

Analiza *natolińska*

1 (77) 2016

Prawo unii bankowej

Anna Jurkowska-Zeidler



CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN

CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN
ul. Nowoursynowska 84, 02-797 Warszawa
tel: 48 22 54 59 800· fax: 48 22 646 12 99

www.natolin.edu.pl

Streszczenie:

Europejska unia bankowa wyznacza nowe ramy prawne regulacji i nadzoru jednolitego rynku finansowego Unii Europejskiej. Ma to fundamentalne znaczenie dla architektury instytucjonalnej europejskiej sieci bezpieczeństwa finansowego. Regulacje stanowiące jej podstawę (*Single Rulebook, Single Supervision, Single Resolution*) w ogólnym wymiarze dotyczą nie tylko państw członkowskich należących do strefy euro, ale mają znaczenie dla całego wewnętrznego rynku finansowego UE. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE potwierdza, że stabilność i bezpieczeństwo rynku finansowego stały się najważniejszymi celami regulacji prawa rynku finansowego, co zasadniczo wpływa na charakter i znaczenie norm tworzonych w tym obszarze. Priorytet zostaje bowiem nadany ochronie dobra publicznego ponad syndrom protekcjonizmu narodowych rynków finansowych. Oznacza to nowy paradygmat tworzenia regulacji na poziomie europejskim w zakresie funkcjonowania jednolitego rynku finansowego i działających na nim szeroko rozumianych instytucji finansowych.

WPROWADZENIE

Nazwa *unia bankowa* stanowi swoistą „pojęciową harmonijkę” z różnymi, kolejnymi warstwami¹. Pierwszą najważniejszą warstwą – jej podstawą – jest “law on the books”, czyli przyjęte w Unii Europejskiej dyrektywy i rozporządzenia ustanawiające jednolity zbiór przepisów na jakich działają wszystkie europejskie banki (*Single Rulebook*) tj. jednolite wymogi kapitałowe, jednolite zasady uporządkowanej restrukturyzacji i upadłości oraz jednolity system gwarantowania depozytów². Unia bankowa wykracza jednak poza ustanowienie wspólnych w całej UE warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności, zasad ich nadzoru i norm ostrożnościowych, ale obejmuje również „law in action” (*supervision and enforcement*) – nadzór mikroostrożnościowy (*Single Supervision Mechanism; SSM*) i zarządzanie kryzysowe (*Single Resolution Mechanism; SRM*). W tym znaczeniu zakończenie budowy europejskiej unii bankowej oznacza stworzenie jednolitych europejskich ram prawnych regulowania i nadzorowania działalności bankowej oraz zarządzania kryzysowego, co przekłada się także na regulację i nadzór wewnętrznego rynku finansowego jako całości. Zmienia się bowiem paradygmat tworzenia ram prawnych i zasad jego funkcjonowania wyznaczony w celu zapewnienia bezpieczeństwa³ i stabilności⁴ wewnętrznego rynku finansowego UE⁵.

Unia bankowa obejmuje tylko państwa członkowskie strefy euro, niemniej jednak nowe ramy prawne muszą być spójne z jednolitym rynkiem. Wewnętrzny rynek finansowy Unii Europejskiej należy bowiem traktować w ujęciu systemowym jako rynek jednolity⁶. Jego regulacja prawna stanowi swoistą synchronizację prawa krajowego z prawem ponadnarodowym (unijnym) i z prawem międzynarodowym w ramach zintegrowanego porządku prawnego⁷. Wewnętrzny rynek finansowy, jako istotny element rynku wewnętrznego Unii Europejskiej⁸, należy rozumieć jako zunifikowaną organizację i nadzór nad rynkiem finansowym, który istnieje w każdym z państw członkowskich, a nawet poza jej ramami. W takim znaczeniu państwa członkowskie nie organizują i nadzorują „samodzielnie” rynku finansowego, w sposób odrębny od zasad i standardów przyjętych na poziomie europejskim, ale podlegają w tym zakresie jednolitym regulacjom unijnym⁹.

Nowe europejskie ramy prawne regulacji i nadzoru jednolitego rynku finansowego determinują kształt krajowej regulacji rynku finansowego w państwach członkowskich¹⁰. W ramach prawa unii bankowej następuje przenoszenie kompetencji i odpowiedzialności (*power – responsibility*) do jej instytucji. W zarządzaniu sektorem bankowym mieści się kilka funkcji,

które w prawie unii bankowej zyskują wymiar paneuropejski: tworzenie ram prawnych, nadzór finansowy, pożyczkodawca ostatniej instancji, uporządkowana restrukturyzacja i likwidacja (*resolution*), gwarantowanie depozytów, aż do zabezpieczenia fiskalnego (*fiscal backstop*). Funkcje te nie mogą być analizowane odrębnie ponieważ są ze sobą sprzężone i mają niejako wspólny efekt. Podczas gdy regulacje prawne i nadzór mają charakter prewencyjny (*crisis prevention*), ostatnie trzy funkcje stanowią element zarządzania kryzysowego (*crisis management*)¹¹.

W zakresie prawnej regulacji rynku finansowego dokonuje się przejście od zasady harmonizacji minimalnej do zasady harmonizacji maksymalnej. Dyrektywom o bardzo szerokim i szczegółowym zakresie ujednoczenia przepisów na poziomie krajowym, towarzyszą rozporządzenia, które obowiązują bezpośrednio w państwach członkowskich strefy euro, ale zdecydowanie mają charakter bardziej instytucjonalny i funkcjonalny niż materialny¹². Oznacza to, że pozostawanie poza unią bankową jest w wymiarze prawnym iluzoryczne. Bo to w ramach jej prawa ustanawiane są zasady podejmowania i prowadzenia działalności na rynku bankowym, w tym normy nadzoru ostrożnościowego. Tworzy się zatem nowe prawo i nie pozostawia to miejsca na jego “niestosowanie” przez kraje będące poza unią bankową, zwłaszcza kiedy jej prawo obejmuje bankowe spółki “córci” (*subsidiaries*) i prawnie zależne oddziały (*branches*) utworzone w państwach goszczących nie należących do unii bankowej¹³.

ARCHITEKTURA INSTYTUCJONALNA UNII BANKOWEJ

Ustanowienie Unii Gospodarczej i Walutowej oraz wprowadzenie euro były kluczowymi elementami integracji europejskiej. Utworzenie unii bankowej, w założeniu stanowić ma systemową odpowiedź na zagrożenia stabilności finansowej w strefie wspólnej waluty. Jednym z najważniejszych jej celów jest wyeliminowanie swoistego transferu ryzyka zachodzącego pomiędzy sferą zadłużenia publicznego a kosztami ratowania banków w czasie kryzysu¹⁴. Znaczące wzmocnienie Unii Gospodarczej i Walutowej jest potrzebne w celu przerwania niekorzystnych związków pomiędzy bankami a rządami w niektórych państwach członkowskich należących do strefy euro oraz odwrócenia trwającego procesu fragmentacji rynku finansowego strefy euro. Dlatego też utworzenie europejskiej unii bankowej stanowi niewątpliwie część bardziej długoterminowej wizji integracji gospodarczej i fiskalnej strefy euro.

Unia bankowa oznacza istotną zmianę w dotychczasowym funkcjonowaniu Europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej zmierzającą do przyszłej pełnej integracji systemów fiskalnych i stworzenia unii fiskalnej: unia monetarna \Rightarrow unia bankowa \Rightarrow unia fiskalna (obecna struktura UGW opiera się na krajowych politykach fiskalnych określonych na podstawie europejskich ram tej polityki). Z komunikatu Komisji *Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej – otwarcie debaty europejskiej*¹⁵ wynika, że osiągnięcie pełnej unii fiskalnej i gospodarczej byłoby ostatnim etapem unii gospodarczej i walutowej i ta docelowa sytuacja oznaczałaby unię polityczną posiadającą odpowiednią suwerenność nad swoim budżetem centralnym. Zgodnie ze sprawozdaniem *W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej*¹⁶, przygotowanym w 2012 r. przez przewodniczącego 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.

