



Anna Jurkowska-Zeidler*

Uniwersytet Gdański

FUNDAMENTALNE ZMIANY REGULACJI I NADZORU JEDNOLITEGO RYNKU FINANSOWEGO UNII EUROPEJSKIEJ W RAMACH UNII BANKOWEJ

1. Wstęp

Przebudowa prawnych ram regulacyjnych i nadzorczych jednolitego rynku finansowego, dokonująca się obecnie na poziomie Unii Europejskiej, stanowi odpowiedź na wyzwania niedawnego globalnego kryzysu finansowego. Począwszy od 2008 r. Komisja Europejska podjęła działania zmierzające do stworzenia bezpieczniejszego i bardziej stabilnego rynku finansowego. Komisja zaproponowała 28 nowych regulacji prawnych, których celem jest lepsza regulacja rynku finansowego, ustanowienie nad nim skuteczniejszego nadzoru i lepsze zarządzanie nim, tak aby w przyszłości podatnicy europejscy nie musieli ponosić kosztów błędów popełnianych przez banki¹. Działania mające na celu ustabilizowanie rynku finansowego objęły także zapewnienie lepszej ochrony konsumentów na rynku usług finansowych. Większość tych regulacji weszła już w życie lub jest obecnie finalizowana. Zmieniają one w sposób fundamentalny dotychczasowe ramy regulacji i nadzoru jednolitego rynku finansowego UE. Podkreślić należy, że oddziaływanie regulacji europejskich na porządki prawne poszczególnych państw członkowskich jest szczególnie silne w obszarze prawa rynku finansowego. Wynika to zapewne z tego, że sam wewnętrzny rynek finansowy należy rozumieć jako zunifikowaną organizację i nadzór nad rynkiem finansowym, który istnieje w każdym z państw członkowskich Unii Europejskiej, a nawet poza jej ramami². W takim znaczeniu państwa członkowskie nie organizują i nie nadzorują „samodzielnie” rynku finansowego w sposób odrębny od zasad i standardów

* anna.jurkowska@prawo.ug.edu.pl

¹ A reformed financial sector for Europe, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2014) 279 final, Brussels, 15.5.2014.

² C. Kosikowski, *Finanse i prawo finansowe Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 271.

przyjętych na poziomie europejskim, ale podlegają w tym zakresie jednolitym regulacjom unijnym.

2. Zakres regulacji wewnętrznego rynku finansowego Unii Europejskiej

Nowa architektura nadzoru powinna bezpośrednio przyczyniać się do osiągnięcia celów rynku wewnętrznego, wzmacniając stabilność finansową i zapewniając bezpieczeństwo uczestnikom rynku finansowego. Współcześnie wewnętrzny rynek finansowy Unii Europejskiej jest ujmowany w znaczeniu podmiotowym, nie zaś wyłącznie jako miejsce zawierania transakcji mających za przedmiot szeroko rozumiany kapitał pieniężny. W tym nowym – podmiotowym – ujęciu istotne jest to, kto organizuje transakcje instrumentami finansowymi, stąd rynek finansowy klasyfikuje się z punktu widzenia instytucji finansowych (w szerokim rozumieniu), które świadczą usługi finansowe. W takim rozumieniu z reguły mówi się o rynkach finansowych, a nie o jednym rynku finansowym, ponieważ wyróżnia się jego cztery sektory (segmenty) – w tym znaczeniu cztery rynki: bankowy, ubezpieczeniowy, kapitałowy i usług płatniczych.

Należy zwrócić uwagę, że w polskim ustawodawstwie nie ma definicji rynku finansowego. W ustawie z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym³ do tego pojęcia odniesiono się jedynie pośrednio, określając rodzajowo podmioty podlegające poszczególnym rodzajom nadzoru i wypełniając tym samym zakres podmiotowy pojęcia rynek finansowy. Na mocy tej regulacji nadzór nad rynkiem finansowym obejmuje nadzór: bankowy, emerytalny, ubezpieczeniowy, nad rynkiem kapitałowym; nad instytucjami płatniczymi, biurami usług płatniczych, instytucjami pieniądza elektronicznego, oddziałami zagranicznych instytucji płatniczych, nad agencjami ratingowymi, uzupełniający, nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi.

W prawie Unii Europejskiej przyjęto wąskie i szerokie znaczenie pojęcia „instytucja finansowa”⁴. Instytucję finansową w wąskim znaczeniu definiuje Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013⁵ z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych (*Capital Requirements Regulation* – CRR). W jego rozumieniu instytucją finansową jest przedsiębiorstwo inne niż instytucja kredytowa lub firma inwestycyjna, którego podstawową działalnością jest nabywanie pakietów akcji lub wykonywanie co najmniej jednego spośród rodzajów usług wymienionych w pkt 2–12 i pkt 15 załącznika I do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE⁶ z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytu-

³ Dz. U. Nr 157, poz. 1119 ze zm.

⁴ Podwójne znaczenie pojęcia instytucji finansowej na gruncie prawnym przedstawia E. Fojcik-Maśtańska, *Instytucja finansowa i instytucja kredytowa w projekcie nowelizacji Prawa bankowego*, „Prawo Bankowe” 2001, nr 5, s. 20 i n.

⁵ Dz. Urz. UE L 176 z dnia 27 czerwca 2013 r., s. 1.

⁶ Dz. Urz. UE L 176 z dnia 27 czerwca 2013 r., s. 338.

cji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi (*Capital Requirements Directive* – CRD IV). Pojęcie to obejmuje ponadto finansowe spółki holdingowe, finansowe spółki holdingowe o działalności mieszanej, instytucje płatnicze i spółki zarządzania aktywami, nie obejmuje jednak ubezpieczeniowych spółek holdingowych i ubezpieczeniowych spółek holdingowych prowadzących działalność mieszaną. Wprowadzenie do prawa unijnego definicji instytucji finansowej w węższym znaczeniu było uzasadnione potrzebą prawnej regulacji kwestii zasad korzystania przez takie instytucje, stanowiące często podmioty zależne instytucji kredytowych, z zasady jednolitej licencji i zasady nadzoru państwa macierzystego, a także z koniecznością regulacji nadzoru skonsolidowanego i uzupełniającego nad instytucjami kredytowymi wchodzącymi w skład holdingów i konglomeratów finansowych⁷. Stąd też pojęcie instytucji finansowej w wąskim znaczeniu nie obejmuje instytucji kredytowych, co oznacza że instytucja finansowa w wąskim rozumieniu, w odróżnieniu od instytucji kredytowej, nie jest uprawniona do przyjmowania wkładów lub innych zwrotnych środków finansowych od ludności, świadczenia usług w zakresie opiniowania kredytobiorców oraz udostępniania skrytek sejfowych. Z drugiej jednak strony każda instytucja kredytowa może wykonywać inne niż depozytowo-kredytowe usługi finansowe (także inwestycyjne i płatnicze) wskazane w załączniku I do dyrektywy 2013/36/UE. Zgodnie bowiem z jej regulacją instytucje kredytowe posiadające zezwolenie udzielone w macierzystym państwie członkowskim na mocy wzajemnego uznania mają możliwość prowadzenia w Unii Europejskiej któregokolwiek lub wszystkich rodzajów działalności wymienionych w załączniku I do tej dyrektywy.

