



Anna Jurkowska-Zeidler

Uniwersytet Gdański

MORSKA KULTURA PRAWNA JAKO PODSTAWA KONCEPCJI JEDNOLITEGO RYNKU FINANSOWEGO UNII EUROPEJSKIEJ

Wprowadzenie

Obecny kryzys finansowy i gospodarczy pokazał, że rozdrobnienie sektora finansowego w Unii Europejskiej może stanowić zagrożenie dla integralności jednej waluty i rynku wewnętrznego. Kapitalne znaczenie ma zatem kwestia wzmocnienia nadzoru bankowego, aby przywrócić stabilność finansową oraz stworzyć podstawy dla pobudzenia wzrostu gospodarczego. Zmiany regulacyjne i instytucjonalne zachodzące w sferze bezpieczeństwa i stabilności europejskiego rynku finansowego mają istotny wpływ na kształt nowej globalnej architektury finansowej¹.

Integracja rynku finansowego w Unii Europejskiej nie jest dokończona. Trwający kryzys zmniejszył stopień finansowej integracji rynków, zarówno globalnie jak i wewnątrz samej UE. Coraz trudniejsze staje się także utrzymanie i pogłębienie wewnętrznego rynku usług bankowych, który ma podstawowe znaczenie dla wspierania wzrostu gospodarczego w Unii i zapewnienia odpowiedniego finansowania gospodarki realnej. Stąd też istotnej zmianie podlega regulowanie i nadzorowanie działalności bankowej w Unii Europejskiej. Dokonano zmiany metody harmonizacji, wprowadzając nowe prawo mocą dyrektyw maksymalnej harmonizacji i rozporządzeń. Dzięki ujednoczeniu prawa na szczeblu unijnym dokonuje się przebudowa europejskich ram regulacyjnych dla banków, w ramach których tworzy się nowa architektura nadzoru finansowego. Jest to ważny element autonomicznego porządku prawnego. Od niego zależy przejście od wspólnego rynku (*common market*) do rynku jednolitego (*single market*) jako wyż-

¹ Szerzej A. Jurkowska-Zeidler, *Nowa globalna architektura finansowa*, [w:] „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. XXV: Księga Jubileuszowa Profesora Zdzisława Brodeckiego, red. W. Adamczak, Gdańsk 2011, s. 535 i n.

szej fazy rozwoju integracji. Morska kultura prawna jest uznawana za podstawę rozwoju koncepcji rynku jednolitego². Jego klasycznym przykładem jest Unia Gospodarcza i Walutowa (UGW). Jednolity rynek finansowy Unii Europejskiej powstał jednak wcześniej niż realizacja UGW, od samego bowiem początku idea integracji europejskiej opierała się na jednolitości rynku wewnętrznego³.

1. Jednolity europejski rynek finansowy

W ujęciu systemowym rynek finansowy jest jednolity a jego regulacja prawna stanowi swoistą synchronizację prawa krajowego z prawem ponadnarodowym (unijnym) i z prawem międzynarodowym w ramach zintegrowanego porządku prawnego. Taki porządek prawny proklamuje jedność i przekształca dotychczasowe relacje o charakterze zewnętrznym w relacje o charakterze wewnętrznym między autonomicznymi częściami porządku prawnego⁴. Dzisiejsze formy globalnego ryzyka ekonomicznego, czyli zagrożenia kryzysami finansowymi, zmuszają do wspólnego działania według zasady wspólnej odpowiedzialności za globalną stabilność i bezpieczeństwo rynków finansowych. Stąd też w rozważaniach o prawie rynku finansowego uwaga skupia się na jego bezpieczeństwie i stabilności jako globalnych dobrach podlegających ochronie prawnej. Rezygnacja z sektorowego ujęcia rynku finansowego (rozdzielającego sektor bankowy, ubezpieczeniowy, papierów wartościowych, usług płatniczych) jest podstawą nowego paradygmatu⁵.

W rozwoju integracji europejskiej pojawienie się idei wspólnego rynku (*common market*) było punktem zwrotnym. Przejście ze strefy wolnego handlu i unii celnej do wspólnego rynku zainicjowały w ramach ówczesnej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej kraje alpejskie – Niemcy, Francja, Włochy. Koncepcja ta łączy się z multicentryzmem i wielokulturowością. W tym ujęciu wspólny rynek to rynek regulowany, bez protekcyjnych polityki gospodarczej w relacjach między państwami członkowskimi. Jego prawną podstawę stanowią swobody gospodarcze realizowane w państwach członkowskich jako państwach goszczących zgodnie z zasadą niedyskryminacji (wydawanie zezwoleń na prowadzenie działalności należy do kompetencji państw przyjmujących, a działalność jest nadzorowana przez właściwe organy państwa przyjmującego). Swobody te uznawane są zatem za wyjątek od obszaru zamkniętych granic⁶.

² Z. Brodecki, M. Konopacka, A. Brodecka-Chamera, *Komparatystryka kultur prawnych*, Warszawa 2010, s. 41.

³ C. Kosikowski, *Prawo finansowe w Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 206.

⁴ Relacja pomiędzy prawem państw członkowskich, prawem UE i prawem międzynarodowym ma charakter wewnętrzny, a nie zewnętrzny jak w multicentrycznym porządku prawnym; zob. Z. Brodecki, *Prawo integracji w Europie*, Warszawa 2009, s. 87.

⁵ Z. Brodecki, *Prawo rynku finansowego, w kierunku syntezy*, [w:] *System finansów publicznych. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, red. A. Dobaczewska, E. Juchniewicz, T. Sowiński, Warszawa 2010, s. 46.

⁶ Z. Brodecki, M. Konopacka, A. Brodecka-Chamera, *Komparatystryka...*, s. 40.