Zgodnie z *Planem działania na rzecz unii bankowej*¹⁷, skierowanym przez Komisję do Parlamentu Europejskiego i Rady, utworzenie unii bankowej nie może zagrozić jedności i integralności jednolitego rynku. Jej rola polega bowiem w rzeczywistości na ukończeniu będącego w toku istotnego wzmocnienia regulacji dotyczących jednolitego rynku. Dlatego też jednolity rynek i unia bankowa są nawzajem wspierającymi się procesami.

Unia bankowa jest rozwiązaniem funkcjonalnym, ale jego podstawę tworzą regulacje instytucjonalne w zakresie ustanowienia: jednolitego zbioru przepisów, jednolitego mechanizmu nadzorczego, jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz jednolitego systemu gwarantowania depozytów. W każdym z tych elementów (filarów) unii bankowej przyjęte na poziomie europejskim dyrektywy, a częściowo także rozporządzenia, obowiązują wszystkie państwa członkowskie, niezależnie od przynależności do unii bankowej. Zmniejsza to niewątpliwie ryzyko arbitrażu regulacyjnego i nadzorczego. Takie „europejskie podejście” przeciwdziała tendencjom protekcyjnym krajowych organów nadzoru i dalszemu rozdrobnieniu wewnętrznego rynku finansowego¹⁸. Istotną kwestią jest jednak wyważenie proporcji pomiędzy regulacją a potrzebą zapewnienia stabilności i bezpieczeństwa. Podnoszony jest w tym zakresie problem adekwatności polityki nadzorczej do generowanego ryzyka systemowego, zwłaszcza wobec banków systemowo ważnych, zbyt dużych

żeby upaść (*too big to fail*),¹⁹ a także dopasowania i adekwatności wymogów ostrożnościowych do podejmowanego przez nie ryzyka.

JEDNOLITA REGULACJA (*SINGLE RULEBOOK*)

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 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, harmonizacja przepisów w zakresie adekwatności kapitałowej, podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje finansowe.

Ustanowienie na poziomie UE jednolitego zbioru przepisów ma na celu zapewnienie stosowania zharmonizowanych zasad ostrożnościowych przez banki w całej UE. Termin *Single Rulebook* został stworzony w 2009 r. w odniesieniu do potrzeby jednolitych ram regulacyjnych dla sektora finansowego w UE, których wymaga wspólny rynek usług finansowych. Taka regulacja miała zapewnić jednolite stosowanie przez europejskie banki globalnych norm regulacyjnych dotyczących adekwatności kapitałowej banków przyjętych w ramach Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego (tzw. *Basel III*). Zamknięcie takich luk prawnych ma przyczynić się do bardziej efektywnego funkcjonowania jednolitego rynku.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE²⁰ z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi (*Capital Requirements Directive*; CRD IV) oraz Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013²¹ z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych (*Capital Requirements Regulation*; CRR) nazywane są „konstytucją bankowości europejskiej”. W odniesieniu do instytucji kredytowych w sferze korzystania z traktatowych swobód zakładania przedsiębiorstw i świadczenia usług finansowych dyrektywa CRD IV stanowi zasadniczy instrument przyczyniający się do urzeczywistnienia wewnętrznego rynku finansowego UE. Dyrektywa CRD IV i Rozporządzenie CRR tworzą

pakiet nowych przepisów dotyczących wymogów ostrożnościowych, przy czym w dyrektywie ustanowiono warunki tworzenia banków, bufory 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.

Jednolity zbiór przepisów ostrożnościowych 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. Istotnym elementem tego nowego pakietu regulacyjnego dla wszystkich banków w UE są zawarte w nim liczne delegacje do wydawania wiążących standardów technicznych²² (*Binding Technical Standards*; BTS), w tym wiążących standardów regulacyjnych (*Regulatory Technical Standards*; RTS) i wiążących standardów wykonawczych (*Implementing Technical Standards*; ITS) oraz wytycznych i rekomendacji (*Guidelines & Recommendations*)²³, co ma zapewnić spójną harmonizację oraz należyłą ochronę deponentów, inwestorów i konsumentów w całej Unii Europejskiej. Ich tworzenie powierzono Europejskiemu Urzędowi Nadzoru Bankowego (*European Banking Authority*, EBA) ustanowionemu na mocy Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010²⁴.

EBA pełni kluczową rolę w tworzeniu *Single Rulebook* dla banków. Jest uprawniony do opracowywania BTS w ramach stosowania pakietu CRD IV/CRR. Wiążące standardy techniczne mają charakter aktów normatywnych, które precyzują poszczególne aspekty tekstu prawnego dyrektywy CRD IV lub rozporządzenia CRR. Mają one na celu zapewnienie spójnej harmonizacji w określonych w nich obszarach. BTS są zawsze ostatecznie przyjmowane przez Komisję w drodze rozporządzeń lub decyzji. Są one prawnie wiążące i bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Oznacza to, że w dniu ich wejścia w życie, stają się częścią prawa krajowego państw członkowskich. Inaczej jest z wytycznymi i zaleceniami EBA, które nie mają charakteru prawnie wiążącego, ale cechują się określonymi właściwościami aktów normatywnych zgodnie z podejściem *comply or explain* (przestrzegaj lub wyjaśnij)²⁵. Akty te okazały się elastycznym instrumentem przyczyniającym się do większej konwergencji praktyk nadzorczych mając na celu ustanowienie „wydajnych i skutecznych praktyk nadzorczych” oraz zapewnienie „wspólnego, jednolitego i spójnego stosowania prawa Unii” (art. 16 Rozporządzenia EBA).

JEDNOLITY NADZÓR (*SINGLE SUPERVISION*)

Architektura instytucjonalna nadzoru finansowego w UE przeszła fundamentalną zmianę na skutek niedawnego kryzysu finansowego. Na początku 2011 r. rozpoczęły działalność trzy nowe Europejskie Urzędy Nadzoru Finansowego: *Europejski Urząd Nadzoru Bankowego*²⁶, *Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych*²⁷ oraz *Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych*²⁸ (*European Supervisory Authorities, ESAs*) zajmujące się koordynacją działań krajowych organów regulacyjnych i zagwarantowaniem spójnej wykładni i jednolitego stosowania tworzonych na poziomie UE przepisów. Opracowując jednolite standardy oraz zapewniając zbliżenie i koordynację ram nadzoru, Europejskie Urzędy Nadzoru nadają kierunek ustanawiania jednolitego zbioru przepisów (*Single Rulebook*), który ma zastosowanie we wszystkich 28 państwach członkowskich UE, przyczyniając się tym samym do poprawy funkcjonowania jednolitego rynku. Europejskie Urzędy Nadzoru mają także uprawnienie do wydawania opinii adresowanych do Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej; uprawnienie do wiążącego rozstrzygnięcia sporów między krajowymi organami nadzoru; uprawnienie do pełnienia roli organów koordynujących w sytuacjach nadzwyczajnych; uprawnienie do gromadzenia informacji niezbędnych do wykonywania powierzonych im obowiązków. Dodatkowo ESMA sprawuje bezpośredni nadzór nad agencjami ratingowymi na mocy Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1060/2009²⁹.

