

# Rozdział 15

Jan Koleśnik

## **BEZPIECZEŃSTWO DEPOZYTÓW BANKOWYCH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W CZASIE KRYZYSÓW FINANSOWYCH**

### **Wstęp**

Podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego (JST) w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa, zawierająca budżet jednostki będący rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów danej jednostki. Zgodnie z polskim prawem budżet jednostki samorządu terytorialnego wykonuje jej zarząd, który jest zobowiązany zapewnić bankową obsługę budżetu. Dodatkowo organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd jednostki do lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach w innych bankach niż ten prowadzący bankową obsługę budżetu<sup>502</sup>. Wprowadzenie obligatoryjności obsługi budżetu JST przez banki oraz istotne ograniczenie swobody wyboru miejsca lokowania przez JST wolnych środków budżetowych powoduje, iż bezpieczeństwo finansowe JST zależy praktycznie całkowicie od bezpieczeństwa ich depozytów bankowych. Doświadczenia globalnego kryzysu finansowego z lat 2008–2009, jak też następujących po nim zaburzeń związanych z kryzysem zadłużenia w strefie euro oraz pandemią COVID-19 wskazują, iż o ile pomimo upadłości wielu banków, depozyty klientów indywidualnych, podlegające ochronie systemów gwarantowania depozytów były bezpieczne, o tyle środki klientów profesjonalnych mogły być przez nich utracone w wyniku upadłości banków. JST, pomimo iż nie są zaliczane do grupy klientów indywidualnych, trudno jest uznać za klientów profesjonalnych, takich jak na przykład podmioty rynku finansowego. Charakter JST może jednak sprawiać, iż ich depozyty bankowe będą podlegały dodatkowej ochronie ze względu na społeczne skutki ich potencjalnej utraty w przypadku upadłości banku.

Celem niniejszego rozdziału jest ocena stopnia bezpieczeństwa depozytów bankowych polskich jednostek samorządu terytorialnego w kontekście zaburzeń w systemie bankowym (indywidualnym i systemowym). Ocena ta zostanie dokonana poprzez krytyczną analizę ewolucji zasad ochrony depozytów bankowych

<sup>502</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2022, poz. 1634 t.j.)

oraz procesu przymusowej restrukturyzacji banków z wykorzystaniem danych statystycznych dotyczących polskich banków publikowanych przez Urząd Komisji Nadzoru Bankowego i Bankowy Fundusz Gwarancyjny za lata 2010–2022.

## 1. Rachunki bankowe jednostek samorządu terytorialnego

Przez bankową obsługę budżetu jednostki samorządu terytorialnego rozumie się w szczególności prowadzenie rachunków bankowych przeznaczonych do gospodarki finansowej takiej jednostki, tj. do gromadzenia dochodów i przychodów oraz realizowania wydatków oraz rozchodów. Jednostka samorządu terytorialnego powinna dysponować jednym podstawowym rachunkiem bieżącym budżetu, z którego środki przekazywane są dalej poszczególnym wykonawcom budżetu<sup>503</sup>. Posiadanie innych rachunków bankowych nie jest obligatoryjne, aczkolwiek możliwe (także w innym banku) w celu lokowania wolnych środków budżetowych. Biorąc jednak pod uwagę ograniczenia wynikające z Prawa bankowego w swobodzie oferowania niektórych rodzajów rachunków bankowych dla określonych grup klientów banków, nie wszystkie rodzaje rachunków bankowych mogą być oferowane JST (tabela 15.1).

Tabela 15.1. Możliwość oferowania określonych rodzajów rachunków bankowych dla JST

Rodzaje rachunków bankowych	
które nie mogą być oferowane JST	które mogą być oferowane JST
<ul style="list-style-type: none"> <li>· rachunki oszczędnościowe</li> <li>· rachunki oszczędnościowo-rozliczeniowe</li> <li>· rachunki terminowych lokat oszczędnościowych</li> <li>· rachunki rodzinne</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· rachunki rozliczeniowe</li> <li>· rachunki lokat terminowych</li> <li>· rachunki wspólne (z ograniczeniami)</li> <li>· rachunki powiernicze</li> <li>· rachunki VAT</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. 2022, poz. 2324 t.j.).

Sposób wskazanych w tabeli 15.1 rodzajów rachunków bankowych, które mogą być oferowane przez banki JST, na uwagę zasługuje rachunek wspólny, który może być prowadzony dla jednostek samorządu terytorialnego wyłącznie w związku ze wspólnym wykonywaniem zadań publicznych, w tym dla realizacji przedsięwzięć współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Umowa rachunku wspólnego

<sup>503</sup> M. Stawiński: *Obsługa bankowa budżetu j.s.t.*, [w] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Z. Ofiarski (red.), Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2020, s. 1407–1410.

prowadzonego dla jednostek samorządu terytorialnego powinna przy tym określać cel, dla którego rachunek ten jest prowadzony<sup>504</sup>.

Rachunki bankowe JST zarówno te służące do obsługi budżetu, jak i te do lokowania wolnych środków mogą być prowadzone w dowolnym banku niezależnie od jego formy prawnej, tj. bankach w formie spółki akcyjnej, bankach spółdzielczych czy bankach państwowych (obecnie jedynym bankiem państwowym jest Bank Gospodarstwa Krajowego). Prawo wymaga jednak, aby wybór banku do obsługi budżetu JST został przeprowadzony na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych.