Morska kultura prawna stanowi podstawę rozwoju koncepcji rynku jednolitego (*single market*). Na oceanach bez granic wewnętrznych zgodnie z zasadą wolności mórz *wszystko co nie jest zabronione jest dozwolone*. W ramach rynku jednolitego to swobody gospodarcze stanowią zasady. Takie ujęcie eliminuje podział stosunków prawnych na krajowe i transgraniczne. Zezwolenia na działalność wydawane są przez państwa macierzyste (zgodnie z zasadą jednolitej licencji), a nadzór sprawują właściwe organy państwa pochodzenia.

Unia Europejska ustanowiła rynek wewnętrzny mocą art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej. Rynek ten, zgodnie z postanowieniami art. 26 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu UE, obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, na którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału. Jako istotny element rynku wewnętrznego Unii Europejskiej rynek finansowy jest oparty na fundamentalnych swobodach Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – swobodzie przepływu usług i kapitału oraz swobodzie przedsiębiorczości.

Zniesienie wewnętrznych granic jest warunkiem *sine qua non* ustanowienia rynku wewnętrznego. W sferze funkcjonowania rynku finansowego jego podstawę stanowią zasada jednolitej licencji (zwana też zasadą jednego paszportu) oraz zasada nadzoru macierzystego⁷. Są to fundamentalne zasady podejmowania i prowadzenia działalności na rynku finansowym Unii Europejskiej. Mają one swe źródło w najważniejszych dla funkcjonowania jednolitego rynku finansowego UE zasadach swobody przepływu usług oraz swobody prowadzenia działalności gospodarczej (swobody przedsiębiorczości). Zgodnie z zasadą jednolitej licencji instytucja finansowa (instytucja kredytowa, ubezpieczeniowa, inwestycyjna, płatnicza), która otrzymała licencję na świadczenie usług finansowych w jednym z państw członkowskich Unii Europejskiej, może prowadzić działalność także na terytorium pozostałych państw członkowskich, bez konieczności uzyskania tam kolejnych zezwoleń. Zgodnie z zasadą nadzoru kraju macierzystego nadzór nad instytucjami finansowymi jest sprawowany przez organ nadzoru państwa, w którym dana instytucja ma siedzibę i uzyskała licencję na prowadzenie swojej działalności. Na mocy jednolitej licencji instytucje finansowe mogą prowadzić działalność na terenie innych państw członkowskich (państw goszczących) w ramach bezpośredniego świadczenia usług z kraju macierzystego lub poprzez prawnie zależny oddział utworzony w tym państwie członkowskim.

2. Europejska sieć bezpieczeństwa finansowego

Tematyka bezpieczeństwa rynku finansowego i jego uczestników jest współcześnie związana z nowym paradygmatem tworzenia regulacji prawnych odnoszących się do podejmowania i prowadzenia działalności na rynku finansowym

⁷ Zasady funkcjonowania rynku finansowego UE przedstawiają A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 89, s. 117 i n. także T. Nieborak, *Aspekty prawne funkcjonowania rynku finansowego Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 96 i n.

w ramach nowego działu prawa, jakim jest prawo rynku finansowego⁸. W konsekwencji ostatniego globalnego kryzysu finansowego tworzone na poziomie krajowym, europejskim i międzynarodowym regulacje w zakresie usług bankowych stanowią wyraz szerszej tendencji obejmującej nie tylko ujęty ogólnie rynek usług finansowych, ale cały rynek finansowy. Stąd też rynek finansowy powinien być rozumiany szeroko, łącznie ujmując stronę podmiotową (instytucje finansowe) i przedmiotową (usługi finansowe). W takim znaczeniu rynek usług finansowych należy postrzegać jako przedmiotowe ujęcie szeroko rozumianego rynku finansowego. Daje to kapitalną podstawę do łączenia w sferze rozważań teoretycznych prawa publicznego z prawem prywatnym. Z jednej bowiem strony usługi finansowe są świadczone na rynku finansowym przez instytucje finansowe, z drugiej natomiast strony wykazują bliskie powiązanie ze sferą usług, stanowiąc wyraz stosunków prawnych, nawiązywanych między instytucją finansową a jej klientem (konsumentem), regulowanych prawem prywatnym. Coraz powszechniej zatem utożsamia się rynek finansowy z rynkiem usług finansowych, co stanowi konsekwencję przyjętej w regulacjach UE techniki określania statusu prawnego instytucji finansowych przez przypisanie im odpowiednio skonstruowanego katalogu usług finansowych określonego rodzaju⁹. W takim ujęciu prawo rynku finansowego obejmuje swoim zakresem zarówno regulacje związane z oddziaływaniem państwa na organizację i funkcjonowanie instytucji finansowych, stanowiące domenę prawa publicznego, jak i regulacje świadczonych przez te instytucje usług finansowych, w tym usług bankowych, należące do sfery prawa prywatnego.

Regulacje europejskie w sferze prawa rynku finansowego mają na celu głównie ochronę systemu finansowego przed jego destabilizacją, wynikającą z kryzysów finansowych, oraz przeciwdziałanie skutkom kryzysu poprzez wzmocnienie zaufania do rynku finansowego, a także zapewnienie ochrony interesów jego uczestników. Podkreślić należy, że zaufanie konsumenta do rynku wewnętrznego UE i jego zainteresowanie usługami transgranicznymi stanowi jeden z podstawowych, jak nie najważniejszy, warunek integracji rynku usług finansowych świadczonych na rzecz odbiorców detalicznych, a w konsekwencji jednolitego europejskiego rynku finansowego. Stąd właśnie na skutek doświadczeń związanych z niedawnym kryzysem finansowym skuteczność przyjmowanych na po-

⁸ Prawo rynku finansowego obejmuje regulacje prawne związane z oddziaływaniem państwa na organizację i funkcjonowanie instytucji finansowych (banków i parabanków, zakładów ubezpieczeń, firm i funduszy inwestycyjnych, funduszy emerytalnych) w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania i bezpieczeństwa rynku finansowego. Szerzej C. Kosikowski, M. Olszak, *Od prawa bankowego do prawa rynku finansowego*, [w:] *System prawa finansowego. Prawo walutowe. Prawo dewizowe. Prawo rynku finansowego*, t. IV, red. J. Gluchowski, Warszawa 2010, s. 223 i n.