Trzy nowe Europejskie Urzędy Nadzoru jako instytucje sprawujące nadzór mikroostrożnościowy razem z Europejską Radą ds. Ryzyka Systemowego³⁰ (*European Systemic Risk Board, ESRB*), sprawującą nadzór makroostrożnościowy, Wspólnym Komitetem Europejskich Urzędów Nadzoru, koordynującym funkcje Europejskich Urzędów Nadzoru związane z konglomeratami finansowymi i innymi kwestiami międzysektorowymi, oraz właściwymi organami nadzoru państw członkowskich tworzą nowy Europejski System Nadzoru Finansowego (*European System of Financial Supervision, ESFS*)³¹. Rozporządzenia powołujące te nowe agencje regulacyjne³² wchodzi w skład całości zmian regulacyjnych przyjętych na poziomie Unii Europejskiej, ze względu na integrację międzynarodowych rynków finansowych oraz ryzyko przenoszenia się kryzysów finansowych w celu wspierania stabilności finansowej na poziomie globalnym³³.

Nowe Europejskie Urzędy Nadzoru Finansowego zyskały szczególną rolę w dbaniu o prawidłowe funkcjonowanie i integralność jednolitego rynku finansowego, jego bezpieczeństwo i stabilność, co potwierdził wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-270/12³⁴, w której Wielka Brytania kwestionowała uprawnienia interwencyjne przyznane Europejskiemu Urzędowi Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych³⁵.

W ramach Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego, szczególne znaczenie dla zapewnienia stabilności finansowej ma powołanie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego³⁶ z istotną rolą Europejskiego Banku Centralnego³⁷, która sprawuje nadzór makroostrożnościowy³⁸. ESRB ma na celu dbanie o zachowanie stabilności finansowej w UE, opierając się na doświadczeniu wszystkich krajowych banków centralnych oraz we współpracy z nowymi Europejskimi Urzędami Nadzoru odpowiedzialnymi za nadzór mikroostrożnościowy³⁹. Nie ulega wątpliwości, że nadzór makroostrożnościowy tylko wtedy działa dobrze, kiedy opiera się na dobrym i silnym nadzorze mikroostrożnościowym. Jest to szczególnie istotnie, biorąc pod uwagę konieczność uwzględnienia przez nadzór makroostrożnościowy systemu finansowego jako całości i opieranie się na wymianie informacji z nadzoru mikroostrożnościowego z całego rynku finansowego. Udział organów nadzoru mikroostrożnościowego w pracach ESRB jest niezbędny, aby ocena ryzyka makroostrożnościowego opierała się na pełnych i prawidłowych informacjach dotyczących zmian w systemie finansowym. Niemniej jednak kluczową rolę w nadzorze makroostrożnościowym pełnią banki centralne, co uzasadnione jest dysponowaną przez nie wiedzą i doświadczeniem w badaniu ryzyka systemowego i nałożonymi na nich obowiązkami w zakresie ochrony stabilności finansowej⁴⁰.

Celem ESRB jest zapobieganie i ograniczanie ryzyka systemowego, które jest definiowane w Rozporządzeniu nr 1092/2010 jako „ryzyko zakłócenia systemu finansowego, które może wywołać poważne negatywne skutki dla rynku wewnętrznego i dla realnej gospodarki”. Instrumenty, za pomocą których Rada, nie posiadająca osobowości prawnej, powinna osiągać swoje cele to ostrzeżenia i zalecenia (*warnings & recommendations*), które pomimo że nie są prawnie wiążące, wymagają implementacji przez wszystkie państwa członkowskie⁴¹. Adresaci zaleceń są zobowiązani poinformować ESRB i Radę UE o działaniach podjętych w odpowiedzi na zalecenia bądź przedstawić odpowiednie uzasadnienie w przypadku niepodjęcia odpowiednich działań - zgodnie z zasadą *comply or explain*. Chociaż zalecenia ESRB nie są prawnie wiążące, nie należą do klasycznego *soft law*⁴².

Uznać należy, że niewiążące prawnie zalecenia i wytyczne Europejskich Urzędów Nadzoru, jak i zalecenia ESRB mają szczególne funkcje i znaczenie w prawie rynku finansowego, gdyż prawodawca unijny niejako wymusza na adresatach tych aktów określone skutki prawne, stąd uznaje się je za *soft law nowej generacji*⁴³. Podkreśla się w tym kontekście nieadekwatność podziału źródeł prawa UE na *twarde* i *miękkie* w odniesieniu zwłaszcza do rynku finansowego⁴⁴. W doktrynie polskiego prawa bankowego dokumenty należące do *soft law*, zawierające normy ostrożnościowe uznaje się za źródła prawa w ujęciu funkcjonalnym⁴⁵.

Architektura Europejskiego Nadzoru Finansowego zmieniła się fundamentalnie wraz z utworzeniem Jednolitego Nadzoru Bankowego stanowiącego podstawę unii bankowej. Po raz pierwszy w historii integracji europejskiej pełny nadzór nad najważniejszymi systemowo bankami przeniesiony został do wspólnej europejskiej instytucji. Tworzy to całkowicie nową jakość w sprawowaniu nadzoru nad bankami na jednolitym rynku finansowym UE.

Ustanowienie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego (*Single Supervisory Mechanism*) nastąpiło z dniem 4 listopada 2014 r. kiedy EBC przejął sprawowanie nadzoru nad bankami w strefie euro na mocy Rozporządzenia Rady nr 1024/2013⁴⁶. Zgodnie z jego postanowieniami *jednolity mechanizm nadzorczy* oznacza system nadzoru finansowego, złożony z EBC i krajowych instytucji nadzoru z państw członkowskich strefy euro i innych uczestniczących państw członkowskich. Europejski Bank Centralny otrzymał szczególne zadania związane z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi na mocy art. 127 ust. 6⁴⁷ Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁴⁸. Państwa członkowskie spoza strefy euro mogą przystąpić do SSM na zasadzie „bliskiej współpracy”,⁴⁹ nie mają jednak dostępu do zabezpieczenia fiskalnego SSM w ramach Europejskiego Mechanizmu Stabilności i do pomocy płynnościowej EBC⁵⁰. Powoduje to, że zabezpieczenie fiskalne unii bankowej będzie inne dla państw ze strefy euro i spoza niej.

Jednolity Mechanizm Nadzorczy rozumiany początkowo jako mechanizm interwencyjny jest niewątpliwie instrumentem ujednoczenia nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi, a tym samym integracji prawa w zakresie funkcjonowania europejskiego rynku finansowego. Zapewnić on ma bowiem stosowanie jednolitego zbioru przepisów dotyczących usług finansowych w jednakowy sposób w odniesieniu do instytucji kredytowych we

wszystkich państwach członkowskich. W tym znaczeniu SSM powinien być spójny z funkcjonowaniem wewnętrznego rynku usług finansowych i swobodnym przepływem kapitału.

Zasady funkcjonowania Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego reguluje Rozporządzenie ramowe w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego (*SSM Framework Regulation*)⁵¹, które ustanawia przepisy, definiujące m.in. współpracę i wymianę informacji między EBC a właściwymi organami krajowymi; procedury dotyczące funkcjonowania bliskiej współpracy; reżim językowy w stosunkach między EBC a właściwymi organami krajowymi.

Ustanowienie unii bankowej, a w szczególności Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego niewątpliwie będzie miało wpływ na funkcjonowanie ESFS, niemniej jednak Europejskie Urzędy Nadzoru będą w dalszym ciągu odpowiedzialne za tworzenie wspólnych standardów oraz praktyk regulacyjnych i nadzorczych, a także za spójne stosowanie norm ostrożnościowych na jednolitym rynku UE. Relacja pomiędzy SSM a Europejskim Systemem Nadzoru Finansowego, a zwłaszcza EBA w sferze nadzoru mikroostrożnościowego jest kluczowa dla efektywności nadzoru europejskiego⁵².

JEDNOLITE RAMY ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO (*RESOLUTION*)

Zakończenie budowy europejskiej unii bankowej formalnie nastąpiło 15 kwietnia 2014 r., kiedy Parlament Europejski przyjął trzy akty prawne ustanawiające priorytetowe elementy jej architektury instytucjonalnej⁵³: dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE⁵⁴ 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 (UE) Nr 806/2014 z dnia 15 lipca 2014 r. 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 Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (*Single Resolution Mechanism Regulation*; SRMR)⁵⁵; oraz dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE⁵⁶ z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (*Deposit Guarantee Schemes Directive*; DGSD)⁵⁷. Regulacje te są ze sobą ściśle

powiązane, ustalając wspólne ramy zarządzania kryzysowego w ramach wewnętrznego rynku finansowego UE⁵⁸.

