

Magdalena Kozłńska*
ORCID: 0000-0001-8767-6545
magdalena.kozinska@sgh.waw.pl

Bartosz Wilk**
ORCID: 0000-0002-8073-9061
b.wilk@wpia.uw.edu.pl

Charakter prawny sankcji ze strony Bankowego Funduszu Gwarancyjnego za niespełnienie wymogu MREL oraz ich ekonomiczna skuteczność¹

Streszczenie

Wymóg MREL jest elementem ram *resolution*. Ustanowienie wymogu MREL wprost wiąże się z podstawową zasadą *resolution*, którą jest obowiązek pokrywania strat instytucji w pierwszej kolejności przez akcjonariuszy, a następnie przez wierzycieli. Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy udzielone organowi *resolution* ustawowe kompetencje dają realną szansę oddziaływania na podmiot celem doprowadzenia do wypełnienia przez niego wymogu MREL. W tym celu dokonano oceny prawnego charakteru sankcji oraz ich ekonomicznej skuteczności. Analiza prowadzi do wniosku, że poszczególne sankcje mają różne funkcje dominujące (naprawcza, prewencyjna i represyjna) oraz charakteryzują się zróżnicowaną skutecznością rozumianą jako zdolność do oddziaływania na bank w taki sposób, aby zwiększać prawdopodobieństwo spełnienia wymogu MREL. Instrumentem prawnym, cechującym się modelowo wysoką skutecznością (w zakresie bezpośredniego wpływu na zmniejszanie niedoboru MREL) jest wydawanie zaleceń. Z kolei najmniejszą skutecznością (rozumianą zgodnie z przyjętą wyżej definicją skuteczności) charakteryzują się kary pieniężne, które jednak wiążą się z innymi przesłankami oraz kanałami oddziaływania na podmiot przemawiającymi za ich wykorzystaniem.

* Magdalena Kozłńska – doktor, adiunkt, Instytut Bankowości, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

** Bartosz Wilk – doktor, adiunkt, Zakład Nauki Administracji, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ Artykuł prezentuje prywatne opinie oraz poglądy autorów i nie powinien być interpretowany jako stanowisko instytucji, z którymi są związani autorzy artykułu. Autorzy wyrażają wdzięczność osobom, których uwagi pozwoliły na udoskonalenie materiału, tj. Grzegorzowi Owczarkowi oraz Aleksandrze Placek.

Słowa kluczowe: MREL, zobowiązania kwalifikowalne, przymusowa restrukturyzacja, sankcje, *resolution*, możliwość stosowania *resolution*, BFG, M-MDA, kary pieniężne, zalecenia

JEL: G21, G28, G33, G38, H12, H32, H81, K23

MREL requirement – legal nature of sanctions imposed by the Bank Guarantee Fund for failure to meet the requirement and their economic effectiveness

Abstract

The MREL requirement is an element of the resolution framework. The introduction of the MREL requirement is directly related to the basic principle of resolution, which is the obligation to cover the institution's losses first by shareholders and then by creditors. The aim of the article is to find an answer to the question whether the statutory powers (sanctions) granted to the resolution authority give a real chance to influence the entity in order to ensure that it meets the MREL requirement. For this purpose, the legal nature of the sanctions and their economic effectiveness were assessed. The analysis leads to the conclusion that individual sanctions have different dominant functions (corrective, preventive and repressive) and are characterized by varying effectiveness, understood as the ability to affect the bank in such a way as to increase the probability of meeting the MREL requirement. A legal instrument characterized by model high efficiency (in terms of direct impact on reducing the MREL deficit) is issuing recommendations. Financial penalties, on the other hand, are the least effective (according to the above-mentioned definition of effectiveness), but at the same time they are connected with other premises and impact channels justifying their application.

Key words: MREL, eligible liabilities, sanctions, resolution, resolvability, M-MDA, BFG, cash penalties, recommendations

Wprowadzenie

Minimalny wymóg w zakresie funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych (ang. *minimum requirement for own funds and eligible liabilities*, dalej jako: MREL) stanowi jeden z głównych elementów systemu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (ang. *resolution*; w Polsce – przymusowa restrukturyzacja²)³. Jego celem

² Takie pojęcie wprowadziła ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. z 2022 r., poz. 2253 ze zm., dalej jako: ustawa o BFG), która stanowi implementację dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012 (Dz.U. UE. L. z 2014 r. Nr 173, str. 190 ze zm., dalej jako: Dyrektywa BRR).

³ Systemy *resolution* stanowią jeden z elementów ram zarządzania kryzysowego obok np. systemów gwarantowania depozytów, zasad samodzielnej naprawy oraz upadłości podmiotów (Zaleska 2017, s. 84). Szerzej o istocie *resolution* pisze np. Kozińska (2018b, s. 43–67) lub Trocha (2022, s. 112–115).

jest zapewnienie pierwszego, wewnętrznego źródła finansowania⁴ podmiotów w sytuacji kryzysowej poprzez zabezpieczenie możliwości pokrycia strat podmiotu lub samodzielnej (wewnętrznej) rekapitalizacji. Wymóg MREL ma zapewnić taką strukturę pasywnej strony bilansu banku⁵, aby możliwe było zastosowanie umorzenia lub konwersji instrumentów kapitałowych i długu, które to mechanizmy realizują wskazany wyżej cel. W ten sposób wymóg MREL stanowi źródło finansowania kryzysu w banku (Kościńska 2018a, s. 254, 262)⁶.

Ustanowienie wymogu MREL wprost wiąże się z podstawową zasadą *resolution*, którą jest obowiązek pokrywania strat instytucji w pierwszej kolejności przez akcjonariuszy, a następnie przez wierzycieli (w kolejności odwrotnej do kolejności uprzywilejowania wierzycielności określonej w prawie krajowym⁷). Rozwiązanie to jest efektem lekcji z kryzysu finansowego z początku XXI w. (Narodowy Bank Polski 2014, s. 71), który kosztował podatników Unii Europejskiej (UE) biliony euro⁸. Rekomendacja ustanowienia systemów *resolution*, przyjmujących za podstawowy mechanizm finansowanie problemów podmiotów ze środków akcjonariuszy i wierzycieli (w tym wprowadzenie wymogów w zakresie wewnętrznej zdolności do absorpcji strat i rekapitalizacji), została także sformułowana przez międzynarodowe gremia, w tym np. Radę Stabilności Finansowej⁹.

Wymóg MREL został wprowadzony już w pierwszej wersji Dyrektywy BRR w 2014 r. Wtedy jednak nie przewidziano reakcji prawnych, które znalazłyby zastosowanie w związku z niespełnieniem przez podmiot wymogu. Przyjęty w 2019 r. tzw. Pakiet Bankowy wprowadzał m.in. nowelizację Dyrektywy BRR¹⁰ oraz rozporządzenia dotyczącego wymogów ostrożnościowych banków¹¹. Reforma ta obejmowała nie tylko zmiany w zakresie kalkulacji i spełniania wymogu MREL, ale także wprowadziła katalog sankcji przewidzianych do stosowania przez organ *resolution* lub nadzorcę w sytuacji niespełniania wymogu MREL lub związanego z nim wymogu połączonego bufora (ang. *combined buffer requirement*, dalej jako: CBR). W Polsce organem,

⁴ W rozumieniu kapitałowym a nie płynnościowym.

⁵ Lub innego podmiotu, na który nakładany jest wymóg MREL, np. firmy inwestycyjnej lub spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej.

⁶ Należy podkreślić, że finansowanie to ma jedynie charakter kapitałowy i nie obejmuje mechanizmów płynnościowych, co jest ewidentną wadą systemów *resolution*.

⁷ Zob. art. 440 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – *Prawo upadłościowe* (Dz.U. z 2022 r. poz. 1520).

⁸ W sumie na ratowanie instytucji finansowych w latach 2008–2015 za pomocą różnych instrumentów wykorzystano w UE bowiem łącznie prawie 4,8 biliony euro (European Commission 2022, s. 55).

⁹ Patrz np. (Financial Stability Board 2014; Financial Stability Board 2015).

¹⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/879 z dnia 20 maja 2019 r. *zmieniająca dyrektywę 2014/59/UE w odniesieniu do zdolności do pokrycia strat i dokapitalizowania instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz dyrektywę 98/26/WE* (Dz.U. UE. L. z 2019 r. Nr 150, str. 296 ze zm., dalej jako: BRRD 2).

¹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. *w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012* (Dz. Urz. UE L. z 2013 r. Nr 176, s. 1 ze zm., dalej jako: CRR).

który został wyposażony w uprawnienia do stosowania tego typu sankcji jest, zasadniczo, Bankowy Fundusz Gwarancyjny (dalej jako: BFG lub Fundusz)¹².

Zadaniem artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy udzielone Funduszowi ustawowe kompetencje dają realną szansę oddziaływania na podmiot celem doprowadzenia do wypełnienia przez niego wymogu MREL. Analiza będzie skupiała się na bankach, które są w Polsce główną grupą podmiotów, na które nakładany jest wymóg MREL¹³.