⁹ Zgodnie z definicją w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady nr 575/2013 „instytucja kredytowa oznacza przedsiębiorstwo, którego działalność polega na przyjmowaniu depozytów lub innych funduszy podlegających zwrotowi od klientów oraz na udzielaniu kredytów na swój własny rachunek”.

ziomie UE regulacji prawnych ma na celu zwiększenie osłabionego w ich wyniku zaufania konsumentów do rynku i stanowi priorytet polityki ochrony odbiorców usług finansowych. Ten ostatni cel w szczególności przyświeca regulacjom w odniesieniu do usług finansowych, w tym usług bankowych.

Właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego w obszarze usług bankowych wymaga nie tylko przepisów prawnych, ale również ściślej i regularnej współpracy właściwych organów państw członkowskich oraz znacznie większej zbieżności stosowanych przez nie praktyk w zakresie regulacji i nadzoru.

Utworzenie w 2011 r. na poziomie ponadnarodowym Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego spowodowało podział kompetencji nadzorczych w sferze nadzoru makro- i mikroostrożnościowego¹⁰. Nadzór mikroostrożnościowy powierzony został nowym Europejskim Urzędowi Nadzoru (Europejskiemu Urzędowi Nadzoru Bankowego¹¹, Europejskiemu Urzędowi Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych¹² oraz Europejskiemu Urzędowi Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych¹³) oraz właściwym władzom nadzorczym w państwach członkowskich. Nadzór makroostrożnościowy sprawuje Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego¹⁴. Europejskie Urzędy Nadzoru w przeciwieństwie do Europejskiej Rady ds. Ryzyka systemowego mają osobowość prawną i chociaż nie sprawują bezpośredniego nadzoru nad instytucjami finansowymi, mają możliwość wydawania w określonych sytuacjach decyzji wiążących krajowe organy nadzoru. Nowa architektura nadzoru powinna bezpośrednio przyczyniać się do osiągnięcia celów rynku wewnętrznego, mając na celu zapewnienie bezpieczeństwa i stabilności finansowej¹⁵. Należy w tym

¹⁰ Nowy Europejski System Nadzoru Finansowego tworzą trzy nowe Europejskie Urzędy Nadzoru, Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego, Wspólny Komitet Europejskich Urzędów Nadzoru (właściwy w sprawach nadzoru nad konglomeratami finansowymi) oraz organy nadzoru państw członkowskich.

¹¹ *European Banking Authority* – EBA z siedzibą w Londynie, powołany na podstawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), Dz. Urz. UE L 331 z 15.12.2010 r.

¹² *European Insurance and Occupational Pensions Authority* – EIOPA z siedzibą we Frankfurcie, powołany na podstawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1094/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych), Dz. Urz. UE L 331 z 15.12.2010.

¹³ *European Securities and Markets Authority* – ESMA z siedzibą w Paryżu, powołany na podstawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1095/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych), Dz. Urz. UE L 331 z 15.12.2010.

¹⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, Dz. Urz. UE L 331 z 15.12.2010.

¹⁵ Nowe instytucje nadzorcze ustanowione na poziomie UE stanowiły efekt programu reform wszechjętego przez Komisję Europejską w obliczu kryzysu finansowego a także spełnienie ustaleń i rekomendacji Raportu Grupy Wysokiego Szczebla, z dnia 25 lutego 2009 r. pod przewodnictwem Jacquesa de Larosière'a, który przedstawił zalecenia w kwestii wzmocnienia nadzoru nad rynkami

miejscu wskazać na istotne zastrzeżenia podnoszone w doktrynie¹⁶ oraz będące przedmiotem sporów przed Trybunałem Sprawiedliwości UE dotyczące zakresu uprawnień nowych Europejskich Urzędów Nadzoru i charakteru działań, jakie mogą podejmować. Rozporządzenia ustanawiające te nowe regulacyjne agencje unijne zostały bowiem przyjęte na podstawie art. 114 TofUE, który pozwala na przyjęcie środków harmonizujących, jeżeli są one niezbędne w celu ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego¹⁷.

Utworzenie nowego unijnego nadzoru makroostrożnościowego to integralny element nowych rozwiązań nadzorczych w Unii Europejskiej, ponieważ aspekt makroostrożnościowy jest ściśle związany z zadaniami w zakresie nadzoru mikroostrożnościowego, które zostały powierzone Europejskim Urzędowi Nadzoru. Uwzględnienie współzależności między zagrożeniami mikro- i makroostrożnościowymi ma wzbudzić dostateczne zaufanie wszystkich zainteresowanych stron, tak by podejmowały transgraniczną działalność finansową. Dlatego też Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego powinna monitorować i oceniać ryzyka dla stabilności finansowej, wynikające z wydarzeń, które mogą oddziaływać na poziomie sektorowym lub na poziomie systemu finansowego jako całości.

finansowymi na poziomie Unii Europejskiej, http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/delarosiere_report_pl.pdf.

¹⁶ Charakter prawny decyzji Europejskich Urzędów Nadzoru i ich moc wiążąca w stosunku do krajowych organów nadzoru oraz do indywidualnych instytucji finansowych budzi szereg kontrowersji. Szerzej na ten temat M. Fedorowicz, A. Michór, *O charakterze prawnym decyzji nowych europejskich organów nadzoru nad rynkiem finansowym UE*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 11, s. 24 i n., także T. Nieborak, *Decyzja jako szczególna forma działań podejmowanych przez Europejski Organ Nadzoru Bankowego*, [w:] *Prawo finansowe w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, red. A. Pomorska, P. Smoleń, J. Stelmasiak, A. Gorgol, Wyd. UMCS, Lublin 2011, s. 330 i n.