Zawarte w BRRD przepisy określają zasady restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych (*Resolution*) w UE. Dyrektywa ustanawia wspólne zasady podziału kosztów i strat między akcjonariuszy, wierzycieli i niezabezpieczonych deponentów banków podlegających restrukturyzacji lub uporządkowanej likwidacji. BRRD ustanawia wspólne instrumenty restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz określa uprawnienia krajowych organów wszystkich państw członkowskich w zakresie prowadzenia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Pozostawia jednak tym organom swobodę w stosowaniu tych instrumentów i w korzystaniu z krajowych mechanizmów finansowania na potrzeby stosowania procedur restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Dyrektywa nie prowadzi tym samym do centralizacji procesu decyzyjnego w sferze *Resolution*. Zakłada ona powstanie sieci krajowych funduszy *Resolution*, finansowanych ze składek sektora bankowego. Istotny dla tej dyrektywy instrument umorzenia lub konwersji długu (*bail-in*) określa kolejność przypisywania strat i umarzania roszczeń - straty poniosą zatem w pierwszej kolejności udziałowcy i posiadacze instrumentów, takich jak obligacje. 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 być „zbyt duże, by upaść” i „zbyt duże, żeby je ratować” w ramach istniejących krajowych rozwiązań⁵⁹. Po wdrożeniu mechanizmu *Resolution* obowiązek pokrywania strat ponoszonych przez banki będzie w największym możliwym zakresie spoczywał na prywatnych inwestorach posiadających udziały w bankach oraz na sektorze bankowym jako całości, a nie na podatnikach w państwach członkowskich.

Rozporządzenie SRM ustanawia jednolite zasady i procedury dla uporządkowanej restrukturyzacji i upadłości banków w ramach Jednolitego Mechanizmu *Resolution* i Jednolitego Funduszu *Resolution*. Jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zapewnia scentralizowaną i skuteczną realizację zasad BRRD w ramach unii bankowej. Podstawą Traktatową dyrektywy i rozporządzenia *Resolution* jest art. 114 TfUE, dla osiągnięcia celu, jakim jest utrzymanie integralności oraz usprawnienie funkcjonowania rynku wewnętrznego poprzez jednolite stosowanie jednego zbioru przepisów dotyczących restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Uzupełnieniem rozporządzenia ustanawiającego SRM jest umo-

wa międzyrządowa (*Intergovernmental Agreement*) podpisana 21 maja 2014 r. przez przedstawicieli 26 państw członkowskich (z wyłączeniem Wielkiej Brytanii i Szwecji), gdzie zawarto szczegółowe ustalenia dotyczące przekazywania i „uwspólniania” krajowych składek na rzecz SRF⁶⁰.

Jednolity Mechanizm Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji stanowi niezbędne uzupełnienie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, konieczne do osiągnięcia dobrze funkcjonującej unii bankowej. Uznano bowiem, że dyrektywa w sprawie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków tylko do pewnego stopnia ujednocila krajowe regulacje w tym zakresie, harmonizacja przepisów nie jest zatem pełna, a proces decyzyjny nie jest na poziomie UE scentralizowany. Nadzór oraz *Resolution* to dwa dopełniające się aspekty tworzenia rynku wewnętrznego usług finansowych, których stosowanie na tym samym poziomie uważa się za współzależne⁶¹.

Rozporządzenie SRM zawiera trzy podstawowe elementy niezbędne dla skuteczności *Resolution*, a mianowicie: a) jednolity mechanizm (*Single Resolution Mechanism*); b) jeden organ (*Single Resolution Board*); oraz c) jednolity fundusz (*Single Resolution Fund*). Ramy prawne SRM obejmują wszystkie instytucje kredytowe mające siedziby w państwach członkowskich uczestniczących w Jednolitym Mechanizmie Nadzorczym. Trzonem Jednolitego Mechanizmu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji Banków jest niezależny Jednolity Organ ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (*Single Resolution Board*; Jednolita Rada) wyposażony w uprawnienia decyzyjne, które umożliwiają podjęcie działań w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji niezależnie i w interesie stabilności w strefie euro oraz całej Unii. Ma on status agencji UE i posiada osobowość prawną⁶². Niemniej jednak odpowiednie uprawnienia decyzyjne w procedurze restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji posiada także Komisja Europejska i Rada UE. Jednolity Mechanizm Restrukturyzacji i Uporządkowanej likwidacji tworzą Jednolita Rada, Rada, Komisja i krajowe organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji uczestniczących państw członkowskich.

Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej likwidacji będzie miała dostęp do finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji poprzez Jednolity Fundusz (*Single Resolution Fund*), który będzie zasilany składkami *ex ante* uzależnionych od ryzyka wpłacanych przez wszystkie banki objęte SRM i uzupełnianych w razie potrzeby przez składki *ex post*⁶³. Jego wartość ma osiągnąć 55 mld euro do 2024 r.

Ramy zarządzania kryzysowego ustalone w BRRD stanowi także Dyrektywa w sprawie systemów gwarantowania. Jej celem jest bowiem wzmocnienie ochrony depozytów bankowych w przypadku upadłości banków. Systemy gwarantowania depozytów są istotnym instrumentem mającym na celu utrzymanie zaufania do systemu bankowego i uniknięcie paniki bankowej.

W prawie unii bankowej nie doszło jednak zgodnie z pierwotnymi zamierzeniami do ustanowienia paneuropejskiego systemu gwarantowania depozytów. Nadal ochronę depozytów zapewniać będą krajowe systemy gwarantowania. Przyjęcie jednak nowych wspólnych regulacji w sferze funkcjonowania systemów gwarantowania na poziomie UE przyczynia się do ustalenia jednolitego zbioru przepisów dla banków z 28 państw członkowskich w sferze zarządzania kryzysowego. Przyjęcie jednolitych zasad gwarantowania depozytów ma stanowić dopełnienie instytucjonalne Europejskiej Unii Bankowej. W zakresie działania systemów gwarantowania depozytów w Unii Europejskiej, których funkcjonowanie poddano regulacji dyrektywy 94/19/WE⁶⁴, państwom członkowskim pozostawiono w ramach zasady minimalnej harmonizacji dużo swobody w doborze i wprowadzaniu poszczególnych rozwiązań instytucjonalnych. Spowodowało to, że pod koniec 2010 r. na jednolitym rynku UE działało prawie 40 różnych systemów gwarantowania i były one uznawane za najbardziej zróżnicowany element *Safety Net*. Dodatkowo, w czasie ostatniego kryzysu finansowego to właśnie w sferze gwarantowania depozytów, ujawnił się syndrom protekcjonizmu własnych deponentów poprzez podwyższanie gwarancji depozytów na poziomie krajowym, poza koordynacją UE. W ramach nowej DGSD poziom gwarancji został ustalony w ramach maksymalnej harmonizacji w wysokości 100.000 EUR w stosunku do deponenta.