Analizując dane dotyczące zobowiązań polskich banków wobec instytucji samorządowych (obejmujących nie tylko JST, ale także np. samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej utworzone przez JST, publiczne szkoły prowadzone przez JST, samorządowe instytucje kultury czy też ochotnicze straże pożarne), można zauważyć, iż w latach 2010–2022 nastąpił ponad 3-krotny wzrost tych zobowiązań, z czego około dwóch trzecich środków instytucji samorządowych jest lokowana w bankach komercyjnych (BGK oraz banki w formie spółki akcyjnej) (tabela 15.2).

Tabela 15.2. Zobowiązania polskich banków wobec instytucji samorządowych

Zobowiązania wobec instytucji samorządowych		Rok						
		2010	2012	2014	2016	2018	2020	2022
banków komercyjnych*	mld zł	13,78	16,55	16,52	21,65	22,83	35,70	41,70
	%	69,88	72,14	71,05	70,91	70,97	65,84	62,28
banków spółdzielczych	mld zł	5,94	6,39	6,73	8,88	9,34	18,52	25,26
	%	30,12	27,86	28,95	29,09	29,03	34,16	37,72
sektora bankowego	mld zł	19,72	22,94	23,25	30,53	32,17	54,22	66,96

\* BGK oraz banki w formie spółki akcyjnej

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego = "[https://www.knf.gov.pl/publikacje\\_i\\_opracowania/dane\\_statystyczne](https://www.knf.gov.pl/publikacje_i_opracowania/dane_statystyczne)" > [https://www.knf.gov.pl/publikacje\\_i\\_opracowania/dane\\_statystyczne](https://www.knf.gov.pl/publikacje_i_opracowania/dane_statystyczne) (dostęp: 15.02.2023)

<sup>504</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. 2022, poz. 2324 t.j.).

## 2. Rachunki jednostek samorządu terytorialnego a ochrona Bankowego Funduszu Gwarancyjnego

Konieczność zapewnienia bezpieczeństwa systemu bankowego oraz ochrona nieprofesjonalnych uczestników rynku finansowego była jedną z głównych przyczyn powstania systemów gwarantowania depozytów<sup>505</sup>. W krajach Unii Europejskiej obowiązek tworzenia takich systemów został wprowadzony w latach 90. XX wieku. Pomimo jednak utworzenia europejskiej unii bankowej wciąż trwają prace nad powołaniem Europejskiego Funduszu Gwarantowania Depozytów<sup>506</sup>. W Polsce Bankowy Fundusz Gwarancyjny rozpoczął działalność w 1995 roku i jest jedynym systemem ochrony depozytów bankowych (w wielu krajach oprócz systemu publicznego tworzone są dodatkowo systemy prywatne<sup>507</sup>). Zasady traktowania depozytów JST zmieniały się w czasie. W latach 1995–2006 JST były zaliczane do deponentów (w rozumieniu ustawy o BFG), czyli osób, których depozyty gwarantuje Bankowy Fundusz Gwarancyjny, tzn. wypłaci środki gwarantowane w razie niedostępności środków w banku. JST były zatem traktowane jak nieprofesjonalni uczestnicy rynku finansowego, podczas gdy depozyty uczestników profesjonalnych (takich jak np. Skarb Państwa, banki, zakłady ubezpieczeń czy fundusze inwestycyjne) nie były objęte żadnymi gwarancjami. Ustawodawca uznał bowiem, iż profesjonalni uczestnicy rynku finansowego powinni umieć samodzielnie oceniać ryzyko inwestycyjne i ponosić konsekwencje jego materializacji<sup>508</sup>. Ochronie BFG podlegały środki pieniężne JST zgromadzone w banku na rachunkach imiennych oraz należności wynikające z innych czynności bankowych, w walucie polskiej lub walutach obcych, według stanu na dzień spełnienia warunku gwarancji, potwierdzone dokumentami imiennymi wystawionymi przez ten bank lub imiennymi świadectwami depozytowymi powiększone o naliczone odsetki do dnia spełnienia warunku gwarancji. W latach 1995–2006 istotnie wzrosła jednak wartość środków gwarantowanych z początkowej równowartości 1000 euro<sup>509</sup> (gwarantowanego w 100%) oraz nadwyżki ponad równowartość 1000 euro do równowartości 3000 euro (gwarantowanego w 90%) i do równowartości 100 000 euro (gwarantowanego w 100%) w 2010 roku. Wzrost wartości środków

<sup>505</sup> J. Koleśnik: *Bankowe ryzyko systemowe – źródła i instrumenty redukcji*, Difin, Warszawa 2019, s. 218.

<sup>506</sup> P.G. Fernandez-Aguado, E.T. Martinez, R.M. Ruíz, A.P. Urena: *Evaluation of European Deposit Insurance Scheme funding based on risk analysis*. *International Review of Economics & Finance* 2022, vol. 78, s. 234–247, <https://doi.org/10.1016/j.iref.2021.11.013>

<sup>507</sup> P. Danisewicz, C.H. Lee, K. Schaeck: *Private deposit insurance, deposit flows, bank lending, and moral hazard*. *Journal of Financial Intermediation* 2022, vol. 52, 100967, <https://doi.org/10.1016/j.jfi.2022.100967>

<sup>508</sup> M. Burzyńska: *Ochrona depozytów w świetle ustawy o usługach płatniczych*, [w] *Problemy współczesnej bankowości*, W. Góralczyk (red.), Wolters Kluwer SA, Warszawa 2014, s. 121–122.

<sup>509</sup> Według średniego kursu NBP z dnia spełnienia warunku gwarancji.

gwarantowanych następował stopniowo w latach 1997–2003, aby gwałtownie wzrosnąć w roku 2008 i 2010 w wyniku działań mających zapobiec odpływowi depozytów z sektora bankowego, który mógłby nastąpić w wyniku trwającego wówczas globalnego kryzysu finansowego. Od 2010 roku wartość środków gwarantowanych nie zmieniła się i wciąż wynosi ona 100 000 euro<sup>510</sup>.