¹⁷ Zgodnie z opinią rzecznika generalnego w sprawie C-270/12 *Zjednoczone Królestwo v. Rada i Parlament*. Uprawnienia interwencyjne przyznane przez art. 28 rozporządzenia w sprawie krótkiej sprzedaży (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 236/2012 z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie krótkiej sprzedaży i wybranych aspektów dotyczących swapów ryzyka kredytowego; Dz. Urz. UE L 86, s. 1). Europejskiemu Urzędowi Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA), które pozwalają mu interweniować na rynkach finansowych państw członkowskich w celu regulowania lub zakazu krótkiej sprzedaży, wykraczają poza ramy, jakie mogą zostać zgodnie z prawem przyjęte jako środek harmonizujący niezbędny do ustanowienia lub funkcjonowania rynku wewnętrznego. Z tego także względu art. 114 TofUE nie stanowi prawidłowej podstawy prawnej dla jego przyjęcia. Rzecznik generalny uznał ponadto, że o ile nie można co do zasady wysuwać zarzutu odnoszącego się do odwoływania się do art. 114 TofUE jako podstawy prawnej upoważniającej agencje Unii Europejskiej do wydawania prawnie wiążących decyzji, rozstrzygającym kryterium jest to, czy decyzje danej agencji przyczyniają się lub prowadzą do harmonizacji rynku wewnętrznego. Rzecznik generalny wskazał, że ESMA jest jedynie uprawniony do podejmowania prawnie wiążących decyzji zastępujących decyzje właściwego organu krajowego, które z taką decyzją mogą się nie zgadzać. W tym znaczeniu decyzja ESMA ma charakter nadrzędny wobec wszelkich wcześniejszych środków podjętych przez krajowy organ nadzoru. Kwestionowana regulacja tworzy interwencyjny mechanizm podejmowania decyzji na poziomie Unii, który uruchamia się w sytuacji, gdy odpowiednie właściwe organy krajowe nie zgadzają się co do kierunku działań, które należy podjąć. Stąd też wynikiem tych działań nie jest harmonizacja, lecz zastąpienie krajowego procesu podejmowania decyzji podjęciem decyzji na szczeblu Unii, co wykracza poza granice art. 114 TFUE.

Przeciwdziałając takim zagrożeniom, ERRS powinna wnieść bezpośredni wkład w zintegrowaną unijną strukturę nadzorczą, stwarzając państwom członkowskim niezbędne warunki pozwalające na podejmowanie spójnych i szybkich decyzji, nie dopuszczając do przyjmowania rozbieżności w działaniu i tym samym przyczyniać się do poprawy funkcjonowania rynku wewnętrznego. W tym kontekście pojawia się swoisty konflikt wartości i argument, jakoby narzędzia makroostrożnościowe mogły zostać wykorzystane do osłabienia jednolitego rynku. Z jednej bowiem strony pojawia się dążenie do budowy rynku wewnętrznego poprzez jednolitą regulację, z drugiej strony dążenie do zachowania stabilności makroekonomicznej i finansowej, co wymaga polityki makroostrożnościowej, a więc swobody nadzorców lokalnych w zaostrzaniu norm¹⁸. Niemniej jednak istnieje swoisty dysonans pomiędzy wzrostem integracji finansowej w ramach Unii Europejskiej, obejmującej zwłaszcza obszar UGW, a brakiem odpowiednich jednolitych europejskich regulacji w sferze nadzoru i zarządzania kryzysowego. Nieustanowienie na poziomie UE ponadnarodowych instytucji nadzoru finansowego w czasie kryzysu finansowego skutkowało tym, że zarządzanie kryzysem było znacznie trudniejsze i bardziej kosztowne dla podatników z państw członkowskich niż w sytuacji, gdyby takie istniały.

W połowie 2013 r. wszedł w życie pakiet regulacyjny wdrażający do europejskiego porządku prawnego nowe globalne normy regulacyjne dotyczące adekwatności kapitałowej banków Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego (tzw. *Basel III*). Nowe jednolite przepisy regulujące warunki podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe i firmy inwestycyjne w UE oraz zasady nadzoru nad nimi ustanowiono w ramach Dyrektywy CRD IV (*Capital Requirements Directive*)¹⁹. W sektorze instytucji kredytowych, z punktu widzenia zarówno swobody przedsiębiorczości jak i swobody świadczenia usług finansowych, dyrektywa ta stanowi zasadniczy instrument przyczyniający się do urzeczywistnienia rynku wewnętrznego. Bezpośrednio obowiązujące normy nadzoru ostrożnościowego ustanowiono w Rozporządzeniu CRR (*Capital Requirements Regulation*)²⁰. Rozporządzenie to wydano na podstawie art. 114 TofUE, który pozwala na przyjęcie środków harmonizujących, jeżeli są one niezbędne w celu ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego.

¹⁸ P.J. Szpunar, *Polityka makroostrożnościowa a jednolity rynek w Unii Europejskiej*, [w:] *Rola polityki makroostrożnościowej w zapobieganiu kryzysom finansowym*, Materiały i Studia NBP, nr 278, Warszawa 2012, s. 48.

¹⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE, Dz. Urz. UE L 176 z 27.6.2013. Państwa członkowskie stosują te przepisy od dnia 1 stycznia 2014 r.

²⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012, Dz. Urz. UE L 176 z 27.6.2013. Niniejsze rozporządzenie ma zastosowanie od dnia 1 stycznia 2014 r.

Przyjęcie rozporządzenia w sprawie wymogów kapitałowych banków i firm inwestycyjnych stanowi znaczący krok w kierunku urzeczywistnienia jednolitego zbioru przepisów dla instytucji finansowych w Unii Europejskiej. Także bowiem w sektorze ubezpieczeniowym w ramach projektu *Solvency II* przygotowywane są nowe normy ostrożnościowe w zakresie wypłacalności zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji uwzględniające profil ryzyka, na jakie są one narażone w związku z prowadzoną przez nie działalnością. Projekt ten wprowadza nowe ramy prowadzenia i nadzorowania działalności ubezpieczeniowej na jednolitym rynku finansowym UE²¹.