DGSD ujednocila wiele istotnych zasad funkcjonowania systemów gwarantowania depozytów. Wpłaty dla deponentów dokonywane w ramach gwarancji będą realizowane szybciej, bo w ciągu 7 dni roboczych (obecnie 20)⁶⁵, 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 proc. wartości depozytów podlegających ochronie. Jeśli fundusze *ex-ante* okażą się niewystarczające, w ramach systemu gwarantowania depozytów zostanie zapewnione finansowanie poprzez zbieranie składek *ex-post*. W przypadku wyczerpania dostępnego finansowania DGSD przewiduje wykorzystanie dobrowolnego mechanizmu

wzajemnych pożyczek pomiędzy systemami gwarantowania depozytów w państwach członkowskich. W ramach nowej dyrektywy metody finansowania systemów gwarancji depozytów zostały na poziomie UE ujednolicone. Koszty tego finansowania ponosić muszą same instytucje kredytowe, a możliwości finansowe tych systemów muszą być proporcjonalne do ich zobowiązań. Do systemów gwarancji depozytów ma zastosowanie jednolity poziom docelowy *ex ante* środków finansowych w oparciu o kwotę gwarantowanych depozytów – na poziomie 0,8 % kwoty gwarantowanych depozytów, który zostanie osiągnięty w ciągu 10 lat.

Fundusze systemu gwarantowania depozytów powinny być zasadniczo wykorzystywane do spłaty deponentów, ale przy spełnieniu określonych warunków mogą być także wykorzystane do zapobiegania upadłościom lub do stosowania środków restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji⁶⁶. Udział systemu gwarancji depozytów w realizacji BRRD nie może przekroczyć wysokości strat, które poniósłby w wyniku likwidacji instytucji w ramach zwykłego postępowania upadłościowego. Zgodnie z BRRD instrument umorzenia lub konwersji długu nie będzie stosowany wobec depozytów chronionych przepisami dyrektywy 2014/49/UE, ponadto osoby prywatne i mali przedsiębiorcy posiadający depozyty o wartości przewyższającej poziom gwarancji (100.000 EUR) będą traktowani preferencyjnie i nie będą obciążani stratami przed innymi wierzycielami niepodlegającymi ochronie, czyli w kolejności stosowania mechanizmu *bail-in* będą znajdować się na ostatniej pozycji.

Utworzenie europejskiej unii bankowej stanowi niejako uznanie silnego związku pomiędzy stabilnością finansową a stabilnością fiskalną - ich powiązania są oczywiste. Nie jest realne ich odrębne współistnienie przy braku wystarczającego *fiscal backstop*. Koszty systemowych kryzysów bankowych wymagają użycia pieniędzy podatników nawet przy najbardziej efektywnym nadzorze i kompleksowych regulacjach *Resolution*. Dlatego niejako dodatkowe zabezpieczenie fiskalne (*fiscal backstop*) dla unii bankowej stanowić ma Europejski Mechanizm Stabilności⁶⁷. Trudno jednak uznać je za wystarczające, dlatego też w przypadku kryzysu systemowego zapewne wykorzystane będą środki z budżetów narodowych. Stąd też zasadnicze różnice poglądów i interesów w gronie państw członkowskich sprawiły, że kompromis osiągnięty w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji i wspólnych zasad gwarantowania depozytów był bardzo trudny, zwłaszcza ze względu na różnice zdań w zakresie podziału kosztów i sposobu ich finansowania. Niewystarczające zabezpieczenie fiskalne systemu *Resolution* oraz brak paneuropejskiego systemu gwarantowania depo-

zytów były skutkiem braku rozwiązania na poziomie europejskim problemu *burden sharing* pomiędzy państwo macierzyste i goszczące w stosunku do odpowiedzialności i kompetencji nadzorczych.

ZAKOŃCZENIE

Celem dokonanej analizy nie była ocena, czy unia bankowa zapewni stabilność finansową i uchroni Europę przed ryzykiem niestabilności rynków finansowych i kolejnymi kryzysami. Tu bowiem istnieje oczywista niepewność i wiele różnych stanowisk⁶⁸. W ramach publikacji przedstawiono europejską unię bankową jako fundamentalną zmianę w zakresie regulacji i nadzoru rynku finansowego Unii Europejskiej. Podkreślić przy tym należy, że oddziaływanie regulacji europejskich na porządki prawne poszczególnych państw członkowskich jest szczególnie silne w obszarze prawa rynku finansowego.

Unia bankowa jest najbardziej doniosłą i najbardziej dynamiczną zmianą w prawie Unii Europejskiej od czasu ustanowienia unii monetarnej. Zmiana ta nie dotyczy tylko architektury instytucjonalnej, ale także ram prawnych podejmowania i prowadzenia działalności na rynku finansowym Unii Europejskiej, zwłaszcza w sferze nadzoru ostrożnościowego i zarządzania kryzysowego. W ujęciu instytucjonalnym następuje historyczna zmiana roli banków centralnych w sieci bezpieczeństwa finansowego, powołane zostają nowe europejskie urzędy i agencje bezpieczeństwa rynku finansowego. W wymiarze prawnym wzmocniona zostaje rola regulacji o charakterze *soft law*, co determinuje efektywność i lepsze stanowienie prawa na poziomie europejskim. Nie ulega wątpliwości, że jeżeli jednolity rynek ma pozostać zintegrowany i nadal urzeczywistniać swobody przepływu usług i kapitału konieczne jest ustanawianie nowych europejskich instytucji służących zapewnieniu jego bezpieczeństwa i stabilności.

Prawo unii bankowej stanowi zintegrowane podejście do architektury finansowej UE: stabilność monetarna (*stabilność cen*), nadzór makroostrożnościowy (*stabilność finansowa*), nadzór mikroostrożnościowy (*nadzór finansowy*), i zarządzanie kryzysowe (*resolution*). Dlatego też prawo unii bankowej ma decydujący wpływ na legislację europejską w sferze funkcjonowania jednolitego rynku finansowego i kapitalne znaczenie dla instytucjonalnej architektury sieci bezpieczeństwa finansowego. Dominującym celem tych regulacji, zarówno bezpośrednio obowiązujących rozporządzeń i wymagających implementacji dyrektyw maksymalnej harmo-

nizacji, oraz tych o charakterze *soft law*, jest zapewnienie stabilności finansowej. Nie tylko jednak przeniesienie kompetencji decyzyjnych, ale również odpowiedzialności fiskalnej za stabilność finansową daje szansę na spójność europejskiej sieci bezpieczeństwa finansowego w obszarze objętym unią bankową.

Należy zwrócić uwagę, że niedawny globalny kryzys finansowy niejako ponownie wywołał dyskusję o potrzebie i roli regulacji, jako przejawie interwencjonizmu, i spowodował odejście od dominującej deregulacji, paradygmatu, który charakteryzował podejście do rynku finansowego w ostatnim trzydziestoleciu. W UE w ramach nowych regulacji przyjętych po kryzysie, zwłaszcza w obszarze nadzoru finansowego, przyjęto koncepcję zrównoważenia odpowiednich kompetencji UE i państw członkowskich na jednolitym rynku finansowym. Tym samym rozwiązano trylemat regulacji rynku finansowego - nie da się bowiem osiągnąć jednolitego rynku i jego stabilności przy utrzymaniu „krajowego” charakteru nadzoru finansowego. Dlatego też *suwerenność* krajowych nadzorców jest nie do pogodzenia z jednolitym rynkiem UE⁶⁹. Państwa członkowskie, w szczególności mające status państw goszczących nie są w stanie samodzielnie oceniać ryzyka systemowego, które ma wymiar paneuropejski. Stąd wynika potrzeba silnego i efektywnego włączenia się krajowych nadzorów w europejską sieć nadzoru i tym samym wzmocnienie ich kompetencji w procesie konwergencji polityki nadzorczej na poziomie UE.

Skuteczność prawa unii bankowej zależeć będzie od skuteczności i współgrania ze sobą wszystkich jej instytucjonalnych elementów. Mimo kompromisowych, słabszych niż proponowane przez Komisję Europejską, rozwiązań w zakresie *Resolution*, nie ma w unii bankowej luk instytucjonalnych, ale mogą być problemy z efektywnością stosowania prawa unii bankowej.

¹ R. Lastra, *Banking Union and Single Market: conflict or companionship?*, Fordham International Law Journal, European Union Law Issue, July 2013, Volume 36, p. 1192.