Dla udzielenia odpowiedzi na wskazane powyżej pytanie zostaną zrealizowane następujące cele badawcze:

- Określenie charakteru prawnego kompetencji Funduszu, związanych z niespełnieniem przez podmiot wymogu MREL. W tym zakresie celem szczegółowym będzie udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy w odniesieniu do poszczególnych kompetencji dominuje funkcja represyjna, prewencyjna, czy też naprawcza. Jest to istotna kwestia zwłaszcza dla określenia skutku, do którego powinno doprowadzić stosowanie wskazanych instrumentów prawnych.
- Określenie ekonomiczno-finansowych skutków uprawnień Funduszu. Ocenie zostanie poddane, na ile kompetencje Funduszu przyczyniają się realnie do poprawy sytuacji finansowej, której konsekwencją będzie spełnienie wymogu MREL.

Skuteczność sankcji jest zatem rozumiana w artykule nie tylko jako prawna możliwość wydania określonego rozstrzygnięcia administracyjnego i jego egzekwowania przez właściwy organ, ale także jako spowodowanie finansowej zmiany w działalności podmiotu, polegającej na zaprzestaniu naruszania wymogu MREL albo co najmniej na ograniczeniu skali niespełniania wymogu.

Zastosowane w artykule metody badawcze to przede wszystkim analiza źródeł zastanych, ale również analiza teoretycznoprawna, w tym zwłaszcza w aspekcie krytycznej analizy regulacji pod kątem ich potencjalnych skutków ekonomicznych. Rozważania zostały wsparte przykładowymi wyliczeniami. Analiza ma charakter głównie teoretyczny z powodu braku danych empirycznych, które mogłyby zostać wykorzystane (jak dotychczas brak podmiotów, które podlegały sankcjom wymierzonym przez BFG z uwagi na wstępną fazę obowiązywania przepisów dotyczących MREL oraz sankcji za jego niespełnienie). Niewątpliwie wnioski ze stosowania sankcji mogą posłużyć w przyszłości do dalszego rozwoju ich analiz.

¹² W przypadku, gdyby kompetencje Funduszu nie doprowadziły do zaprzestania przez podmiot naruszania wymogu MREL, zastosowanie mogą znaleźć kompetencje Komisji Nadzoru Finansowego (*vide* art. 337a ust. 3 ustawy o BFG).

¹³ Zgodnie z art. 97 ustawy o BFG, wymóg MREL obowiązane są utrzymywać wszystkie podmioty krajowe, czyli banki, firmy inwestycyjne oraz spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe. Ponadto Fundusz może nałożyć wymóg MREL również na inne podmioty, np. instytucje finansowe czy spółki holdingowe, które tworzą razem z podmiotami krajowymi grupy.

1. Wymóg MREL

Zasady wyliczania oraz spełniania wymogu MREL zostały określone w art. 45–45m Dyrektywy BRR (zaimplementowane w art. 97–99a ustawy o BFG). Wymóg MREL określany jest dwutorowo jako odsetek zarówno łącznej kwoty ekspozycji na ryzyko (ang. *Total Risk Exposure Amount*, dalej jako: TREA), czyli jako tzw. MREL-TREA, oraz miary ekspozycji całkowitej (ang. *Total Exposure Measure*, dalej jako: TEM), czyli jako tzw. MREL-TEM. Każdy podmiot otrzymuje zatem informację o *de facto* dwóch wymogach MREL, a jego zadaniem jest spełnianie jednocześnie obydwu (MREL-TREA oraz MREL-TEM).

Zarówno MREL-TREA, jak i MREL-TEM, kalkulowane są, co do zasady, jako suma kwoty na pokrycie strat oraz kwoty rekaptalizacji. Mając na uwadze powyższe:

- a) MREL-TREA stanowi sumę:
- kwoty na pokrycie strat odpowiadającej łącznemu współczynnikowi kapitałowemu na poziomie 8% oraz dodatkowemu wymogowi w zakresie funduszy własnych (tzw. *add-on*¹⁴),
 - kwoty dokaptalizowania w wysokości umożliwiającej przywrócenie łącznego współczynnika kapitałowego do poziomu 8% oraz przywrócenie dodatkowego wymogu w zakresie funduszy własnych (tzw. *add-on*) po *resolution*. Kwotę dokaptalizowania można w tym przypadku powiększyć o kwotę niezbędną do utrzymania zaufania rynku do podmiotu (tzw. *market confidence buffer*, MCC), która, co do zasady, jest równa wymogowi połączonego bufora pomniejszonego o specyficzny dla instytucji bufor antycykliczny. Kwota ta jednak może być korygowana przez Fundusz w górę lub w dół¹⁵.
- b) MREL-TEM stanowi sumę:
- kwoty na pokrycie strat w wysokości odpowiadającej wymogowi w zakresie wskaźnika dźwigni (3%),
 - kwoty dokaptalizowania umożliwiającej przywrócenie wskaźnika dźwigni (3%) po *resolution*.

Nie ma zastosowania dodatkowy bufor na wzór *market confidence buffer*.

Równoległe do określenia samego wymogu MREL, Fundusz określa (jako odsetek sumy bilansowej¹⁶) jaka część MREL banku powinna być utrzymywana w formie in-

¹⁴ W żargonie finansowym *add-on* określane są również jako P2R, od angielskiego *Pillar 2 Requirement* (tj. specyficzny dla danej instytucji dodatkowy wymóg kapitałowy, który stanowi uzupełnienie podstawowego wymogu kapitałowego w wysokości 8% TREA będącego wymogiem tzw. pierwszofilarowym – *Pillar 1 Requirement*, P1R).

¹⁵ W praktyce Fundusz wykorzystuje MCC tylko w przypadku podmiotów, dla których jako grupową strategię *resolution* wybrano SPE (ang. *Single Point of Entry*). MCC obliczany jest jako kwota różnicy między hipotetycznym wymogiem MREL, który miałby zastosowanie wobec danego podmiotu, gdyby był wyliczany na danych skonsolidowanych, a rzeczywistym wymogiem MREL, który w przypadku SPE wyliczany jest na podstawie danych jednostkowych. Źródło: (<https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/metodyka-mrel.pdf>).

¹⁶ Dokładnie odsetek łącznych zobowiązań, w tym funduszy własnych (ang. *Total Liabilities including Own Funds*, TLOF). Określenie tego wymogu jako odsetek TLOF wiąże się z wymaganym przez Komisję Europejską minimalnym wkładem akcjonariuszy i wierzycieli banku w jego ratowanie pod kątem oceny zgodności z zasadami pomocy publicznej.

strumentów podporządkowanych, co jest określane mianem wymogu podporządkowania. Regulacje w zakresie MREL wprowadzają także minimalne wysokości wymogu MREL dla wybranych rodzajów instytucji. Wymogi te podsumowano w tabeli 1.

Tabela 1. Wymogi MREL dla poszczególnych rodzajów podmiotów

Wyszczególnienie	G-SIIs, spółki zależne G-SII oraz podmioty należące do G-SII	<i>Top-tier banks</i> ^a oraz <i>fished banks</i> ^b	Pozostałe podmioty podlegające <i>resolution</i> *
Od wejścia w życie pakietu bankowego	16% TRE 6% LRE Wymóg wyższy, specyficzny dla instytucji – według oceny organu <i>resolution</i> **	Wymóg specyficzny dla instytucji – według oceny organu <i>resolution</i> **	Wymóg specyficzny dla instytucji – według oceny organu <i>resolution</i> **
Od 2022	18% TRE 6,75% LRE Wymóg wyższy, specyficzny dla instytucji – według oceny organu <i>resolution</i> **	13,5% TRE 5% LRE Wymóg wyższy, specyficzny dla instytucji – według oceny organu <i>resolution</i> **	Jak wyżej
Od 2024	Jak wyżej (od 2022) Dodatkowo wymóg 8% TLOF	Jak wyżej (od 2022) Dodatkowo wymóg 8% TLOF (ale nie więcej niż 27% RWA dla <i>top-tier banks</i>)	Jak wyżej Dodatkowo wymóg 8% TLOF według uznania organu <i>resolution</i>
Wymóg podporządkowania	Co do zasady tak Maksymalnie do wysokości 8% TLOF lub wysokości wynikającej z formuły: 2 x wymóg w zakresie I Filara (8%) + 2 x wymóg w zakresie II Filara (tzw. <i>add-on</i>) + wymóg połączonego bufora		Decyzja organu <i>resolution</i> na podstawie analizy danego banku (oraz oceny ryzyka złamania zasady NCWO)

* Dla banków, które mają podlegać likwidacji, MREL ustalany jest na poziomie kwoty na pokrycie strat (~minimalny wymóg kapitałowy).

** Według ogólnej zasady wyliczania MREL (opisane poniżej), zgodnie z którą MREL to suma kwoty na pokrycie strat oraz kwoty dokapitalizowania.

^a Banki, w przypadku których suma aktywów tworzonej przez nie grupy *resolution* wynosi co najmniej 100 mld euro.

^b Banki wyselekcjonowane przez Fundusz ze względu na ryzyko systemowe, które może zmaterializować się w sytuacji upadłości takiego banku.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Dyrektywy BRR, BRRD 2, ustawy o BFG oraz CRR.

W przypadku kiedy ustalany w powyższy sposób wymóg MREL ma zastosowanie wobec podmiotu *resolution (resolution entity)*¹⁷, wówczas zastosowanie mają wymogi na poziomie skonsolidowanym (o ile podmiot sporządza sprawozdania skonsolidowane) i jest to tzw. zewnętrzny MREL (ang. *external MREL*)¹⁸. Jeśli wymóg MREL jest ustalany dla podmiotu niebędącego podmiotem *resolution* (będącego częścią grupy *resolution*), wówczas zastosowanie mają wymogi na poziomie indywidualnym i jest to tzw. wewnętrzny MREL (ang. *internal MREL*)¹⁹.