Sprawne funkcjonowanie rynku wewnętrznego wymaga nie tylko przepisów prawnych, ale również ścisłej i regularnej współpracy właściwych organów państw członkowskich oraz znacznie większej zbieżności stosowanych przez nie praktyk w zakresie regulacji i nadzoru. Stąd też w nowych regulacjach europejskich podkreśla się unijny wymiar działań nadzorczych. Tym samym, wykonując swoje ogólne obowiązki, krajowe instytucje nadzorcze powinny uwzględniać potencjalny wpływ swoich decyzji na stabilność systemów finansowych we wszystkich innych zainteresowanych państwach członkowskich, w szczególności w sytuacjach kryzysowych. Dlatego też, aby zapewnić prawidłowo funkcjonujący rynek wewnętrzny, konieczne są w szczególności przejrzyste, przewidywalne i zharmonizowane praktyki i decyzje nadzorcze w odniesieniu do prowadzenia działalności i kierowania transgranicznymi grupami instytucji kredytowych. Niemniej jednak w procesach i decyzjach nadzorczych nie powinno się zakłócać funkcjonowania rynku wewnętrznego w zakresie swobodnego przepływu kapitału. Należy także wzmocnić współpracę pomiędzy nadzorami z kraju pochodzenia i z państwa przyjmującego. Służyć ma temu większy stopień przejrzystości oraz szerszy zakres wymiany informacji.

Dopełniającym elementem regulacji zawartych w pakiecie CRDIV/CRR na rynku bankowym są standardy opracowane przez nowy Europejski Urząd Nadzoru Bankowego, przyjmowane mocą rozporządzeń przez Komisję Europejską

²¹ Prace nad ustanowieniem nowego systemu wypłacalności dla działalności ubezpieczeniowej (*Solvency II*) Komisja Europejska rozpoczęła w 2001 r. W 2009 r. przyjęto Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (*Wypłacalność II*), Dz. Urz. UE L 335 z 17.12.2009. Dyrektywa ta weszła w życie 6 stycznia 2010 r., a jej pełna transpozycja powinna nastąpić do końca października 2012 r. Niemniej jednak w dniu 19 stycznia 2011 r. Komisja Europejska opublikowała wniosek ustawodawczy ws. dyrektywy *Omnibus II* (Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywy 2003/71/WE i 2009/138/WE w zakresie uprawnień Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych oraz Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych; COM/2011/0008), której postanowienia miały na celu zapewnienie efektywności Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego (zostanie tam ustalony wykaz wiążących standardów technicznych). Dyrektywa ta istotnie zmienia postanowienia Dyrektywy *Solvency II*. Dopiero 13 listopada 2013 r. osiągnięto ostateczne porozumienie polityczne ws. treści dyrektyw *Omnibus II*, a termin transpozycji dyrektywy *Solvency II* ustalono na 31 marca 2015 r., natomiast termin implementacji przez państwa członkowskie na 1 stycznia 2016 r. Szerzej http://ec.europa.eu/internal_market/insurance/solvency/index_en.htm.

w formie prawnie wiążących standardów technicznych (*binding technical standards* – BTS), w tym regulacyjnych standardów technicznych (*regulatory technical standards* – RTS) i wykonawczych standardów technicznych (*implementing technical standards* – ITS). EBA wydaje także mające niewiążący prawnie charakter wytyczne (*EBA guidelines*) i zalecenia (*EBA recommendations*), których stosowanie oparte jest na zasadzie tzw. *comply or explain* (stosuj się do przyjętych rozwiązań, a jeśli nie, to wytłumacz, dlaczego nie możesz się do nich stosować). Akty te, pomimo że nie mają charakteru wiążącego, są zaliczane do *soft law* nowej generacji o szczególnych funkcjach i znaczeniu w prawie rynku finansowego, gdyż prawodawca unijny niejako wymusza na adresatach tych aktów określone skutki prawne²². Jako że akty te zawierają normy kompetencyjne oraz proceduralne i są wyrazem polityki prawa realizowanej przez określoną instytucję nadzorczą ustanowioną na poziomie europejskim, nie są *miękkie*, ale *twarde jak stal*²³. Podkreśla się przy tym nieadekwatność podziału źródeł prawa UE na *twarde* i *miękkie* w doniesieniu zwłaszcza do rynku finansowego²⁴. W doktrynie polskiego prawa bankowego dokumenty należące do *soft law*, zawierające normy ostrożnościowe, w działalności bankowej uznaje się za źródła prawa w ujęciu funkcjonalnym²⁵.

3. Europejska unia bankowa i jednolity nadzór europejski

Swoistym spoiwem dla działań legislacyjnych na poziomie UE, których celem jest wzmocnienie stabilności finansowej, jest utworzenie unii bankowej w państwach członkowskich strefy euro²⁶. Ideę tę przedstawiono w dokumentach „Plan działania na rzecz unii bankowej”²⁷ skierowanym przez Komisję do Parlamentu Europejskiego i Rady, w komunikacie Komisji „Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej – otwarcie debaty europejskiej”²⁸, gdzie przedstawiono kompleksowy zbiór działań, które należałoby wdrożyć w ciągu najbliższych 5 lat, wskazując na potrzebę objęcia integracją kolejnych obszarów polityki, a w przyszłości powstania budżetu centralnego ze wspólnymi mechanizmami stabilizacyjnymi, oraz w sprawozdaniu „W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej”²⁹, przygotowanym w 2012 r. przez przewodniczącego

²² M. Fedorowicz, *Nadzór nad rynkiem finansowym Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 163.

²³ *Europa urzędników*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2011, s. 69.

