁵⁸. Wykonując te zadania, Bankowy Fundusz Gwarancyjny dysponuje władztwem administracyjnym. W literaturze zagadnienia przyjmuje się, że pojęcie organu administracji publicznej ma związek ze stosowaniem norm prawa administracyjnego, w sposób i ze skutkami właściwymi dla tego prawa⁵⁹. Otóż celem konkretyzacji tych norm jest władcze rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach strony stosunku administracyjnoprawnego.

Bankowy Fundusz Gwarancyjny jest zatem podmiotem realizującym zadania z zakresu administracji publicznej w sposób władczy⁶⁰. W tym sensie, na potrzeby niniejszej pracy, może być on więc traktowany jako organ administracji publicznej. Należy podkreślić, że odpowiedzialność za wykonywanie uprawnień, w tym także takich, które istotnie ingerują w prawa majątkowe banku, a także jego akcjonariuszy lub członków oraz wierzycieli, nie może zostać oderwana od władzy publicznej. Uznanie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego za organ administracji publicznej wydaje się być także mocniej osadzone w regułach wykładni systemowej i celowościowej⁶¹. Bankowy Fundusz Gwarancyjny można zatem uznać za podmiot prawa publicznego realizujący zadania z zakresu administracji publicznej.

⁵⁸ Jak wskazuje art. 5 ust. 3 BankFGwU, Bankowy Fundusz Gwarancyjny współpracuje bowiem z innymi podmiotami działającymi na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego, podmiotami prowadzącymi systemy gwarantowania depozytów, a także właściwymi organami przymusowej restrukturyzacji oraz właściwymi organami przymusowej restrukturyzacji państw trzecich. Zob. także art. 5 ust. 1 pkt 7 BankFGwU.

⁵⁹ Na ten temat zob. także S. Kasznica, Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze, Poznań 1946, s. 8; E. Iserzon, Prawo administracyjne, s. 76; J. Boć, Pojęcie organu administracji publicznej, [w:] J. Boć (red.), Prawo, s. 133; M. Stahl, Orany administracji publicznej, organy administrujące, rodzaje organów, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System Prawa Administracyjnego, t. 6, Podmioty administrujące, Warszawa 2011, s. 61–71 i przywołane tam obszernie piśmiennictwo; M. Krawczyk, Władztwo administracyjne w doktrynie prawa administracyjnego, [w:] E. Wójcicka (red.), Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej, t. 1, Częstochowa 2013, s. 31; R. Michalska-Badziak, Podmioty administrujące, [w:] M. Stahl (red.), Prawo administracyjne, s. 270.

⁶⁰ Zob. H. Maurer, Ogólne prawo administracyjne (Allgemeines Verwaltungsrecht), Wrocław 2003, s. 230–231; W. Jakimowicz, Wykładnia w prawie administracyjnym, Kraków 2006, s. 208.

⁶¹ Zob. art. 5 § 1 pkt 3 KPA w zw. z art. 1 pkt 2 KPA. Przepisy te do grupy organów administracji publicznej, na potrzeby ogólnego postępowania administracyjnego, zaliczają m.in. organy, inne niż organy państwowe, jeżeli są powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Na ten temat zob. P. Gołaszewski, K. Wąsowski, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2014, s. 31; A. Wróbel, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2016, s. 47 i n.; K. Klonowski, [w:] H. Knysiak-Molczyk (red.), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2015, s. 50–51.

§ 4. Planowanie i przygotowanie przymusowej restrukturyzacji banku

Przymusową restrukturyzację poprzedza faza związana z jej planowaniem i przygotowaniem. Omawiana faza składa się z dwóch głównych etapów. Pierwszym etapem tej fazy jest opracowanie planu przymusowej restrukturyzacji banku. Z kolei drugim etapem jest oszacowanie wartości aktywów i pasywów banku. Oszacowanie jest nieodłącznie związane z samym wszczęciem przymusowej restrukturyzacji. Natomiast obowiązek opracowania planu przymusowej restrukturyzacji nie jest bezpośrednio związany z wszczęciem przymusowej restrukturyzacji. Obowiązek opracowania planu przymusowej restrukturyzacji dotyczy bowiem każdego banku krajowego niezależnie od jego sytuacji finansowej. Planowanie przymusowej restrukturyzacji jest więc zwyczajnym obowiązkiem nierozdzielnie związanym z prowadzeniem działalności bankowej.

Faza planowania i przygotowania stanowi swoisty fundament dla całego procesu przymusowej restrukturyzacji banku⁶². Odpowiednie wykonywanie obowiązków w omawianej fazie może zapobiec sytuacji zagrożenia banku upadłością. Z uwagi na to plany przymusowej restrukturyzacji banków określa się niekiedy mianem „testamentów życia”⁶³. Późniejsze dokonywanie przeglądu i aktualizacji planów przymusowej restrukturyzacji może skutkować wzmocnieniem sytuacji finansowej danego banku, a także ograniczeniem ryzyka związanym z jego działalnością. W konsekwencji planowanie przymusowej restrukturyzacji banku zwiększa poziom ochrony stabilności krajowego systemu finansowego. Plany przymusowej restrukturyzacji stanowią więc ele-

⁶² Planowanie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, jak wskazuje motyw 25 dyrektywy BRR, jest zasadniczym elementem ich skutecznego przeprowadzenia. Organy powinny bowiem dysponować wszystkimi informacjami niezbędnymi do określenia funkcji krytycznych i zapewnienia ich ciągłości. Na ten temat zob. bliżej *E. Avgouleas, C. Goodhart, D. Schoenmaker*, Bank Resolution Plans as a catalyst for global financial reform, *Journal of Financial Stability* 2012, vol. 9, s. 210 i n.; *V. Babis*, Bank Recovery, s. 17; *B.K. Bognár*, First Pillar, [w:] *B.K. Bognár*, Overview of the New System for Bank Recovery and Resolution in the EU, *European Journal of Current Legal Issues* 2013, vol. 19, No. 2; *M. Schillig*, Bank Resolution Regimes in Europe I – Recovery and Resolution Planning, Early Intervention, *European Business Law Review* 2013, vol. 24, No. 6, s. 17 i n.

⁶³ Szerzej o tym *E. Avgouleas, C. Goodhart, D. Schoenmaker*, Bank Resolution Plans, s. 210; *R.D. Guynn*, Resolution Planning in the United States, [w:] *P.S. Kenadjian* (ed.), *The Bank Recovery and Resolution Directive. Europe's Solution for „Too Big To Fail”?*, Berlin–Boston 2013, s. 109; *M. Schillig*, Bank Resolution Regimes in Europe I, s. 17.