Wymóg MREL może być spełniany za pomocą funduszy własnych lub zobowiązań kwalifikowalnych (zobowiązań spełniających warunki określone w art. 72a–72c CRR w przypadku zewnętrznego MREL lub warunki określone w art. 98 ust. 21 w przypadku wewnętrznego MREL).

Co ważne z punktu widzenia kontroli spełnienia wymogu MREL i stosowania przez Fundusz przysługujących mu kompetencji, w odniesieniu do kapitału podstawowego Tier 1 (ang. *Common Equity Tier 1*, dalej jako: CET1) obowiązuje zasada, że w pierwszej kolejności jest on zaliczany na poczet spełnienia wymogu MREL-TREA, a dopiero później wymogu połączonego bufora (jest to tzw. *stacking order*). Zależność tę przedstawiono na rysunku 1.

Rysunek 1. MREL a wymóg połączonego bufora – wykorzystanie CET1

	Wymóg połączonego bufora (CBR)	CET1 na pokrycie CBR	
Składowe wymogu MREL-TREA	Kwota dokapitalizowania = [8% + add-on] x czynnik skalujący	Fundusze własne oraz zobowiązania kwalifikowalne na pokrycie wymogu MREL (ponad fundusze własne wykorzystywane do spełnienia wymogów kapitałowych)	↑ kolejność wykorzystania CET1
	Kwota na pokrycie strat = 8% + add-on	Fundusze własne na pokrycie wymogów kapitałowych banku	

* rysunek ma charakter poglądowy

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy o BFG oraz ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 963 ze zm., dalej jako: „ustawa o nadzorze makroostrożnościowym”).

¹⁷ Podmiot działający w grupie, w odniesieniu do którego zdecydowano, że będzie podmiotem, wobec którego będą stosowane narzędzia *resolution*. Najczęściej jest to spółka dominująca grupy kapitałowej, w odniesieniu do której zdecydowano, że ewentualne *resolution* będzie stosowane jedynie wobec tego podmiotu nawet jeśli problemy będą dotyczyć innej spółki z grupy (spółki zależnej). Wówczas – modelowo – będzie uruchamiany mechanizm transferu strat i rekapitalizacji między podmiotem *resolution* (wobec którego formalnie uruchomiono *resolution*) a podmiotem zależnym.

¹⁸ Jego idea polega na tym, że instrumenty emitowane w celu zaliczenia ich do zobowiązań kwalifikowalnych powinny być emitowane do inwestorów zewnętrznych (z punktu widzenia podmiotu *resolution* i tworzonej przez niego razem z jego spółkami zależnymi grupy *resolution*, jak również całej grupy kapitałowej). Przepisy nie zabraniają jednak, aby instrumenty te zostały objęte przez spółkę matkę.

¹⁹ Regułą w przypadku wewnętrznego MREL jest, że instrumenty kwalifikowalne emitowane w celu zaliczenia ich na poczet spełnienia MREL obejmowane są przez spółkę matkę (podmiot *resolution*).

2. Sankcje za niespełnienie wymogu MREL

Przez pojęcie „sankcji” można rozumieć²⁰ negatywne konsekwencje prawne, które powinny być zastosowane przez właściwy organ administracji publicznej w związku z tym, że działanie adresata normy prawnej nie wypełnia jej dyspozycji (Wincenciak 2008). Jednym z obowiązków podmiotów, jak zostało wskazane we wcześniejszej części tekstu, jest wypełnienie wymogu MREL. W związku z powyższym, przez tytułowe „sankcje” rozumie się negatywne konsekwencje prawne, które mogą spotkać podmiot niespełniający wymogu MREL, w związku z wykorzystaniem przez BFG przysługujących temu organowi kompetencji w tym zakresie. Sankcje te jednak pociągają za sobą określone konsekwencje finansowe, co sprawia, że konieczne jest rozważanie ich także w tym wymiarze.

W sposób bezpośredni sankcję przewiduje art. 337a ust. 1 ustawy o BFG, który wprowadza instytucję kary pieniężnej za naruszenie przez podmiot wymogu MREL²¹. Jednakże, w art. 337a ust. 2 ustawy o BFG przesądzono, że niezależnie od wskazanych kar pieniężnych Fundusz może: 1) zakazać wypłaty zysków powyżej M-MDA²², w sposób określony w art. 96a ustawy o BFG (tj. w związku z naruszeniem CBR rozumianego jako uzupełnienie MREL), jak również 2) nakazać usunięcie okoliczności uniemożliwiających lub utrudniających przeprowadzenie przymusowej restrukturyzacji (na zasadach określonych w art. 91–95 ustawy o BFG). W świetle przywołanej regulacji nie budzi wątpliwości, że omawiane w niniejszym opracowaniu sankcje mogą być wykorzystywane niezależnie od siebie. Oznacza to, że BFG może – w granicach przesłanek zastosowania tychże instrumentów – zastosować wszystkie z nich albo tylko wybrane.

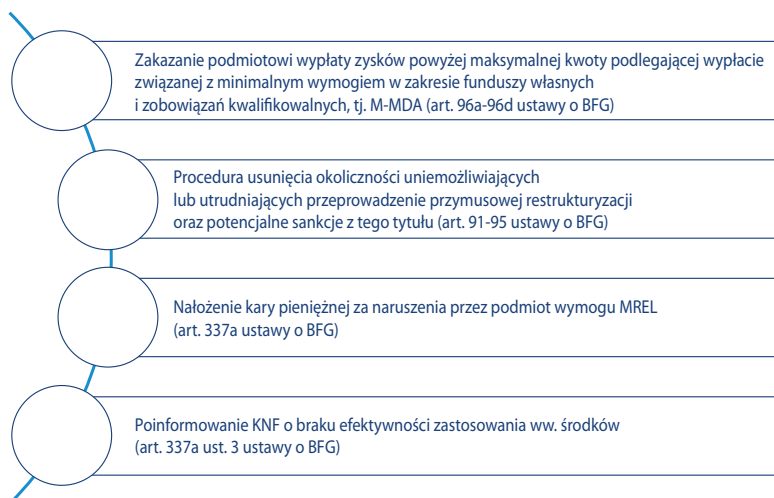
Ponadto, zgodnie z art. 337a ust. 3 ustawy o BFG, gdyby podjęcie wskazanych środków (zarówno kary pieniężnej, zakazania wypłaty zysków powyżej M-MDA, jak i nakazania usunięcia okoliczności uniemożliwiających lub utrudniających przeprowadzenie przymusowej restrukturyzacji) nie prowadziłyby do zaprzestania naruszenia przez podmiot wymogu MREL, Fundusz ma obowiązek poinformować o tym KNF, która może zastosować środki, określone w art. 337a ust. 3 *in fine* ustawy o BFG.

W związku z powyższym, można wyszczególnić trzy sankcje, za których zastosowanie odpowiada BFG, związane z naruszeniem przez podmiot wymogu MREL, oraz jedną normę kompetencyjną, związaną z poinformowaniem KNF.

²⁰ Doktrynalne pojęcie sankcji budzi przy tym wiele wątpliwości – zob. (Chmielnicki 2017).

²¹ Kara pieniężna za niespełnienie wymogu MREL jest jedną z kar pieniężnych, które może nałożyć Fundusz (Gryber 2022, s. 143–144).

²² Pod pojęciem M-MDA (ang. *maximum distributable amount related to MREL*) rozumie się, zgodnie z art. 16a ust. 1 *ab initio* dyrektywy BRRD (w rozumieniu BRRD 2) oraz art. 96a ust. 2 ustawy o BFG, maksymalną kwotę podlegającą wypłacie związaną z minimalnym wymogiem w zakresie funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych.

Rysunek 2. Uprawnienia BFG związane z niespełnieniem przez podmiot MREL

Źródło: opracowanie własne na podstawie przepisów ustawy o BFG.

3. Charakterystyka poszczególnych sankcji oraz ich charakter prawny

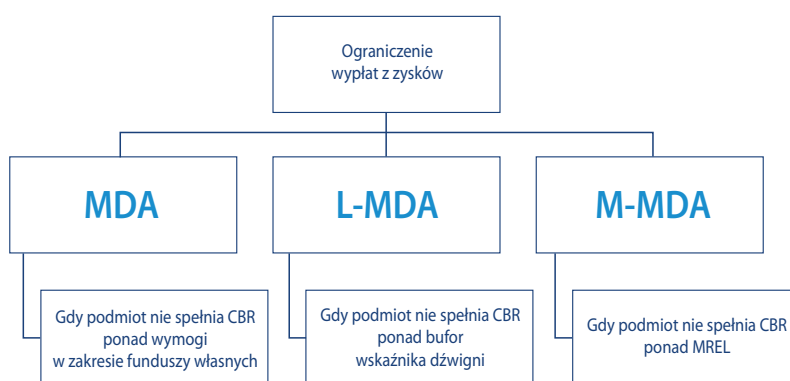
3.1. Zakazanie wypłaty zysków powyżej M-MDA

