

# Zbigniew Ofiarski

---

## Rządowe instrumenty stabilizacji finansowej - zakres zastosowania i skutki dla sektora finansów publicznych w Polsce

---

Problemy Zarządzania 15/2 (1), 17-34

---

2017

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

## Rządowe instrumenty stabilizacji finansowej – zakres zastosowania i skutki dla sektora finansów publicznych w Polsce

Nadesłany: 10.02.16 | Zaakceptowany do druku: 29.04.16

**Zbigniew Ofiarski\***

Rządowe instrumenty stabilizacji finansowej w polskim ustawodawstwie uregulowano od 2016 r. Mają one formę publicznego instrumentu wsparcia kapitałowego oraz tymczasowego przejęcia instytucji finansowych przez Skarb Państwa. Zastosowanie tych instrumentów umożliwia legalne zaangażowanie publicznych środków finansowych w proces restrukturyzacji instytucji finansowej zagrożonej likwidacją. Niezbędnym warunkiem zastosowania tych instrumentów jest wystąpienie kryzysu systemowego, czyli zakłócenia stabilności systemu finansowego, które może wywołać poważne negatywne skutki dla rynku wewnętrznego i dla gospodarki. W związku z zastosowaniem tych instrumentów niezbędne jest dokonanie wydatków z budżetu państwa, natomiast po zakończeniu tej procedury środki uzyskane z realizacji praw udziałowych podmiotów objętych rządowymi instrumentami stabilizacji finansowej będą dochodami budżetu państwa.

**Słowa kluczowe:** Skarb Państwa, środki publiczne, instytucje finansowe, restrukturyzacja.

## State Financial Stability Instruments – Application and Impact on the Public Finance Sector in Poland

Submitted: 10.02.16 | Accepted: 29.04.16

A new macroprudential legal framework for state financial stability instruments was introduced in Poland in 2016. The regulations adopted by the Polish government are aimed at strengthening the stability of the domestic financial system. One new development is the recapitalisation scheme of ailing financial institutions, and the second is temporary take-over of financial institutions by the State Treasury. These instruments legally allow for engaging public funds in the restructuring of financial institutions exposed to the risk of failure. The condition on which the above instruments can be used is the occurrence of financial crisis, defined as a major distortion to the financial system which can have serious negative consequences for the domestic market and economy. The costs of implementation of financial stability instruments are incurred by the state budget, yet after the procedure is complete, equity interests acquired in the institutions aided become state budget revenue.

**Keywords:** State Treasury, public funds, financial institutions, restructuring.

**JEL:** H12, E20, E44

---

\* **Zbigniew Ofiarski** – prof. dr hab., Uniwersytet Szczeciński, Wydział Prawa i Administracji.

Adres do korespondencji: Uniwersytet Szczeciński, Wydział Prawa i Administracji, ul. G. Narutowicza 17a, 70-240 Szczecin; e-mail: zbigniew.ofiarski@wpia.us.pl.

## 1. Wprowadzenie

Celem opracowania jest przedstawienie ekonomicznych i prawnych przyczyn wprowadzenia rządowych instrumentów stabilizacji finansowej, analiza regulacji prawnych określających ich istotę i przesłanki uzasadniające zastosowanie tych instrumentów przez Skarb Państwa reprezentowany w tym zakresie przez Ministra Finansów oraz ocena obowiązujących regulacji prawnych w kontekście ich wpływu na sektor finansów publicznych. W opracowaniu zastosowano metodę dogmatycznoprawną uzupełnioną metodą analizy obowiązującego ustawodawstwa. Przyjęto założenie, według którego rządowe instrumenty stabilizacji finansowej stanowią tzw. ostatnią szansę zapobieżenia likwidacji instytucji finansowej, która utraciła zdolność regulowania swoich zobowiązań finansowych.

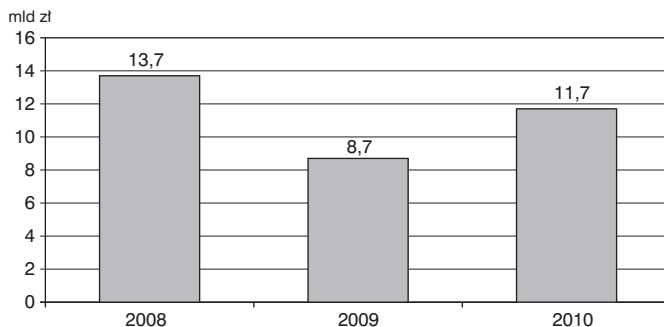
Genezy regulacji prawnych dopuszczających stosowanie rządowych instrumentów stabilizacji finansowej należy poszukiwać w skutkach kryzysu finansowego z lat 2008–2012. W tym okresie ujawnił się znaczący niedobór odpowiednich instrumentów na szczeblu unijnym, umożliwiających skuteczne działanie wobec instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych mających problemy finansowe lub będących na progu upadłości (Znanięcka i Gradoń, 2010). Instrumenty te są niezbędne zwłaszcza po to, aby zapobiec niewypłacalności lub – gdy już dojdzie do stanu niewypłacalności – zminimalizować negatywne skutki poprzez utrzymanie ważnych funkcji systemowych danej instytucji. Podczas kryzysu wyzwania te były jednym z głównych czynników, które zmuszały państwa członkowskie do ratowania instytucji z wykorzystaniem publicznych zasobów finansowych. Wartość uruchomionego w różnych formach wsparcia publicznego w państwach Unii Europejskiej w latach 2008–2012 wyniosła 2 032,37 mld euro<sup>1</sup>. Celem wiarygodnych ram naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji jest zminimalizowanie konieczności takiego działania. W latach kryzysowych największej pomocy publicznej dla instytucji finansowych, szczególnie banków, w celu ich rekapitalizacji udzielono w Wielkiej Brytanii, Francji, Niemczech oraz Irlandii.

Kryzys finansowy miał wymiar systemowy w tym sensie, że wpłynął na dostęp do finansowania znacznej części instytucji kredytowych (Nieborak, 2010). Aby uniknąć załamania systemu, który dotknąłby całą gospodarkę, kryzys taki wymaga zastosowania środków mających na celu zabezpieczenie dostępu do finansowania na równoważnych warunkach wszystkim instytucjom kredytowym, które są wypłacalne. Takie środki obejmują wsparcie płynności przez banki centralne oraz gwarancje udzielone przez państwa członkowskie dla papierów wartościowych wyemitowanych przez wypłacalne instytucje kredytowe<sup>2</sup>. W pierwszych latach kryzysowych główny wysiłek minimalizowania skutków kryzysu podjęły banki centralne, których głównym zadaniem jest ograniczanie inflacji oraz zapewnianie długookresowej stabilności siły nabywczej pieniądza (Hetmańczuk, 2014). Inne formy pomocy

publicznej kierowanej do zagrożonych instytucji obejmowały wykup przez państwo tzw. toksycznych aktywów, dokapitalizowanie instytucji finansowych, a nawet ich nacjonalizację (Poturnicki i Felczak, 2010).