²⁴ T.M.J. Möllers, *Sources of Law in European Securities Regulation – Effective Regulation, Soft Law and Legal Taxonomy from Lamfalussy to de Larosière*, „European Business Organization Law Review” 2010, t. 11, s. 379 i n.

²⁵ Szerzej o traktowaniu *soft law* jako źródła prawa R. Kaszubski, *Funkcjonalne źródła prawa bankowego publicznego*, Warszawa 2006, s. 32 i n. oraz M. Olszak, *Bankowe normy ostrożnościowe*, Białystok 2012, s. 295 i n.

²⁶ Zob. http://ec.europa.eu/internal_market/finances/banking-union/index_en.htm.

²⁷ „Plan działania na rzecz unii bankowej”, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, COM(2012) 510 z 12.9.2012.

²⁸ „Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej – otwarcie debaty europejskiej”, Komunikat Komisji, COM(2012) 777 final/2 z 30.11.2012.

²⁹ „W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej”, sprawozdanie przewodniczącego Rady

Rady Europejskiej. Zintegrowane ramy funkcjonowania banków europejskich, czyli *unia bankowa*, stanowią jeden z głównych elementów działań politycznych mających na celu zapewnienie stabilności finansowej i wzrostu gospodarczego w strefie euro i na całym rynku wewnętrznym. Tym samym utworzenie unii bankowej stanowi część bardziej długoterminowej wizji integracji gospodarczej i fiskalnej strefy euro.

Utworzenie Europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej oraz wprowadzenie euro były kluczowymi elementami integracji europejskiej. Kryzys finansowy w państwach, które już wcześniej miały problemy w sferze finansów publicznych, a zwłaszcza długu publicznego, spowodował kryzys zadłużenia, który wywołał efekt domina w całej strefie euro. Narastanie tego zjawiska miało swoje podstawy w pierwotnej strukturze instytucjonalnej unii gospodarczej i walutowej i braku narzędzi pozwalających na systematyczne korygowanie zaburzeń równowagi makroekonomicznej. Był to także wynik niewystarczającego przestrzegania i poszanowania reguł fiskalnych ustanowionych w Pakcie Stabilności i Wzrostu³⁰, na których opiera się UGW³¹.

Pomimo postępującej integracji rynku europejskiego, odpowiedzialność za nadzór ostrożnościowy i zarządzanie kryzysowe pozostawało na poziomie państw członkowskich. Ta asymetria pomiędzy jednolitym rynkiem finansowym a mechanizmami stabilności finansowej działającymi oddzielnie w poszczególnych krajach doprowadziła do negatywnego sprzężenia pomiędzy systemem bankowym a finansami zagrożonych krajów.

Utworzenie unii bankowej to droga do większej integracji finansowej, fiskalnej i politycznej strefy euro. Koncepcja Komisji opiera się na wielu wzajemnie powiązanych zmianach, które powinny zostać kolejno przeprowadzone, aby UGW stała się w długim okresie unią stabilną, odporną na zawirowania w środowisku

Europejskiej Hermana van Rompuy, EUCO 120/12 z 26.6.2012.

³⁰ Nazwa aktów prawnych (rozporządzeń Rady Europejskiej) przyjętych w ramach Rezolucji Rady Europejskiej w sprawie Paktu Stabilności i Wzrostu – Amsterdam, 17 czerwca 1997 r., Dz. Urz. UE C 236 z 2.8.1997. Pakt opiera się na dążeniu do zapewnienia zdrowych finansów publicznych jako środka służącego umocnieniu warunków stabilności cen oraz silnego, trwałego wzrostu opartego na stabilności finansowej, wspierając tym samym osiągnięcie celów Unii w zakresie zrównoważonego wzrostu i zatrudnienia. W Pakcie ustanowiono reguły dotyczące nadzorowania i koordynowania polityk budżetowych państw członkowskich. Przewidziano w nim również działania, które mają być podjęte przeciwko państwu członkowskiemu nieprzestrzegającym przepisów. Zgodnie z zapisem Paktu Komisja Europejska nadzoruje stosunek deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB (nie może przekraczać wartości 3% PKB oraz relację pomiędzy długiem publicznym a PKB (nie może przekraczać 60% PKB). Pakt Stabilności i Wzrostu jest podstawą dyscypliny budżetowej. Pakt składa się z części prewencyjnej i naprawczej.

³¹ Działania podjęte w latach 2010-2011 na rzecz poprawy dyscypliny fiskalnej i stworzenia nowego modelu zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej w szczególności takiej jak wzmocnienie Paktu Stabilności i Wzrostu (6-pak, 2-pak), Pakt Fiskalny, Nowe instytucje zarządzania kryzysowego (w tym zwłaszcza Europejski Mechanizm Stabilności) przedstawia A. Trzcińska, *Europejski Mechanizm Stabilności jako stabilizator w planowanej unii finansowej*, Materiały i Studia, Zeszyt nr 292, NBP, Warszawa 2013, s. 11.

zewnątrznym. W perspektywie długoterminowej (co najmniej 5 lat) nastąpić miałyby stopniowe przekazywanie kolejnych kompetencji na poziom ponadnarodowy, co umożliwiłoby utworzenie własnego budżetu w ramach strefy euro oraz wspólną emisję długu publicznego. Tym samym Unia Gospodarcza i Walutowa obejmowałaby pełną unię bankową, fiskalną i gospodarczą³².

W wizji docelowej Europejska Unia Gospodarcza i Walutowa opierać się ma na czterech zasadniczych elementach składowych³³:

1. *zintegrowanych ramach finansowych* mających zapewnić stabilność finansową, obejmujących jednolity nadzór bankowy, europejski system restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz wspólny system gwarantowania depozytów;
2. *zintegrowanych ramach budżetowych* mających zapewnić zdrowe kształtowanie polityki budżetowej na szczeblach krajowym i europejskim, opartych na koordynacji, wspólnym podejmowaniu decyzji, skuteczniejszym egzekwowaniu oraz proporcjonalnym działaniu w kierunku ograniczenia zagrożenia kryzysu zadłużenia z wykorzystaniem różnych form solidarności fiskalnej;
3. *zintegrowanych ramach polityki gospodarczej*, które przewidują ściślejszą europejską współpracę w zakresie opracowywania polityk propagujących trwały wzrost, zatrudnienie i konkurencyjność;
4. niezbędnej *legitymacji demokratycznej i odpowiedzialności* za podejmowanie decyzji w ramach unii gospodarczej i walutowej.