Instytucja ograniczenia wypłat z zysku podmiotu ma kilka wymiarów. Jeśli odnosi się do przypadku niespełnienia buforów kapitałowych ponad wymogi kapitałowe podmiotu (obliczane na podstawie łącznej ekspozycji na ryzyko oraz całkowitej ekspozycji nieważonej ryzykiem) wówczas zastosowanie znajdują uregulowania w rozdziale 9 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym. Mianowicie, instytucja zobowiązana jest obliczyć maksymalną kwotę podlegającą wypłacie wówczas, gdy nie spełnia wymogu połączonego bufora stosowanego jako uzupełnienie funduszy własnych (art. 56 ust. 1 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym – wówczas jest to określane jako „MDA” od angielskiego formułowania *maximum distributable amount*) (Koleśnik 2015, s. 248–249) lub też wówczas, gdy nie spełnia wymogu bufora wskaźnika dźwigni (art. 56 ust. 1a²³ ustawy o nadzorze makroostrożnościowym) – wówczas jest to określane jako „L-MDA” od angielskiej nazwy *maximum distributable amount related to leverage*). Zgodnie z art. 56 ust. 1 zdanie drugie ustawy o nadzorze makroostrożnościowym, instytucja nie może dokonywać wypłat z zysków powyżej maksymalnej kwoty podlegającej wypłacie. Naruszenie wskazanych wymogów połączonego bufora stosowanego jako uzupełnienie funduszy własnych

²³ Przepis wejdzie w życie 1 stycznia 2023 r., został dodany na mocy ustawy z dnia 25 lutego 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r., poz. 680 ze zm.).

oraz wymogu bufora wskaźnika dźwigni może być także podstawą do skorzystania przez KNF z kompetencji, określonych w art. 62 ust. 1 pkt 2 lit. c i d ustawy o nadzorze makroostrożnościowym, w tym do wymierzenia kary pieniężnej zarówno na podmiot, jak i na osobę fizyczną (prezesa, wiceprezesa lub innego członka zarządu instytucji bezpośrednio odpowiedzialnego za stwierdzone nieprawidłowości) (Tończak 2022, s. 92–100).

Rysunek 3. Rodzaje ograniczeń w wypłacie zysków w zależności od naruszanych wymogów



Źródło: opracowanie własne na podstawie przepisów ustawy o BFG, ustawy o nadzorze makroostrożnościowym oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2022 r. poz. 2324 z późn. zm.).

Należy podkreślić, że – zgodnie z art. 96a ust. 2 ustawy o BFG – procedura dotycząca M-MDA znajdzie zastosowanie wówczas, gdy zaktualizuje się okoliczność określona w art. 91 ust. 5a pkt 1 ustawy o BFG. Przywołany przepis dotyczy sytuacji, w której podmiot objęty wymogiem MREL spełnia wymogi w zakresie funduszy własnych oraz wymóg połączonego bufora stosowany jako uzupełnienie funduszy *własnych*, ale nie spełnia wymogu połączonego bufora, stosowanego jako uzupełnienie MREL (tj. ponad wymóg MREL). Zakres zastosowania M-MDA odróżnia ten instrument prawny od pozostałych instrumentów poddanych analizie w niniejszym opracowaniu, gdyż znajdzie zastosowanie nie tylko wówczas, gdy podmiot nie spełnia MREL, ale także przy mniej istotnym pogorszeniu sytuacji finansowej, a mianowicie, gdy podmiot znajdzie się w sytuacji naruszenia wymogu połączonego bufora stosowanego jako uzupełnienie MREL.

W przypadku MDA i L-MDA podmiot objęty wymogiem, w przypadku spełnienia się przesłanek, oblicza maksymalną kwotę podlegającą wypłacie oraz informuje o niej KNF. Z mocy prawa znajdzie zaś zastosowanie zakaz do dokonywania wypłat przez podmiot powyżej wskazanej kwoty. Odmienne podejście regulacyjne przyjęto w przypadku M-MDA²⁴. Podmiot ma obowiązek niezwłocznie poinformować BFG

²⁴ Rozwiązania art. 96a–96d ustawy o BFG opierają się na podejściu, przyjętym w art. 16a dyrektywy BRR (w brzmieniu nadanym na mocy BRRD 2).

oraz KNF o zaistnieniu okoliczności, o której stanowi art. 91 ust. 5a pkt 1 ustawy o BFG. Natomiast Fundusz ma kompetencje do zakazania podmiotowi, po zasięgnięciu opinii KNF, wypłaty zysków powyżej M-MDA, ale – co do zasady – nie ma obowiązku skorzystania z tej kompetencji. Fundusz działa wówczas w ramach uznania administracyjnego²⁵, do uznania organu pozostaje bowiem ustalenie, czy w realiach sprawy zasadne będzie wydanie przedmiotowego zakazu. Dokonując oceny zasadności wydania zakazu wypłaty zysków powyżej M-MDA, Fundusz uwzględni przesłanki określone w art. 96a ust. 5 ustawy o BFG²⁶.

Wskazane uznanie administracyjne doznaje ograniczenia po upływie 9 miesięcy od dnia powiadomienia przez podmiot o wystąpieniu okoliczności, o której stanowi art. 91 ust. 5a pkt 1 ustawy o BFG. Zgodnie bowiem z art. 96b ust. 1 ustawy o BFG, w tym przypadku Fundusz ma obowiązek wydać decyzję, o której stanowi art. 96a ust. 2 ustawy o BFG, czyli decyzję o zakazie wypłaty zysków powyżej M-MDA. W celu uelastycznienia tego obowiązku określono, że Fundusz odstępuje od wydania decyzji, gdy są spełnione co najmniej dwie z przesłanek, wymienionych w art. 96b ust. 2 ustawy o BFG. Należy podkreślić, że przesłanki do odstąpienia od wydania decyzji na podstawie art. 96b ust. 2 ustawy o BFG są odmienne od przesłanek wydania zakazu wypłaty zysków powyżej M-MDA w trybie art. 96a ust. 5 ustawy o BFG. O ile w przypadku art. 96a ust. 5 ustawy o BFG przesłanki koncentrują się na określonym podmiocie, perspektywach poprawy sytuacji finansowej, czy też przyczynie i skali niespełnienia wymogu połączonego bufora stosowanego jako uzupełnienie MREL, o tyle przesłanki, wymienione w art. 96b ust. 2 ustawy o BFG, koncentrują się na sytuacji makroekonomicznej²⁷.

Co istotne, niespełnienie przez podmiot wymogu połączonego bufora, stosowanego jako uzupełnienie MREL, oraz związane z tym wszczęcie omawianej procedury M-MDA wiąże się z obowiązkiem comiesięcznej oceny sytuacji podmiotu oraz weryfikacji zajętego przez Fundusz stanowiska co do zasadności (lub braku zasadności) wydania zakazu o wypłacie zysków powyżej M-MDA. Zgodnie bowiem z art. 96a ust. 6 ustawy o BFG, Fundusz do dnia ustania okoliczności, o których mowa w art. 91 ust. 5a pkt 1, nie rzadziej niż raz w miesiącu, dokonuje oceny zasadności wydania decyzji, o której mowa w art. 96a ust. 2, i konieczności utrzymania zakazu wynikającego z tej decyzji. Z obowiązkiem Funduszu do comiesięcznej oceny skorelowany

²⁵ Szerzej np.: (Jaśkowska 2015, s. 276–279).

²⁶ Do przesłanek tych należą m.in.: przyczyna, czas trwania, skala niespełnienia wymogu, a także jego wpływ na wykonalność planu przymusowej restrukturyzacji lub grupowego planu przymusowej restrukturyzacji; prawdopodobieństwo podjęcia przez podmiot działań zmierzających do zwiększenia sumy funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych oraz ryzyko dalszego obniżenia sumy funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych, w tym prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia podmiotu upadłością, czy też adekwatność i proporcjonalność zakazu oraz jego wpływ na warunki finansowania podmiotu i wykonalność planu przymusowej restrukturyzacji lub grupowego planu przymusowej restrukturyzacji.

²⁷ W ramach tych przesłanek uwzględnia się m.in. poważne zakłócenia funkcjonowania rynków finansowych (lub też zamknięcie rynków), które prowadzą do silnego napięcia w wielu segmentach gospodarki lub zwiększonej zmienności cenowej instrumentów funduszy własnych i instrumentów zobowiązań kwalifikowalnych, co zaś wpływa na możliwość emisji instrumentów.

jest zaś obowiązek podmiotu do udostępniania Funduszowi zarówno informacji o wysokości M-MDA (art. 96a ust. 4 zdanie drugie ustawy o BFG), jak i innych informacji, niezbędnych do oceny okoliczności, określonych w art. 96a ust. 5 ustawy o BFG (*vide* art. 96a ust. 6 zdanie drugie ustawy o BFG).

Wobec powyższego, zakaz wypłaty zysków powyżej M-MDA ma mieszany charakter, można bowiem tej instytucji prawnej przypisać zarówno charakter represyjny, jak i naprawczy. Represyjny wymiar wiąże się z możliwością obciążenia podmiotu ograniczeniami, które zaś mogą wynikać z dotychczasowej działalności, która – *per exemplum* – choć mogła to uczynić, to nie uchroniła podmiotu przed pogorszeniem się sytuacji finansowej. W tym względzie szczególne znaczenie ma obowiązek uwzględnienia przez Fundusz m.in. przyczyny, czasu trwania i skali niespełnienia wymogu (art. 96a ust. 5 pkt 1 ustawy o BFG).