W związku ze zjawiskami kryzysowymi na rynkach finansowych uznano, że w Polsce również niezbędne jest zapewnienie prawnych możliwości wsparcia kapitałowego przez Skarb Państwa instytucji finansowych zagrożonych utratą płynności lub niewypłacalnością. Realizując ten cel, już w 2010 r. uchwalono Ustawę z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji finansowych. Przyjęcie tego aktu prawnego było uzupełnieniem tzw. pakietu regulacyjnego (Panfil, 2013) obejmującego trzy ustawy<sup>3</sup>. Trafnie w tym okresie oceniano, że planowanie w budżecie państwa środków na dokapitalizowanie instytucji finansowych, z uwagi na uprzedniość budżetu (tzn. jego uchwalanie przed rozpoczęciem roku budżetowego), byłoby de facto planowaniem kryzysu „z góry”. Zrealizowanie w trakcie roku budżetowego takich wydatków mogłoby być utrudnione z uwagi na dopuszczalne rozmiary deficytu budżetowego (Skuza, 2010).

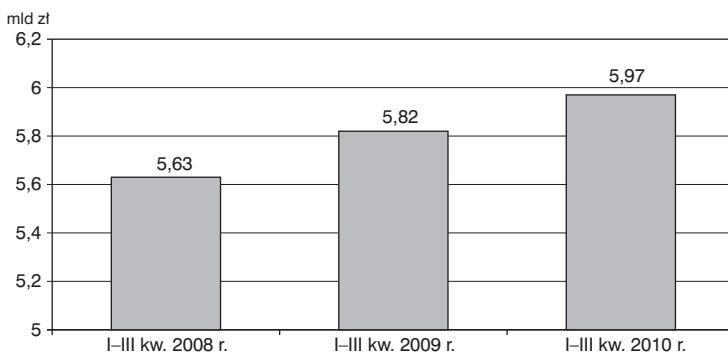
Według *Raportu o sytuacji banków w 2009 r.*, tj. roku bezpośrednio poprzedzającego uchwalenie wyżej wymienionej ustawy, nastąpiło istotne pogorszenie wyników finansowych, ale jednocześnie sytuacja sektora bankowego pozostawała stabilna. Na stabilność sektora bankowego w Polsce pozytywnie wpływał wzrost bazy kapitałowej, w tym zdolność do absorbowania ewentualnych strat. Głównym źródłem zagrożeń pozostawały natomiast otoczenie zewnętrzne oraz niewłaściwe procedury udzielania kredytów przez niektóre banki akceptujące nadmierne ryzyko (Kotowicz, 2010).



Rys. 1. Wyniki finansowe netto sektora bankowego w latach 2008–2010. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w *Raportach rocznych KNF o sytuacji banków za lata 2009–2010*.

Wynik finansowy netto sektora bankowego w 2009 r. wyniósł 8,7 mld zł, a więc zmniejszył się o 36,5% (tzn. o 5,0 mld zł) w stosunku do 2008 r. Słabsze wyniki banków zostały spowodowane bardzo dużym wzrostem odpisów wynikających z pogorszenia sytuacji finansowej części kredytobiorców

i spadkiem wyniku odsetkowego. Spośród 643 banków i oddziałów instytucji kredytowych prowadzących działalność operacyjną tylko 110 odnotowało poprawę wyników w stosunku do 2008 r. (głównie banki spółdzielcze), a pozostałe ich pogorszenie (w 71 bankach wynik był o ponad połowę niższy) (Kotowicz, 2010). W 2010 r. wynik finansowy netto sektora bankowego wyniósł 11,7 mld zł, co oznaczało jego wzrost w stosunku do 2009 r. o 34,5%. Pomimo znaczącej poprawy, wynik sektora był niższy niż w latach 2007–2008 (o około 15%) (Kotowicz, 2011).



Rys. 2. Wyniki finansowe netto sektora ubezpieczeń w latach 2008–2010. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w Raportach KNF o stanie sektora ubezpieczeń za lata 2009–2010.

Na koniec września 2009 r. zezwolenie na prowadzenie działalności ubezpieczeniowej w Polsce posiadało 65 krajowych zakładów ubezpieczeń oraz jeden oddział główny zagranicznego zakładu ubezpieczeń. W okresie trzech kwartałów 2009 r. wynik finansowy netto sektora ubezpieczeń wyniósł 5,82 mld zł i wzrósł o 3,37%, tj. o 0,19 mld zł w stosunku do analogicznego okresu 2008 r. Oceniono, że sektor ubezpieczeniowy w Polsce był zdecydowanie bardziej odporny na kryzys i jego skutki w porównaniu z innymi sektorami gospodarki<sup>4</sup>. W 2010 r. działalność ubezpieczeniową prowadziło 65 krajowych zakładów ubezpieczeń. Wynik finansowy netto sektora ubezpieczeń w okresie trzech pierwszych kwartałów 2010 r. wyniósł 5,97 mld zł i zwiększył się o 2,58%, tj. o 0,14 mld zł w stosunku do analogicznego okresu 2009 r.<sup>5</sup>

W pierwszym okresie obowiązywania ustawy o rekapitalizacji niektórych instytucji finansowych jej przepisami objęto tylko banki krajowe<sup>6</sup> oraz krajowe zakłady ubezpieczeń<sup>7</sup> spełniające ustawowe przesłanki warunkujące przeprowadzenie w nich postępowania naprawczego. Głównym celem było wprowadzenie podstaw prawnych dopuszczających możliwość udzielenia szybkiej pomocy przez Skarb Państwa instytucjom zagrożonym niewypłacalnością. Pomoc taka byłaby finansowana z publicznych zasobów finansowych

i polegałaby na dokapitalizowaniu instytucji finansowych w formie objęcia ich akcji, obligacji lub bankowych papierów wartościowych (w odniesieniu do banków). W przypadku ustabilizowania się sytuacji instytucji finansowej (np. po zaangażowaniu się nowych inwestorów) Skarb Państwa mógłby wycofać się z wyżej wymienionego dokapitalizowania.