Utworzenie Europejskiej Unii Bankowej zmienia charakter i wzmacnia rolę prawa rynku finansowego. Kryzys finansowy doprowadził do zmiany podejścia do pojęcia i regulacji jednolitego rynku finansowego. Przed kryzysem finansowym panowało przekonanie o korzyściach płynących z integracji bez nadawania wagi zagrożeniom i ryzykom z tym się wiążącym. Za deregulacją i liberalizacją rynku oraz dostępu do niego nie szły odpowiednie regulacje nadzorcze (ostrożnościowe). Zmiana sposobu patrzenia na jednolity rynek pociągnęła za sobą zmiany w podejściu regulacyjnym i odejście od konkurencji porządków prawnych skutkujących arbitrażem regulacyjnym, a przyjęcie koncepcji zmierzającej do pełnej harmonizacji³⁴. Polityka tworzenia europejskich regulacji rynku finansowego zatoczyła więc koło: przyjmowane są rozporządzenia i jednolite przepisy w ramach dyrektyw maksymalnej harmonizacji po wcześniejszym stosowaniu zasad wzajemnego uznania i minimalnej harmonizacji.

Europejska Unia Bankowa opierać się ma na wzmocnionych unijnych ramach regulacyjnych banków obejmujących jednolity zbiór przepisów dotyczących usług finansowych na rynku wewnętrznym, jednolity mechanizm nadzorczy

³² Szerzej *Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej...*

³³ *W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej...*

³⁴ J. Bąk, A. Stepanów, *Europejskie prawo finansowe*, Warszawa 2013, s. 234.

oraz nowe ramy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (*resolution*)³⁵ oraz gwarantowania depozytów³⁶.

Podstawę działań w kierunku unii bankowej stanowi jednolity mechanizm nadzorczy. Powinien on być spójny z funkcjonowaniem wewnętrznego rynku usług finansowych i swobodnym przepływem kapitału. Na mocy Rozporządzenia Rady nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi powierzono Europejskiemu Bankowi Centralnemu (Dz. Urz. UE L 287 z 29.10.2013)³⁷. Dla spójności działań nadzorczych EBC z Europejskim Urzędem Nadzoru Bankowego przyjęto także Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1022/2013 z dnia 22 października 2013 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego) w odniesieniu do powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań zgodnie z rozporządzeniem Rady (UE) nr 1024/2013 (Dz. Urz. UE L 287 z 29.10.2013)³⁸.

Podstawą prawną nadania Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań związanych z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kre-

³⁵ W dniu 6 czerwca 2012 r. KE przyjęła wniosek legislacyjny zawierający zharmonizowane dla całej UE regulacje w zakresie działań służących restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Na posiedzeniu Rady ECOFIN w dniu 27 czerwca 2013 r. ministrowie finansów państw członkowskich UE uzgodnili wspólne podejście w sprawie projektu Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych; COM (2012) 280 final, Bruksela, 6.6.2012. Nowe przepisy państwa członkowskie powinny stosować od stycznia 2015 r. Natomiast w dniu 10 lipca 2013 r. KE przedstawiła wniosek w sprawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolity bankowy fundusz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010, COM/2013/0520 final.

³⁶ Komisja przedstawiła projekt nowej Dyrektywy w sprawie systemów gwarantowania depozytów, Bruksela, 12 lipca 2013 r., COM/2010/369 final, który ma zastąpić Dyrektywę 94/19/WE. Przed końcem 2013 r. zostało osiągnięte porozumienie pomiędzy Radą i PE co do ostatecznego kształtu regulacji systemu gwarantowania depozytów. Kluczowa była kwestia powiązania systemów gwarantowania z europejskimi ramami restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków.

³⁷ EBC podejmie zadania powierzone mu na mocy Rozporządzenia w dniu 4 listopada 2014 r., niemniej jednak już od dnia wejścia tego Rozporządzenia w życie, tj. od dnia 3 listopada 2013 r., EBC może w szczególności rozpocząć wykonywanie zadań powierzonych mu na mocy niniejszego rozporządzenia – innych niż przyjmowanie decyzji nadzorczych – w odniesieniu do każdej instytucji kredytowej, finansowej spółki holdingowej lub finansowej spółki holdingowej o działalności mieszanej, i po skierowaniu decyzji do danych podmiotów i do właściwych danych organów krajowych. Ponadto jeżeli Europejski Mechanizm Stabilności jednomyślnie zwróci się do EBC, by przejął bezpośredni nadzór nad takim podmiotem (po skierowaniu decyzji do danych podmiotów i do właściwych danych organów krajowych) jako warunek konieczny ich bezpośredniego dokapitalizowania, EBC może natychmiast rozpocząć wykonywanie wobec niego zadań nadzorczych objętych zakresem przedmiotowego rozporządzenia po skierowaniu decyzji do danych podmiotów i do właściwych danych organów krajowych.