Jednakże, w przypadku zakazu wypłaty zysków powyżej M-MDA dominuje funkcja prewencyjna, która wiąże się z tym, że zakaz wypłaty zysków powyżej M-MDA ma zapobiegać dalszemu odpływowi środków z podmiotu, a przez to pozwala uniknąć naruszenia samego wymogu MREL. Warto podkreślić, że właśnie taki prewencyjny charakter mają nakładane na podmioty bufory kapitałowe (Chaikowska 2021, s. 46–54), które wiąże się z możliwością wczesnego oddziaływania na podmioty, których sytuacja pogarsza się. Wskazuje się bowiem, że bufory kapitałowe stanowią instrumenty ostrożnościowe (Kruszka, Mokrogulski 2017, s. 193–194; Miklaszewska, Kil 2019, s. 174). W końcu, prewencyjny charakter procedury M-MDA wiąże się z obowiązkiem bieżącej, comiesięcznej oceny, z którą skorelowane jest przekazywanie przez podmiot informacji niezbędnych do oceny zasadności zakazania wypłaty zysków. Dzięki stałemu kontaktowi z podmiotem, Fundusz może wcześniej diagnozować m.in. przyczyny pogarszającej się sytuacji podmiotu (uzupełniając prowadzony przez BFG bieżący nadzór na podstawie standardowych danych sprawozdawczych).

3.2. Procedura usunięcia okoliczności uniemożliwiających lub utrudniających przeprowadzenie przymusowej restrukturyzacji oraz potencjalne sankcje z tego tytułu

W przeciwieństwie do innych sankcji, omówionych w niniejszym opracowaniu, procedura usunięcia okoliczności uniemożliwiających lub utrudniających przeprowadzenie przymusowej restrukturyzacji (dalej jako: „okoliczności”) ma znacznie szerszy zakres przedmiotowy. Nie jest ona stosowana jedynie wówczas, gdy podmiot nie spełnia wymogu MREL (tudzież wymogu połączonego bufora stosowanego jako uzupełnienie MREL), ale także do wszelkich innych przypadków, gdy Fundusz – w wyniku przeglądu planu przymusowej restrukturyzacji – oceni, że są one przeszkodą w skutecznym i efektywnym prowadzeniu przymusowej restrukturyzacji.

Podmiot jest informowany o tym, że „okoliczności” zostały stwierdzone przez Fundusz²⁸. Wówczas aktualizuje się obowiązek przedstawienia przez podmiot planu działań w celu usunięcia „okoliczności” (art. 91 ust. 5 i 5a ustawy o BFG)²⁹. Fundusz, po zasięgnięciu opinii KNF, ocenia skuteczność przedstawionego planu działań (art. 91 ust. 5c ustawy o BFG). Jeżeli Fundusz oceni plan działań negatywnie, tj. gdy stwierdzi, że realizacja środków określonych w planie działań nie doprowadzi do usunięcia „okoliczności”, wówczas Fundusz przekazuje podmiotowi pisemne stanowisko, które zawiera m.in.: „propozycję alternatywnych środków, które w ocenie Funduszu są proporcjonalne i doprowadzą do ograniczenia lub usunięcia okoliczności uniemożliwiających lub utrudniających przeprowadzenie przymusowej restrukturyzacji, wraz z ich uzasadnieniem oraz proponowanym terminem wdrożenia” (art. 91 ust. 5d pkt 2 ustawy o BFG). Po otrzymaniu ww. stanowiska, podmiot przedstawia plan realizacji środków alternatywnych wraz z harmonogramem działań.

Co istotne, jeżeli plan działań, przedstawiony zgodnie z art. 91 ust. 5 lub 5a ustawy o BFG, jest w opinii Funduszu niewystarczający, Fundusz, po zasięgnięciu opinii KNF, określi środki niezbędne do usunięcia „okoliczności”. Rozstrzygnięcie to następuje w drodze zaleceń (*vide* art. 95 ust. 1 ustawy o BFG), które przyjmują formę decyzji administracyjnej (art. 11 ust. 4 pkt 3 ustawy o BFG).

Wydane zalecenia wiąże się z powstaniem po stronie podmiotu kolejnych obowiązków. Przede wszystkim podmiot ma obowiązek przedstawienia planu działań, uwzględniającego zalecenie. Jeżeli zaś doszłoby do niewykonania przez podmiot zalecenia, Fundusz ma kompetencję do nałożenia kary pieniężnej³⁰, choć nie ma obowiązku z tej kompetencji skorzystać. Wydając decyzję o karze pieniężnej, Fundusz – stosownie do art. 95 ust. 7 ustawy o BFG – uwzględnia m.in. wagę i okres naruszenia, stopień odpowiedzialności podmiotu, ale też: poprzednie naruszenia, ich zakres i częstotliwość, czy też współpracę podmiotu z Funduszem.

Konkludując, procedura usuwania „okoliczności” jest obligatoryjna. Oznacza to, że jeśli Fundusz zidentyfikuje „okoliczności” w wyniku przeglądu planu przymusowej restrukturyzacji, ma obowiązek do zastosowania przepisów art. 91–95 ustawy

²⁸ Z uwagi na ograniczenia niniejszego opracowania zostaną przedstawione jedynie zręby procedury w odniesieniu do podmiotu krajowego, niedziałającego w grupie. Odmiennostami cechuje się postępowanie w przypadku podmiotu działającego w grupie transgranicznej. Jest to wówczas działanie bardziej skomplikowane i przez to wydłużone w czasie.

²⁹ W przypadku niespełnienia przez podmiot wymogu połączonego bufora stosowanego jako uzupełnienie MREL lub też samego wymogu MREL, zastosowanie znajdzie przepis szczególny, tj. art. 91 ust. 5a ustawy o BFG, który wprowadza znacznie krótszy, gdyż 2-tygodniowy, termin na przedstawienie przez podmiot planu działań (w pozostałych przypadkach podmiot ma 4 miesiące na wypełnienie przedmiotowego obowiązku).

³⁰ Karę pieniężną Fundusz może nałożyć w wysokości do 10% przychodu wykazanego w ostatnim zbadanym sprawozdaniu finansowym, a w przypadku braku takiego sprawozdania – karę pieniężną w wysokości do 10% prognozowanego przychodu określonego na podstawie sytuacji ekonomiczno-finansowej podmiotu, nie wyższą jednak niż 100 000 000 zł. W przypadku gdy jest możliwe ustalenie kwoty korzyści uzyskanych przez podmiot w wyniku niewykonania przez podmiot zaleceń, Fundusz może nałożyć na podmiot karę pieniężną do wysokości dwukrotności kwoty uzyskanych przez ten podmiot korzyści (art. 95 ust. 6 i 6a ustawy o BFG).

o BFG. Jednakże samo stwierdzenie okoliczności mieści się w ramach luzu decyzyjnego, gdyż zależy od specyfiki konkretnego podmiotu. W przypadku naruszenia wymogu MREL elementem ocennym jest ustalenie, czy naruszenie wymogu prowadziło do utrudnienia lub uniemożliwienia przeprowadzenia przymusowej restrukturyzacji.

Procedura usuwania „okoliczności” ma *stricte* naprawczy charakter. Jej istotą jest podjęcie przez Fundusz działań, które – zakładając współpracę podmiotu z Funduszem – powinny doprowadzić do usunięcia „okoliczności”, czemu służy wielostopniowa procedura, opierająca się na dwustronnej komunikacji Funduszu z podmiotem. Charakter represyjny ma dopiero sankcja za niewykonanie zaleceń. Jednakże, problematyczna może być efektywność funkcji represyjnej, skoro kara pieniężna na podstawie art. 95 ust. 6 i 6a ustawy o BFG może być nałożona jedynie na podmiot, ale już nie na osobę fizyczną (w odróżnieniu od kary pieniężnej w trybie art. 337a ust. 1 ustawy o BFG).

3.3. Kara pieniężna za naruszenie przez podmiot wymogu MREL

Naruszenie przez podmiot wymogu MREL stanowi samodzielną podstawę do wymierzenia kary pieniężnej na podstawie art. 337a ust. 1 ustawy o BFG. Należy przy tym podkreślić, że – w przeciwieństwie do kary pieniężnej za niewykonanie zaleceń – kara pieniężna za naruszenie MREL może być nałożona zarówno na podmiot, jak i na osobę fizyczną, tj. członka zarządu lub rady nadzorczej podmiotu krajowego, organu administrującego spółki europejskiej albo dyrektora oddziału banku zagranicznego (art. 337a ust. 1 pkt 2 ustawy o BFG). Warto podkreślić, że Fundusz ma kompetencje do nałożenia kary pieniężnej, choć nie zostały one obwarowane obowiązkiem skorzystania z niej. Nałożenie kary pieniężnej na podmiot charakteryzuje się zatem największą elastycznością spośród wszystkich kompetencji przyznanych Funduszowi w sytuacji niespełniania wymogu MREL.

Określono jednak szeroki katalog przesłanek, które Fundusz, jako organ wymierzający karę pieniężną, jest zobligowany uwzględnić, co tworzy ramy uznaniowości, w których może poruszać się Fundusz nakładając kary. Przesłanki te określa art. 337a ust. 4 ustawy o BFG, i wymienia obok takich „obiektywnych” miar, jak waga naruszenia i czas jego trwania, także „subiektywne” aspekty, odnoszące się m.in. do sytuacji finansowej osoby, na którą jest nakładana kara, gotowość do współpracy z Funduszem ze strony osoby odpowiedzialnej za naruszenie, stopień współpracy osoby odpowiedzialnej za naruszenie z Funduszem, czy w końcu fakt uprzedniego naruszenia, dokonanego przez ww. osobę odpowiedzialną. Oprócz przesłanek odnoszących się do osoby odpowiedzialnej za naruszenie, Fundusz powinien ocenić także m.in. przyczyny naruszenia, czy też potencjalne skutki systemowe naruszenia.