Prawdziwa rewolucja w traktowaniu depozytów JST przez system gwarantowania depozytów BFG dokonała się w dniu 9 X 2016 roku wraz z wejściem w życie nowej ustawy o BFG, której zasadniczym celem była implementacja do polskiego porządku prawnego zasad dotyczących przymusowej restrukturyzacji banków. Mocą tej regulacji spod gwarancji BFG wyłączone zostały środki zgromadzone na rachunkach bankowych jednostek samorządu terytorialnego (także jednostek samorządu terytorialnego innych państw UE oraz państw trzecich)<sup>511</sup>. Wprowadzenie tego wyłączenia wynikało z konieczności uwzględnienia nowej unijnej dyrektywy dotyczącej systemów gwarantowania depozytów z 2014 roku<sup>512</sup>, która wyłączyła spod ochrony depozyty organów władzy publicznej. Dyrektywa dopuszcza jednak objęcie ochroną depozytów władz lokalnych o budżecie rocznym nieprzekraczającym 0,5 mln euro, z której to opcji polski ustawodawca nie skorzystał. Biorąc jednak pod uwagę wartości budżetów rocznych najmniejszych gmin w Polsce, wprowadzenie tego wyjątku i tak nie miałoby praktycznego zastosowania. Wartość budżetów JST waha się od kilkudziesięciu mln zł do ponad 20 mld zł w przypadku Warszawy, co oznacza, iż nawet ewentualne ponowne objęcie depozytów JST ochroną BFG nie podniosłoby istotnie poziomu ich bezpieczeństwa. Zakładając bowiem, iż wartość wszystkich zobowiązań banków wobec instytucji samorządowych zostałaby podzielona na liczbę wszystkich JST (16 województw, 314 powiatów i 2477 gmin), jedynie 1,97% wartości depozytów JST (na koniec 2022 roku) podlegałby ochronie BFG (tabela 15.3). Tym samym postulowanie objęcia ochroną BFG depozytów JST nie ma uzasadnienia, gdyż w żaden istotny sposób nie podniosłoby to poziomu bezpieczeństwa tych środków. Potwierdził to chociażby przykład gminy Ząbki, która pomimo objęcia jej depozytów ochroną BFG straciła ponad 2 mln zł w wyniku upadłości w 2015 roku Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie, w którym gmina ta ulokowała część swoich środków<sup>513</sup>.

Dużo ważniejszą zmianą, z punktu widzenia JST, która weszła w życie 9 X 2016 roku w zakresie zasad gwarantowania depozytów w Polsce, było jednak całkowite wykluczenie jedyne go banku państwowego, czyli Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) z systemu gwarantowania depozytów w ramach Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Decyzja ta wynikała z faktu, iż zgodnie z ustawą o Banku

<sup>510</sup> M. Zaleska: *System gwarantowania depozytów*, [w] *Świat bankowości*, Red. M. Zaleska, Difin, Warszawa 2018, s. 100–101.

<sup>511</sup> Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. 2022.2253 t.j.).

<sup>512</sup> Directive 2014/49/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on deposit guarantee schemes (OJ L 173, 12.6.2014, 149–178).

<sup>513</sup> Restrukturyzacja PBS w Sanoku: samorzady tracą miliony. Jak uniknąć takich sytuacji? <https://aesco.com.pl/restrukturyzacja-pbs-w-sanoku-samorzady-traca-miliony-jak-uniknac-takich-sytuacji/> [13.02.23].

Tabela 15.3. Hipotetyczny poziom ochrony depozytów JST przez BFG (%)

Rok						
2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
4,07	3,59	3,75	3,23	2,39	1,79	1,97

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego = "[https://www.knf.gov.pl/publikacje\\_i\\_opracowania/dane\\_statystyczne](https://www.knf.gov.pl/publikacje_i_opracowania/dane_statystyczne)" > "[https://www.knf.gov.pl/publikacje\\_i\\_opracowania/dane\\_statystyczne](https://www.knf.gov.pl/publikacje_i_opracowania/dane_statystyczne)" (dostęp: 15.02.2023)

Gospodarstwa Krajowego, Minister Finansów zapewnia BGK fundusze własne na poziomie gwarantującym realizację zadań oraz środki na utrzymanie norm płynności płatniczej, a w przypadku likwidacji BGK – zobowiązania przejąłby Skarb Państwa. Bank Gospodarstwa Krajowego nie posiada zdolności upadłościowej, tym samym nie może zmaterializować się przesłanka do wypłat środków przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny<sup>514</sup>. Oznacza to zatem, iż środki JST na rachunkach w BGK mają *de facto* 100% gwarancji Skarbu Państwa. Dziwić może zatem stosunkowo niska i utrzymująca się na praktycznie tym samym poziomie relacja depozytów JST w BGK względem depozytów instytucji samorządowych w całym systemie bankowym (tabela 15.4). Kryterium bezpieczeństwa środków, pomimo iż powinno być najważniejszym z punktu widzenia gospodarki finansowej JST, często jest traktowane równorzędnie wobec wysokości opłat za prowadzenie rachunku, jego oprocentowania, odległości do najbliższej placówki czy też innych usług finansowych oferowanych przez banki.

Tabela 15.4. Depozyty JST w BGK

		Rok						
		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Depozyty JST w BGK	(mld zł)	3,07	2,73	2,71	3,87	4,58	7,8	b.d.
	w relacji do depozytów instytucji samorządowych w całym systemie bankowym (%)	10,06	8,37	8,42	10,45	8,44	10,85	b.d.