W przypadku skorzystania z rozwiązań uregulowanych w tej ustawie sektor finansów publicznych zostałby obciążony skutkami w postaci dodatkowych wydatków z budżetu państwa (Zaleska, 2011), a w wariantcie pesymistycznym realizacja dokapitalizowania na dużą skalę mogłaby wymagać zmiany ustawy budżetowej przez np. zwiększenie deficytu budżetowego. Uznano jednak, że podjęcie takich działań mogłoby pozytywnie oddziaływać na rynek finansowy, zwłaszcza bankowy, a pośrednio na sektor przedsiębiorstw niefinansowych i gospodarstw domowych. Umożliwienie podejmowania przez Ministra Finansów działań w celu zminimalizowania ryzyka utraty płynności lub niewypłacalności powinno spowodować zwiększenie zaufania do instytucji finansowych i zapobiec destabilizacji systemu finansowego (uzasadnienie projektu ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji finansowych – druk nr 1691 Sejmu RP VI kadencji).

Na poziomie Unii Europejskiej podjęto prace zmierzające do stworzenia prawnych podstaw prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji niestabilnych instytucji finansowych – w rezultacie została przyjęta tzw. dyrektywa BRRD albo BRR. Nowelizując z dniem 9 października 2016 r. ustawę o rekapitalizacji niektórych instytucji finansowych (Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji – dalej u.BFG), wprowadzono do niej postanowienia o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej. W ten sposób dokonano pełnej implementacji do polskiego ustawodawstwa postanowień art. 57 oraz art. 58 dyrektywy BRRD.

## **2. Rządowe instrumenty stabilizacji finansowej według dyrektywy BRRD**

Zgodnie z art. 57 dyrektywy BRRD państwo członkowskie UE może, pod warunkiem przestrzegania krajowego prawa spółek, uczestniczyć w dokapitalizowaniu takiej instytucji poprzez dostarczenie jej kapitału w zamian za instrumenty w jej kapitale (akcje, udziały). Instytucja objęta publicznym instrumentem wsparcia kapitałowego powinna być zarządzana w sposób dochodowy i profesjonalny. W momencie gdy pozwolą na to warunki rynkowe i finansowe, państwo stosujące publiczny instrument wsparcia kapitałowego powinno przenieść swoje akcje lub udziały do sektora prywatnego.

W art. 58 dyrektywy BRRD dopuszczono, aby państwo mogło objąć określoną instytucję tymczasową własnością publiczną. W tym celu państwo może złożyć co najmniej jedno zlecenie przeniesienia udziałów, w którym

odbiorcą jest podmiot wskazany przez państwo lub przedsiębiorstwo będące wyłączną własnością państwa członkowskiego. Instytucja objęta instrumentem tymczasowej własności publicznej powinna być zarządzana w sposób dochodowy i profesjonalny, a po zaistnieniu odpowiednich warunków rynkowych i finansowych powinna zostać przeniesiona do sektora prywatnego.

Rządowe instrumenty stabilizacji finansowej, według art. 56 dyrektywy BRRD, powinny być traktowane jako nadzwyczajne publiczne wsparcie finansowe. Wykorzystując te instrumenty, państwo uczestniczy w restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji danej instytucji z zamiarem podjęcia bezpośredniej interwencji w celu uniknięcia jej likwidacji. Takie działania powinny być prowadzone pod kierownictwem właściwego ministerstwa lub rządu w ścisłej współpracy z organem ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Rządowe instrumenty stabilizacji finansowej powinny być rozwiązaniem ostatecznym, po tym jak ocenione i wykorzystane zostały w jak największym zakresie inne instrumenty restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, przy jednoczesnym utrzymaniu stabilności finansowej.

Korzystanie z tych instrumentów jest możliwe, według przepisów dyrektywy BRRD, tylko wtedy, gdy:

- dana instytucja jest na progu upadłości lub jest zagrożona upadłością;
- nie istnieje rozsądne prawdopodobieństwo, aby jakiegokolwiek alternatywne środki sektora prywatnego (w tym gwarancja depozytów lub instytucjonalny system ochrony albo środki organów nadzoru) podjęte w stosunku do instytucji mogły w rozsądnym czasie zapobiec upadłości instytucji;
- działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji jest konieczne w interesie publicznym.

Wszystkie wyżej wymienione przesłanki powinny być spełnione jednocześnie, a ponadto:

- właściwe ministerstwo lub rząd i organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, po zasięgnięciu opinii banku centralnego, stwierdzają, że zastosowanie standardowych instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji nie byłoby wystarczające dla uniknięcia znacznych negatywnych skutków dla stabilności finansowej;
- albo właściwe ministerstwo lub rząd i organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji stwierdzają, że zastosowanie innych instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji nie byłoby wystarczające dla ochrony interesu publicznego, w przypadku gdy instytucja otrzymała już wcześniej nadzwyczajne wsparcie płynności od banku centralnego;
- albo w odniesieniu do instrumentu tymczasowej własności publicznej właściwe ministerstwo lub rząd, po konsultacji z właściwym organem ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, stwierdza, że zastosowanie instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji nie wystarczy do ochrony interesu publicznego, jeśli publiczne wsparcie kapitałowe z instrumentu wsparcia kapitałowego już zostało wcześniej udzielone tej instytucji.

W rozumieniu dyrektywy BRRD wprowadzenie do krajowego porządku prawnego regulacji odnoszących się do rządowych instrumentów stabilizacji finansowej nie jest obowiązkowe, jednak w razie wprowadzenia takich rozwiązań dane państwo obowiązane jest przestrzegać standardów sformułowanych w cytowanej dyrektywie. Docelowo rozwiązania takie mogą być wprowadzone we wszystkich państwach członkowskich UE, jak i pozostałe państwa zaliczane do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (tzn. Islandia, Lichtenstein oraz Norwegia).

### 3. Rządowe instrumenty stabilizacji finansowej w ujęciu polskiej ustawy

O doniosłości rządowych instrumentów stabilizacji finansowej dowodzi fakt, że nowelizując w 2016 r. ustawę, uzupełniono jej tytuł o wyżej wymienione instrumenty (aktualnie obowiązuje zatem Ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej, dalej określana jako ustawa). Według przepisów ustawy rządowymi instrumentami stabilizacji finansowej są: publiczny instrument wsparcia kapitałowego, tymczasowe przejęcie instytucji i instytucji finansowych przez Skarb Państwa. Przyjęta klasyfikacja tych instrumentów jest zatem zbieżna z postanowieniami dyrektywy BRRD. Niniejsze regulacje prawne można jednocześnie uznać za formę interwencjonizmu państwa w sferę rynku finansowego (Jurkowska-Zeidler, 2009).