Powyższa definicja instytucji finansowej jest wiążąca wyłącznie w przypadku stosowania przepisów dyrektywy 2013/36/UE oraz rozporządzenia (UE) nr 575/2013 i dla celów ich regulacji, stąd nie można z niej korzystać przy interpretacji innych dyrektyw i aktów unijnych, chyba że takie dyrektywy czy inne akty wyraźnie odwołują się do definicji zawartej w art. 4 ust. 1 pkt 26 powołanego Rozporządzenia. Ma to o tyle znaczenie, że terminowi „instytucja

⁷ W preambule (motyw 20) do dyrektywy 2013/36/UE wskazano, że należy rozszerzyć zakres zasady wzajemnego uznawania na działalność prowadzoną przez instytucje finansowe będące jednostkami zależnymi instytucji kredytowych, pod warunkiem jednak, że te jednostki zależne objęte są skonsolidowanym nadzorem sprawowanym nad ich jednostką dominującą i że spełniają pewne ściśle określone warunki. Tym samym zgodnie z zasadą wzajemnego uznawania państwa członkowskie zapewniają na swoim terytorium możliwość prowadzenia działalności, której rodzaje wymieniono w załączniku I, przez każdą instytucję finansową z innego państwa członkowskiego, która to działalność polega na zakładaniu oddziałów lub świadczeniu usług niezależnie od tego, czy instytucja ta stanowi jednostkę zależną instytucji kredytowej, czy też jednostkę zależną, której współwłaścicielami są dwie instytucje kredytowe lub większa ich liczba, o ile akt założycielski i umowa spółki tej instytucji zezwalają na prowadzenie tego rodzaju działalności, a instytucja spełnia wszystkie warunki wskazane szczegółowo w treści tej dyrektywy (art. 34 dyrektywy 2013/36/UE), w szczególności jest objęta nadzorem skonsolidowanym sprawowanym nad jednostką dominującą na potrzeby wymogów w zakresie funduszy własnych, kontroli dużych ekspozycji oraz limitów wielkości pakietów akcji.

finansowa” przypisywane jest też powszechnie na poziomie prawa Unii Europejskiej uniwersalne, szerokie znaczenie, obejmujące nim wszystkie podmioty prowadzące działalność na rynku finansowym i świadczące na tym rynku usługi finansowe (w uznanym już podziale na instytucje kredytowe świadczące usługi w sektorze bankowym, zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji w sektorze ubezpieczeniowym, firmy inwestycyjne i fundusze inwestycyjne na rynku kapitałowym oraz instytucje płatnicze i instytucje pieniądza elektronicznego na rynku usług płatniczych oraz konglomeraty finansowe działające transsektorowo).

Należy zwrócić uwagę, że dla treści pojęcia szeroko rozumianej instytucji finansowej kapitalne znaczenie ma rodzaj świadczonych przez nią na rynku finansowym usług. Wyznacza on bowiem zakres przedmiotowy danej kategorii (typu) instytucji finansowej, odróżniając ją tym samym od pozostałych instytucji świadczących usługi na rynku finansowym⁸. Szeroko rozumiane instytucje finansowe to generalnie wszelkie podmioty świadczące usługi finansowe. Zatem jeżeli charakter świadczonych usług ma kluczowe znaczenie dla identyfikacji danej instytucji finansowej, to niezbędne jest precyzyjne ustalenie katalogu usług uznawanych za bankowe, ubezpieczeniowe, inwestycyjne i płatnicze. Tradycyjnie bowiem przyjmuje się, że instytucje finansowe w szerokim rozumieniu mogą mieć charakter: instytucji kredytowych (w tym banków) świadczących usługi bankowe; instytucji ubezpieczeniowych (zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji) świadczących usługi ubezpieczeniowe; instytucji inwestycyjnych (firm inwestycyjnych) świadczących usługi inwestycyjne na rynku kapitałowym; lub instytucji płatniczych i innych dostawców usług płatniczych świadczących usługi płatnicze, chociaż charakter ten nie zawsze jest identyfikowany w czystej, modelowej postaci. Widać to chociażby przy przyjmowanym, wbrew literalnemu brzmieniu przepisów dyrektyw i implementujących je regulacji krajowych, szerokim rozumieniu pojęcia *działalności depozytowej* wykonywanej przez instytucje pieniądza elektronicznego i instytucje płatnicze, które to stanowisko wyraża także orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE (sprawa C-366/97 *Massimo Romanelli v. Paolo Romanelli*) oraz Europejski Bank Centralny (opinia z dnia 26 kwietnia 2006 r. o projekcie dyrektywy w sprawie usług płatniczych)⁹.

To zakres usług finansowych przyporządkowany odpowiedniej instytucji determinuje nadanie jej ściśle określonego statusu prawnego jako instytucji świadczącej usługi o charakterze bankowym, ubezpieczeniowym, inwestycyjnym czy płatniczym. Tym samym zostaje ustalona kategoria podmiotów – instytucji finansowych w szerokim rozumieniu – świadczących na rynku finansowym odpowiedni rodzaj usług finansowych. Legalną definicję pojęcia usług finansowych zawiera dyrektywa 2002/65/WE dotycząca sprzedaży konsumentom usług

⁸ Zob. W. Srokosz, *Pojęcie usług finansowych w regulacjach prawnych Unii Europejskiej*, „Prawo Bankowe” 2000, nr 9, s. 81.

⁹ W. Srokosz, *Instytucje parabankowe*, Warszawa 2011, s. 32 i n.; D. Wojtczak-Samoraj, *Regulacja prawna działalności bankowej i kredytowej w Unii Europejskiej*, „Monitor Prawa Bankowego” 2013, nr 12, s. 80 i n.

finansowych na odległość¹⁰. W jej rozumieniu usługi finansowe to wszelkie usługi o charakterze bankowym, kredytowym, ubezpieczeniowym, emerytalnym, inwestycyjnym lub płatniczym. Jest to ujęcie szerokie i bardziej ogólne od sektorowego podziału usług finansowych wymienionych w dyrektywach dotyczących podejmowania i prowadzenia działalności na rynku bankowym, ubezpieczeniowym, kapitałowym i usług płatniczych. Klasyfikację usług finansowych wynikającą z dyrektywy 2002/65/WE uznaje się za uniwersalną i wyczerpującą, wskazując jednak na problematyczne wyodrębnienie kategorii usług finansowych o charakterze emerytalnym, z powodu trwającego i jeszcze nieukończonego w prawodawstwie UE nadania funduszom emerytalnym odrębnego statusu instytucji finansowej (ich działalność wykazuje bowiem cechy właściwe dla usług ubezpieczeniowych i inwestycyjnych)¹¹.