Źródło: opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań Banku Gospodarstwa Krajowego z lat 2016–2021 = "<https://www.bgk.pl/dla-klienta/relacje-inwestorskie/okresowe-raporty-finansowe/>" > "<https://www.bgk.pl/dla-klienta/relacje-inwestorskie/okresowe-raporty-finansowe/>" (dostęp: 13.02.2023)

<sup>514</sup> Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (Dz.U. 2022, poz. 2153 t.j.).

### 3. Rachunki jednostek samorządu terytorialnego a procedura resolution

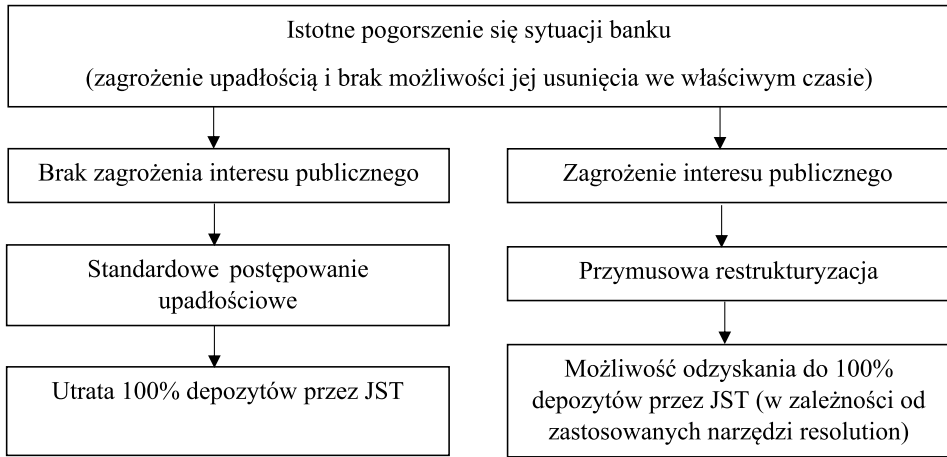
Brak ochrony depozytów JST przez BFG nie zawsze musi jednak oznaczać utratę wszystkich środków zgromadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego w banku, którego działalność została zawieszona przez KNF. Wraz ze zmianą zasad gwarantowania depozytów w dniu 9 października 2016 roku weszły w życie w Polsce zasady przymusowej restrukturyzacji (resolution) banków. Konieczność ich wdrożenia wynikała z prawodawstwa Unii Europejskiej, w którym uznano, iż upadłość bądź istotne problemy banku nie mogą skutkować negatywnymi konsekwencjami dla stabilności krajowego lub wspólnotowego systemu finansowego (np. poprzez efekt domina) ani też stanowić obciążenia dla finansów publicznych. Równie ważne jest przy tym zapewnienie ciągłości funkcji krytycznych banku objętego procedurą resolution, jak też ochrona deponentów objętych systemem gwarantowania depozytów<sup>515</sup>. Procedura resolution nie powoduje zatem eliminacji przyczyn niewypłacalności banków, a jedynie ma służyć ochronie stabilności finansowej w przypadku materializacji problemów banków systemowo ważnych. Z punktu widzenia bezpieczeństwa depozytów JST kluczowa jest jednak nadrzędna zasada resolution, iż jego zastosowanie ma chronić aktywa należące do klientów, a straty mają w pierwszej kolejności ponosić właściciele banku, zaś żaden z deponentów nie może ponieść większych strat niż te, które poniósłby, gdyby bank został zlikwidowany w ramach standardowego postępowania upadłościowego. Oznacza to zatem, iż JST jako deponenti nie objęci ochroną BFG w przypadku standardowego postępowania upadłościowego banku, w sytuacji zastosowania resolution mają szansę na odzyskanie części, a nawet całości swoich środków. Kluczowym czynnikiem decydującym o wysokości odzyskanych środków jest jednak po pierwsze zaistnienie przesłanek zagrożenia interesu publicznego, które umożliwiają uruchomienie procedury resolution, a po drugie zastosowane w jej ramach narzędzia (schemat 15.1).

Badając przesłanki zagrożenia interesu publicznego, BFG bierze pod uwagę:

- utrzymanie stabilności finansowej,
- ograniczenie zaangażowania funduszy publicznych lub prawdopodobieństwa ich zaangażowania wobec sektora finansowego lub jego poszczególnych podmiotów,
- zapewnienie kontynuacji realizowanych przez podmiot funkcji krytycznych,
- ochronę deponentów i inwestorów objętych systemem rekompensat,
- ochronę środków powierzonych podmiotowi przez jego klientów<sup>516</sup>.

<sup>515</sup> J. Koleśnik: *Restrukturyzacja, pomoc i uporządkowana likwidacja banku*, [w] *Świat bankowości*, M. Zaleska (red.), Difin, Warszawa 2018, s. 86.

<sup>516</sup> Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. 2022, poz. 2253 t.j.).



Schemat 15.1. Zastosowanie procedury resolution a zwrot depozytów JST

Źródło: opracowanie własne

Z powyższych przesłanek, z punktu widzenia JST, szczególne znaczenie ma zapewnienie kontynuacji realizowanych przez podmiot funkcji krytycznych<sup>517</sup>, które są definiowane jako funkcje spełniające oba z następujących kryteriów:

- jest pełniona przez instytucję na rzecz osób trzecich niepowiązanych z instytucją ani grupą;
- nagłe zaburzenie pełnienia tej funkcji prawdopodobnie wywarłoby istotny negatywny wpływ na osoby trzecie, zapoczątkowałoby efekt domina lub podważyłoby ogólne zaufanie uczestników rynku z powodu znaczenia systemowego tej funkcji dla osób trzecich oraz znaczenia systemowego danej instytucji lub grupy w pełnieniu tej funkcji<sup>518</sup>.