W ustawie wyznaczono ramy podmiotowe stosowania rządowych instrumentów stabilizacji finansowej, wymieniając kategorie podmiotów, wobec których mogą być stosowane takie instrumenty. Tworzą one katalog zamknięty, obejmując:

- instytucje, tzn. instytucje kredytowe<sup>8</sup> lub firmy inwestycyjne<sup>9</sup>;
- instytucje finansowe<sup>10</sup> z siedzibą na terytorium państwa członkowskiego UE, jeżeli instytucja finansowa jest jednostką zależną instytucji kredytowej lub firmy inwestycyjnej albo spółki holdingowej i jest objęta nadzorem na zasadzie skonsolidowanej nad jednostką dominującą;
- finansowe spółki holdingowe, finansowe spółki holdingowe o działalności mieszanej oraz holdingi mieszane z siedzibą na terytorium państwa członkowskiego UE;
- dominujące finansowe spółki holdingowe z państwa członkowskiego UE, unijne dominujące finansowe spółki holdingowe, dominujące finansowe spółki holdingowe z państwa członkowskiego UE prowadzące działalność mieszaną, unijne dominujące finansowe spółki holdingowe prowadzące działalność mieszaną.

Rządowe instrumenty stabilizacji finansowej można zastosować w odniesieniu do wyżej wymienionych instytucji objętych procedurą *resolution* (restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja), o ile instrumenty przymusowej restrukturyzacji określone w ustawie o Bankowym Funduszu Gwaran-



cyjnym nie doprowadziły do osiągnięcia celów tej procedury. Instrumenty takie stosuje się w celu zapobieżenia likwidacji podmiotu objętego procedurą resolution zmierzającą do wyprowadzenia danej instytucji z rynku finansowego przy minimalnych negatywnych skutkach dla stabilności systemu finansowego (Szczepańska, Dobrzańska i Zdanowicz, 2015.). Ustawodawca wyłącza jednak możliwości stosowania rządowych instrumentów stabilności wobec banków spółdzielczych oraz firm inwestycyjnych działających w innej formie prawnej niż spółka akcyjna.

#### **4. Warunki stosowania rządowych instrumentów stabilizacji finansowej**

Formalne warunki dopuszczające zastosowanie rządowych instrumentów stabilizacji finansowej określono w przepisach art. 19a–19g ustawy. Warunkiem niezbędnym, uzasadniającym zastosowanie tych instrumentów, jest wystąpienie „kryzysu systemowego” rozumianego jako zakłócenie stabilności systemu finansowego, które może wywołać poważne negatywne skutki dla rynku wewnętrznego i dla gospodarki stwierdzone przez Komitet Stabilności Finansowej (zakres zadań oraz zasady działalności Komitetu Stabilności Finansowej, którego członkami są: Minister Finansów, Prezes NBP, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego oraz Prezes Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, określa Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostojnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, dalej u.n.m.s.f.). Zgodnie z art. 6 u.n.m.s.f. opracowywanie i przyjmowanie procedur współdziałania na wypadek wystąpienia bezpośredniego zagrożenia dla stabilności systemu finansowego, a także koordynowanie działań członków Komitetu Stabilności Finansowej w przypadku bezpośredniego zagrożenia dla stabilności systemu finansowego to główne zadania tego Komitetu realizowane w ramach zarządzania kryzysowego.

Definicja ustawowa „kryzysu systemowego” jest zbieżna z pojęciem takiego kryzysu określonym w art. 2 ust. 1 pkt 30 dyrektywy BRRD. Według standardów unijnych kryzysem systemowym jest zakłócenie systemu finansowego, które może wywołać poważne negatywne skutki dla rynku wewnętrznego i dla gospodarki realnej, a wszystkie rodzaje finansowych pośredników, rynków i infrastruktury mogą do pewnego stopnia mieć potencjalne znaczenie systemowe.

Po wystąpieniu kryzysu systemowego, w celu zapobieżenia likwidacji podmiotu objętego postępowaniem przymusowej restrukturyzacji, Minister Finansów może stosować rządowe instrumenty stabilizacji finansowej, jeżeli zastosowanie instrumentów przymusowej restrukturyzacji określonych w u.BFG:

- a) nie byłoby wystarczające do uniknięcia znacznych negatywnych skutków dla stabilności finansowej;

- b) lub nie byłyby wystarczające do ochrony interesu publicznego, w przypadku gdy dany podmiot otrzymał wcześniej nadzwyczajne wsparcie płynności od NBP;
- c) lub nie byłyby wystarczające do ochrony interesu publicznego, jeżeli publiczne wsparcie kapitałowe z instrumentu wsparcia kapitałowego zostało wcześniej udzielone danemu podmiotowi – w odniesieniu do instrumentu tymczasowej własności publicznej.

Wyżej wymienione przesłanki mają charakter rozłączny, a więc wystąpienie jednej z nich (po uprzednim stwierdzeniu kryzysu systemowego) uzasadnia zastosowanie rządowych instrumentów stabilizacji finansowej. Można stwierdzić, że zastosowanie takich instrumentów to tzw. ostatnia szansa, po bezskutecznych próbach przymusowej restrukturyzacji. Ponadto skorzystanie z rządowych instrumentów stabilizacji finansowej dopuszczalne jest dopiero wtedy, gdy posiadacze praw udziałowych oraz wierzyciele podmiotu, wobec którego mają być zastosowane takie instrumenty, pokryli straty lub uczestniczyli w podniesieniu funduszy własnych tego podmiotu w wysokości co najmniej 8% sumy jego zobowiązań i funduszy własnych.

Decyzja o zastosowaniu rządowych instrumentów stabilizacji finansowej jest efektem wielostronnych konsultacji, ponieważ z wnioskiem do Ministra Finansów o ich wdrożenie występuje Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Decyzję w tej sprawie podejmuje Minister Finansów po zasięgnięciu opinii Prezesa NBP, Przewodniczącego KNF i Prezesa Zarządu BFG. Z przyjętej w tym zakresie procedury wynika, że w proces podejmowania decyzji o zastosowaniu rządowych instrumentów stabilizacji finansowej zaangażowani są wszyscy członkowie Komitetu Stabilności Finansowej, z tym że ich rola jest zróżnicowana. O rozstrzygnięciu w tej sprawie decyduje Minister Finansów, natomiast pozostałym członkom tego Komitetu przysługuje jedynie prawo wyrażenia opinii. Nie jest to opinia wiążąca dla Ministra Finansów, ale z przepisów prawa wynika adresowany do Ministra Finansów obowiązek zasięgnięcia takiej opinii. Ewentualne podjęcie decyzji bez uprzedniego zasięgnięcia opinii wyżej wymienionych podmiotów byłoby rażącym naruszeniem przepisów proceduralnych, uzasadniającym uchylene decyzji jako wydanej nielegalnie.