Najszerzy zakres usług finansowych wyznaczony jest w dyrektywie 2013/36/UE w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, gdzie w załączniku I wskazano na rodzaje działalności podlegające wzajemnemu uznawaniu w ramach jednolitej licencji bankowej. Tak szeroko określony zakres usług, obejmujący także usługi inwestycyjne i płatnicze, mogą wykonywać instytucje kredytowe – z zastrzeżeniem, że o statusie prawnym instytucji kredytowej przesądza uzyskanie od władz nadzorczych kraju pochodzenia zezwolenia na wykonywanie tzw. rdzennych czynności bankowych (*core banking activities*), tj. przyjmowanie depozytów od ludności i obciążania tych środków powierzonych pod tytułem zwrotnym ryzykiem w celu udzielania kredytów (usługi depozytowo-kredytowe). W zakresie usług inwestycyjnych instytucja kredytowa może na podstawie przyznanej jednolitej licencji świadczyć usługi wskazane w wykazie załącznika I do dyrektywy 2013/36/UE, jak również te wynikające z wykazu usług oraz działalności przewidzianych w sekcjach A i B załącznika I do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/WE¹² z dnia 21 kwietnia 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych (*Markets in Financial Instruments Directive – MiFID II*), odnoszące się do instrumentów finansowych przewidzianych w sekcji C załącznika I do tej dyrektywy, które to podlegają wzajemnemu uznawaniu zgodnie z dyrektywą CRD IV. Zgodnie zatem z tą regulacją na świadczenie usług inwestycyjnych i prowadzenie działalności inwestycyjnej we wskazanym zakresie instytucja kredytowa nie musi uzyskiwać odrębnego zezwolenia.

Na rynku kapitałowym zakres świadczonych usług wyznaczają dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych (MiFID II), która uchyliła dyrektywę

¹⁰ Dz. Urz. WE L 271 z dnia 9 października 2002 r., s. 16 ze zm.

¹¹ D. Wojtczak, *Usługi bankowe w regulacjach Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 48–49.

¹² Dz. Urz. UE L 173 z dnia 12 czerwca 2014 r., s. 349.

2004/39/WE¹³ oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 600/2014¹⁴ z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych. Stanowią one nowe ramy prawne regulujące wymogi mające zastosowanie do firm inwestycyjnych, rynków regulowanych, dostawców usług w zakresie udostępniania informacji oraz firm z państw trzecich świadczących usługi inwestycyjne lub prowadzących działalność inwestycyjną w Unii Europejskiej. Dyrektywę należy zatem odczytywać w związku ze wspomnianym rozporządzeniem. Podczas gdy dyrektywa zawiera przepisy regulujące zezwolenia na prowadzenie działalności, nabywanie znacznego pakietu akcji, korzystanie ze swobody przedsiębiorczości oraz swobody świadczenia usług, warunki działalności firm inwestycyjnych w celu zapewnienia ochrony inwestorów, uprawnienia organów nadzoru macierzystego państwa członkowskiego i przyjmującego państwa członkowskiego oraz system nakładania kar, to rozporządzenie ustanawia jednolite wymogi w zakresie przejrzystości transakcji na rynkach instrumentów finansowych. Wymagany poziom kapitału założycielskiego firm inwestycyjnych oraz wspólne ramy monitorowania ponoszonego przez nie ryzyka są dodatkowo uregulowane w dyrektywie CRD IV i rozporządzeniu CRR.

Zgodnie z definicją zawartą w dyrektywie MiFID II firma inwestycyjna oznacza każdą osobę prawną, której działalność prowadzona w sposób zawodowy i regularny polega na świadczeniu jednej lub większej liczby usług inwestycyjnych na rzecz osób trzecich bądź prowadzeniu jednego lub większej liczby rodzajów działalności inwestycyjnej. Zastrzega się jednak, że poszczególne państwa członkowskie mogą włączyć do definicji firmy inwestycyjnej przedsiębiorstwa niebędące osobami prawnymi, pod warunkiem że: ich status prawny zapewnia poziom ochrony interesów osób trzecich równoważny poziomowi zapewnianemu przez osoby prawne; oraz podlegają one równoważnemu nadzorowi ostrożnościowemu odpowiedniemu do swojej formy prawnej. W rozumieniu dyrektywy MiFID II usługi inwestycyjne i działalność inwestycyjna to wszelkiego rodzaju usługi i działalność wymienione w załączniku I sekcja A odnoszące się do wszelkiego rodzaju instrumentów wymienionych w załączniku I sekcja C. Z zakresu tego pojęcia, jak i regulacji dyrektywy 2014/65/UE wyłączone są przedsiębiorstwa zbiorowego inwestowania (*Undertakings for Collective Investments in Transferable Securities – UCITS*), których odpowiednikiem w Polsce są fundusze inwestycyjne. Mimo że nie świadczą one usług inwestycyjnych w rozumieniu dyrektywy w sprawie rynków instrumentów finansowych, to podlegają szczególnym zasadom bezpośrednio dostosowanym do świadczonych przez nie usług na rynku kapitałowym w ramach dyrektywy 2009/65/WE (dyrektywa UCITS IV)¹⁵, której

¹³ Dyrektywa 2004/39/WE z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych (Dz. Urz. UE L 145 z dnia 30 kwietnia 2004 r., s.1) została uchylona ze skutkiem od dnia 3 stycznia 2017 r. przez Dyrektywę 2014/65/EU. Dyrektywa 2004/39/WE została częściowo przekształcona w nową dyrektywę, a częściowo zastąpiona rozporządzeniem (UE) nr 600/2014.

¹⁴ Dz. Urz. UE L 173 z dnia 12 czerwca 2014 r., s. 84.

¹⁵ Niemniej jednak należy pamiętać, że działalność związana z zarządzaniem indywidualnymi port-

celem jest zapewnienie jednolitych zasad dotyczących licencjonowania, nadzorowania, struktury i działalności UCITS mających swoją siedzibę w państwach członkowskich UE¹⁶.

Odrębny przedmiot regulacji stanowi działalność na rynku kapitałowym osób prawnych zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (tzw. ZAFI). Ramy prawne regulujące nadzór wewnętrzny i zewnętrzny oraz funkcjonowanie ZAFI zawiera dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/61/UE¹⁷ z dnia 8 czerwca 2011 r. w sprawie zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi 2011/61/UE (*Alternative Investment Funds Managers Directive* – AIFMD), która umożliwi im świadczenie niektórych usług na rynku kapitałowym (nie są to usługi inwestycyjne w rozumieniu dyrektywy 2014/65/UE) i udostępnianie alternatywnych funduszy inwestycyjnych na obszarze całej Unii Europejskiej.