Należy zatem uznać, iż posiadanie przez bank istotnych depozytów wielu JST stanowi realizację przez niego funkcji krytycznych, gdyż utrata tych środków przez JST wywarłaby na nie istotny negatywny wpływ i mogłaby prowadzić do utraty zaufania społeczności lokalnej do całego sektora bankowego, a nawet runu na banki. Oczywiście kluczowa jest zatem ocena, jaka liczba obsługiwanych przez bank JST oraz wartość ich depozytów przesądza o tym, że jest to funkcja krytyczna. Ocena taka jest dokonywana przez BFG dla każdego banku indywidualnie, niemniej w Modelu Identyfikacji Funkcji Krytycznych wprost wskazano, iż w przypadku

<sup>517</sup> M. Kozińska: *Przymusowa restrukturyzacja banków w Unii Europejskiej*, CeDeWu, Warszawa 2018, s. 57.

<sup>518</sup> Commission Delegated Regulation (EU) 2016/778 of 2 February 2016 supplementing Directive 2014/59/EU of the European Parliament and of the Council with regard to the circumstances and conditions under which the payment of extraordinary ex post contributions may be partially or entirely deferred, and on the criteria for the determination of the activities, services and operations with regard to critical functions, and for the determination of the business lines and associated services with regard to core business lines (OJ L 131, 20.5.2016, 41–47).



banków spółdzielczych uznaje się, że dany bank pełni funkcję krytyczną polegającą na przyjmowaniu depozytów JST, jeżeli średnioroczne saldo depozytów przyjętych od JST w roku poprzednim przekracza wartość referencyjną, ustaloną w 2022 roku na 80 mln zł. Funkcją krytyczną jest także sytuacja, w której bank komercyjny przyjął depozyty od jednostek rządowych lub samorządowych w jednym powiecie w wysokości przekraczającej 80 mln zł (wg wartości średniorocznego salda)<sup>519</sup>.

Samo zagrożenie interesu publicznego i wdrożenie procedury resolution wobec banku nie przesądza jednak o tym, czy JST otrzymają jakkolwiek zwrot swoich depozytów. Wszystko zależy bowiem od zastosowanego narzędzia lub kombinacji narzędzi resolution. BFG ma przy tym do wyboru następujące narzędzia:

- przejęcie przedsiębiorstwa – decyzja BFG o przejęciu przez podmiot przejmujący (może być nim kilka podmiotów) całego banku, wybranych albo wszystkich praw majątkowych lub wybranych albo wszystkich zobowiązań, jak też praw udziałowych;
- instytucja pomostowa – podmiot utworzony przez BFG w celu przeniesienia na ten podmiot praw udziałowych banku w restrukturyzacji, jego przedsiębiorstwa albo praw majątkowych lub jego zobowiązań w celu kontynuowania w całości lub części działalności prowadzonej dotychczas przez ten bank;
- umorzenie lub konwersja zobowiązań – umorzenie zobowiązań w celu pokrycia strat lub zamiana zobowiązań na instrumenty kapitałowe;
- wydzielenie praw majątkowych – przeniesienie wybranych praw majątkowych i powiązanych z nimi zobowiązań z banku w restrukturyzacji albo instytucji pomostowej do podmiotu zarządzającego aktywami, którego jedynym akcjonariuszem lub podmiotem dominującym jest BFG (może być zastosowane tylko łącznie z innym instrumentem);
- umorzenie lub konwersja instrumentów kapitałowych – stosowane wyłącznie w sytuacji, jeżeli bez jego zastosowania bank nie spełni warunków kontynuowania działalności lub gdy kontynuacja działalności banku wymagałaby nadzwyczajnego wsparcia ze środków publicznych (czyli *de facto* zawsze przed zastosowaniem innych instrumentów).

Biorąc powyższe pod uwagę, warto zatem zauważyć, iż dotychczasowa praktyka BFG wobec banków zagrożonych upadłością od czasu wdrożenia w Polsce zasad resolution jest dość zróżnicowana podobnie jak jej praktyczne konsekwencje dla JST posiadających depozyty w tych bankach. W dwóch przypadkach (Banku Spółdzielczego w Nadarzynie oraz Banku Spółdzielczego w Grębowie) BFG nie stwierdził spełnienia przesłanek zagrożenia interesu publicznego, w wyniku czego banki te zostały poddane likwidacji w drodze standardowego postępowania upadłościowego z wypłatą depozytów gwarantowanych dla uprawnionych deponentów (czyli bez JST). Jednak w tych przypadkach brak było doniesień lokalnych JST o poniesionych stratach, gdyż będąc świadome trudnej sytuacji tych banków, wcześniej wycofały z nich swoje środki.

<sup>519</sup> Wyciąg z Modelu Identyfikacji Funkcji Krytycznych, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Warszawa 2022, s. 3–8.