Przyjęcie przez ustawodawcę takiej roli Ministra Finansów w procedurze wprowadzania rządowych instrumentów stabilności finansowej jest spójne z postanowieniami ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, zgodnie z którą Minister Finansów przejmuje od Prezesa NBP funkcję przewodniczącego Komitetu Stabilności Finansowej w przypadku realizacji przez ten Komitet zadań w zakresie zarządzania kryzysowego (Prezes NBP jest przewodniczącym Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie zadań obejmujących wykonywanie nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym). W przypadku zaistnienia konieczności wdrożenia rządowych instrumentów stabilizacji finansowej wyżej wymienione osoby działają jako

członkowie Komitetu Stabilności Finansowej. Jest to uzasadnione nie tylko zadaniami członków tego Komitetu, ale również postulatem szybkości działania w sytuacji wystąpienia kryzysu systemowego (uzasadnienie projektu ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji – druk nr 215 Sejmu RP VIII kadencji).

Ustawodawca określił sposób realizacji publicznego wsparcia kapitałowego danej instytucji, które może polegać na:

- a) objęciu lub nabyciu instrumentów w kapitale podstawowym Tier I lub instrumentów dodatkowych w kapitale Tier I, lub instrumentów w kapitale Tier II (kapitały Tier I oraz Tier II są elementami funduszy własnych instytucji, których zasady tworzenia określa rozporządzenie 575/2013/UE);
- b) udzieleniu gwarancji zwiększenia funduszy własnych.

Podmioty objęte instrumentem tymczasowej własności publicznej powinny być zarządzane w sposób zapewniający pokrycie z uzyskanych przychodów kosztów działalności oraz zobowiązań. Po ustaniu okoliczności, które uzasadniały zastosowanie publicznego wsparcia kapitałowego, Minister Finansów obowiązany jest dokonać zbycia praw udziałowych, ale tylko wtedy, gdy jest to uzasadnione warunkami rynkowymi i finansowymi. Zbycie może nastąpić wyłącznie na rzecz podmiotów innych niż państwowe osoby prawne, spółki zdominowane kapitałowo przez Skarb Państwa oraz spółki prawa handlowego zdominowane kapitałowo przez państwowe osoby prawne lub Skarb Państwa.

Istotą instrumentu tymczasowej własności publicznej jest przeniesienie całości praw udziałowych danego podmiotu na rzecz: państwowej osoby prawnej; spółki, w której Skarb Państwa ma pozycję dominującą; spółki prawa handlowego, w której podmiotami dominującymi są państwowe osoby prawne lub Skarb Państwa. Przeniesienia praw udziałowych dokonuje Minister Finansów w drodze decyzji, w której określa podmiot przejmujący prawa udziałowe, rodzaje praw podlegających przeniesieniu oraz datę i tryb przeniesienia. Ustawodawca przyjął, że przeniesienie praw udziałowych nie wymaga zgody ich właściciela. Decyzja jest ostateczna i podlega natychmiastowemu wykonaniu, z tym że należy ją doręczyć podmiotowi przejmującemu prawa udziałowe, Przewodniczącemu KNF, Prezesowi BFG oraz Prezesowi Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych.

Ostateczność i natychmiastowa wykonalność takiej decyzji uzasadniane są postulatem szybkości działania w warunkach kryzysu systemowego. Cytowany wyżej przepis ustawy jest wzorowany na art. 11 ust. 2 ustawy prawo bankowe, zgodnie z którym decyzje KNF także mają moc ostatecznych decyzji administracyjnych i podlegają natychmiastowemu wykonaniu. Od takich decyzji, według art. 16 § 1 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioszek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Mogą być natomiast

zaskarżane do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem. W przypadku zaskarżenia takiej decyzji do sądu administracyjnego nie będą stosowane przepisy art. 61 § 3 oraz art. 145 § 1 pkt 1 i 2 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Rezygnacja ze stosowania tych przepisów wynika z tego, że wydanie decyzji o zastosowaniu instrumentu tymczasowej własności publicznej wywołuje nieodwracalne skutki prawne. Sąd administracyjny, uwzględniając skargę na decyzję o zastosowaniu takiego instrumentu, będzie mógł tylko stwierdzić wydanie decyzji lub wydanie decyzji z naruszeniem prawa, natomiast nie będzie uprawniony do wstrzymania wykonania tej decyzji, jej uchylecia lub stwierdzenia nieważności. Ograniczenie to wynika również z postulatu szybkości działania w warunkach kryzysu systemowego.

W terminie określonym w decyzji Ministra Finansów w sprawie objęcia danego podmiotu instrumentem tymczasowej własności publicznej:

- wygasają uprawnienia BFG jako organu *resolution*;
- podmiot przejmujący prawa udziałowe obejmuje zarząd majątkiem podmiotu objętego instrumentem tymczasowej własności publicznej;
- wygasają prokury i pełnomocnictwa udzielone przez podmiot objęty instrumentem tymczasowej własności publicznej.

Jest to konsekwencją faktu, że na podmiot wskazany w decyzji Ministra Finansów zostaje przeniesiona całość praw udziałowych. W związku z tym podmiot ten musi objąć zarząd nad podmiotem, którego całość praw udziałowych przejmuje. Podmiot przejmujący prawa udziałowe ogłasza dwukrotnie w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim oraz w *Monitorze Sądowym i Gospodarczym* decyzję o przejściu praw udziałowych podmiotu objętego instrumentem tymczasowej własności publicznej oraz wzywa wierzycieli tego podmiotu do zgłoszenia roszczeń w terminie miesiąca od dnia ostatniego ogłoszenia. Obowiązek ten nie dotyczy wierzycieli z tytułu rachunków bankowych.

W zakresie, w jakim umożliwiają to posiadane prawa udziałowe, podmiot przejmujący prawa udziałowe podmiotu objętego instrumentem tymczasowej własności publicznej jest obowiązany zarządzać nim w sposób zapewniający pokrycie z uzyskanych przychodów kosztów działalności oraz zobowiązań. Podmiot przejmujący prawa udziałowe, po ustaniu okoliczności uzasadniających zastosowanie tego instrumentu, zbywa prawa udziałowe, jeżeli jest to uzasadnione warunkami rynkowymi i finansowymi. Zbycie praw udziałowych nakazuje podmiotowi przejmującemu prawa udziałowe Minister Finansów w drodze decyzji.

## **5. Skutki dla sektora finansów publicznych zastosowania rządowych instrumentów stabilizacji finansowej**

Zastosowanie rządowych instrumentów stabilizacji finansowej jest związane z angażowaniem publicznych zasobów finansowych. W określonej sytuacji może to być realne (np. obejmowanie lub nabywanie instrumentów

w kapitale podstawowym Tier I lub Tier II) lub jedynie ewentualne wydatkowanie środków publicznych (np. udzielenie gwarancji zwiększenia funduszy własnych danej instytucji). W tym drugim przypadku w razie spełnienia się warunku gwarancji wydatek ewentualny ulega przekształceniu w wydatek realny. Wdrożenie rządowego instrumentu stabilizacji finansowej w postaci publicznego wsparcia kapitałowego związane jest z bezpośrednim wydatkowaniem publicznych zasobów finansowych ujętych w budżecie państwa, ponieważ Skarb Państwa w Polsce nie jest w aspekcie finansowoprawnym wyodrębniony z tego budżetu. Określone skutki finansowe ujawnią się zatem po stronie wydatkowej budżetu państwa.