Usługi ubezpieczeniowe nie mają w prawie europejskim definicji legalnej, nie ma tam także ich wyczerpującego wyliczenia. Ubezpieczeniowy charakter usług należy zatem wywieść z istoty działalności ubezpieczeniowej, którą jest podejmowanie ryzyka w ramach prowadzonej działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. Dyrektywa 2009/138/WE¹⁸ w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (tzw. Solvency II) ustanawia nowe ramy prowadzenia i nadzorowania działalności ubezpieczeniowej na wewnętrznym rynku finansowym UE, wprowadzając zasadę jednolitej licencji oraz jednolite zasady nadzoru i normy ostrożnościowe¹⁹. Zakres usług świadczonych na rynku ubezpieczeniowym przez zakłady ubezpieczeń jest objęty zezwoleniem na podjęcie działalności ubezpieczeniowej udzielanym dla określonej grupy ubezpieczeń bezpośrednich wymienionej w pkt A załącznika I lub w załączniku II do dyrektywy 2009/138/WE. W dyrektywie tej jest także zdefiniowany przedmiot działalności reasekuracyjnej. Komplementarną regulacją rynku ubezpieczeniowego jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/51/UE²⁰ z dnia 16 kwietnia 2014 r. (tzw. dyrektywa Omnibus II). Dyrektywa

felami inwestycyjnymi jest usługą inwestycyjną objętą dyrektywą 2014/65/UE, stąd też w celu zapewnienia jednolitych ram regulacyjnych w tym obszarze spółki zarządzające UCITS, posiadające zezwolenie na działalność, które również zezwala na świadczenie tego rodzaju usług, powinny być objęte wymogiem spełnienia warunków działalności ustanowionych w tej dyrektywie.

¹⁶ Kompleksową analizę działalności funduszy inwestycyjnych i ich wpływu na stabilność systemu finansowego i bezpieczeństwo obrotu przeprowadził R. Mroczkowski, *Nadzór nad funduszami inwestycyjnymi*, Warszawa 2011.

¹⁷ Dz. Urz. UE L 174 z dnia 1 lipca 2011 r., s. 1.

¹⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/58/UE z dnia 11 grudnia 2013 r. zmieniająca dyrektywę 2009/138/WE (Wyplacalność II) w odniesieniu do terminu jej transpozycji i daty rozpoczęcia jej stosowania oraz daty uchylecia niektórych dyrektyw (Wyplacalność I), Dz. Urz. UE L 341 z dnia 18 grudnia 2013 r., s. 1, ustaliła termin transpozycji dyrektywy Solvency II na 31 marca 2015 r., a termin implementacji przez państwa członkowskie na 1 stycznia 2016 r.

¹⁹ Dyrektywy nie stosuje się do ubezpieczeń będących częścią ustawowego systemu ubezpieczeń społecznych.

²⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/51/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. zmieniająca

ta uzupełnia i modyfikuje przepisy dyrektywy Solwency II w zakresie m.in. wy-ceny rezerw techniczno-ubezpieceniowych, uprawnień (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeniowego i Pracowniczych Programów Emerytalnych – EIOPA) w zakresie opracowywania wiążących standardów technicznych, równoważności pozaunijnych systemów nadzorczych, sprawozdawczości do organów nadzoru. Nowe normy ostrożnościowe w zakresie wypłacalności zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji uwzględniają profil ryzyka, na jakie są one narażone w związku z prowadzoną przez nie działalnością. Dyrektywy Solwency II i Omnibus II tworzą nowy oparty na analizie ryzyka system regulacji i nadzoru zakładów ubezpieczeń i reasekuracji w Unii Europejskiej.

Usługi płatnicze znalazły swoją regulację w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2007/64/WE²¹ z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego (*Payment Services Directive* – PSD), która ustanawia ramy regulacyjne i nadzorcze rynku usług płatniczych. Kwalifikacja usługi finansowej jako usługi płatniczej w katalogu, który stanowi załącznik do tej dyrektywy, decyduje o uznaniu danej instytucji finansowej za instytucję płatniczą²². Przy czym pozostałymi dostawcami usług płatniczych są także m.in. instytucje kredytowe (usługi płatnicze są wymienione w katalogu usług bankowych objętych jednolitą licencją bankową zgodnie z załącznikiem I do dyrektywy 2013/36/UE, co oznacza że ich świadczenie przez instytucję kredytową nie wymaga uzyskania odrębnej licencji nabycia „dodatkowego” statusu instytucji płatniczej) oraz instytucje pieniądza elektronicznego (które z mocy dyrektywy 2009/110/WE²³ są uprawnione do świadczenia usług płatniczych wymienionych w załączniku do dyrektywy 2007/64/WE)²⁴.

ca dyrektywy 2003/71/WE i 2009/138/WE oraz rozporządzenia (WE) nr 1060/2009, (UE) nr 1094/2010 i (UE) nr 1095/2010 w zakresie uprawnień Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych) oraz Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych), Dz. Urz. UE L 153 z dnia 22 maja 2014 r., s. 1.

²¹ Dz. Urz. UE L 319 z dnia 5 grudnia 2007 r., s. 1.

²² W. Srokosz, *Instytucja płatnicza – nowa kategoria usługodawców w projekcie dyrektywy PSD, „Prawo Bankowe” 2007, nr 12, s. 76.*

²³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/110/WE z dnia 16 września 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje pieniądza elektronicznego oraz nadzoru ostrożnościowego nad ich działalnością, zmieniająca dyrektywy 2005/60/WE i 2006/48/WE oraz uchylająca dyrektywę 2000/46/WE (*Electronic Money Directive; EMD II*); Dz. Urz. UE L 267z dnia 10 października 2009 r., s. 7.

²⁴ Szeroką analizę instytucjonalnego uregulowania wydawców elektronicznych instrumentów płatniczych oraz ochrony indywidualnych posiadaczy owych instrumentów przeprowadza D. Cyman, *Elektroniczne instrumenty płatnicze a bezpieczeństwo uczestników rynku finansowego*, Warszawa 2013.

3. Unia Bankowa jako nowy wymiar prawnej regulacji i nadzoru rynku finansowego Unii Europejskiej

Stabilność finansowa jest zasadniczym warunkiem ustanowienia i funkcjonowania jednolitego rynku wewnętrznego Unii Europejskiej. Wynika to z dużego stopnia integracji i dużej skali transgranicznej działalności prowadzonej przez instytucje finansowe. Powoduje to, że upadłość instytucji działającej w skali transgranicznej może zdestabilizować rynki finansowe w innych państwach członkowskich, w których prowadzi ona działalność. Sytuacja, gdy państwa członkowskie nie są w stanie przejąć kontroli nad instytucją będącą na progu upadłości i dokonać jej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w sposób, który pozwoli zapobiec rozprzestrzenianiu się ryzyka o znaczeniu systemowym dla całego rynku finansowego, może spowodować naruszenie wzajemnego zaufania państw członkowskich oraz wiarygodności rynku wewnętrznego w zakresie usług finansowych. Dlatego też, kiedy kryzys finansowy zaczął w latach 2010–2011 zmieniać się w kryzys zadłużenia, dotycząc zwłaszcza strefy euro, oczywiste stało się, że w przypadku krajów posiadających wspólną walutę i z tego powodu bardziej współzależnych od siebie nawzajem stało się konieczne podjęcie bardziej spójnych i jednolitych działań zmierzających do przerwania negatywnej korelacji pomiędzy problemami systemu bankowego a finansami publicznymi. Dlatego też w czerwcu 2012 r. szefowie państw i rządów z państw członkowskich porozumieili się w sprawie utworzenia unii bankowej, która uzupełniałaby unię gospodarczą i walutową.