Wskazuje się, że administracyjne kary pieniężne mają różne funkcje, w tym funkcje: prewencyjną, represyjną (Kisilowska, Zieliński 2020, s. 160–166), czy też kompensacyjną i redystrybucyjną (Szyrka 2020, s. 35–40). Przeprowadzona analiza doty-

cząca kary pieniężnej, wymierzanej w trybie art. 337a ustawy o BFG, wskazuje na jej *stricte* represyjny charakter, co potwierdza charakter stypizowanych w art. 337a ust. 4 ustawy o BFG przesłanek, które należy uwzględnić. Efektywność funkcji represyjnej osłabia szeroki katalog wskazanych przesłanek, gdyż obejmuje nie tylko fakt naruszenia i jego wagę, ale także m.in. „subiektywne” aspekty osoby odpowiedzialnej za naruszenie, które mogą stanowić czynniki uzasadniające niższy wymiar kary. Jest to odstępstwo od dominującego modelu regulacyjnego, tj. koncepcji odpowiedzialności obiektywnej, która oznacza, że: „w prawie materialnym jako przesłankę ich nałożenia przewiduje się najczęściej sam fakt naruszenia obowiązku publicznoprawnego, wynikającego bezpośrednio z przepisu prawa lub z decyzji administracyjnej, bez względu na ocenę stopnia zawinienia sprawcy naruszenia” (Suwaj 2021). Fakt ten nie ogranicza jednak działań Funduszu w zakresie nakładania kar. Co więcej, taki kształt przyjętych regulacji umożliwi nałożenie kary nawet przy niewielkiej skali naruszenia wymogu MREL, dostosowując wymiar kary do takich okoliczności.

3.4. Poinformowanie KNF o braku efektywności zastosowania ww. środków (art. 337a ust. 3)

Ostatnim uprawnieniem przysługującym Funduszowi w związku z niespełnieniem przez podmiot MREL jest obowiązek poinformowania KNF o braku efektywności omówionych wcześniej trzech środków. Zgodnie bowiem z art. 337a ust. 3 ustawy o BFG, jeżeli podjęcie wskazanych środków: „nie prowadziło do zaprzestania naruszania przez podmiot (...) minimalnego poziomu funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych (...) Fundusz informuje o tym Komisję Nadzoru Finansowego”. Następnie, Komisja może zastosować środki wymienione w art. 337a ust. 3 *in fine* ustawy o BFG.

Dla zastosowania normy, wyrażonej w art. 337a ust. 3 ustawy o BFG, kluczowa będzie zatem ocena, czy określony środek prawny mógł, w okolicznościach sprawy, doprowadzić do zaprzestania naruszania przez podmiot. W tym celu pomocne jest odwołanie się do dominującej funkcji określonego środka.

Przegląd sankcji związanych z wymogiem MREL został podsumowany w tabeli 2.

Tabela 2. Charakter prawny sankcji związanych z wymogiem MREL

Rodzaj sankcji	Charakter sankcji (obligatoryjna/fakultatywna)	Dominująca funkcja
Zakaz wypłaty zysków powyżej M-MDA	Fakultatywny przez 9 miesięcy od dnia powiadomienia przez podmiot, obligatoryjny po upływie od 9 miesięcy	Prewencyjna
Procedura usunięcia okoliczności uniemożliwiających lub utrudniających przeprowadzenie przymusowej restrukturyzacji	Obligatoryjna	Naprawcza
Kara pieniężna za naruszenie wymogu MREL	Fakultatywna	Represyjna

Źródło: opracowanie własne.

4. Ekonomiczna skuteczność sankcji

Analiza ekonomicznej skuteczności sankcji za niespełnienie wymogu MREL została przeprowadzona kolejno dla ich poszczególnych rodzajów. Jak określono na wstępie – jako ekonomiczną skuteczność uznaje się oddziaływanie danej sankcji bezpośrednio w kierunku spełnienia wymogu MREL.

4.1. Zakaz wypłaty zysków powyżej M-MDA

Ograniczenie możliwości dokonywania wypłat przez bank z pozycji podlegających podziałowi należy uznać za prawdopodobnie pomocnicze rozwiązanie w ograniczeniu niedoboru instrumentów zaliczanych do poziomu MREL.

Po pierwsze, M-MDA nie jest jedynym mechanizmem ograniczającym wypłaty. Regulacje bankowe przewidują bowiem analogiczny mechanizm ograniczenia wypłat w przypadku niespełnienia wskaźnika dźwigni oraz wymogu połączonego bufora (rozumianego jako wymóg dodatkowy do wymogów kapitałowych banku)³¹. Scharakteryzowano je w rozdziale 3.1. Po drugie, w Polsce możliwości dysponowania pozycjami podlegającymi podziałowi są dodatkowo ograniczone polityką dywidendową KNF. W praktyce zatem M-MDA będzie odgrywał raczej rolę „bezpiecznika” ograniczającego możliwości wypłat dywidend i zmiennych składników wynagrodzenia w sytuacji, kiedy inne mechanizmy nie znajdą zastosowania.

³¹ Ze względu na występujący *stacking order* problem powielania MDA z M-MDA będzie prawdopodobnie ograniczony.

Ponadto, istotnym problemem w skutecznym wykorzystaniu M-MDA do walki z niedoborem MREL może być fakt, że problem ten będzie dotyczył z większym prawdopodobieństwem słabszych podmiotów, w których zyski mogą i tak być ograniczone, co oznacza ograniczone możliwości zwiększania poziomu MREL przez ich zatrzymywanie w podmiocie. Finansowa skuteczność M-MDA będzie występowała w przypadku podmiotów o słabej pozycji kapitałowej i niskim poziomie zobowiązań kwalifikowalnych, które po skutecznej restrukturyzacji lub wdrożeniu strategii biznesowej odznaczającej się wysoką dochodowością będą cechowały się wysoką rentownością.

4.2. Procedura usunięcia okoliczności uniemożliwiających lub utrudniających przeprowadzenie przymusowej restrukturyzacji

Uznanie niedoboru MREL za okoliczność utrudniającą przymusową restrukturyzację (czyli za tzw. „okoliczność”) oznacza możliwość skierowania do banku wielu zaleceń, do których bezwzględnego wykonania (pod rygorem nałożenia na podmiot kary pieniężnej) zobowiązany jest bank. Z punktu widzenia struktury bilansu i możliwości oddziaływania na jego kształt w taki sposób, aby zniwelować występujący niedobór MREL, zalecenia te jednak mają dwojaki charakter. Część z nich wprost powoduje zmianę bilansu, część może mieć taki skutek jedynie pośrednio. Podział zaleceń ze względu na ich treść przedstawiono w tabeli 3.

W odniesieniu do zaleceń nieoddziałujących bezpośrednio na strukturę bilansu (prawa kolumna tabeli 3) należy odnotować, że działania te mogą być związane z dodatkowymi kosztami, które przez rachunek zysków i strat pośrednio mogą powodować obniżenie funduszy własnych (a więc oddalać od spełnienia MREL). Takie zalecenia należy uznać za ekonomicznie nieskuteczne dla zapewnienia przez podmiot MREL. Choć mogą być to instrumenty adekwatne w przypadku postępowania z innymi niż niespełnienie MREL „okolicznościami”, to w przypadku niespełnienia MREL lub wymogu połączonego bufora ponad MREL mogą pełnić jedynie funkcję pomocniczą.

Kluczowe z punktu widzenia MREL są zalecenia bezpośrednio oddziałujące na bilans. Po pierwsze mogą one polegać na ingerencji w istniejące już (wyemitowane) instrumenty zaliczane do MREL. W szczególności zalecenia te mogą wymuszać na banku zmianę ich warunków w taki sposób, aby zaczęły one spełniać warunki kwalifikowalności do MREL. Choć nie będą one zmieniały w bilansie proporcji między kapitałem własnym a obcym (dźwignia), to będą jednak wpływały na proporcje w zakresie terminów wymagalności (na korzyść zwiększania udziału instrumentów o dłuższych terminach wymagalności) lub ich miejsca w hierarchii uprzywilejowania wierzytelności (na korzyść zwiększania udziału instrumentów należących do kategorii 6–10 w hierarchii uprzywilejowania roszczeń w upadłości określonej w art. 440 Prawa upadłościowego). Działania te jednak bezpośrednio wpływają korzystnie na spełnienie wymogu MREL i pod tym względem należy uznać je za ekonomicznie skuteczne. Ich skuteczność jest jednak ograniczona tym, że wierzyciele banku nie są zobowiązani do zaakceptowania proponowanych przez bank zmian w warunkach emisji objętych przez nich instrumentów, co ogranicza realną skuteczność tego narzędzia.