Procedurę resolution zastosowano po raz pierwszy w Polsce w 2020 roku wobec Podkarpackiego Banku Spółdzielczego w Sanoku (PBS), przy czym jako przesłankę zagrożenia interesu publicznego wskazano fakt istotnego zaangażowania banku w obsługę JST, których wartość wynosiła prawie 200 mln zł (na koniec VI 2019). Wobec banku zostało zastosowane umorzenie instrumentów kapitałowych połączone z przeniesieniem wydzielonej części banku do instytucji pomostowej. W ramach pierwszego instrumentu umorzone zostały instrumenty kapitałowe PBS w postaci wszystkich udziałów członków oraz obligacji na okaziciela. W ramach drugiego instrumentu do instytucji pomostowej, którą stał się Bank Nowy BFG SA, przeniesiona została wydzielona część PBS, obejmująca wszystkie środki gwarantowane oraz depozyty klientów detalicznych, mikrofirm i MŚP przekraczające limit gwarancji. Z uwagi jednak na fakt, iż do pokrycia strat PBS, powodujących spadek jego kapitałów własnych do poziomu – 182,8 mln zł, umorzenie udziałów członkowskich oraz wyemitowanych przez PBS obligacji było niewystarczające, pozostałe środki i zobowiązania zostały przeniesione do instytucji pomostowej jedynie w części przekraczającej wartość kwoty niezbędnej do pokrycia brakującej różnicy. Dotyczyło to także depozytów JST, które zostały przeniesione tylko w 57,43%. Trzeba jednak pamiętać, iż pomimo że wysokość strat stanowiła jedynie 42,57% środków, które podmioty te utraciłyby w przypadku upadłości PBS, to jednak łączna kwota strat w wysokości ponad 60 mln zł sprawiła, iż dla ponad 30 samorządów były to dotkliwe straty. Można także mówić o systemowym oddziaływaniu tych strat z uwagi, iż dotknęły większość jednostek samorządu terytorialnego z tego samego regionu Polski – Podkarpacia. W związku z tym pomocy samorządom udzielił m.in. Bank Gospodarstwa Krajowego, oferując np. kredyty na potrzeby płynnościowe oraz przejściowe przejście obsługi operacyjnej klientów<sup>520</sup>.

Po raz drugi w Polsce procedura resolution została zastosowana wobec Banku Spółdzielczego w Przemkowie (BSP). W tym przypadku umorzone zostały udziały członków oraz pożyczka podporządkowana, a przedsiębiorstwo banku zostało przejęte przez SGB-Bank SA. O ile jednak wybór zastosowanych narzędzi nie budził kontrowersji, o tyle samo wdrożenie procedury resolution zamiast standardowego postępowania upadłościowego rodziło pytania, co spowodowało uznanie przez BFG wystąpienia zagrożenia interesu publicznego. Analiza publikacji BFG wskazuje na to, że inaczej niż w przypadku PBS, interes publiczny nie mógł wynikać z konieczności zapewnienia ciągłości funkcji krytycznej polegającej na przyjmowaniu depozytów od JST. Łączna wartość depozytów władz lokalnych w BSP – które stanowiły zaledwie ok. 5% wszystkich depozytów – wynosiła bowiem jedynie 9,6 mln zł<sup>521</sup>. Z punktu widzenia JST, które miały depozyty w BSP, kluczowe było jednak to, iż wszystkie one zostały przeniesione do SGB-Bank SA, a jedną

<sup>520</sup> J. Koleśnik: *Praktyczny wymiar przymusowej restrukturyzacji banków w Polsce*, [w] *Współczesne problemy i wyzwania finansów – wybrane zagadnienia*, M. Sosnowski (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2020, s. 122-132.

<sup>521</sup> M. Dorociak: *Interes publiczny w przymusowej restrukturyzacji*. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2022, t. 84, nr 1, s. 69-82, <https://doi.org/10.14746/rpeis.2022.84.1.6>

niedogodnością była zmiana numerów rachunków oraz loginów do bankowości elektronicznej od stycznia 2021 roku.

Kolejna procedura resolution została po raz pierwszy zastosowana wobec banku w formie spółki akcyjnej – Idea Banku SA. Podobnie jak w przypadku Banku Spółdzielczego w Przemkowie także i tutaj zastosowano umorzenie instrumentów kapitałowych (akcji imiennych i na okaziciela oraz obligacji na okaziciela) oraz przejęcie przedsiębiorstwa banku przez Bank Pekao SA<sup>522</sup>. Zastosowanie procedury resolution w przypadku tego banku nie budziło żadnych wątpliwości, gdyż był to 12. największy bank w Polsce, a jego upadłość bez wątpienia stanowiłaby zagrożenie interesu publicznego. Przejęcie przedsiębiorstwa banku przez Bank Pekao SA pozwoliło na przeniesienie wszystkich depozytów JST. Tym samym żadna JST nie utraciła swoich środków w wyniku przymusowej restrukturyzacji Idea Banku SA.

Najnowszym przypadkiem zastosowania procedury resolution wobec banku w Polsce był Getin Noble Bank SA (GNB). BFG skorzystało z tych samych narzędzi jak w przypadku PBS, tj. umorzenia instrumentów kapitałowych (akcji na okaziciela oraz obligacji na okaziciela) wraz z przeniesieniem wydzielonej części banku do instytucji pomostowej. Tym razem jednak instytucję pomostową utworzył BFG wspólnie z Systemem Ochrony Banków Komercyjnych, obejmującym 8 największych polskich banków. Do banku pomostowego, który przyjął nazwę VeloBank SA, przeniesiono wszystkie depozyty klientów GNB w tym depozyty JST<sup>523</sup>. Wdrożenie procedury resolution było w pełni uzasadnione z uwagi na fakt, iż upadłość 10. największego banku w Polsce, który zgromadził ponad 40 mld zł depozytów, stanowiłaby zagrożenie interesu publicznego (tabela 15.5).