Utworzenie Europejskiej Unii Bankowej w założeniu stanowić ma systemową odpowiedź na zagrożenia stabilności finansowej w strefie euro²⁵. Jednym z najważniejszych celów utworzenia Europejskiej Unii Bankowej jest wyeliminowanie swoistego transferu ryzyka zachodzącego pomiędzy sferą zadłużenia publicznego a kosztami ratowania banków w czasie kryzysu. Podstawę unii bankowej stanowią: jednolity mechanizm nadzorczy (*Single Supervision*), który nadzór nad instytucjami kredytowymi powierza Europejskiemu Bankowi Centralnemu; jednolity mechanizm uporządkowanej restrukturyzacji i likwidacji banków (*Single Resolution*); oraz jednolity zbiór norm (*Single Rulebook*), które muszą spełniać wszystkie europejskie instytucje finansowe (w tym zwłaszcza banki) w zakresie wymogów kapitałowych, zapobiegania i zarządzania upadłością banków oraz gwarantowania depozytów²⁶.

Najbardziej fundamentalną zmianą w polityce tworzenia ram prawnych funkcjonowania rynku finansowego w celu zapewnienia jego bezpieczeństwa i stabilności jest przyjęta zasada pełnej harmonizacji, która doprowadzić ma do

²⁵ *A Roadmap Towards A Banking Union, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM/2012/0510 final.*

²⁶ Szerzej nt. genezy, struktury i kolejnych filarów Unii Bankowej zob. A. Jurkowska-Zeidler, *Europejska Unia Bankowa. Architektura instytucjonalna*, [w:] *Instytucje prawnofinansowe w warunkach kryzysu gospodarczego*, red. W. Miemiec, K. Sawicka, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 593 i n.

jednolitości regulacji we wszystkich państwach członkowskich UE. Dzięki ujednoczeniu prawa na szczeblu unijnym za pomocą dyrektyw maksymalnej harmonizacji i obowiązujących bezpośrednio rozporządzeń dokonuje się przebudowa europejskich ram regulacyjnych funkcjonowania rynku finansowego poprzez wzmocnienie nadzoru nad instytucjami finansowymi, harmonizację przepisów w zakresie adekwatności kapitałowej, podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje finansowe²⁷.

Jednolity zbiór przepisów ostrożnościowych (*Single Rulebook*), wiążący w całości i bezpośrednio stosowany we wszystkich państwach członkowskich UE, obejmuje wiążące standardy techniczne, które stanowią uzupełnienie instrumentów legislacyjnych, a tym samym przyczyniają się do bardziej efektywnego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Nowe ramy regulacyjne, zapisane w jednolitym zbiorze przepisów, które ustanawiają wspólne zasady dla ok. 8300 banków we wszystkich 28 państwach członkowskich, służyć mają lepszemu zapobieganiu kryzysom finansowym. Najważniejsze znaczenie mają w tym zakresie postanowienia dyrektywy CRD IV i rozporządzenia CRR, które wdrażają do europejskiego porządku prawnego nowe globalne normy regulacyjne dotyczące adekwatności kapitałowej banków Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego (tzw. *Basel III*). W ramach tego nowego pakietu regulacyjnego ustanowiono nowe jednolite przepisy regulujące warunki podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe w UE oraz zasady nadzoru nad nimi, a także bezpośrednio obowiązujące normy nadzoru ostrożnościowego²⁸. Istotnym elementem tego nowego pakietu regulacyjnego są zawarte w nim liczne delegacje do wydawania wiążących standardów technicznych²⁹ (*Binding Technical Standards – BTS*), w tym wiążących standardów regulacyjnych (*Regulatory Technical Standards – RTS*) i wiążących standardów wykonawczych, co ma zapewnić spójną harmonizację oraz należytą ochronę deponentów, inwestorów i konsumentów w całej Unii Europejskiej³⁰.

²⁷ A. Jurkowska-Zeidler, *Zmiany w otoczeniu regulacyjnym rynku finansowego*, [w:] *XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym – ocena dokonań i wnioski na przyszłość*, red. Z. Ofiarski, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, s. 711 i n.

²⁸ Dyrektywa CRD IV wraz z rozporządzeniem CRR tworzą nowe ramy regulacyjne dla banków, przy czym w dyrektywie ustanowiono warunki tworzenia banków, buforów kapitałowe, zasady nadzoru, standardy zarządzania i ładu korporacyjnego, a w rozporządzeniu wiążąco określono wymogi w zakresie m.in. funduszy własnych, wymogów kapitałowych, płynności i tzw. dźwigni finansowej (mechanizmu lewarowania).

²⁹ Standardy techniczne przygotowywane przez Europejskie Urzędy Nadzoru są przyjmowane przez Komisję – w ramach delegowanych przez Parlament Europejski i Radę na jej rzecz uprawnień – zgodnie z art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu UE.

³⁰ Ich przygotowanie dla instytucji kredytowych powierzono Europejskiemu Urzędowi Nadzoru Bankowego (*European Banking Authority – EBA*) ustanowionemu na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010, <http://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/single-rulebook>.

4. Jednolity mechanizm nadzorczy w ramach Europejskiego Banku Centralnego

Od jesieni 2014 r. Europejski Bank Centralny (EBC) sprawuje nadzór nad bankami we wszystkich państwach strefy euro oraz innych państwach członkowskich UE, które wyrażają zainteresowanie „bliską współpracą” z EBC w tym zakresie. EBC w pełni zaczął realizować zadania nadzorcze 4 listopada 2014 r. Jednolity mechanizm nadzorczy (*Single Supervisory Mechanism*) opiera się na współpracy między EBC a krajowymi organami nadzoru, przy czym EBC odpowiada za ogólne funkcjonowanie mechanizmu³¹.

Europejski Bank Centralny otrzymał szczególne zadania związane z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi na mocy art. 127 ust. 6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Podstawą jego uprawnień i obowiązków w ramach SSM jest rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013³² z dnia 15 października 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi. Główne cele Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego to zapewnienie bezpieczeństwa i dobrego stanu europejskiego systemu bankowego oraz zwiększenie stabilności i integracji finansowej w Europie. EBC odpowiada za skuteczne i spójne funkcjonowanie SSM, współpracując w tym zakresie z właściwymi krajowymi organami nadzoru z uczestniczących państw UE. Kraje strefy euro stały się uczestnikami Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego automatycznie. Do Mechanizmu mogą jednak także przystąpić państwa członkowskie UE spoza strefy euro – w tym celu ich właściwe organy krajowe muszą ustanowić bliską współpracę z EBC.