Tabela 3. Możliwa treść zaleceń w sytuacji występowania okoliczności utrudniających przymusową restrukturyzację (w tym niedoboru MREL)

Zalecenia oddziałujące bezpośrednio na strukturę bilansu (docelowo na poziom MREL)	Zalecenia nieoddziałujące bezpośrednio na strukturę bilansu (docelowo na poziom MREL)
Ingerujące w cechy instrumentów zaliczanych do MREL <ul style="list-style-type: none"> - zmiana umów dotyczących wsparcia finansowego w ramach grupy - podjęcie innych działań mających na celu spełnienie MREL, w szczególności renegocjacja warunków umów dłużnych pozycji zaliczanych do MREL oraz zobowiązań wyłączonych z umorzenia lub konwersji - zmiany profilu zapadalności instrumentów zaliczanych do funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych 	<ul style="list-style-type: none"> - zapewnienie rozwiązań umożliwiających ciągłe i niezakłócone działanie - nałożenie dodatkowych obowiązków informacyjnych - zmiany w strukturze organizacyjnej lub prawnej - przedstawienie planu działania mającego na celu spełnienie wymogu MREL oraz wymogu połączonego bufora ponad MREL - przygotowanie w systemach rachunkowych funkcjonalności umożliwiającej dokonanie na wybrany dzień systemowych operacji reedukacji sald kapitału i odsetek
Ingerujące w poziom TREA <ul style="list-style-type: none"> - ograniczenie ekspozycji na ryzyko - zbycie aktywów podmiotu - ograniczenie lub zaprzestanie prowadzenia określonej działalności - ograniczenie wprowadzania lub rozwoju nowych produktów 	
Narzucające strukturę pasywów (jego zmianę) <ul style="list-style-type: none"> - utworzenie spółki holdingowej - zawarcie umów dotyczących wsparcia finansowego w ramach grupy - emisja zobowiązań kwalifikowalnych - zobowiązanie do utrzymywania określonej struktury zobowiązań 	

Źródło: opracowanie własne.

Kolejna grupa zaleceń wiąże się z bezpośrednią ingerencją w poziom TREA, którego obniżanie skutkuje automatycznie obniżeniem kwoty niedoboru wymogu MREL (przy zachowaniu takiego samego poziomu wymogu MREL oraz poziomu funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych). Działania takie wydają się jedną z najbardziej skutecznych metod wspierania starań banku w eliminacji niedoboru wymogu MREL. Ich wdrożenie zależy bowiem jedynie od banku i podjętych wewnętrznych zmian. Działania z tej grupy należy ocenić zatem jako wysoce skuteczne w walce z niespełnianiem wymogu MREL. Charakteryzują się jednak wysokim stopniem ingerencji w zarządzanie bankiem, co z kolei prowadzi do refleksji nad proporcjonalnością między stosowaną sankcją a charakterem naruszenia, którego dopuścił się podmiot.

Ostatnia grupa zaleceń, polegająca na zobowiązaniu banku do utrzymania określonej struktury zobowiązań, o ile bezpośrednio wpływająca korzystnie na spełnianie wymogu MREL, może się wiązać z istotnym ryzykiem co do możliwości wdrożenia (nieprzesądającym wszakże o obiektywnej niewykonalności zalecenia). Powodzenie tego typu działań nie zależy jedynie od banku. Przykładowo, w przypadku zobowiązania banku do wyemitowania zobowiązań kwalifikowalnych, jako ryzyko można zdiagnozować brak inwestorów zainteresowanych inwestycją w emitowane przez bank papiery. W zależności od warunków rynkowych (np. sytuacji makroekonomicznej lub popytu na rynkach instrumentów finansowych zaliczanych do wymogu MREL) kolejnym czynnikiem, który należy uwzględnić, są również koszty emisji, których wysokość może negatywnie oddziaływać na rentowność, a w dalszej perspektywie również na stabilność finansową instytucji³².

4.3. Kara pieniężna z tytułu naruszenia wymogu MREL

Skuteczność kar pieniężnych (jako środka mającego na celu zmniejszenie niedoboru MREL) można oceniać różnie – w zależności od adresata decyzji w przedmiocie nałożenia kary. Należy przypomnieć, że kara pieniężna, o której stanowi art. 337a ust. 1 ustawy o BFG, może być nałożona albo na podmiot, który naruszył wymóg MREL, albo na osobę fizyczną, tj. na członka zarządu lub rady nadzorczej podmiotu krajowego, organu administrującego spółki europejskiej albo dyrektora oddziału banku zagranicznego.

Nałożenie kar pieniężnych na podmiot zwiększa jego koszty i przez rachunek zysków i strat oddala od spełnienia wymogu MREL. W związku z tym, zarząd podmiotu, mając na względzie taki mechanizm, powinien podjąć działania w celu uniknięcia kary, tj. unikać zdarzeń pomniejszających i tak już niedostateczny poziom MREL.

Skala dotkliwości (a zatem też prewencyjnego komponentu) kar pieniężnych zależy od skali działalności podmiotu (ze względu na ograniczenie wysokości kary do maksymalnie 100 mln zł). Im większy podmiot, tym mniej dotkliwa jest kara finansowa (czyli tym mniejszy ma wpływ na poziom obniżenia funduszy własnych, a więc i MREL w banku). Analiza wpływu kar pieniężnych na systemowo ważne banki działające w Polsce (według listy na koniec 2021 r.) pokazuje, że kary takie obniżają poziom wymogu MREL o średnio 0,13 pp. Wpływ kar na ROE również nie jest istotny (średnia na poziomie -0,78 pp). Im mniejszy jednak bank, tym w większym stopniu kara będzie oddalała od spełnienia wymogu MREL. Dane dotyczące wymogów MREL i ich spełnienia dla polskiego sektora bankowego nie są publikowane, ale zbiorcze opracowanie Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego pokazuje, że to właśnie mniejsze banki mają największe niedobory i problemy ze spełnieniem wymogu MREL (EBA 2022). Ogólnie zatem – patrząc na przyjętą definicję skuteczności (czyli finansowe oddziaływanie na podmiot celem doprowadzenia do spełnie-

³² Rentowność (obok płynności i wypłacalności) należy bowiem do triady celów zarządzania instytucją finansową (w tym w warunkach kryzysowych) (Kościńska 2017, s. 60–61).

nia wymogu MREL) – kary pieniężne nakładane na podmiot należy uznać za sankcje o niższej (w porównaniu do innych rodzajów sankcji) skuteczności w kontekście spełniania wymogu MREL, bowiem ich finansowy, natychmiastowy skutek jest odwrotny do celu, który powinien osiągnąć podmiot. Nie stanowi to jednak argumentu jednoznacznie negatywnie wpływającego na ogólną ocenę tego rodzaju sankcji. Generowane przez kary koszty obniżają (jak dowiedziono wyżej) rentowność podmiotu, od której uzależnione są np. benefity kadry zarządzającej. Z behawioralnego punktu widzenia, sankcje będą zatem narzędziem skutecznie „mobilizującym” do spełnienia wymogu MREL przez podmioty, które nie utrzymują odpowiedniej wielkości funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych z powodów innych niż trudna sytuacja finansowa (np. aby uniknąć dodatkowych kosztów związanych z emisją instrumentów finansowych).

„Mobilizujący” wpływ na podjęcie działań, mających na celu doprowadzenie do spełnienia wymogu MREL, wydają się mieć kary nakładane na osoby fizyczne, tj. konkretne osoby odpowiedzialne za niespełnienie wymogu w banku. Kary takie mogą bowiem sięgać 5 mln euro (przyjmując, że 1EUR=4,7035PLN³³ kara może sięgać 23,5 mln zł). Porównując te kary przykładowo ze średnimi zarobkami prezesów systemowo ważnych banków w Polsce w 2021 r., wynoszącymi ok. 3,3 mln zł, kara ta wydaje się być istotnie dotkliwa.

W obszarze nakładania kar finansowych za niespełnienie wymogu MREL kluczowy wydaje się zatem aspekt personalno-behawioralny. Nałożenie kar na podmiot lub osoby fizyczne może bowiem bezpośrednio dotyczyć poszczególne osoby zarządzające podmiotem (w szczególności w sposób finansowy – pośrednio lub bezpośrednio). Jednocześnie to właśnie zarządzający podmiotem mają kluczowy wpływ na działania (i ich harmonogram) związane z emisją instrumentów finansowych pozwalających na spełnienie wymogu MREL. Z tego względu kary finansowe mogą okazać się w ogólnej ocenie skutecznym narzędziem oddziaływania na podmiot (zwłaszcza, jeśli ze względu na szczególne uwarunkowania dotyczące danego podmiotu, uwarunkowania rynkowe lub makroekonomiczne, skuteczność innych sankcji będzie ograniczona), a zatem w praktyce częstym narzędziem wykorzystywanym przez Fundusz.

W kontekście analizy okoliczności nakładanych na podmioty sankcji należy dodać, że nałożenie kary na podmiot może negatywnie oddziaływać na jego reputację (percepcję banku w oczach inwestora), co może dodatkowo utrudniać np. organizację emisji papierów wartościowych, które mogłyby zostać zaliczone do wymogu MREL. Tu jednak również istotne znaczenie może mieć opisany powyżej aspekt personalno-behawioralny, który paradoksalnie będzie mobilizował podmiot do jak najszybszego doprowadzenia do sytuacji spełniania wymogu MREL.

³³ Średni kurs ogłoszony przez Narodowy Bank Polski w dniu 21 listopada 2022 r. (Narodowy Bank Polski, Tabela 224/A/NBP/2022 z dnia 21 listopada 2022 r.).