³⁸ Rozporządzenie weszło w życie 30 listopada 2013 r.

dytowymi jest art. 127 TofUE, który stanowi że, „Rada w drodze rozporządzenia z wykorzystaniem specjalnej procedury ustawodawczej, jednomyślnie i po konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz Europejskim Bankiem Centralnym, może powierzyć EBC szczególne zadania dotyczące polityk w dziedzinie nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i innymi instytucjami finansowymi, z wyjątkiem instytucji ubezpieczeniowych”. Europejski Bank Centralny powinien wykonywać powierzone mu zadania w celu zapewnienia bezpieczeństwa i dobrej kondycji instytucji kredytowych, stabilności systemu finansowego Unii, jak również poszczególnych uczestniczących państw członkowskich, oraz jednolitości i integralności rynku wewnętrznego, gwarantując przez to również ochronę deponentów oraz poprawiając funkcjonowanie rynku wewnętrznego, zgodnie z jednolitym zbiorem przepisów dotyczących usług finansowych w Unii Europejskiej³⁹.

Zabezpieczenie fiskalne Europejskiej Unii Bankowej stanowić ma Europejski Mechanizm Stabilności (EMS). Ustanowienie ESM wiązało się z koniecznością zmiany Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁴⁰. Jego celem jest uruchamianie funduszy oraz udzielanie jego członkom napotykaającym lub mogącym napotkać poważne trudności finansowe, pod rygorystycznymi warunkami dostosowanymi do charakteru wybranego instrumentu pomocy finansowej (warunki te mogą obejmować w szczególności wdrożenie programu dostosowań makroekonomicznych lub zobowiązanie do przestrzegania wcześniej ustalonych warunków przyznania pomocy), wsparcia na rzecz stabilności, jeżeli będzie to konieczne do zapewnienia stabilności finansowej strefy euro w całości i jej państw członkowskich. Początkowa zdolność pożyczkowa EMS została ustalona na 500 mld EUR. Zgodnie z konkluzjami Rady Europejskiej z października 2012 r. Europejski Mechanizm Stabilności mógłby, po utworzeniu efektywnego jednolitego mechanizmu nadzorczego, udzielać wsparcia kapitałowego bankom w ramach bezpośredniego dokapitalizowania, bez ponoszenia kosztów tych operacji pomocowych przez podatników. Ponadto po ustanowieniu jednolitego systemu

³⁹ Umiejscowienie europejskiego nadzoru bankowego w EBC budzi obawy związane ze swoistym konfliktem interesów pomiędzy celami polityki monetarnej a sprawowaniem nadzoru nad instytucjami kredytowymi; Szerzej M. Zaleska, *Unia bankowa – koncepcja i wyzwania*, [w:] *Unia bankowa*, red. M. Zaleska, Warszawa 2013, s. 21.

⁴⁰ Państwa strefy euro w dniu 11 lipca 2011 r. podpisały Traktat o utworzeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności, który został następnie skierowany do ratyfikacji przez odpowiednie organy zgodnie z wewnętrznymi procedurami poszczególnych krajów. Inauguracja działalności Europejskiego Mechanizmu Stabilności nastąpiła 8 października 2012 r. w Luksemburgu, gdzie znajduje się siedziba organizacji. W wyniku rozpatrzenia pytania prejudycjalnego złożonego przez Sąd Najwyższy Irlandii Trybunał Sprawiedliwości UE nie stwierdził naruszenia prawa europejskiego przez decyzję Rady Europejskiej 2011/199/UE z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro. Wyrok TS (pełny skład) z dnia 27 listopada 2012 r. w sprawie C-370/12 *Thomas Pringle v. Government of Ireland, Ireland and the Attorney General*.

restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, EMS pełniłby funkcję pożyczkodawcy ostatniej instancji dla jednolitego funduszu *resolution*⁴¹.

Zakończenie

Wobec konieczności utrzymania jednolitego rynku w obliczu pojawiających się tendencji protekcyjnych oraz rozdrobnienia, zwłaszcza w sektorze bankowym, wzdłuż granic państwowych, Unia Europejska stoi obecnie przed ogromnym wyzwaniem natury instytucjonalnej i gospodarczej, ich immanentną cechą jest ryzyko systemowe rozumiane jako ryzyko zakłócenia systemu finansowego, które może wywołać poważne negatywne skutki dla rynku wewnętrznego i dla realnej gospodarki. To ono właśnie wymusza spojrzenie na regulację i nadzór w perspektywie jednolity rynek – jednolity nadzór – jednolita sieć bezpieczeństwa finansowego.

Niewątpliwie stabilność finansowa jest warunkiem koniecznym wzrostu i integracji rynku finansowego w UE. Należy mieć jednak na uwadze to, że stabilność instytucji finansowych jest w wielu przypadkach wciąż ściśle związana z sytuacją w państwie członkowskim, w którym ma siedzibę. Dlatego w czasie kryzysu rośnie protekcyjizm narodowy, co prowadzi do zagrożeń w prawidłowym funkcjonowaniu rynku wewnętrznego UE i stabilności europejskiego systemu finansowego. Uwzględnienie więc w nowych ramach regulacyjnych dla banków europejskiego wymiaru decyzji właściwych krajowych władz nadzoru oraz budowa nowej architektury nadzoru finansowego w UE prowadzić powinny do umocnienia statusu krajowych władz nadzorczych jako integralnej części Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego i przyczyniać się do ochrony stabilności zagrożonej rozdrobnieniem wewnętrznego rynku finansowego.

Anna Jurkowska-Zeidler

MARINE LEGAL CULTURE AS THE BASIS FOR THE CONCEPT OF THE SINGLE EUROPEAN FINANCIAL MARKET

The ongoing crisis has reduced the degree of the financial integration of markets, both globally and within the EU. Along with the unification of law at EU level, the European regulatory framework for banks has been remodeled. A new architecture of financial supervision, which has been created, is an important element of the autonomous legal order, which influences the transition from the common market to the single market as a higher stage of the integration development. Maritime legal culture is considered to serve as the basis for the development of the concept of the single market. Undoubtedly, the financial

⁴¹ Szerzej A. Trzecińska, *Europejski Mechanizm Stabilności...*, s. 35.

stability is a prerequisite for the growth and integration of the financial market in the EU. The protection of this global public good at the supranational level forces the perception of the regulation and supervision of banks in the perspective of the single market - unified supervision – unified network of financial security.