² Szerzej nt. genezy, struktury i kolejnych filarów Unii Bankowej, 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.

³ Bezpieczeństwo finansowe w sferze bezpieczeństwa rynku finansowego utożsamiane jest ze stabilnością finansową (stabilnością systemu finansowego). Normatywną ochronę bezpieczeństwa rynku finansowego, zapewnia sieć bezpieczeństwa finansowego (*Financial Safety Net*), którą w instytucjonalnym wymiarze tworzą tradycyjnie instytucje nadzoru nad rynkiem finansowym, bank centralny jako pożyczkodawca ostatniej instancji (*Lender of Last Resort*) i system gwarantowania depozytów; Szerzej A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 166 i n.

⁴ Należy podkreślić, że nie istnieje jednolita prawna czy też ekonomiczna definicja stabilności finansowej, w większości utożsamianej ze stabilnością finansową. Niejednorodność terminologiczna jest zapewne wynikiem braku ustalenia jej wymiaru i znaczenia empirycznego. Brak jednoznacznej definicji stabilności finansowej przyczynia się także do trudności z określeniem instytucjonalnych ram jej ochrony. Szerzej S. Oosterloo, J., de Haan, *A survey of institutional framework for financial stability*, Occasional Studies 2003, Vol. 1, No. 4; http://www.dnb.nl/binaries/os_4_tcm46-146640.pdf, F. Recine, P. Teixeira, *The New Financial Stability Architecture in the EU*, Paolo Baffi Centre Research Paper No. 2009-62, November 2009; <http://ssrn.com/abstract=1509304>

⁵ Celem regulacji prawa rynku finansowego UE nie jest już tylko tworzenie rynku jednolitego ale zapewnienie stabilności i bezpieczeństwa. Szerzej o celu i metodach regulacji rynku finansowego UE A. Jurkowska-Zeidler, *Zmiany w otoczeniu regulacyjnym rynku finansowego Unii Europejskiej*, [w:] *XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym-ocena dokonań i wnioski na przyszłość*, red. Z. Ofiarski, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2014, s. 711 i n. także D. Wojtczak-Samoraj, *Cele unijnego prawa rynku finansowego*, [w:] W. Miemiec, K. Sawicka (red.), *Instytucje prawnofinansowe w warunkach kryzysu gospodarczego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 579 – 580.

⁶ 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, CeDeWu, Warszawa 2010, s. 46.

⁷ W tym kontekście nie można uznawać prawa UE jako „prawa obcego”. Zauważyć należy, że to właśnie w kontekście prawa Unii Europejskiej najsilniej ujawnia się relacja pomiędzy prawem państw członkowskich, prawem UE i prawem międzynarodowym. Ta relacja ma jednak charakter wewnętrzny a nie zewnętrzny jak w multicytrycznym porządku prawnym, Zob. Z. Brodecki, *Prawo integracji w Europie*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 87.

⁸ 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. Zatem zniesienie wewnętrznych granic jest warunkiem *sine qua non* ustanowienia rynku wewnętrznego.

⁹ C. Kosikowski, *Finanse i prawo finansowe Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 271.

¹⁰ W polskiej doktrynie prawa uznaje się, że powstanie jednolitego rynku finansowego Unii Europejskiej i jego regulacja na poziomie ponadnarodowym jest obiektywną przyczyną autonomizacji prawa rynku finansowego. Zob. E. Fojcik - Mastalska, *Ocena stanu prawa bankowego*, [w:] *Prawo finansowe i nauka prawa finansowego na przełomie wieków*, red. i wstęp A. Kostecki, Zakamycze, Kraków 2000, s. 293, C. Kosikowski, M. Olszak, *Od prawa bankowego do prawa rynku finansowego*, [w:] *System Prawa Finansowego*, t. IV. *Prawo walutowe. Prawo dewizowe. Prawo rynku finansowego*, red. J. Głuchowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 223 i n.

¹¹ D. Schoemaker, *Governance of International Banking: The Financial Trilemma*, New York, Oxford University Press 2013, p. 21.

¹² Można nawet odnieść wrażenie, że to dyrektywy mają obecnie charakter rozporządzeń w sensie ujednoczenia prawa materialnego we wszystkich państwach członkowskich UE – poprzez tworzenie *Single Rulebook* a rozporządzenia pełnią niejako rolę uzupełniającą, dostosowując te jednolite przepisy i zasady do specyfiki funkcjonowania Unii Bankowej tj. ustanowionej w jej ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego oraz jednolitego systemu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, zapewniając poprzez bezpośrednie stosowanie w uczestniczących państwach członkowskich scentralizowanego stosowania przepisów dotyczących nadzoru oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przez jeden jednolity organ nadzoru (Europejski Bank Centralny) i jeden jednolity organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji).

¹³ Szerzej S. Kluza, *Unia bankowa z perspektywy nadzoru goszczącego spoza strefy euro*, Nowa Europa 2014, nr 1, s. 145.

¹⁴ W okresie od 1 października 2008 r. do 1 października 2011 r. Komisja zaakceptowała pomoc państw członkowskich dla banków o łącznej wartości ponad 4,5 biliona euro wartości 36,7% PKB UE. http://ec.europa.eu/competition/recovery/financial_sector.html, European Commission, *The effects of temporary State aid rules adopted in the context of the financial and economic crisis*, Commission Staff Working Paper SEC (2011) 1126 final, Brussels 2011, s. 38–39; http://ec.europa.eu/competition/publications/reports/temporary_stateaid_rules_en.html.

¹⁵ *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; <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PL&f=ST%2016988%202012%20REV%201>

¹⁶ *W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej*, sprawozdanie przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana van Rompuy'a we współpracy z z przewodniczącymi Komisji i Eurogrupy oraz z prezesem Europejskiego Banku Centralnego, EUCO 120/12 z 26.6.2012; http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/131295.pdf

¹⁷ *Plan działania na rzecz unii bankowej*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, COM(2012) 510 z 12.9.2012; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52012DC0510>

¹⁸ Z danych dotyczących funkcjonowania sektora bankowego i ubezpieczeniowego w UE wynika, że skala działalności transgranicznej banków i zakładów ubezpieczeń jest znacząca. Dowodzi to istnienia ryzyka potencjalnego konfliktu interesów i zawodnej koordynacji w sferze ich nadzoru pomiędzy nadzorem macierzystym i goszczącym. Szerzej D. Schoemaker, *Post-Crisis Reversal in Banking and Insurance Integration: An Empirical Survey*, European Commission, Economic Papers, April 2013, No. 496, p. 5; http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2013/pdf/ecp496_en.pdf

¹⁹ Odnośnie działalności podmiotów systemowo ważnych, które w zdecydowanej większości traktuje się jako *zbyt duże, by mogły upaść* pamiętać należy że na określonym etapie po osiągnięciu pewnej wielkości podmioty takie przestają być zwykłymi uczestnikami rynku (*market players*), a stają się samym rynkiem (*market makers*). Większa jest wtedy pokusa przrzucenia odpowiedzialności za kryzys takiej instytucji na państwo i podatników. Zob. S. Kluza, *Unia bankowa...*, s. 156–157.

²⁰ Dz. U. L 176 z 27.6.2013, s. 338. Dyrektywa uchyliła z dniem 1 stycznia 2014r. dotychczas obowiązującą Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/48/WE z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe (Dz. U. L 177 z 30.06.2006) oraz Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/49/WE z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie ade-

kwatności kapitałowej firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych (Dz. U. L 177 z 30.06.2006). Termin transpozycji dyrektywy do porządków państw członkowskich upłynął 31 grudnia 2013 r.

²¹ Dz. U. L 176 z 27.6.2013, s.1 Przepisy rozporządzenia tak jak przepisy Dyrektywy 2013/36/UE mają zastosowanie od dnia 1 stycznia 2014r.