Bezpośrednim nadzorem EBC w ramach SSM objęto tylko istotne instytucje kredytowe, na które przypada prawie 85% łącznych aktywów bankowych w strefie euro. Decyzja EBC o tym, czy dana instytucja kredytowa jest istotna, jest uwarunkowana spełnianiem przez nią ustalonych kryteriów³³. W każdym z uczestniczących krajów bezpośrednim nadzorem EBC zostaną objęte co najmniej trzy najistotniejsze instytucje kredytowe, niezależnie od ich wielkości bezwzględnej³⁴. Niemniej jednak EBC może także w dowolnym momencie podjąć

³¹ Szerzej na temat prawnych podstaw i zasad odpowiedzialności Europejskiego Banku Centralnego w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego zob. E. Ferran, V. Babis, *The European Single Supervisory Mechanism*, University of Cambridge Faculty of Law Research, Paper No. 10, March 2013; s. 4 i n.

³² Dz. Urz. UE L 287 z dnia 29 października 2013 r., s. 63.

³³ O „istotności” instytucji kredytowej decydują następujące kryteria: łączna wartość jej aktywów; jej znaczenie dla gospodarki danego kraju lub całej UE; skala jej działalności transgranicznej; czy ubiegała się ona w przeszłości o publiczną pomoc finansową z Europejskiego Mechanizmu Stabilności (EMS) lub Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (EFSF) bądź pomoc taką otrzymała, <https://www.ecb.europa.eu/ssm/html/index.en.html>.

³⁴ 26 czerwca 2014 r. Europejski Bank Centralny ogłosił wstępny wykaz instytucji kredytowych, które zostały powiadomione o planowanym zakwalifikowaniu ich do kategorii instytucji istotnych. Instytucje te przedstawiono w wykazie wraz z jednostkami zależnymi ze strefy euro, z którymi stanowią one jedną grupę bankową, <http://www.ecb.europa.eu/ssm/pdf/SSM-listofdirectlysupervisedinstitutions.en.pdf?dfe13ea9224b4f2f313c8c9dd05bc96>. Ostateczna lista instytucji kredytowych, które

decyzję o objęciu bezpośrednim nadzorem również mniej istotnej instytucji kredytowej. Wszystkie pozostałe instytucje kredytowe w uczestniczących w SSM krajach członkowskich są nadal nadzorowane przez właściwe organy krajowe.

W dniu 25 kwietnia 2014 r. EBC opublikował rozporządzenie ramowe w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, które określa zasady funkcjonowania Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego po przejściu przez niego nadzoru nad bankami³⁵. Rozporządzenie ustanawia przepisy, które definiują m.in. współpracę i wymianę informacji między EBC a właściwymi organami krajowymi; procedury dotyczące funkcjonowania bliskiej współpracy w rozumieniu rozporządzenia w sprawie SSM; reżim językowy w stosunkach między EBC a właściwymi organami krajowymi. Najistotniejszym zadaniem EBC w ramach funkcjonowania SSM jest przeprowadzenie kompleksowej oceny banków (*comprehensive assessment*), obejmującej badanie jakości aktywów banków. To zapewne decydować będzie o wiarygodności EBC jako jednolitym nadzorczy.

Powierzenie EBC zadań nadzorczych oznacza, że będzie na nim spoczywać znaczna odpowiedzialność za przyczynianie się do stabilności finansowej w Unii Europejskiej przy wykorzystaniu jego uprawnień nadzorczych w jak najbardziej skuteczny i proporcjonalny sposób³⁶. Należy podkreślić, że powierzenie Europejskiemu Bankowi Centralnemu kluczowej roli w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego oznacza istotną zmianę w generalnym postrzeganiu roli banków centralnych w sieci bezpieczeństwa finansowego. Od czasu niedawnego globalnego kryzysu finansowego stale rośnie znaczenie zaangażowania banku centralnego w zapewnienie stabilności finansowej³⁷. Funkcja banków centralnych zajmuje miejsce gdzieś pomiędzy polityką pieniężną oraz nadzorem³⁸. Nadzór sprawowany przez banki centralne odróżnia się i uzupełnia sprawowanie nadzoru nad rynkiem finansowym. Dlatego także niezbędna jest ścisła współpraca

zostały zakwalifikowane do kategorii instytucji istotnych ukaże się we wrześniu 2014 r. i będzie potem regularnie aktualizowana.

³⁵ Rozporządzenie EBC z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiające ramy współpracy pomiędzy Europejskim Bankiem Centralnym a właściwymi organami krajowymi oraz wyznaczonymi organami krajowymi w Ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego (rozporządzenie ramowe w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego) (EBC/2014/17), Dz. Urz. UE L 141 z dnia 14 maja 2014 r., s. 51.

³⁶ Zasady odpowiedzialności EBC z tytułu wykonywania nadzoru w ramach SSM reguluje SSM Regulation. Praktyczne aspekty tej odpowiedzialności zawarte są w Porozumieniu międzyinstytucjonalnym pomiędzy Parlamentem Europejskim a Europejskim Bankiem Centralnym w sprawie praktycznych zasad egzekwowania demokratycznej odpowiedzialności i sprawowania nadzoru nad wykonywaniem zadań powierzonych EBC w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego (Dz. Urz. UE L 320 z dnia 30 listopada 2013 r., s. 1) oraz w Memorandum of Understanding between the Council of the European Union and the European Central Bank on the cooperation on procedures related to the Single Supervisory Mechanism (SSM), <https://www.ecb.europa.eu/ssm/pdf/memorandum-ssm-eucouncil-ecb.pdf>.

³⁷ R. Lastra, *The Evolution of the European Central Bank*, Queen Mary University of London, School of Law, Legal Studies Research Paper No. 99/2012, s. 11 I n. także D. Gluch, L. Škovranová, M. Stenström,

³⁸ *Central Banks and Financial Stability*, [w:] T. Padoa-Schioppa, *Regulating Finance: Balancing and Risk*, Oxford Scholarship Online: July 2005, p. 93.

ca i wymiana informacji pomiędzy instytucjami wchodzącymi w skład *Financial Safety Net*.

5. Zakończenie budowy Unii Bankowej

W dniu 15 kwietnia 2014 r. Parlament Europejski przyjął trzy akty prawne ustanawiające priorytetowe elementy architektury unii bankowej³⁹: dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE⁴⁰ z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiającą ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych (*Bank Recovery and Resolution Directive – BRRD*); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego bankowego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zmieniającego⁴¹; oraz dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE⁴² z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (*Deposit Guarantee Schemes Directive – DGSD*). Regulacje te są ze sobą ściśle powiązane, ustalając wspólne ramy zarządzania kryzysowego w ramach wewnętrznego rynku finansowego UE. Państwa członkowskie mają czas do 1 stycznia 2015 r. na wprowadzenie ich do prawa krajowego (z wyjątkiem niektórych przepisów, w tym m.in. zapisów w BRRD o instrumencie *bail-in*, które zaczną obowiązywać od 1 stycznia 2016 r.).