Trzeba jednak pamiętać, iż mechanizm i narzędzia przymusowej restrukturyzacji banków wraz z systemem gwarantowania depozytów tworzą *de facto* drugą linię obrony mającą nie dopuścić do kryzysu systemowego, bądź to za pomocą procesu resolution, bądź poprzez wypłatę gwarantowanych depozytów. Ich zadaniem jest przede wszystkim podejmowanie działań w sytuacji zagrożenia, zaś ich funkcja prewencyjna jest ograniczona. Dokładnie odwrotnie wygląda natomiast rola organu nadzoru bankowego, który jest główną linią obrony, a jego celem jest głównie prewencja, mająca nie dopuścić do pogorszenia się sytuacji jakiegokolwiek banku. Resolution jest zatem mechanizmem, poprzez który JST mają szansę na odzyskanie części, a nawet całości swoich środków ulokowanych w banku, który nie jest w stanie ich zwrócić. Szansa ta pojawi się jednak jedynie w sytuacji zastosowania resolution, co może nie mieć miejsca z uwagi na brak zagrożenia interesu publicznego w przypadku standardowego postępowania upadłościowego banku. Kluczowy z punktu widzenia bezpieczeństwa depozytów JST jest zatem właściwy wybór banku, a nie nadzieja, że w sytuacji jego problemów zostanie wdrożona procedura resolution zamiast standardowej upadłości, w przypadku której wszystkie środki JST przepadną.

<sup>522</sup> Informacja o przyczynach i skutkach przymusowej restrukturyzacji wobec Idea Bank S.A., Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Warszawa 2020, s. 1–3.

<sup>523</sup> Informacja o przyczynach i skutkach przymusowej restrukturyzacji wobec Getin Noble Bank S.A., Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Warszawa 2022, s. 1–3.

Tabela 15.5. Działania BFG wobec banków zagrożonych upadłością w latach 2016–2022

Bank	Rok	Procedura	Narzędzia resolution	Strata JST	
				mln zł	%
BS Nadarzyn	2016	upadłość	–	b.d.	100
BS Grębów	2019	upadłość	–	b.d.	100
PBS Sanok	2020	resolution	· umorzenie instrumentów kapitałowych · instytucja pomostowa (Bank Nowy BFG SA)	60	42,57
BS Przemków	2020	resolution	· umorzenie instrumentów kapitałowych · przejęcie przedsiębiorstwa (SGB–Bank SA)	0	0
Idea Bank SA	2020	resolution	· umorzenie instrumentów kapitałowych · przejęcie przedsiębiorstwa (Bank Pekao SA)	0	0
Getin Noble Bank SA	2022	resolution	· umorzenie instrumentów kapitałowych · instytucja pomostowa (VeloBank SA)	0	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań Bankowego Funduszu Gwarancyjnego z lat 2016–2021 = "[https://www.bfg.pl/strefa\\_dokumentow/raporty-roczne/](https://www.bfg.pl/strefa_dokumentow/raporty-roczne/)" >[https://www.bfg.pl/strefa\\_dokumentow/raporty-roczne/](https://www.bfg.pl/strefa_dokumentow/raporty-roczne/) (dostęp: 13.02.2023)

#### 4. Kryteria wyboru banku przez JST

Analiza przeprowadzona w powyższych podpunktach wykazała, iż JST, pomimo że od 9 X 2016 roku (tj. od wejścia w życie nowej ustawy o BFG) są traktowane jako podmioty profesjonalne, których depozyty w bankach nie podlegają ochronie BFG, nie są do końca świadome tego faktu i konsekwencji, jakie się z tym wiążą. Szczególnie dobitnie pokazał to przypadek przymusowej restrukturyzacji Podkarpackiego Banku Spółdzielczego w Sanoku, w wyniku której JST straciły prawie 43% swoich depozytów. Przypadek ten nie spowodował jednak istotnego napływu depozytów do Banku Gospodarstwa Krajowego, który jako jedyny bank w Polsce nie podlega regulacjom o przymusowej restrukturyzacji, a depozyty w nim zgromadzone mają *de facto* 100% gwarancji Skarbu Państwa. Jak to zostało wcześniej wskazane, wynikać to może jednak nie tyle z braku wiedzy wśród JST na temat bezpieczeństwa depozytów w BGK, lecz z korzystniejszej oferty innych banków w zakresie wysokości opłat za prowadzenie rachunku czy też odległości do najbliższej placówki. Postępowanie takie należy uznać za uzasadnione, biorąc pod uwagę, iż pomimo że pozostałe polskie banki, w przeciwieństwie do BGK, mogą teoretycznie upaść lub wartość depozytów JST może zostać zredukowana w sytuacji przymusowej restrukturyzacji banku, to jednak prawdopodobieństwo zaistnienia takiego zdarzenia w zdecydowanej większości banków jest małe lub nawet skrajnie małe. Niemniej nie zwalnia to JST od konieczności uwzględnienia poziomu bezpieczeństwa banku w procesie wyboru podmiotu, który będzie prowadził ich rachunki bankowe.

JST, pomimo iż zgodnie z ustawą o BFG zostały zaliczone do podmiotów profesjonalnych, nie mają jednak wiedzy i doświadczenia instytucji finansowych, aby w pełni samodzielnie mogły ocenić poziom bezpieczeństwa banków, w których chcą ulokować swoje środki. Ocena taka musi bowiem uwzględniać szereg czynników i parametrów, takich jak np. współczynniki kapitałowe (łącznie ze stosownymi buforami), wskaźniki płynności czy poziom dźwigni finansowej. JST muszą zatem korzystać z ocen innych podmiotów. Najprościej byłoby wykorzystywać oceny agencji ratingowych, jednak te posiadają praktycznie wyłącznie banki, których akcje są notowane na rynku regulowanym oraz BGK. Powodowałoby to zatem nieakceptowalne zawężenie potencjalnego wyboru do 10 banków w formie spółki akcyjnej oraz BGK. Z tego też powodu zasadne z punktu widzenia oceny bezpieczeństwa banku przez JST jest wykorzystanie wyników analiz Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego. Ocenie UKNF podlega bowiem każdy bank w ramach procesu Badania i Oceny Nadzorczej (BION), którego celem jest m.in. identyfikacja wielkości i charakteru ryzyka, na jakie narażony jest bank, jak też ocena jakości procesu zarządzania ryzykiem<sup>524</sup>. Ponieważ jednak ocena BION przyznana danemu bankowi nie jest publicznie dostępna, JST musiałby zażądać oświadczenia banku odnośnie do aktualnej oceny BION. Biorąc zaś pod uwagę skalę ocen oraz interpretację poszczególnych ocen, JST powinny wymagać, aby banki zainteresowane prowadzeniem ich rachunków posiadały ocenę BION w przedziale 1,00–1,75, gdyż tylko taka zdaniem UKNF świadczy o dobrej ogólnej sytuacji banku (tabela 15.6).