²² Standardy techniczne przygotowywana przez Europejskie Urzędy Nadzoru (EBA, EIOPA i ESMA) przyjmowane są przez Komisję – w ramach delegowanych przez Parlament Europejski i Radę na jej rzecz uprawnień - zgodnie z art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu UE. Komisja zatwierdza je w drodze rozporządzeń lub decyzji. Są one publikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* i wchodzi w życie w terminach w nich określonych.

²³ Wytyczne i zalecenia są wydawane przez Europejskie Urzędy Nadzoru (EBA, EIOPA i ESMA) zgodnie z art. 16 rozporządzeń ustanawiających Europejskie Urzędy Nadzoru w celu ustanowienia spójnych, wydajnych i skutecznych praktyk nadzorczych w ramach jednolitego rynku oraz zapewnienia wspólnego, jednolitego i spójnego stosowania prawa UE. Wytyczne i zalecenia tak jak i standardy techniczne mogą być skierowane do właściwych lokalnych organów nadzoru lub konkretnych instytucji finansowych.

²⁴ Dz. U. L 331 z 15.12.2010.

²⁵ Problematyczne jest ustalenie podstawy prawnej dla kwestionowania wytycznych i zaleceń. Ponieważ art. 60 Rozporządzeń ustrojowych stanowią taką podstawę tylko w stosunku do decyzji wydawanych przez Europejskie Urzędy Nadzoru. Niemniej jednak w zakresie w jakim wytyczne i zalecenia mają na celu powodowanie skutków prawnych względem osób trzecich, powinny one zostać poddane kontroli legalności Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, o której mowa w art. 263 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. TS UE nie miał jednak jeszcze możliwości wydać orzeczenia rozstrzygającego tę konkretną kwestię.

²⁶ *European Banking Authority*; EBA z siedzibą w Londynie, powołany i funkcjonujący 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. U. L 331 z 15.12.2010.

²⁷ *European Insurance and Occupational Pensions Authority*; EOIPA z siedzibą we Frankfurcie nad Menem powołany i funkcjonujący 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. U. L 331 z 15.12.2010.*

²⁸ *European Securities and Markets Authority*, ESMA z siedzibą w Paryżu powołany i funkcjonujący z działający 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. U. L 331 z 15.12.2010.*

²⁹ *Dz. U. L 302 z 17.11.2009, s. 1.*

³⁰ Ustanowiona w drodze Rozporządzenia 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. U. L 331 z 15.12.2010.*

³¹ Kompleksową analizę zakresu podmiotowego i przedmiotowego nadzoru nad rynkiem finansowym Unii Europejskiej, w tym w szczególności uprawnień regulacyjnych nowych Europejskich Urzędów Nadzoru przedstawia M. Fedorowicz, *Nadzór nad rynkiem finansowym Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2013.

³² Agencje UE zostały powołane odrębnie od instytucji UE do realizacji ściśle powierzonych zadań. Agencje regulacyjne zwane są także agencjami zdecentralizowanymi. Szerzej na temat rodzajów agencji UE zob. E. Vos, *EU agencies: Features, Framework and Future*, Maastricht Faculty of Law Working Paper 2013 No. 3, p. 9; http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2326361

³³ Zob. motyw 7 Rozporządzenia nr 1092/2010.

³⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 22 stycznia 2014 r. Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej. Trybunał uznał, że wykonywanie przez ESMA uprawnienia do podejmowania w nadzwyczajnych sytuacjach środków interwencyjnych na rynkach finansowych państw członkowskich w celu ograniczenia lub zakazania krótkiej sprzedaży jest zgodne z prawem Unii i nie podważa systemu przekazywania uprawnień ustanowionego TofUE.

³⁵ Szerzej na temat korelacji pomiędzy prawnie wiążącymi instrumentami działania Europejskich Urzędów Nadzoru i zasadą stabilności finansowej A. Nadolska, *O charakterze prawnym decyzji Europejskich Urzędów Nadzoru – rozważania w kontekście sprawy C-370/12 Pringle oraz sprawy C-270/12*, *Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu 2014, nr 1, s. 11 i n.*

³⁶ Ustanowiona na mocy Rozporządzenia 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*.

³⁷ Członkami Rady Generalnej, głównego organu decyzyjnego ESRB, są prezes i wiceprezes EBC, a w jej skład wchodzi również prezesi wszystkich banków centralnych krajów członkowskich UE. Przez okres pierwszych pięciu lat po wejściu w życie rozporządzenia powołującego Radę przewodniczy jej prezes EBC. Podstawowym zadaniem EBC w odniesieniu do ESRB jest prowadzenie Sekretariatu, który jest odpowiedzialny za bieżącą działalność ESRB. Zapewnia on Radzie wysokiej jakości wsparcie analityczne, statystyczne, administracyjne i logistyczne.

³⁸ O wyzwaniach stojących przed ESRB P. Smaga, *Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego i wyzwania przed nią stojące*, Bezpieczny Bank 2001, nr 1.

³⁹ Nadzór mikroostrożnościowy oznacza nadzór day-to-day poszczególnych instytucji finansowych, koncentrując się na ich dobrej kondycji finansowej, wypełnianiu wymogów ostrożnościowych i ochrony depozytów, podczas gdy nadzór makroostrożnościowy oznacza analizę tendencji w systemie finansowym oraz wykrywanie (i zapobieganie) ryzyka systemowego dla całości systemu finansowego L Drago-mir, *European Prudential Banking Regulation and Supervision: The Legal Dimension*, Routledge, London/NY 2010, s. 312 i n.

⁴⁰ Zgodnie z motywem 25 Rozporządzenia 1092/2010 wiodąca rola w nadzorze makroostrożnościowym powinna przypadać EBC i krajowym bankom centralnym, ponieważ dysponują one wiedzą ekspercką i spoczywają już na nich obowiązki w dziedzinie stabilności finansowej. Szerzej D. Głuch, L. Škovranová, M. Stenström, *Central Bank Involvement In Macro-Prudential Oversight*, ECB Legal Working Paper Series No 14, January 2013, s. 14; <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scplps/ecblwp14.pdf>.

⁴¹ Jak dotychczas ESRB wydała dziewięć Zaleceń;

<http://www.esrb.europa.eu/pub/recommendations/html/index.en.html>.

⁴² E. Ferran and K. Alexander, *Can soft law bodies be effective? Soft systemic risk oversight bodies and the special case of*

the European Systemic Risk Board, University of Cambridge Faculty of Law Research Paper 2011, No 36, p. 30.

⁴³ Szerzej M. Fedorowicz, *Nadzór nad rynkiem finansowym Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2013, s. 163.

⁴⁴ Szerzej na temat coraz szerszego wykorzystania w procesie regulacji rynku finansowego prawa miękkiego (*soft law*) 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*, Volume 11, Issue 03, September 2010, s. 379 i n. także D. Wojtczak, *Soft Law i mechanizmy nielegislacyjne jako instrumenty integracji rynku usług bankowych Unii Europejskiej*, *Monitor Prawa Bankowego* 2012, nr 1, s. 58 i n.

⁴⁵ R. Kaszubski, *Funkcjonalne źródła prawa bankowego publicznego*, Wolters Kluwer Warszawa 2006, s. 32 i n. oraz M. Olszak, *Bankowe normy ostrożnościowe*, Temida 2, Białystok 2012, s. 295 i n.

⁴⁶ Rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi (SSM Regulation), *Dz. U. L* 287 z 29.10.2013, s. 63.

⁴⁷ Zgodnie z którym 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.

⁴⁸ Szerzej na temat prawnych podstaw i zasad odpowiedzialności Europejskiego Banku Centralnego w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego E. Ferran, V. Babis, *The European Single Supervisory Mechanism*, University of Cambridge Faculty of Law Research Paper No. 10/2013, March 2013, p. 5.