Zawarte w BRRD przepisy określają zasady restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych (*Resolution*) w UE. Mechanizm *Resolution* jest rozumiany jako procedura uporządkowanej likwidacji, czyli wszelkie działania podejmowane przez organy publiczne, z udziałem sektora prywatnego lub bez jego udziału, w celu rozwiązania poważnych trudności w instytucji finansowej, która nie jest w stanie utrzymać rentowności działalności i w przypadku której nie ma racjonalnych przesłanek, że może się to zmienić, np. w wyniku jej restrukturyzacji. Dyrektywa ustanawia wspólne zasady podziału kosztów i strat między akcjonariuszy, wierzycieli i niezabezpieczonych deponentów tych banków. Zakłada ona powstanie sieci krajowych funduszy *Resolution*, finansowanych

³⁹ *Finalising the Banking Union: European Parliament backs Commission's proposals (Single Resolution Mechanism, Bank Recovery and Resolution Directive, and Deposit Guarantee Schemes Directive)*, oświadczenie M. Barniera, komisarza ds. rynku wewnętrznego i usług, European Commission, Brussels, 15 April 2014.

⁴⁰ Dz. Urz. UE L 173 z dnia 12 czerwca 2014 r., s. 190.

⁴¹ Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 15 kwietnia 2014 r. 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 jednolitego bankowego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 Parlamentu Europejskiego i Rady; COM(2013)0520.

⁴² Dz. Urz. UE L 173 z dnia 12 czerwca 2014 r., s. 149.

ze składek sektora bankowego. Istotny dla tej dyrektywy instrument umorzenia lub konwersji długu (*bail-in*) określa kolejność przypisywania strat i umarzania roszczeń. Jest to o tyle ważne, że globalna integracja finansowa i jednolity rynek UE dały możliwość sektorowi bankowemu w niektórych państwach członkowskich osiągnięcia rozmiarów wielokrotnie przekraczających krajowe PKB, w wyniku czego niektóre banki okazały się „zbyt duże, by upaść” i „zbyt duże żeby je ratować” w ramach istniejących krajowych rozwiązań⁴³.

Rozporządzenie ustanawiające jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (*Single Resolution Mechanism – SRM*), ma z kolei gwarantować, że w sytuacji gdy bank podlegający jednolitemu mechanizmowi nadzorczemu będzie miał poważne trudności finansowe, to będą podejmowane wobec niego środki zaradcze, przy minimalnych kosztach dla podatników i realnej gospodarki. W tym celu rozporządzenie ustanawia – jako centralny organ decyzyjny do spraw restrukturyzacji banków – Jednolitą Radę ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (*Single Resolution Board*), która będzie odpowiedzialna za przygotowanie planów *Resolution* dla banków nadzorowanych bezpośrednio przez EBC i transgranicznych grup bankowych oraz Jednolity Bankowy Fundusz Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (*Single Resolution Fund – SRF*), którego poziom docelowy funduszu ma wynosić 55 mld EUR.

Jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zapewnia scentralizowaną i skuteczną realizację zasad BRRD w ramach unii bankowej. Dzięki niemu skomplikowane decyzje, które trzeba podjąć w razie konieczności restrukturyzacji i likwidacji banku, zwłaszcza gdy operacja ta obejmuje więcej niż jeden kraj, będą podejmowane szybko, z wiążącym skutkiem dla wszystkich państw członkowskich uczestniczących w unii bankowej i poddanych SSM. Uzupełnieniem rozporządzenia ustanawiającego jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji jest umowa międzyrządowa (*Intergovernmental Agreement*) podpisana 21 maja 2014 r. przez przedstawicieli 26 państw członkowskich (z wyłączeniem Wielkiej Brytanii i Szwecji), gdzie zawarto szcze-

⁴³ Europejski sektor bankowy ma bardzo duże rozmiary w kategoriach bezwzględnych (42,9 bln EUR) i względnych (reprezentuje blisko 350% unijnego PKB). Wielkość największych unijnych banków w ujęciu indywidualnym odpowiada mniej więcej PKB państwa ich pochodzenia lub jest zbliżona do tej wartości. Dlatego też w styczniu 2014 r. Komisja Europejska zaproponowała nowe przepisy zakazujące największym i najbardziej złożonym bankom podejmowania ryzykownej działalności, jaką jest handel instrumentami finansowymi i towarami na własny rachunek. Zgodnie z tymi przepisami organy nadzoru będą również mogły nakazać tym bankom wydzielenie określonych, potencjalnie ryzykownych rodzajów działalności handlowej od przyjmowania depozytów, jeżeli prowadzenie tej działalności zagraża stabilności finansowej. Szerzej http://ec.europa.eu/internal_market/bank/structural-reform/index_en.htm. Działania Komisji są efektem przeprowadzonej na poziomie UE debaty na temat reformy strukturalnej sektora bankowego. W listopadzie 2011 r. ustanowiono grupę ekspertów wysokiego szczebla pod przewodnictwem E. Liikanena, prezesa fińskiego banku centralnego, która przygotowała raport (http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/high-level_expert_group/report_en.pdf), na temat konieczności przeprowadzenia reformy strukturalnej sektora bankowego w UE. W swoim raporcie Grupa zaleciła obowiązkowe wydzielenie niektórych ryzykownych rodzajów działalności banków, których działalność handlowa przekracza określone progi.

główne ustalenia dotyczące przekazywania i uwspólniania krajowych składek na rzecz SRF.

Podstawowym zadaniem systemu gwarancji depozytów jest ochrona deponentów przed skutkami niewypłacalności instytucji kredytowej, dlatego też systemy gwarancji depozytów powinny zapewniać tego rodzaju ochronę na różne sposoby. Systemy gwarancji depozytów, zgodnie z DGSD, powinny być zasadniczo wykorzystywane do dokonywania wypłat na rzecz deponentów (funkcja *paybox*). Niemniej jednak systemy gwarancji depozytów powinny mieć również możliwość, jeżeli takie ramy wyznaczy prawo krajowe, wykorzystywania dostępnych środków finansowych do zapobiegania upadłości lokalnych instytucji kredytowych (funkcja *risk minimiser*) w celu uniknięcia kosztów wynikających z wypłat na rzecz deponentów i innych negatywnych skutków o znaczeniu systemowym, takich jak panika bankowa. Środki te jednak w każdym przypadku powinny być zgodne z zasadami pomocy państwa⁴⁴. Systemy gwarancji depozytów powinny także wspierać finansowanie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych zgodnie z dyrektywą 2014/59/UE.