W przypadku zastosowania rządowego instrumentu stabilizacji finansowej w postaci tymczasowej własności publicznej nie wystąpi bezpośrednie zaangażowanie środków budżetu państwa, ale wdrożenie tego instrumentu nie będzie neutralne dla budżetu państwa. Odrębne podmioty prawa, jakimi są państwowe osoby prawne albo spółki zdominowane przez Skarb Państwa lub przez państwowe osoby prawne, które przejściowo przejmą prawa udziałowe w danej instytucji, będą obowiązane zarządzać tymi prawami w sposób zapewniający pokrycie z uzyskanych przychodów kosztów działalności oraz zobowiązań. Może to wpływać na okresowe obniżenie ich wydajności w generowaniu przychodów oraz dochodów stanowiących podstawę wymierzania podatków państwowych oraz innych danin publicznych będących źródłami dochodów budżetu państwa. Wdrożenie tego rządowego instrumentu stabilizacji finansowej może zatem wywoływać określone skutki po stronie dochodowej budżetu państwa.

Na podstawie art. 21 ust. 3 ustawy o rekapitalizacji niektórych instytucji finansowych oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej Rada Ministrów, na wniosek Ministra Finansów, może – po zasięgnięciu opinii komisji sejmowej właściwej do spraw budżetu – w drodze rozporządzenia dokonywać przeniesienia planowanych wydatków budżetowych między częściami i działami budżetu państwa w celu realizacji zadań wynikających z przepisów tej ustawy. Ustawodawca dopuszcza zatem możliwość dokonywania korekty ustaleń wynikających z obowiązującej ustawy budżetowej w celu realizacji niezbędnych procedur związanych z interwencjonizmem państwa w sferę rynku finansowego.

W przypadku zastosowania każdego z omawianych instrumentów stabilizacji finansowej istnieje potencjalne ryzyko, że mogą one nie wywołać pożądanego skutku w postaci zapobieżenia likwidacji instytucji finansowej. Uruchomienie nadzwyczajnego publicznego wsparcia finansowego może zakończyć się niepowodzeniem, a instytucja korzystająca z takiego wsparcia nie zostanie zrestrukturyzowana. Zaangażowane środki publiczne w takiej sytuacji nie zostaną odzyskane przez państwo. W warunkach funkcjonowania rynku zaistnienia takich zdarzeń nie można wykluczyć.

Pozytywnie zakończona nadzwyczajna interwencja państwa stosującego rządowe instrumenty stabilizacji finansowej powinna generować wzrost

dochodów lub przychodów budżetowych. Zgodnie bowiem z art. 21 ust. 1 i 2 cytowanej ustawy środki uzyskane z realizacji praw z akcji instytucji lub praw udziałowych podmiotów objętych rządowymi instrumentami stabilizacji finansowej stanowią dochód budżetu państwa. Środki uzyskane ze sprzedaży, umorzenia lub wykupu akcji instytucji lub praw udziałowych podmiotów objętych rządowymi instrumentami stabilizacji finansowej stanowią natomiast przychód budżetu państwa.

Wdrożenie rządowych instrumentów stabilizacji finansowej będzie wywoływało również skutki w budżetach gmin w postaci zmniejszenia części ich wpływów z tytułu podatku od czynności cywilnoprawnych (Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych) będącego źródłem dochodów własnych gmin (por. art. 4 Ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego). Na podstawie art. 22 ustawy o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz rządowych instrumentach stabilizacji finansowej ustanowiono nowe zwolnienie z podatku od czynności cywilnoprawnych przedmiotowo obejmujące czynności cywilnoprawne dokonywane w celu wykonania postanowień tej ustawy. Zwolnienie z opodatkowania nie dotyczy jednak zmian umowy spółki (aktu założycielskiego, statutu spółki).

W związku z tym, że podejmowanie działań stabilizujących będzie wywoływało skutki finansowe dla sektora finansów publicznych, a zwłaszcza dla budżetu państwa, wprowadzono obowiązek ich monitorowania. Stosownie do postanowień art. 20 ust. 4 cytowanej ustawy Minister Finansów jest zobowiązany do przedstawiania komisji sejmowej właściwej do spraw finansów publicznych kwartalnych informacji o podejmowanych działaniach będących realizacją postanowień tej ustawy w terminie 30 dni od zakończenia każdego kwartału.

## 6. Zakończenie

Rządowe instrumenty stabilizacji finansowej są rozwiązaniem stosowanym jako tzw. ostatnia szansa zrestrukturyzowania instytucji finansowej zagrożonej likwidacją z powodu trudnej sytuacji finansowej. Prawidłowe funkcjonowanie instytucji finansowych zapewniają, poprzez wykonywanie swoich ustawowo określonych zadań, różne podmioty, w tym tworzące „sieć bezpieczeństwa finansowego”. W tym zakresie szczególną rolę pełnią: Komisja Nadzoru Finansowego, Narodowy Bank Polski (Grodecka, 2014), Bankowy Fundusz Gwarancyjny.

Wprowadzając w 2016 r. podstawy prawne do stosowania rządowych instrumentów stabilizacji finansowej, zmieniono tryb i formy angażowania się Skarbu Państwa w procesy restrukturyzacyjne instytucji finansowych zagrożonych likwidacją ze względów finansowych. W okresie przed nowelizacją cytowanej ustawy Skarb Państwa w przypadku wystąpienia okoliczności grożących utratą wypłacalności instytucji finansowej mógł przejąć

taką instytucję. Przejęcie następowaloby przez przymusowy wykup akcji od dotychczasowych akcjonariuszy przez Skarb Państwa. W tamtym okresie w Polsce prowadziły działalność 223 instytucje finansowe. Uchylenie dotychczas obowiązujących przepisów i wprowadzenie w to miejsce rządowych instrumentów stabilizacji finansowej wynikało z obowiązku implementacji postanowień dyrektywy BRRD. Niniejsza dyrektywa spowodowała ponadto konieczność wprowadzenia uprawnień KNF w zakresie działań o charakterze naprawczym, w ramach fazy tzw. wczesnej interwencji. W związku z implementacją dyrektywy BRRD uchwalono także nową ustawę o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym.