⁴⁹ W trybie ustalonym w Decyzji EBC z dnia 31 stycznia 2014r. w sprawie bliskiej współpracy z właściwymi organami krajowymi uczestniczących państw członkowskich, których walutą nie jest euro (EBC/2014/5), *Dz. U. L* 198 z 5.7.2014, s. 7.

⁵⁰ Szerzej A. Trzcicka, *Europejski Mechanizm Stabilności jako stabilizator w planowanej unii finansowej*, NBP. Materiały i Studia, Nr 292, Warszawa 2013, s. 47 i n.

⁵¹ 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 Me-

chanizmu Nadzorczego; *SSM Framework Regulation*), EBC/2014/17, Dz. U. L 141 z 14.5.2014, s. 51.

⁵² Po ustanowieniu SSM proces podejmowania decyzji w ramach EBA został zmieniony i obecnie w określonych okolicznościach stosuje się w nim zasadę podwójnej zwykłej większości (*double majority*), co oznacza że państwa, które powierzyły swój nadzór bankowy EBC i państwa pozostające poza tym systemem będą głosowały oddzielnie, a do wejścia w życie decyzji wymagane będzie uzyskanie większości w obydwu grupach.

⁵³ *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.

⁵⁴ Dz. U. L 173 z 12.6.2014, s. 190.

⁵⁵ Dz. U. L 225 z 30.7.2014, s. 1.

⁵⁶ Dz. U. L 173 z 12.6.2014, s. 149. Data implementacji: 3.7.2015.

⁵⁷ Ich implementacja do prawa krajowego powinna być dokonana do 31 grudnia 2014 r., z wyjątkiem niektórych przepisów, w tym m.in. zapisów w BRRD o umorzeniu lub konwersji długu (*bail-in*), które zaczną obowiązywać od 1 stycznia 2016 r.

⁵⁸ Pomiar efektywności *Resolution* dokonany przy hipotetycznej restrukturyzacji największych 25 banków europejskich stanowiących zdecydowaną większość bankowości transgranicznej w Europie przy zastosowaniu relacji kosztów do korzyści wykazał, że największymi beneficjentami są Wielka Brytania, Hiszpania, Szwecja i Holandia stąd mają one największe ekonomiczne uzasadnienie dla przystąpienia do unii bankowej. Zob. D. Schoenmaker, A. Siegmann, *Efficiency Gains of a European Banking Union*, Duisenberg school of finance - Tinbergen Institute Discussion Paper TI 13-026/IV/DSF51, January 31, 2013; <http://papers.tinbergen.nl/13026.pdf>

⁵⁹ Unijny sektor bankowy ma bardzo duże rozmiary w kategoriach bezwzględnych (42,9 bln euro) i względnych (reprezentuje blisko 350 procent unijnego PKB). Wielkość największych unijnych banków w ujęciu indywidualnym odpowiada mniej więcej PKB państwa pochodzenia lub jest zbliżona ona do tej wartości. Banki te pozostają zbyt duże, żeby upaść i jednocześnie zbyt duże, żeby można je było uratować, oraz zbyt złożone z punktu widzenia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Dlatego też na poziomie UE podjęto reformy strukturalne, aby uregulować kwestie związane z istnieniem ban-

ków „zbyt dużych, by upaść” , pojęciem tym objęto przy tym także banki, które są zbyt ważne, nadmiernie powiązane i zbyt złożone, by upaść; Szerzej http://ec.europa.eu/internal_market/bank/structural-reform/index_en.htm.

⁶⁰ http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-165_en.htm

⁶¹ Zob. Motyw 11 Rozporządzenia SRM.

⁶² W skład Jednolitej Rady wchodzi: przewodniczący, czterech dodatkowych członków, przedstawiciel każdego z uczestniczących państw członkowskich, reprezentujący krajowe organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Komisja i EBC wyznaczają po jednym przedstawicielu w charakterze stałego obserwatora.

⁶³ Zob. *Proposal for a Council Implementing Regulation specifying uniform conditions of application of Regulation (EU) No 806/2014 of the European Parliament and of the Council with regard to ex-ante contributions to the Single Resolution Fund*, Brussels, 24.11.2014 ,COM(2014) 710 final ; http://ec.europa.eu/finance/general-policy/docs/banking-union/141124-implementing-regulation_en.pdf

⁶⁴ Dyrektywa 94/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (Dz. U. L 135 z 31.05.1994, s. 5).

⁶⁵ Terminy wypłat środków gwarantowanych będą skracane w trzech etapach: 1) do piętnastu dni roboczych od dnia 1 stycznia 2019 r.; 2) do dziesięciu dni roboczych od dnia 1 stycznia 2021 r. oraz docelowo 3) do siedmiu dni roboczych od dnia 1 stycznia 2024 r.

⁶⁶ Wykorzystanie systemów gwarancji depozytów w kontekście restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji reguluje art. 109 BRRD.

⁶⁷ Europejski Mechanizm Stabilności (*European Stability Mechanism*; ESM) stanowi stały finansowy mechanizm ratunkowy dla strefy euro, mający gwarantować stabilność finansową i spójność strefy euro. Ma charakter odrębnej organizacji międzynarodowej, ustanowionej na podstawie specjalnej umowy międzynarodowej. Został powołany na mocy Traktatu przyjętego przez państwa strefy euro (wszedł w życie 27 października 2012 r.). Z Traktatem tym powiązana jest decyzja Rady Europejskiej 2011/199/UE z 25 marca 2011 r w sprawie uzupełnienia art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu UE o ustęp 3, którego postanowienia tworzą podstawę prawną w prawie pierwotnym UE dla ustanowienia Europejskiego Mechanizmu Stabilności. Szerzej D. Sobczyński, *Ramy prawne tzw. mechanizmu greckiego oraz Europejskiego Mechanizmu Stabilności*, Europejski Przegląd Sądowy 2012, nr 2, s. 25 i n.

Legalność ustanowienia ESM była przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie C-370/12 *Pringle*.

⁶⁸ Przedstawić można zarówno głosy krytyki jak i poparcia dla projektu Unii Bankowej. Zob. *Banking Union for Europe. Risks and Challenges*, T. Beck (red.), CEPR London 2012, *Unia bankowa*, red. M. Zaleska, Difin, Warszawa 2013, P. Stanisławiszyn, *Unia Bankowa - blaski i cienie nowego mechanizmu rynku finansowego*, [w:] *XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym ocena dokonań i wnioski na przyszłość*, red. Z. Ofiarski, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2014, s. 851 i n. Dylematy polityczne związane z projektem unii bankowej, w tym najważniejsze dylematy polskiego członkostwa w Unii bankowej przedstawia T. G. Grosse, *Dylematy unii bankowej*, Centrum Europejskie Natolin, Analiza natolińska 2013, nr 2.

⁶⁹ Podkreślić także należy, że zwłaszcza niedawny kryzys finansowy podważył klasyczną interpretację suwerenności (której elementem jest także suwerenność finansowa) indywidualnych państw rozumianą jednostronnie, która jest uznawana w kontekście funkcjonowania UE za archaiczną i może to prowadzić prostą drogą do podważenia idei europejskiej integracji. Stąd też pojęcie suwerenności musi być zbudowane na nowych podstawach. Szerzej F. W. Scharpf, *Monetary Union, Fiscal Crisis and the Pre-emption of Democracy*, London School of Economics Paper 2011, No. 36, p. 34 – 37, <http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/LEQS/LEQSPaper36.pdf>. Szerzej o suwerenności finansowej w kontekście członkostwa w UE C. Kosikowski, *Problem suwerenności finansowej państwa członkowskiego Unii Europejskiej*, [w:] *Finanse Publiczne i Prawo Finansowe. Realia i perspektywy zmian. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Eugeniuszowi Ruśkowskiemu*, red. L. Etel, M. Tyniewicz, Temida 2, Białystok 2012, s. 96 i n.

ISBN 978-83-64118-80-7