Tabela 15.6. Interpretacja oceny końcowej BION według UKNF

Ocena BION	1,00 - 1,75	1,76 - 2,50	2,51 - 3,25	3,26 - 4,00	F
Interpretacja oceny (ogólna sytuacja banku)	Dobra	Zadowalająca	Budząca zastrzeżenia	Bardzo niekorzystna lub wdrożenie planu naprawy	Bank uznany za zagrożony upadłością

Źródło: Metodyka BION banków komercyjnych, zrzeszających oraz spółdzielczych, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2022, s. 85.

Samo uwzględnianie oceny BION banku może być jednak uznane za niewystarczające, gdyż nie bierze ona pod uwagę np. konieczności stałego wzmacniania bazy kapitałowej banku. Tym samym zasadne jest zastosowanie do oceny banków zasad polityki dywidendowej określanych corocznie przez Komisję Nadzoru Finansowego. JST, dokonując wyboru banku, mającego prowadzić ich rachunki, mogłyby zatem przyjąć, iż będzie rozpatrywać tylko oferty banków (zarówno w formie spółek akcyjnych, jak i spółdzielczych), które spełniają warunki KNF pozwalające na wypłatę przez nie maksymalnej dywidendy za wcześniejszy rok (sama wypłata dywidendy czy też jej wysokość nie byłaby brana pod uwagę). Ważne jest przy tym, iż JST nie musiałaby bezpośrednio analizować dodatkowych parametrów określonych

<sup>524</sup> Metodyka BION banków komercyjnych, zrzeszających oraz spółdzielczych, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2022, s. 5.

w stanowisku KNF dotyczącym polityki dywidendowej, lecz wystarczyłaby informacja z banku o tym, iż może on wypłacić maksymalną dywidendę za rok wcześniejszy

Zastosowanie przez JST w procedurze wyboru banku mającego prowadzić rachunki bankowe dla danej jednostki kryterium bezpieczeństwa depozytów opartego o parametry, których spełnienie umożliwiłoby bankom wypłatę maksymalnej dywidendy za wcześniejszy rok, byłoby skutecznym narzędziem redukcji ryzyka utraty środków. Jednocześnie pozwalałoby bez problemu wyodrębnić grupę co najmniej kilkunastu banków, spośród których JST dokonałaby ostatecznego wyboru w oparciu o korzystniejszą ofertę w zakresie wysokości opłat za prowadzenie rachunku, wysokości oferowanego oprocentowania czy też odległości JST do najbliższej placówki banku.

## Podsumowanie

Podsumowując dokonaną w niniejszym rozdziale ocenę stopnia bezpieczeństwa depozytów bankowych polskich jednostek samorządu terytorialnego, należy podkreślić, iż depozyty JST w bankach nie podlegają ochronie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, gdyż od 2016 roku JST zostały zaliczone do grupy profesjonalnych klientów sektora bankowego. Pomimo braku całkowitej pewności, że wszystkie JST zasługują na to miano (czego dowodem są straty, jakie poniosła część z nich w związku z lokowaniem swoich środków w Podkarpackim Banku Spółdzielczym w Sanoku), trzeba zauważyć, iż z uwagi na wartość środków utrzymywanych przez JST w bankach przywrócenie ochrony BFG (do równowartości 100 000 tys. euro) w żaden istotny sposób nie podniosłoby poziomu bezpieczeństwa depozytów JST. Rozwiązaniem może być wzrost zainteresowania JST depozytami w Banku Gospodarstwa Krajowego, które mają *de facto* 100% gwarancji Skarbu Państwa. Biorąc jednak pod uwagę, iż oferta tego banku może być dla wielu JST niesatysfakcjonująca z punktu widzenia wysokości opłat za prowadzenie rachunku, jego oprocentowania czy też odległości do najbliższej placówki, konieczne jest w pierwszym etapie wyboru banku przez JST zidentyfikowanie grupy kilku banków, których prawdopodobieństwo upadłości lub zastosowania wobec nich przymusowej restrukturyzacji jest skrajnie małe. Dzięki temu JST będzie mogła w drugim etapie wyboru skupić się na porównaniu oferty produktowej tych banków. Uwzględniając jednak wysoki stopień skomplikowania oceny bezpieczeństwa banków (nawet przez podmioty profesjonalne), zasadne jest wykorzystanie przez JST w tym celu informacji, które banki spełniają warunki KNF pozwalające na wypłatę przez nie maksymalnej dywidendy za wcześniejszy rok. Alternatywą może być wykorzystanie oceny BION lub ratingów nadawanych bankom przez agencje ratingowe, aczkolwiek może to istotnie ograniczyć swobodę wyboru banku. Niemniej to na jednostkach samorządu terytorialnego ciąży obowiązek świadomego wyboru miejsca lokowania swoich środków z uwzględnieniem obowiązujących w Polsce zasad gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji banków.