W momencie dokonywania nowelizacji ustawy o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz rządowych instrumentach stabilizacji finansowej sytuacja sektora bankowego w Polsce była stabilna. W okresie obejmującym trzy kwartały 2016 r. odnotowano dalsze wzmocnienie bazy kapitałowej (fundusze własne wzrosły z 159,1 mld zł na koniec 2015 r. do 172,7 mld zł na koniec września 2016 r., tj. o 8,5%; współczynnik kapitału Tier I wzrósł z 15,0% do 16,1%, a łączny współczynnik kapitałowy z 16,3% do 17,6%), co wynikało m.in. z pozostawienia w bankach większości zysków wypracowanych w 2015 r., nowych emisji akcji, jak też wyłączenia ze sprawozdawczości SK Banku, którego upadłość w końcu 2015 r. spowodowała silne pogorszenie miar adekwatności w sektorze banków spółdzielczych. Pomimo relatywnie zadowalającej sytuacji bieżącej KNF rekomendowała utrzymanie mocnej bazy kapitałowej, a w przypadku niektórych banków jej dalsze wzmocnienie, co dla części banków może stanowić istotny problem w sytuacji obserwowanego zmniejszenia zyskowności sektora bankowego. Głównym czynnikiem ryzyka w skali sektora pozostaje ewentualne ustawowe rozwiązanie kwestii kredytów denominowanych lub indeksowanych do walut obcych (Kotowicz, 2016). Współczynniki wypłacalności w skali całego sektora ubezpieczeń, według stanu na 30 czerwca 2016 r., również kształtowały się na bezpiecznym poziomie: 796% w przypadku minimalnego wymogu kapitałowego (MCR) oraz 260% w przypadku kapitałowego wymogu wypłacalności (SCR)<sup>11</sup>.

Szczególne znaczenie dla zachowania stabilności systemu finansowego w Polsce ma utrzymanie stabilności sektora bankowego, którego aktywa stanowią dwie trzecie całości systemu finansowego. Banki odgrywają istotną rolę w finansowaniu gospodarki i w rozliczeniach pieniężnych. Ważną funkcją banków jest także oferowanie licznych produktów umożliwiających innym podmiotom zarządzanie ich ryzykiem finansowym. Z tych powodów szczególnie duży nacisk kładzie się na analizę i ocenę zagrożeń dla stabilności banków. Według oceny NBP sektor bankowy w Polsce charakteryzował się w końcu 2016 r. dobrym wyposażeniem w kapitał. W tym okresie wyniki finansowe i wskaźniki zyskowności sektora bankowego obniżały się. Związane to było w szczególności z takimi zjawiskami, jak: obniżanie się marży nieodsetkowej netto; wzrost obciążenia wyniku kosztami operacyjnymi, wprowadzenie podatku od aktywów. Bank centralny sformułował w związku z tym

kilka rekomendacji, których uwzględnienie byłoby korzystne dla utrzymywania stabilności systemu finansowego. Zalecił unikanie działań osłabiających odporność systemu bankowego na zaburzenia (np. ostrożne wprowadzanie obowiązku refundacji przez banki kredytobiorcom części pobranych spreadów walutowych z tytułu umów o kredyty denominowane lub indeksowane do walut obcych). NBP dostrzega także potrzebę dalszej integracji banków spółdzielczych w ramach utworzonych w 2016 r. systemów ochrony. Według NBP niezbędna jest kontynuacja działań restrukturyzacyjnych w sektorze spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, zmierzających do wzrostu efektywności ich działania i zwiększenia ich kapitałów tych kas. Podejmowane działania powinny minimalizować koszty publicznej restrukturyzacji kas (Osiński, 2016).

Konkludując, dotychczasowa sytuacja w polskim systemie finansowym, a szczególnie w sektorach bankowym i ubezpieczeniowym, nie warunkuje potrzeby zastosowania rządowych instrumentów stabilizacji finansowej. Są one niezbędnym zabezpieczeniem na przyszłość w przypadku pojawienia się nadzwyczajnych zjawisk w systemie finansowym, wymagających działań o charakterze radykalnym, podejmowanych przez Skarb Państwa z wykorzystaniem publicznych zasobów finansowych. Można zatem stwierdzić, że kryzys finansowy z lat 2008–2012 zmotywował zarówno władze unijne, jak i władze krajowe do wprowadzenia nowych instrumentów, których celem jest minimalizowanie skutków kolejnych kryzysów finansowych (Piotrowska-Marczak, 2013).

## Przypisy

- <sup>1</sup> European Commission. (2013). *Collection of statistics on State aid and public support to the financial sector in the context of the on-going financial crisis*. State Aid Scoreboard.
- <sup>2</sup> Motyw 1 i 2 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 inwestycyjnych oraz zmieniającej 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/UE oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012 (Dz. Urz. UE.L Nr 173, s. 190), tzw. dyrektywa BRRD albo BRR.
- <sup>3</sup> Pakiet ten obejmował: Ustawę z dnia 7 listopada 2008 r. o Komitecie Stabilności Finansowej obowiązującą do dnia 31 października 2015 r., a także Ustawę z dnia 23 października 2008 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz o zmianie innych ustaw, podwyższającą z kwoty 22 500 euro do kwoty 50 000 euro poziom ochrony depozytów gromadzonych w bankach, oraz Ustawę z dnia 12 lutego 2009 r. o udzieleniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym.
- <sup>4</sup> KNF. (2010). *Raport KNF o stanie sektora ubezpieczeń po III kwartale 2009 r.* Warszawa: Urząd KNF, s. 11, 22 i 42.
- <sup>5</sup> KNF. (2011). *Raport KNF o stanie sektora ubezpieczeń po III kwartale 2010 r.* Warszawa: Urząd KNF, s. 16.