Podsumowanie i wnioski

Bankowy Fundusz Gwarancyjny został wyposażony w kilka narzędzi umożliwiających oddziaływanie na podmioty, które nie spełniają wymogu MREL. Narzędzia te charakteryzują się zróżnicowaną skutecznością oddziaływania rozumianą jako zdolność do oddziaływania na bank w taki sposób, aby zwiększać prawdopodobieństwo spełnienia wymogu MREL (por. tabela 4). Możliwe do zastosowania sankcje mogą być wykorzystane niezależnie od siebie, co ma m.in. tę zaletę, że w przypadku trzech głównych instrumentów odmienne są ich funkcje dominujące. O ile bowiem w przypadku procedury usuwania „okoliczności” dominuje funkcja naprawcza, w przypadku zakazu wypłaty zysków powyżej M-MDA – prewencyjna, o tyle w przypadku kar pieniężnych dominuje funkcja represyjna. Realizacja każdej z tych funkcji ma odpowiednie uzasadnienie w sytuacji konieczności oddziaływania na podmiot, który nie spełnia wymogu MREL. Ponadto, wyposażenie organu *resolution* w różnego rodzaju kompetencje pozwala na podjęcie takich działań, które będą adekwatne i proporcjonalne w okolicznościach konkretnej sprawy, tj. w odniesieniu do konkretnego podmiotu, naruszającego wymóg MREL. Ramy i ogólne zasady nakładania sankcji na podmiot niespełniający wymogu MREL przez Fundusz należy zatem ocenić pozytywnie.

Tabela 4. Porównanie sankcji za niespełnienie wymogu MREL według różnych kryteriów

Kryterium oceny	Uznanie niedoboru MREL za okoliczność utrudniającą przymusową restrukturyzację i wydanie zaleceń	Kary pieniężne	M-MDA
Dominująca funkcja	Naprawcza	Represyjna	Prewencyjna
Finansowa „dotkliwość” sankcji (potencjał do negatywnego oddziaływania na podmiot)	Zróżnicowana (raczej niska) – zależy od treści określonego przez Fundusz środka	Zróżnicowana (mała w przypadku kary na podmiot – zwłaszcza w dużych bankach, duża w przypadku kary nałożonej na osobę fizyczną)	Zróżnicowana (mała w bankach o ogólnie słabej sytuacji finansowej)
Finansowy potencjał w faktycznym ograniczaniu niedoboru MREL (w tym CBR ponad MREL) lub przywróceniu spełnienia wymogu	Wysoki	Niski (w sposób szczególny nakładanie sankcji uzasadnia jednak aspekt personalno-behawioralny)	Średni

Źródło: opracowanie własne.

Przeprowadzona analiza wskazuje na to, że instrumentem prawnym, cechującym się modelowo wysoką skutecznością (w zakresie bezpośredniego, finansowego wpływu na zmniejszanie niedoboru MREL) jest wydawanie zaleceń (stanowiących uwięźnienie procedury usuwania „okoliczności”) bezpośrednio ingerujących w poziom TREA (jako środka adresującego zidentyfikowane okoliczności utrudniające przymusową restrukturyzację). Z kolei najmniejszą skutecznością – z perspektywy dążenia do spełniania przez podmiot MREL – odznaczają się kary pieniężne, których ekonomiczny kierunek oddziaływania jest odwrotny do celu, który osiągnąć powinien bank (spełnienie MREL). Nie eliminuje to jednak kar pieniężnych z katalogu działań, które realnie rozważać może Fundusz w odniesieniu do podmiotu niespełniającego wymogu MREL, bowiem ich represyjny charakter silnie łączy się z pobudkami personalno-behawioralnymi. Te z kolei (głównie przez szczególną mobilizację do niedopuszczenia do nakładania kar, które negatywnie wpływają na sytuację finansową podmiotu) mogą decydować o ich ogólnej, wysokiej skuteczności.

Wszystkie z przeanalizowanych sankcji nie są stosowane automatycznie w przypadku niespełnienia przez podmiot MREL. Zarówno wybór narzędzi, które znajdą zastosowanie, jak i sposób uczynienia użytku z nich przez Fundusz, wymaga uwzględnienia okoliczności konkretnej sprawy, w której podmiot narusza wymóg MREL. Daje to Funduszowi możliwość uwzględnienia różnych czynników (zarówno o charakterze mikro, jak i makro) adresując okoliczności niespełnienia wymogu przez konkretny podmiot.

Finalnie należy podkreślić, że ekonomiczna skuteczność sankcji (lub jej niski poziom) nie przesądza o konieczności lub braku zasadności zastosowania określonego instrumentu prawnego. Przeciwnie, sankcje z dominującą funkcją represyjną lub naprawczą powinny także być wykorzystywane, ale w celu osiągnięcia przypisanych im funkcji (np. wymierzenia odpowiedzialności za naruszenie ustawowych obowiązków poprzez wymierzenie kary pieniężnej). Skuteczność sankcji powinna być jednak brana pod uwagę w perspektywie art. 337a ust. 4 ustawy o BFG, czyli przy ocenie, czy kompetencje, przysługujące Funduszowi, prowadziłyby w określonym, konkretnym stanie faktycznym, do zaprzestania naruszania przez podmiot wymogu MREL.

Bibliografia

Akty prawne

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/879 z dnia 20 maja 2019 r. zmieniająca dyrektywę 2014/59/UE w odniesieniu do zdolności do pokrycia strat i dokapitalizowania instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz dyrektywę 98/26/WE (Dz.U. UE. L. z 2019 r. Nr 150, str. 296 ze zm.).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE,

2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012 (Dz.U. UE. L. z 2014 r. Nr 173, str. 190 ze zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz. Urz. UE L. z 2013 r. Nr 176, s. 1 ze zm.).

Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. z 2022 r., poz. 2253 ze zm.).

Ustawa z dnia 25 lutego 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r., poz. 680 ze zm.).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2022 r. poz. 2324 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe (Dz.U. z 2022 r. poz. 1520).

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 963 ze zm.).

Pozycje zwarte i artykuły naukowe

Chaikowska I. (2021), *Bufory kapitałowe jako determinanty bezpieczeństwa sektora bankowego: analiza empiryczna spełnienia wymogu połączonego bufora*, „Finanse i Prawo Finansowe”, nr 2(30).

Chmielnicki P. (2017), *Sankcje prawne w nowym ujęciu. Cele poznawcze, definicja, kryteria klasyfikacji*, „Przegląd Prawa Publicznego”, nr 1.

EBA (2022), *EBA Quantitative MREL report*, EBA/REP/2022/09.

European Commission (2022), *State Aid Scoreboard*.

Financial Stability Board (2014), *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*.

Financial Stability Board (2015), *Principles on Loss-absorbing and Recapitalization Capacity of G-SIBs in Resolution. Total Loss-absorbing Capacity (TLAC) Term Sheet*.

Gryber M. (2022), *Charakter prawny kar pieniężnych nakładanych przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny*, „Bezpieczny Bank”, nr 2(87).

Jaśkowska M. (2015), *Konstrukcja pojęcia uznania administracyjnego*, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *Instytucje prawa administracyjnego, System Prawa Administracyjnego*, Tom 1, Warszawa.

Kisilowska H., Zieliński G. (2020), *Administracyjne kary pieniężne – funkcja prewencyjna i represyjna*, „Prawo w Działaniu”, nr 43.

Koleśnik J. (2015), *Skuteczność ograniczenia wypłaty dywidendy banków jako instrumentu polityki nadzorczej w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, nr 4(49).

Kozińska M. (2017), *Przegląd źródeł finansowania dostępnych dla instytucji kredytowej działającej w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem awaryjnych źródeł płynności i kapitału*, „Bezpieczny Bank”, 1(66).

Kozińska M. (2018a), *MREL a polski sektor bankowy*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 531.

Kozińska M. (2018b), *Przymusowa restrukturyzacja banków w Unii Europejskiej*, CeDeWu, Warszawa.

Kruszka M., Mokrogulski M. (2017), *Wymogi kapitałowe dla europejskich banków o znaczeniu systemowym*, „Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula”, nr 1(51).

Miklaszewska E., Kil K. (2019), *Skuteczność rozwiązań i mechanizmów stabilizujących banki systemowo ważne w krajach Unii Europejskiej w okresie pokryzysowym – próba oceny*, „Bank i Kredyt”, nr 50(2).

Narodowy Bank Polski (2014), *Ekonomiczne wyzwania integracji Polski ze strefą euro*, Warszawa.

Suwaj R. (2021), *Zasady nakładania administracyjnych kar pieniężnych*, Warszawa, Lex (el.) – rozdział 1.

Szpyrka M. (2020), *Europejskie standardy stosowania kar pieniężnych na przykładzie polskiego prawa telekomunikacyjnego*, Warszawa.

Torończak M. (2022), *Sankcje administracyjne w ustawie o nadzorze makroostrożnościowym*, „Monitor Prawa Bankowego”, nr 4.

Trocha B. (2022), *Wpływ przymusowej restrukturyzacji (resolution) na postępowanie cywilne*, „Bezpieczny Bank”, nr 2(87)

Wincenciak M. (2008), *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa, Lex (el.) – rozdział 1.

Zaleska M. (2017), *Zarządzanie kryzysowe*, [w:] M. Zaleska (red.), *Świat bankowości*, Difin, Warszawa.

Źródła internetowe

Bankowy Fundusz Gwarancyjny, *Metodyka MREL*, <https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/metodyka-mrel.pdf> (dostęp: 22.10.2022).