Należy podkreślić, że w trakcie ostatniego kryzysu finansowego niemalże pierwszą reakcją państw było podwyższanie gwarancji depozytów, niemniej jednak w skali całej Unii było to działanie nieskoordynowane i doprowadziło do tego, że deponenti przenosili swoje środki pieniężne do instytucji kredytowych w krajach o wyższym poziomie gwarancji depozytów. W tej napiętej sytuacji takie „protekcjonistyczne” podwyższanie gwarancji skutkowało ograniczeniem płynności instytucji kredytowych. Jednak zasadniczą konsekwencją było doprowadzenie do zakłóceń konkurencji na rynku wewnętrznym. Z tego względu w ramach nowej dyrektywy DGS ustalono w sposób zharmonizowany poziom gwarancji depozytów przez wszystkie uznane systemy gwarancji depozytów, bez względu na to, gdzie w UE depozyty te są ulokowane, w wysokości 100 000 EUR co do deponenta.

Na mocy nowych przepisów DGSD wypłaty dla deponentów dokonywane w ramach gwarancji będą realizowane szybciej, bo w ciągu 7 dni roboczych (obecnie 20), a krajowe systemy gwarancji depozytów bankowych będą dysponowały większymi funduszami, w szczególności dzięki wysokiemu poziomowi finansowania *ex-ante*. W okresie 10 lat wielkość zebranych od banków środków w ramach funduszy odpowiadać ma 0,8% wartości chronionych depozytów. Jeśli fundusze *ex-ante* okażą się niewystarczające, to w ramach systemu gwarantowania depozytów zostaną w trybie natychmiastowym zebrane składki *ex-post*. Ostatecznie fundusze będą mogły skorzystać z alternatywnych źródeł finansowania,

⁴⁴ Szerzej na temat zgodności pomocy państwa na rzecz sektora finansowego podczas kryzysu finansowego z rynkiem wewnętrznym: *Communication from the Commission on the application, from 1 August 2013, of State aid rules to support measures in favour of banks in the context of the financial crisis* („Banking Communication”), Dz. Urz. UE C 216 z dnia 30 lipca 2013 r., s. 1; o skali pomocy udzielanej bankom w czasie ostatniego kryzysu także *State aid: Commission's new on-line state aid benchmarking tool shows less aid to banks European Commission*, Brussels, 20 December 2013.

takich jak pożyczki od publicznych lub prywatnych stron trzecich. Dyrektywa przewiduje także powstanie dobrowolnego mechanizmu wzajemnych pożyczek pomiędzy systemami gwarantowania depozytów w poszczególnych krajach UE.

DGSD jest blisko powiązana z ramami zarządzania kryzysowego banków ustalonymi w BRRD. Jej celem jest bowiem wzmocnienie ochrony depozytów bankowych w przypadku upadłości banków. Przyjęcie nowych regulacji przyczynia się do ustalenia jednolitego zbioru przepisów dla banków z 28 państw członkowskich i prowadzi do urzeczywistnienia Europejskiej Unii Bankowej.

6. Wnioski

Dokonująca się fundamentalna zmiana ram regulacyjnych i nadzorczych europejskiego rynku finansowego powoduje że mamy do czynienia z nową kompleksową regulacją w zakresie rynku usług finansowych i działających na nim szeroko rozumianych instytucji finansowych. Kształt krajowej regulacji rynku finansowego niejako naturalnie jest wyznaczony przez ramy prawne regulacji i nadzoru europejskiego rynku finansowego. Dlatego uznaje się, że obiektywną przyczyną autonomizacji *prawa rynku finansowego*⁴⁵ jest powstanie jednolitego rynku finansowego Unii Europejskiej i jego regulacja na poziomie ponadnarodowym, która obejmuje jego aspekty publiczne i prywatnoprawne. Prowadzi to do stwierdzenia, że odrębność i specyfika prawa rynku finansowego prowadzą do wyodrębnienia się uznawanej już powszechnie specjalizacji badawczej w tej dziedzinie oraz do stanowczej zmiany jego miejsca w dydaktyce akademickiej⁴⁶.

Powstanie Europejskiej Unii Bankowej ma niewątpliwie kapitalny wpływ na dalsze integralne funkcjonowanie jednolitego rynku finansowego. Wyznaczenie jednolitych zasad (*Single Rulebook*) w sferze nadzorowania instytucji finansowych powoduje, że stają się one wiążącymi na poziomie krajowym przepisami, bez konieczności ich implementowania. Jednolity zestaw regulacji dla wszystkich uczestników rynku finansowego jest jednym z kluczowych elementów funkcjonowania rynku wewnętrznego. Aby unikać zakłóceń rynkowych i arbitrażu regulacyjnego, minimalne wymogi ostrożnościowe zapewniają maksymalną harmonizację, co stanowi zmianę metody regulacji rynku finansowego.

Stworzenie Europejskiej Unii Bankowej w sposób fundamentalny wpływa na nowy kształt architektury sieci bezpieczeństwa finansowego. Zmienia się rola Europejskiego Banku Centralnego jako instytucji odpowiedzialnej już nie tylko

⁴⁵ Taką nazwę po raz pierwszy zaproponowała E. Fojcik-Mastalska w referacie przygotowanym na Ogólnopolską Konferencję Katedr Prawa Finansowego na UJ w dniach 21–23 października 1999 r. Zob. E. Fojcik-Mastalska, *Ocena stanu prawa bankowego*, [w:] *Prawo finansowe i nauka prawa finansowego na przełomie wieków*, red. i wstęp A. Kostecki, Kraków 2000, s. 293.

⁴⁶ *Prawo rynku finansowego w systemie prawa*, konspekt referatu wygłoszonego przez E. Fojcik-Mastalską w trakcie Ogólnopolskiego Seminarium Naukowego „Prawo rynku finansowego” zorganizowanego 25 września 2013 r. na WPiA UKSW.

za stabilność monetarną, ale także stabilność finansową oraz nadzór zarówno w wymiarze mikro- jak i makro-ostrożnościowym. Ewolucja dotyczy także spełnianej przez banki centralne, najstarszej z jego funkcji – pożyczkodawcy ostatniej instancji.

Unia bankowa stanowi proces polegający w praktyce na ukończeniu będących w toku fundamentalnych zmian dotyczących jednolitego rynku finansowego UE (zwłaszcza w zakresie budowy *Single Rulebook*). W takim rozumieniu stworzenie unii bankowej nie może zagrozić jego jedności i integralności.

Anna Jurkowska-Zeidler

FUNDAMENTAL OVERHAUL OF THE REGULATORY AND SUPERVISORY FRAMEWORK OF THE EUROPEAN UNION SINGLE FINANCIAL MARKET WITHIN THE BANKING UNION

The reconstruction of regulatory and supervisory legal framework is a response to the challenges of the recent global financial crisis. Since 2008 the European Commission has taken steps to create safer and more stable financial market. It has presented nearly thirty new regulations aimed at better regulation of the financial market and the establishment of an effective supervision over it.

The creation of the European Banking Union fundamentally affects the further functioning of the integrated single financial market and has undoubtedly great influence on the architecture of the financial safety net. The Author presents the priority elements of the architecture of the Banking Union and their impact on the legal framework of the regulation and supervision of the single financial market of the European Union.