- 6 Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe bankiem krajowym jest bank mający siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a więc bez znaczenia jest to, przez jaki kapitał (polski czy zagraniczny) zd ominowany jest bank.
- 7 Zgodnie z przepisami poprzednio obowiązującej Ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej, jak też aktualnie obowiązującej Ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej krajowy zakład ubezpieczeń to przedsiębiorca z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, który uzyskał zezwolenie na wykonywanie działalności ubezpieczeniowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.
- 8 Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 Rozporządzenia 575/2013/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych (Dz. Urz. UE.L Nr 176, s. 1) instytucją kredytową jest przedsiębiorstwo, którego działalność polega na przyjmowaniu depozytów lub innych funduszy podlegających zwrotowi od klientów oraz na udzielaniu kredytów na swój własny rachunek. Z zakresu tego pojęcia polski ustawodawca wyłączył jednak spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe oraz Bank Gospodarstwa Krajowego.
- 9 Według art. 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia 575/2013/UE firmą inwestycyjną jest osoba fizyczna lub prawna (z wyjątkiem: instytucji kredytowej; przedsiębiorstwa miejscowego; firmy, która nie ma zezwolenia na świadczenie usługi dodatkowej, lecz wykonuje wyłącznie jedną lub więcej usług inwestycyjnych, np. przyjmowanie i przekazywanie zleceń dotyczących instrumentów finansowych, zarządzanie pakietem akcji, doradztwo inwestycyjne) oraz nie posiada zezwolenia na przechowywanie środków pieniężnych ani papierów wartościowych swoich klientów i z tego powodu w żadnym momencie nie może być zadłużona wobec tych klientów.
- 10 Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 26 rozporządzenia 575/2013/UE instytucją finansową jest przedsiębiorstwo inne niż instytucja kredytowa lub firma inwestycyjna, którego podstawową działalnością jest nabywanie pakietów akcji lub wykonywanie niektórych rodzajów działalności (np. leasingu finansowego, usług płatniczych, uczestniczenie w emisji papierów wartościowych). Pojęcie to obejmuje finansowe spółki holdingowe, finansowe spółki holdingowe o działalności mieszanej, instytucje płatnicze i spółki zarządzania aktywami, ale nie obejmuje ubezpieczeniowych spółek holdingowych i ubezpieczeniowych spółek holdingowych prowadzących działalność mieszaną.
- 11 KNF. (2016). *Raport o stanie sektora ubezpieczeń w I półroczu 2016 r.* Warszawa: Urząd KNF, s. 34.

## Bibliografia

- 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 dyrektywę 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/UE oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012 (Dz. Urz. UE.L Nr 173, s. 190).
- European Commission. (2013). *Collection of statistics on State aid and public support to the financial sector in the context of the on-going financial crisis*. State Aid Scoreboard.
- Grodecka, A. (2014). Rola bankowości centralnej w zapewnieniu stabilności systemu finansowego. Nowe wyzwania w obliczu kryzysu. *Acta Universitatis Wratislaviensis. Seria Prawo*, (317), 51–67.

- Hetmańczyk, A. (2014). Mechanizm globalnego kryzysu finansowego 2007–2009. W: W. Miemiec i K. Sawicka (red.), *Instytucje prawnofinansowe w warunkach kryzysu gospodarczego* (s. 563–575). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Jurkowska-Zeidler, A.M. (2009). Działania regulacyjne na rzecz wzmocnienia stabilności polskiego systemu bankowego wobec kryzysu finansowego jako przejaw interwencjonizmu państwowego. *Gdańskie Studia Prawnicze*, (22), 11–25.
- KNF. (2010). *Raport KNF o stanie sektora ubezpieczeń po III kwartale 2009 r.* Warszawa: Urząd KNF.
- KNF. (2011). *Raport KNF o stanie sektora ubezpieczeń po III kwartale 2010 r.* Warszawa: Urząd KNF.
- KNF. (2016). *Raport o stanie sektora ubezpieczeń w I półroczu 2016 r.* Warszawa: Urząd KNF.
- Kotowicz, A. (2016). *Departament Bankowości Komercyjnej i Specjalistycznej oraz Instytucji Platniczych. Informacja KNF o sytuacji banków w okresie I-IX 2016 r.* Warszawa: Urząd KNF.
- Kotowicz, A. (red.). (2010). *Raport KNF o sytuacji banków w 2009 r.*, Warszawa: Urząd KNF.
- Kotowicz, A. (red.). (2011). *Raport KNF o sytuacji banków w 2010 r.*, Warszawa: Urząd KNF.
- Nieborak, T. (2010). Globalny kryzys finansowy – istota, przyczyny, konsekwencje. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, (4), 95–106.
- Osiński, J. (red.). (2016). *Raport NBP o stabilności systemu finansowego*. Warszawa: Narodowy Bank Polski.
- Panfil, P. (2013). Wsparcie instytucji finansowych przez Skarb Państwa w dobie kryzysu finansów publicznych. W: I. Mirek i T. Nowak (red.), *Prawo finansowe po transformacji ustrojowej. Międzynarodowe i europejskie prawo podatkowe* (s. 96–104). Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Piotrowska-Marczak, K. (2013). Destabilizacyjna czy mobilizacyjna rola kryzysów finansowych? W: J. Gliniecka, E. Juchniewicz, T. Sowiński i M. Wróblewska (red.), *System prawnofinansowy. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku* (s. 359–367). Gdańsk–Nynasham–Sztokholm: Wydawnictwo CeDeWu.
- Poturnicki, J. i Felczak, I. (2010). Kryzys finansowy – działania rządowe na przykładzie wybranych krajów. W: E. Ruśkowski i I. Zawierucha (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe w Europie Centralnej i Wschodniej w warunkach kryzysu finansowego* (s. 638–646). Białystok–Lwów: Temida2.
- Rozporządzenie 575/2013/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych (Dz. Urz. UE L Nr 176, s. 1).
- Skuza, S. (2010). Aspekty prawne dokapitalizowania oraz rekapitalizowania instytucji finansowych ze środków publicznych w warunkach kryzysu. Stan obecny i propozycje zmian. W: *Finanse publiczne i prawo finansowe w Europie Centralnej i Wschodniej w warunkach kryzysu finansowego* (s. 102–112). Białystok–Lwów: Temida2.
- Szczepańska, O., Dobrzańska, A. i Zdanowicz, B. (2015). *Resolution czyli nowe podejście do banków zagrożonych upadłością*. Warszawa: Departament Stabilności Finansowej NBP.
- Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. z 2016 r. poz. 996 ze zm.).
- Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz.U. z 2015 r. poz. 1844 ze zm.).
- Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym (tekst pierwotny: Dz.U. z 2009 r. Nr 39, poz. 308).
- Ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji finansowych (tekst pierwotny: Dz.U. z 2010 r. Nr 40, poz. 226).

- Ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 2009 ze zm.).
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 198 ze zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.).
- Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz.U. z 2015 r. poz. 1206 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 października 2008 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz o zmianie innych ustaw (Dz.U. Nr 209, poz. 1315).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. z 2016 r. poz. 1988 ze zm.).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1513 ze zm.).
- Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o Komitecie Stabilności Finansowej (Dz.U. Nr 209, poz. 1317 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 223 ze zm.).
- Zaleska, M. (2011). Kryzys na globalnych rynkach finansowych a finanse publiczne. W: J. Ostaszewski (red.), *Eseje o finansach publicznych. Księga jubileuszowa z okazji 80. rocznicy urodzin prof. dr hab. Hanny Sochackiej-Krysiak* (s. 299–304). Warszawa: Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej.
- Znanięcka, K. i Gradoń, W. (red.). (2010). *System bankowy i rynki finansowe w warunkach globalnego kryzysu finansowego*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego.