

## Nowa struktura regulacji prawnej bankowych norm ostrożnościowych

**Streszczenie:** W artykule przedstawiono pokrótce analizę dotychczasowego kształtu struktury regulacji prawnej bankowych norm ostrożnościowych. Strukturę tę zbudowano w oparciu o przepisy: ustawy Prawo bankowe, uchwał Komisji Nadzoru Finansowego oraz rekomendacji KNF. Tak ukształtowany model regulacji budził kontrowersje i prowokował spory ze względu na niesprecyzowany charakter prawny uchwał KNF oraz podnoszoną w literaturze sprzeczność przepisów ustawy upoważniających KNF do wydawania aktów prawnych o walorze „powszechnego obowiązywania” z konstytucyjnie określonym zamkniętym katalogiem źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Bodźcem do dokonania zmian w dotychczasowej strukturze regulacji okazał się tzw. pakiet CRD IV/CRR, na który składają się dwa akty prawa unijnego (rozporządzenie i dyrektywa). Wobec konieczności dostosowania do jego postanowień unormowań obowiązujących w polskim porządku prawnym, mocą przepisów ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, zmieniających w znacznej mierze przepisy ustawy Prawo bankowe, wyeliminowano upoważnienia dla KNF do wydawania uchwał oraz zawarto delegacje dla ministra właściwego ds. instytucji finansowych do wydawania rozporządzeń w odnośnym zakresie. Konsekwencją wejścia w życie przepisów tejże ustawy będzie zarówno przyjęcie nowego, wewnętrznie rozbudowanego modelu regulacji prawnej rozpatrywanych norm, jak i wzmocnienie współpracy organów nadzoru nad rynkiem finansowym, funkcjonującym w ramach unijnego rynku wewnętrznego, wobec rozbudowania katalogu aktów prawa unijnego zawierających bankowe normy ostrożnościowe, w tym normy prawnie wiążące, skierowane bezpośrednio do podmiotów działających na rynku finansowym.

**Słowa kluczowe:** normy ostrożnościowe, nowelizacja Prawa bankowego, pakiet CRD IV/CRR, rozporządzenie nr 575/2013, dyrektywa 2013/36, ustawa o nadzorze makroostrożnościowym

### Uwagi wstępne

Kształt, jaki w polskim porządku prawnym nadano strukturze regulacji prawnej bankowych norm ostrożnościowych, był na przestrzeni lat przedmiotem szerokiej dyskusji i sporów w literaturze przedmiotu. W szczególności umiejscowienie tych norm w znacznej mierze w aktach podustawowych budziło kontrowersje, których nie zakończyły kolejne nowelizacje ustawy Prawo bankowe<sup>1</sup> ani innych, relewantnych ustaw, oddziałujące na strukturę regulacji tychże norm.

Do utrzymywania i utrwalenia się owego problematycznego stanu rzeczy przyczyniła się konstrukcyjna złożoność tej regulacji. Wynika ona pośrednio ze specyfiki

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. (tj. Dz.U. z 2015 r., poz. 128), dalej jako pr. bank.

materii bankowych norm ostrożnościowych, tj. parametrów ilościowych oraz wytycznych jakościowych, określających minimalne wymagania dotyczące kondycji finansowej banków, oraz zakres, skalę, tryb i warunki prowadzonej przez nie działalności<sup>2</sup>. Jako kolejną przyczynę tego stanu rzeczy wskazać można brak definicji legalnej pojęcia „bankowe normy ostrożnościowe”, zawartej w akcie prawnym rangi ustawowej, zaliczanym do katalogu źródeł (powszechnie obowiązującego) prawa bankowego. Jako stanowisko utrwalone i często przywoływane w judykaturze warto w tym miejscu przybliżyć pogląd Trybunału Konstytucyjnego, wyrażony w uzasadnieniu wyroku z dnia 29.01.2002 r. (sygn. K 19/01), wedle którego „regulacje ostrożnościowe wobec banków dotyczą różnych aspektów ich funkcjonowania: wymagań kapitałowych, kadrowych i lokalowych przy tworzeniu banków, precyzyjnych wskaźników norm płynności finansowej, pokrycia funduszami własnymi aktywów banku, granic dopuszczalnego ryzyka w działalności kredytowej, stworzenia systemu nadzoru bankowego”<sup>3</sup>. Dodatkowym elementem, utrwalającym konstrukcyjną złożoność regulacji prawnej rozpatrywanych norm jest brak jednolitej, spójnej ich klasyfikacji<sup>4</sup>, co jednak jest wyróżnikiem tych norm inherentnie związanym z ich dynamicznym charakterem.

Niemniej, złożoność regulacji prawnej bankowych norm ostrożnościowych przejawia się głównie w niejednorodnym charakterze prawnym aktów ją tworzących. Wspomniane powyżej czynniki przekładały się bowiem na model dotychczas funkcjonującej regulacji prawnej owych norm i przyczyniały się do ich rozproszenia w aktach różnych kategorii, o niejednorodnym charakterze prawnym oraz o zróżnicowanej mocy prawnej i stopniu związania adresatów ich treścią. Stąd, jako instytucja prawa bankowego, bankowe normy ostrożnościowe tworzyły złożoną strukturę.

Główny filar regulacji prawnej bankowych norm ostrożnościowych stanowią przepisy ustawy pr. bank. Poszczególne bankowe normy ostrożnościowe rozmieszczono w niej w kilku rozdziałach poświęconych konkretnym aspektom funkcjonowania banków<sup>5</sup>, przy czym szczególnie istotny z punktu widzenia rozpatrywanych norm jest rozdział 10 zatytułowany „Fundusze własne, kapitał wewnętrzny i gospodarka finansowa banków” (art. 126–130).

---

<sup>2</sup> D. Daniluk, *Regulacje i nadzór bankowy w Polsce*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 1996, s. 74.

<sup>3</sup> Wyrok z dnia 29.01.2002 r. (sygn. K 19/01), opublikowany w OTK-A ZU 2002, nr 1, poz. 1.

<sup>4</sup> Obszerną kompilację prezentowanych w literaturze przedmiotu klasyfikacji i katalogów tychże norm zawarto w M. Olszak, *Bankowe normy ostrożnościowe*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2011, s. 58–75.

<sup>5</sup> Przepisy te zawarto m.in. w rozdziale 1 „Przepisy ogólne” (art. 6a–6d, 8–10), rozdziale 5 „Kredyty i pożyczki pieniężne oraz zasady koncentracji zaangażowań” (art. 70–71, 79–79c), rozdziale 8 „Szczególne obowiązki i uprawnienia banków” (art. 92a).

Jednakże w niektórych przepisach, odnoszących się do zasad ostrożnego działania banków, ze względu na ich wysoce specjalistyczny i techniczny charakter, zawarte były dotychczas delegacje ustawowe skierowane do Komisji Nadzoru Finansowego (dalej jako KNF) do wydania szeregu aktów wykonawczych, których przepisy miały precyzować odnośne unormowania ustawowe bądź kreować w określonym w delegacji zakresie bardziej szczegółowe normy ostrożnościowe. Realizacja owych uprawnień przez KNF następowała w formie wydawanych przez nią aktów podustawowych, tj.:

- uchwał – poprzez które KNF mogła w wyznaczonym zakresie określić wiążące względem banków normy ostrożnościowe<sup>6</sup>, oraz
- niewiążących rekomendacji – niewładczych form działania KNF, dotyczących „dobrych praktyk ostrożnego i stabilnego zarządzania bankami”<sup>7</sup>.

W konsekwencji stosowania tak ukształtowanej, trójpoziomowej struktury regulacji prawnej bankowych norm ostrożnościowych, podstawowe znaczenie wśród źródeł rozpatrywanych norm przypisywano uchwałom KNF, w których umieszczono większość spośród adresowanych do banków zasad ostrożnego działania. Natomiast rekomendacje KNF uznawano za element dopełniający i spinający dotychczasową strukturę regulacji tychże norm.

## Rozwiązania przyjęte w unijnym pakiecie CRD IV/CRR

Wobec zapoczątkowanego w 2007 r. w Stanach Zjednoczonych światowego kryzysu finansowego na forum UE podjęto szereg działań zmierzających do przywrócenia

---

<sup>6</sup> Zamieszczanie bankowych norm ostrożnościowych, którym nadano przymiot „wiążących” (art. 137 pkt 3 pr. bank., art. 128 ust. 8 pr. bank.), w przepisach aktów podustawowych – uchwałach KNF nie znajduje uzasadnienia na gruncie ustanowionego w art. 87 ust. 1 Konstytucji RP (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) zamkniętego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Niejasności w kwestii charakteru prawnego uchwał KNF nie wyeliminowała w pełni koncepcja szerokiego rozumienia pojęcia „podległość organizacyjna”, zaprezentowana przez TK w uzasadnieniu prawnym wyroku z dnia 28.06.2000 r. (sygn. K 25/99; opublikowano w OTK ZU 2000, nr 5, poz. 141 oraz Dz. U. z 2000 r. Nr 53, poz. 648), a poddana krytyce w literaturze przedmiotu, o czym szerzej w E. Fojcik-Mastalska, *Podstawowe źródła prawa bankowego po nowelizacji*, „Prawo Bankowe” 2002, nr 4, s. 52. W rezultacie wskazywano, iż przepisy pr. bank. zawierające upoważnienia dla KNF do wydania aktów wykonawczych, którym przydano walor „powszechnego obowiązywania”, należy uznać za sprzeczne z art. 87 ust. 1 Konstytucji, o czym szerzej w E. Rutkowska-Tomaszewska, *Charakter prawny uchwał Komisji Nadzoru Finansowego (norm ostrożnościowych)*, [w:] E. Fojcik-Mastalska (red.), *Prawo bankowe*, Wrocław 2009, s. 153–154. Stąd w literaturze przedmiotu prezentowano postulaty zmian w strukturze regulacji prawnej bankowych norm ostrożnościowych, zalecając rezygnację z delegacji do wydawania uchwał przez KNF na rzecz delegacji do wydawania rozporządzeń przez upoważniony konstytucyjny organ, o czym szerzej L. Góral, *Nadzór bankowy*, [w:] E. Fojcik-Mastalska (red.), *Prawo bankowe. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 687.

<sup>7</sup> Art. 137 pkt 5 pr. bank., obowiązujący od dnia 01.05.2004 r.

stabilności i wzmocnienia jednolitego rynku finansowego, działającego w ramach unijnego rynku wewnętrznego<sup>8</sup>.

W odniesieniu do materii bankowych norm ostrożnościowych zasadniczym rezultatem owych działań było przyjęcie tzw. pakietu CRD IV/CRR, który współtworzą dwa akty ustawodawcze unijnego prawa pochodnego:

- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (ang. *Capital Requirements Regulation*, dalej jako rozporządzenie CRR)<sup>9</sup>, oraz
- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (ang. *Capital Requirements Directive IV*, dalej jako dyrektywa CRD IV)<sup>10</sup>.

Ze względu na rozdzielenie normowanej materii w dwóch aktach jako źródło bankowych norm ostrożnościowych kluczowe znaczenie ma rozporządzenie CRR. Niemniej w preambułach tych aktów podkreśla się, że oba akty (jako ramowe) należy interpretować wspólnie, gdyż powinny łącznie stanowić ramy prawne regulujące działalność bankową, ramy nadzoru oraz zasady ostrożnościowe dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych.

Ponadto, nacisk kładzie się na obronę w pakiecie CRD IV/CRR metodę harmonizacji krajowych porządków prawnych państw członkowskich UE w obrębie jednolitego rynku finansowego UE, zwłaszcza sektora bankowego. Wobec ujawniających się dotychczas rozbieżności i niespójności w przepisach krajowych państw członkowskich, które skutkowały powstawaniem barier handlowych, zakłóceń konkurencji oraz skłaniały adresatów norm ostrożnościowych do arbitrażu regulacyjnego, zrezygnowano ze stosowanej dotychczas jako zasada minimalnej harmonizacji na rzecz harmonizacji maksymalnej<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Kierunek tych działań wyznaczono w oparciu o zalecenia zawarte w raporcie końcowym Grupy wysokiego szczebla pod przewodnictwem Jacques'a de Larosière'a, który to raport opublikowano dnia 25.02.2009 r. a przygotowano na zlecenie Komisji Europejskiej (dalej jako KE), źródło: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/docs/de\\_larosiere\\_report\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_pl.pdf), dostęp 10.11.2015.

<sup>9</sup> Dz. Urz. UE L 176 z dnia 27.06.2013 r., s. 1.

<sup>10</sup> Dz. Urz. UE L 176 z dnia 27.06.2013 r., s. 338. Określenie „CRD IV” odzwierciedla stopniowe ewoluowanie regulacji prawnej objętej przepisami dyrektywy materii (dyrektywę „CRD III” opublikowano w Dz. Urz. UE L 329 z dnia 14.12.2010 r., s. 3, dyrektywę „CRD II” opublikowano w Dz. Urz. UE L 302 z dnia 17.11.2009 r., s. 97, dyrektywę CRD opublikowano w Dz. Urz. UE L 177 z dnia 30.06.2006 r., s. 1). Oba akty prawne składające się na pakiet CRD IV/CRR weszły w życie z dniem 01.01.2014 r.

<sup>11</sup> Zob. pkt 8–9 oraz 11–12 Preambuły rozporządzenia CRR.

W kontekście bankowych norm ostrożnościowych zmiana ta urzeczywistnia się przede wszystkim poprzez przeniesienie trzonu regulacji z dyrektywy – aktu dwustopniowego, tj. wymagającego implementacji do krajowych porządków prawnych, wiążącego adresatów (państwa członkowskie UE) w odniesieniu do rezultatu, który ma zostać osiągnięty, przy jednoczesnym pozostawieniu im swobody wyboru formy i środków, co służyć ma zbliżeniu ustawodawstw krajowych (art. 288 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu UE)<sup>12</sup> – do rozporządzenia – aktu jednostopniowego (niewymagającego implementacji) o charakterze ogólnym (abstrakcyjnym i generalnym), wiążącego w całości i bezpośrednio, przez co staje się on integralną częścią krajowych porządków prawnych, czego efektem jest unifikacja prawa na obszarze UE w zakresie objętym jego regulacją (art. 288 ust. 2 TFUE)<sup>13</sup>.

W konsekwencji, swoistym *novum* wynikającym z rozwiązań przyjętych w drodze pakietu CRD IV/CRR jest wyniesienie rozporządzenia do roli zasadniczego źródła bankowych norm ostrożnościowych, przy jednoczesnym zachowaniu dyrektywy w unijnej strukturze regulacji rozpatrywanych norm jako istotnego źródła tych norm.

Regulacje zawarte w przywołanych powyżej aktach ramowych pakietu CRD IV/CRR są uszczegóławiane i precyzowane w aktach nieustawodawczych, tj.:

- w wiążących regulacyjnych standardach technicznych – wydawanych w formie aktu delegowanego, których przedmiotem jest uzupełnienie lub zmiana niektórych, innych niż istotne, postanowień aktu ustawodawczego (art. 290 TFUE), oraz
- w wiążących wykonawczych standardach technicznych – wydawanych w formie aktu wykonawczego, jeżeli konieczne jest zapewnienie jednolitych warunków wykonywania aktów (ustawodawczych) prawnie wiążących UE (art. 291 TFUE)<sup>14</sup>.

Kompetencje do wydawania standardów technicznych przyznano KE<sup>15</sup>, która wydaje je w formie rozporządzeń lub decyzji<sup>16</sup>. Jednakże ze względu na specyfikę i złożoność normowanej w nich materii, w szczególności bankowych norm ostrożnościowych,

<sup>12</sup> Dz. Urz. UE C 83 z dnia 30.03.2010 r., s. 49 (dalej jako TFUE). Zob. A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2008, s. 136–151.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> Wykaz przyjętych i opublikowanych standardów technicznych jest dostępny na stronie KE pod adresem: [http://ec.europa.eu/finance/bank/regcapital/acts/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/finance/bank/regcapital/acts/index_en.htm); dostęp 10.11.2015; ponadto są one publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

<sup>15</sup> Zgodnie z art. 10 ust. 4 oraz art. 16 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 24.11.2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), zmiany decyzji nr 716/2009/WE oraz uchylecia decyzji Komisji 2009/78/WE (Dz. Urz. UE L 331 z dnia 15.12.2010 r., s. 12).

<sup>16</sup> Decyzja jest aktem prawnie wiążącym w całości, a jeśli wskazuje się w niej adresatów, jest ona prawnie wiążąca tylko dla nich (art. 288 ust. 4 TFUE).

opracowywanie i przedkładanie KE projektów tych aktów powierzono Europejskiemu Urzędowi Nadzoru Bankowego (dalej jako EBA) jako organowi dysponującemu wysoko wykwalifikowanym zapleczem eksperckim.

Jak wskazuje się w preambułach obu aktów ramowych, wiążące regulacyjne i wykonawcze standardy techniczne, jako źródła bankowych norm ostrożnościowych, służyć mają konwergencji krajowych praktyk nadzorczych, a także przyczyniać się do spójnej harmonizacji przepisów oraz jednakowego ich stosowania, dzięki czemu urzeczywistniony zostanie postulat stworzenia jednolitego zbioru przepisów dotyczących usług finansowych (*single rulebook*). W rezultacie mają zostać ukształtowane jednolite ramy ostrożnościowe europejskiego rynku finansowego, zapewniające równe warunki konkurencji na tym rynku (*level playing field*) oraz właściwą ochronę deponentów, inwestorów i konsumentów aktywnych na rynku. Stąd akty te stanowią niezwykle ważny element unijnej struktury regulacji bankowych norm ostrożnościowych.

Natomiast, jako pomocnicze i uzupełniające źródła rozpatrywanych norm ostrożnościowych postrzegać można akty prawnie niewiążące, tj.:

- wytyczne i zalecenia wydawane przez EBA, jak również przez pozostałe europejskie sektorowe urzędy nadzoru, a dotyczące zagadnień nieobjętych treścią standardów technicznych,
- ostrzeżenia oraz zalecenia, o charakterze ogólnym albo szczegółowym, wydawane przez Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego (dalej jako ESRB)<sup>17</sup>.

Wytyczne i zalecenia EBA mają na celu wzmocnienie spójności i skuteczności stosowanych praktyk nadzorczych oraz usprawnienie wdrożenia prawa wspólnotowego do krajowych porządków prawnych, przez co odgrywają również istotną rolę w tworzeniu wspomnianego jednolitego zbioru przepisów (*single rulebook*). Adresatami tych aktów są właściwe krajowe organy nadzoru lub instytucje finansowe, które zobowiązane są dołożyć wszelkich starań, aby stosować się do wskazówek tam zawartych, przy czym wobec organów nadzoru wprowadzono mechanizm „zastosuj albo uzasadnij” (*comply or explain*)<sup>18</sup>, umożliwiający wywieranie presji w celu skłonienia ich do stosowania wytycznych i zaleceń.

---

<sup>17</sup> W efekcie wykonania zaleceń raportu Grupy Larosière’a utworzono dwufilarowy model nadzoru nad jednolitym rynkiem finansowym UE, oparty na filarze mikroostrożnościowym – Europejskim Systemie Nadzoru Finansowego (dalej jako ESFS), który współtworzą 3 sektorowe europejskie urzędy nadzoru: Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EBA), Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA), Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Rynku Papierów Wartościowych (ESMA), Wspólny Komitet Europejskich Urzędów Nadzoru, organy nadzoru państw członkowskich UE oraz Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (ESRB), która stanowi zarazem filar makroostrożnościowy nadzoru.

<sup>18</sup> Art. 16 ust. 1–3 rozporządzenia, przywołanego w przypisie nr 15.

Natomiast ostrzeżenia i zalecenia wydawane przez ESRB odnoszą się zasadniczo do kwestii ryzyka systemowego, którego monitorowanie, ocena oraz przeciwdziałanie jego negatywnym skutkom to zadania ESRB, nakierowane na zwiększenie odporności systemu finansowego na wstrząsy. W przypadku zidentyfikowania znaczącego ryzyka zagrażającego realizacji tego celu ESRB wydaje powyższe akty w sprawie podjęcia właściwych działań zaradczych, kierując je do całej UE lub do co najmniej jednego państwa członkowskiego, europejskiego sektorowego urzędu nadzoru, krajowego organu nadzoru<sup>19</sup>.

W kontekście unijnej struktury regulacji prawnej bankowych norm ostrożnościowych przyjęcie pakietu CRD IV/CRR spowodowało znaczące przekształcenia tej struktury. Kładąc nacisk na spójność, przejrzystość, a zarazem elastyczność wprowadzonych rozwiązań, stworzono 3-poziomą strukturę regulacji, opartą w głównej mierze na akcie (jednolicie) bezpośrednio stosowanym we wszystkich państwach członkowskich UE oraz na zasadzie harmonizacji maksymalnej. Ponadto, aby zintensyfikować ujednolicenie praktyk nadzorczych oraz właściwe wdrożenie przepisów pakietu do krajowych porządków prawnych, przystąpiono do realizacji koncepcji jednolitego zbioru przepisów w odniesieniu do europejskiego rynku finansowego, czemu służyć mają w głównej mierze nowe źródła bankowych norm ostrożnościowych – prawnie wiążące (regulacyjne i wykonawcze) standardy techniczne, a także prawnie niewiążące wytyczne i zalecenia organów ESFS.

## **Nowy model krajowej struktury regulacji prawnej bankowych norm ostrożnościowych**

Wobec przyjęcia pakietu CRD IV/CRR polski ustawodawca zobowiązany był dostosować przepisy polskiego prawa do postanowień nowych aktów prawa unijnego. Dla tego też w Ministerstwie Finansów podjęto prace nad opracowaniem projektu ustawy nowelizującej dotychczasowe brzmienie przepisów pr. bank., w których wyniku przedłożono finalny projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo bankowe, ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw z dnia 15 kwietnia 2015 r. (dalej jako projekt nowelizacji)<sup>20</sup>. Projekt ten rozpatrywano w izbach Parlamentu wspólnie z projektem ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym

---

<sup>19</sup> Art. 16 i 17 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010 z dnia 24.11.2010 r. w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (Dz. Urz. UE L 331 z dnia 15.12.2010 r., s. 1). Również w odniesieniu do stosowania tych aktów przyjęto mechanizm „działaj albo uzasadnij” (*act or explain*).

<sup>20</sup> Projekt ustawy nowelizującej z dnia 15.04.2015 r. dostępny jest na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji pod adresem: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/216475/216514/216515/dokument159239.pdf>, dostęp 10.11.2015.

i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, skutkiem czego oba projekty, uchwalone dnia 5 sierpnia 2015 r., ogłoszono w Dzienniku Ustaw jako jedną ustawę pod tymże tytułem (dalej jako u.n.m.z.k.)<sup>21</sup>.

Pod kątem struktury regulacji bankowych norm ostrożnościowych, wśród zmian pr. bank. dokonanych mocą przepisów u.n.m.z.k. podkreślenia wymaga przede wszystkim sposób dostosowania przepisów pr. bank. do rozwiązań wprowadzonych w rozporządzeniu CRR – akcie bezpośrednio stosowanym w krajowych porządkach prawnych państw członkowskich UE. Mianowicie, w u.n.m.z.k. zawarto liczne odesłania do przepisów rozporządzenia CRR, co przejawia się szczególnie wyraźnie w nowym brzmieniu przepisów przywołanego wcześniej rozdziału 10 pr. bank., zatytułowanego „Fundusze własne, kapitał wewnętrzny i gospodarka finansowa banków” (art. 126–130). Poprzez dokonaną nowelizację z przepisów tego rozdziału usunięto dotychczasowe definicje: funduszy własnych, podstawowych, uzupełniających oraz miarę współczynnika wypłacalności, zastępując te unormowania licznymi odesłaniami do konkretnych przepisów rozporządzenia CRR. Włączenie w taki sposób przepisów owego rozporządzenia do pr. bank. dodatkowo uwypukla nowe brzmienie art. 133 ust. 1 pkt 2 pr. bank., wedle którego celem nadzoru jest zapewnienie zgodności działania banków z przepisami pr. bank., rozporządzenia CRR, ustawy o NBP, statutem oraz decyzją o wydaniu zezwolenia na utworzenie banku<sup>22</sup>.

W odniesieniu do modelu regulacji prawnej bankowych norm ostrożnościowych, równie istotną kwestią jest konieczność prawidłowego wskazania w przepisach prawa krajowego „organu właściwego” w rozumieniu dyrektywy CRD oraz rozporządzenia CRR<sup>23</sup>. Termin „organ właściwy” zdefiniowano jako organ lub podmiot publiczny oficjalnie uznany, upoważniony do sprawowania nadzoru nad instytucjami finansowymi, w ramach systemu nadzorczego funkcjonującego w danym państwie<sup>24</sup>, a któremu w aktach pakietu CRD IV/CRR przyznano upoważnienia do unormowania wybranych zagadnień, wymogów szczegółowych w przepisach prawa krajowego.

Mając na uwadze uwarunkowania systemowe oraz ustrojowe, ukształtowane w polskim porządku prawnym – zamknięty katalog źródeł powszechnie obowiązującego prawa oraz zamknięty katalog organów mogących wydawać akty prawa powszechnie obowiązującego, a także wyrażony w art. 92 ust. 2 Konstytucji zakaz subdelegacji – wykluczające możliwość stanowienia takich aktów przez KNF, w u.n.m.z.k. przyjęto specyficzne rozwiązanie. Ponieważ to KNF wyznaczono co do zasady jako organ właściwy,

<sup>21</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 1513. Większość przepisów ustawy weszła w życie z dniem 01.11.2015 r.

<sup>22</sup> Art. 68 pkt 50 u.n.m.z.k.

<sup>23</sup> Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 15.04.2015 r., s. 3, dokument dostępny pod adresem: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/216475/216514/216515/dokument159240.pdf>, dostęp 10.11.2015.

<sup>24</sup> Art. 4 ust. 1 pkt 40 rozporządzenia CRR oraz art. 3 ust. 1 pkt 36 dyrektywy CRD IV.



dlatego to Komisji przyznano uprawnienia do działania w wypadkach, w których jako instrument wykonywania określonej kompetencji wskazano akt stosowania prawa bądź akt generalny o charakterze niewładcym. Jednakże z zakresu jej kompetencji wydzielono obszar kompetencji prawodawczych, dotyczących stanowienia podustawowych aktów normatywnych (prawnie wiążących), i w tym zakresie uprawnienia organu właściwego przyznano każdorazowo ministrowi kierującemu działem administracji rządowej – ministrowi właściwemu ds. instytucji finansowych (dalej jako minister właściwy), który będzie je realizować wydając rozporządzenia<sup>25</sup>. Niemniej, aby zapewnić możliwie najpełniejszą realizację rozwiązań przyjętych w pakiecie CRD IV/CRR w ramach ustrojowych polskiego porządku prawnego, w u.n.m.z.k. przewidziano mechanizm współdziałania KNF z ministrem właściwym przy wydawaniu tychże aktów podustawowych poprzez przedkładanie opinii, poprzedzających wydanie wyszczególnionych rozporządzeń<sup>26</sup>.

W konsekwencji z pr. bank. wyeliminowano przepisy zawierające upoważnienia KNF do wydawania uchwał o walorze „powszechnego obowiązywania”<sup>27</sup> na rzecz wprowadzanych przepisami u.n.m.z.k. delegacji do wydania rozporządzeń przez ministra właściwego ds. instytucji finansowych. Zakres przedmiotowy tychże delegacji, przy których formułowaniu także posłużono się na ogół odesłaniami do konkretnych przepisów rozporządzenia CRR, jest w pewnym stopniu zbieżny z zakresem uchylonych upoważnień dla KNF, ale odnosi się także do nowych rozwiązań i instytucji, wprowadzonych postanowieniami unijnego pakietu. Stąd w rozporządzeniach, wydanych na podstawie delegacji przez ministra właściwego, zamieszczony zostanie zbiór bankowych norm ostrożnościowych dopełniający unormowania ustawowe oraz zawarte w aktach prawa UE.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że w myśl postanowień aktów pakietu CRD IV/CRR i wobec wspomnianego postulatu utworzenia jednolitego zbioru przepisów (*single rulebook*), przepisy krajowe państw członkowskich UE, do których wydania upoważniono właściwe organy, mają co do zasady dotyczyć materii nieunormowanej przepisami aktów prawa unijnego. W przypadku zaś pojawienia się przepisów krajowych regulujących odmiennie zagadnienie unormowane w przepisach aktu prawa unijnego, zgodnie z zasadą prymatu prawa UE<sup>28</sup> te właśnie przepisy znajdą zastosowanie.

Uchylenie upoważnień kierowanych do KNF do wydawania uchwał wiąże się z uchyleniem większości tychże aktów podjętych dotąd przez Komisję. Jednakże, w celu

<sup>25</sup> Zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22.09.2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów (Dz.U. z 2014 r., poz. 1256) działem administracji rządowej – instytucje finansowe – kieruje Minister Finansów.

<sup>26</sup> Zob. art. 68 pkt 45 lit. i u.n.m.z.k.

<sup>27</sup> Zob. art. 68 pkt 45 lit. j oraz pkt 53 lit. a u.n.m.z.k.

<sup>28</sup> Szerzej o tej zasadzie w: S. Biernat, *Zasada pierwszeństwa prawa unijnego po Traktacie z Lizbony*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2011, t. XXV, s. 47-61.

zapewnienia ciągłości regulacji – uniknięcia ewentualnej luki regulacyjnej, mogącej się ujawnić w związku z uchynieniem uchwał KNF, a przed wydaniem przewidzianych w delegacjach rozporządzeń – w u.n.m.z.k. zawarto szereg przepisów przejściowych<sup>29</sup>, w myśl których wymienione tam przepisy pr. bank., zawierające upoważnienia dla KNF, zachowują moc w dotychczas obowiązującym brzmieniu do czasu wydania przepisów wykonawczych na podstawie delegacji ustawowych w brzmieniu nadanym im w u.n.m.z.k.

W odniesieniu do skonstruowanej w u.n.m.z.k. struktury regulacji prawnej bankowych norm ostrożnościowych należy również podkreślić, iż w ustawie tej zachowano upoważnienie kierowane do KNF do wydawania rekomendacji dotyczących dobrych praktyk ostrożnego i stabilnego zarządzania bankami<sup>30</sup>, co koreluje z założeniem przyznania KNF, jako organowi właściwemu, kompetencji do wydawania aktów generalnych o charakterze niewładczym. Zmiany wprowadzone poprzez przepisy u.n.m.z.k. nie spowodują więc wyeliminowania wydanych dotychczas przez KNF rekomendacji, podobnie jak nie wpłyną na ich prawnie niewiążący charakter, niemniej znaczna część zawartych w nich wskazówek i wytycznych, dotyczących zagadnień unormowanych (odmiennie) w aktach prawnie wiążących – krajowych bądź unijnych – ulegnie dezaktualizacji. Oznacza to, iż od chwili wejścia w życie zmian pr. bank., dokonanych na mocy przepisów u.n.m.z.k., rekomendacje KNF stają się podstawowym instrumentem realizacji przez Komisję funkcji regulacyjnej.

Mając na uwadze zaprezentowane pokrótce zmiany w modelu regulacji bankowych norm ostrożnościowych, będące rezultatem wejścia w życie przepisów u.n.m.z.k., należy zaakcentować dostosowanie katalogu źródeł rozpatrywanych norm do uwarunkowań systemowych oraz ustrojowych, funkcjonujących w polskim porządku prawnym. Efektem kształtowania nowej (krajowej) struktury regulacji prawnej owych norm w oparciu o ustawę pr. bank., rozporządzenia ministra kierującego działem administracji rządowej – instytucje finansowe – oraz rekomendacje KNF jest dostosowanie tej struktury do konstytucyjnego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego i osadzenie jej w obowiązujących ramach ustrojowych, przy jednoczesnym respektowaniu ograniczeń z tych ram wynikających. Tym samym wypełnione zostały postulaty przekształcenia dotychczasowego modelu regulacji prawnej rozpatrywanych norm.

---

<sup>29</sup> Art. 94 u.n.m.z.k.

<sup>30</sup> Art. 68 pkt 53 u.n.m.z.k. zmieniający dotychczasowe brzmienie art. 137 pr. bank.

## Podsumowanie

W odpowiedzi na wyzwania, przed jakimi w obliczu światowego kryzysu finansowego stanęli prawodawcy (krajowi i międzynarodowi) oraz organy nadzorcze rynku finansowego, na poziomie UE opracowano pakiet CRD IV/CRR, mający na celu udoskonalenie ram prawnych jego funkcjonowania – m.in. norm ostrożnościowych – co w efekcie ma się przyczynić do przywrócenia i wzmocnienia stabilności rynku finansowego.

W kontekście struktury regulacji prawnej bankowych norm ostrożnościowych swoiste *novum*, wprowadzone poprzez unormowania zawarte w tymże pakiecie, stanowi przyjęcie metody harmonizacji maksymalnej jako zasady i wynikające stąd przesunięcie punktu ciężkości w unijnej strukturze regulacji rozpatrywanych norm z dyrektyw na rzecz rozporządzenia – aktu wiążącego w całości i stosowanego bezpośrednio w krajowych porządkach prawnych państw członkowskich UE. Te przeobrażenia w unijnej strukturze regulacji norm ostrożnościowych służyć mają urzeczywistnieniu koncepcji utworzenia jednolitego zbioru przepisów dotyczących usług finansowych (*single rule-book*), z czym wiąże się wprowadzenie do unijnego katalogu źródeł norm ostrożnościowych nowych rodzajów aktów – wiążących standardów technicznych, wydawanych w formie aktów delegowanych bądź wykonawczych, a także aktów o charakterze niewiążącym (wytycznych i zaleceń europejskich organów nadzoru, zaleceń i ostrzeżeń ESRB) – jako instrumentów zapewniających elastyczność regulacji, spójność wdrożenia i stosowania rozpatrywanych norm oraz konwergencję krajowych praktyk nadzorczych w obrębie jednolitego rynku finansowego UE. Konsekwencją tych przeobrażeń jest rozbudowanie unijnej struktury regulacji bankowych norm ostrożnościowych jak również samej materii regulowanej poprzez te normy.

Przyjęcie pakietu CRD IV/CRR i wynikający stąd obowiązek dostosowania do jego postanowień unormowań obowiązujących w polskim porządku prawnym ma niebagatelny wpływ na ukształtowaną w tym porządku strukturę regulacji prawnej rozpatrywanych norm.

Dotychczasowy model tej struktury, oparty na ustawie pr. bank. jako jej rdzeniu, ale w przeważającym stopniu tworzony przez uchwały KNF jako główne źródła bankowych norm ostrożnościowych, a dopełniany przez prawnie niewiążące rekomendacje KNF, był przedmiotem szerokiej dyskusji i sporów co do jego zgodności z zakreślonymi konstytucyjnie ramami prawnoustrojowymi, dlatego też wysuwano postulaty zmian tak ukształtowanej struktury regulacji.

Postulaty te właśnie zostały spełnione, bowiem poprzez przepisy ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, uchwalonej w celu wdrożenia do polskiego porządku prawnego postanowień pakietu CRD IV/CRR, wyeliminowano z pr. bank. upoważnienia KNF

do wydawania uchwał. Uprawnienia w przedmiocie stanowienia aktów podustawowych, wykonawczych względem przepisów pr. bank., przyznano ministrowi kierującemu działem administracji rządowej – ministrowi właściwemu ds. instytucji finansowych, który będzie je realizować w formie rozporządzeń. Niemniej jednak zachowano uprawnienie KNF do wydawania prawnie niewiążących rekomendacji. Zaletą takiego rozwiązania jest usunięcie wątpliwości w kwestii zgodności z Konstytucją przepisów zawierających upoważnienia KNF do formułowania wiążących bankowych norm ostrożnościowych w uchwałach oraz dostosowanie struktury regulacji do obowiązujących, konstytucyjnych ram ustrojowo-prawnych.

Ponadto, ze względu na przeobrażenia unijnej struktury regulacji bankowych norm ostrożnościowych, w nowym (krajowym) modelu regulacji prawnej rozpatrywanych norm ustawa pr. bank. nie będzie samoistnym trzonem tej regulacji, gdyż poprzez zawarcie w jej przepisach licznych odesłań do postanowień rozporządzenia CRR ten właśnie akt prawny pełnić będzie rolę podstawowego źródła bankowych norm ostrożnościowych. Co więcej, zdecydowanie większy nacisk położono na zgodność wprowadzanych do polskiego porządku prawnego norm ostrożnościowych z unormowaniami zawartymi w aktach prawa unijnego.

Efektom wejścia w życie znowelizowanych przepisów pr. bank. jest zatem ukształtowanie nowej, wielopłaszczyznowej i wewnętrznie rozbudowanej struktury regulacji prawnej bankowych norm ostrożnościowych, w której obok wiążących krajowych źródeł tych norm – ustawy pr. bank. oraz rozporządzeń – równolegle mają zastosowanie normy ostrożnościowe formułowane w wiążących aktach prawa UE: rozporządzeniu CRR, dyrektywie CRD IV oraz (regulacyjnych, a także wykonawczych) standardach technicznych; dopełnieniem tej struktury są źródła rozpatrywanych norm o charakterze prawnie niewiążącym, tworzone zarówno na szczeblu unijnym jak i krajowym. Takie ukształtowanie modelu regulacji bankowych norm ostrożnościowych będzie wymagało zintensyfikowania współpracy oraz koordynacji działań unijnego organu nadzoru bankowego oraz jego krajowych odpowiedników i pozostałych podmiotów zaangażowanych w proces kreowania rozpatrywanych norm i nadzoru nad ich stosowaniem przez ich adresatów. Dla tych ostatnich natomiast będzie to oznaczać konieczność zaadaptowania nowych metod monitorowania zmian w zakresie obowiązujących norm ostrożnościowych oraz udoskonalenia narzędzi służących zapewnieniu ich właściwego stosowania (*compliance*).

Jednakże wobec ujawniających się mankamentów rozwiązań przyjętych w aktach unijnego pakietu nie można wykluczyć kolejnych modyfikacji nowo ukształtowanej struktury regulacji prawnej bankowych norm ostrożnościowych, a z pewnością należy oczekiwać zmian co do samej materii w nich regulowanej.

## Bibliografia

### Literatura

- Biernat S., *Zasada pierwszeństwa prawa unijnego po Traktacie z Lizbony*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2011, t. XXV.
- Daniluk D., *Regulacje i nadzór bankowy w Polsce*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 1996.
- Fojcik-Mastalska E., *Podstawowe źródła prawa bankowego po nowelizacji*, „Prawo Bankowe” 2002, nr 4.
- Góral L., *Nadzór bankowy*, [w:] E. Fojcik-Mastalska (red.), *Prawo bankowe. Komentarz*, Lexis-Nexis, Warszawa 2007.
- Jurkowska-Zeidler A., *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2008.
- Olszak M., *Bankowe normy ostrożnościowe*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2011.
- Rutkowska-Tomaszewska E., *Charakter prawny uchwał Komisji Nadzoru Finansowego (norm ostrożnościowych)*, [w:] E. Fojcik-Mastalska (red.), *Prawo bankowe*, Wrocław 2009.

### Źródła

#### Akty prawne

- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 83 z dnia 30 marca 2010 r., s. 49).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz. Urz. UE L 176 z dnia 27 czerwca 2013 r., s. 338).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz. Urz. UE L 176 z dnia 27 czerwca 2013 r., s. 1).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (Dz. Urz. UE L 331 z dnia 15 grudnia 2010 r., s. 2).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru

Bankowego), zmiany decyzji nr 716/2009/WE oraz uchylecia decyzji Komisji 2009/78/WE (Dz. Urz. UE L 331 z dnia 15 grudnia 2010 r.).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (Dz.U. z 2015 r., poz. 1513).

Ustawa z dnia z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (tj. Dz.U. z 2015 r., poz. 128).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów (Dz.U. z 2014 r., poz. 1256).

### **Orzecznictwo**

Wyrok TK z dnia 29.01.2002 r., sygn. K 19/01, OTK-A ZU 2002, nr 1, poz. 1.

Wyrok TK z dnia 28.06.2000r., sygn. K 25/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 141.

### **Internet**

Projekt z dnia 15 kwietnia 2015 r. ustawy o zmianie ustawy – Prawo bankowe, ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw, źródło: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/216475/216514/216515/dokument159239.pdf> [dostęp 10.11.2015].

Raport Grupy wysokiego szczebla ds. nadzoru finansowego w UE (High-Level Group on Financial Supervision in the EU) pod przewodnictwem Jacques'a de Larosièrè'a, Bruksela, 25 lutego 2009, źródło: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/docs/de\\_larosiere\\_report\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_pl.pdf), [dostęp 10.11.2015].

Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 15 kwietnia 2015 r., źródło: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/216475/216514/216515/dokument159240.pdf>, [dostęp 10.11.2015].

## **The new legal framework for banking prudential regulation**

**Summary:** This paper analyses the legal framework for banking prudential regulation, i.e. the catalogue of legal acts (sources) in which banking prudential requirements are included. Its previous model had encompassed three main sources of banking prudential regulation: the statute: Banking Law, resolutions of Financial Supervision Commission and legally nonbinding, supervisory recommendations of the aforementioned Commission. It had provoked disputes and controversy over its conformity with a constitutionally determined range of binding legal acts of general application and resulted in articulating proposals of relevant changes to that structure. Meanwhile, in response to the global financial crisis, the European Union adopted so-called “CRD IV/CRR package” aiming at restoring the stability and strengthening the resilience of the single EU financial market, especially banking sector. One of the measures to reach that goal, introduced by the provisions of the Capital Requirements Directive IV (CRD IV) and the Capital Requirements Regulation (CRR), which together constitute a legislative package, is a reform of the EU legal framework for prudential requirements for credit institutions and investment firms. Due to the maximum harmonization, established as the new rule, and the concept of creating uniform set of prudential requirements (*single rulebook*), the core requirements are comprised in regulation (CRR), whereas reshaped EU legal framework has been enlarged by new types of binding legal acts (sources): regulatory

and implementing technical standards, accompanied by nonbinding guidelines and recommendations issued by EBA as well as warnings and recommendations issued by ESRB. Adoption of the package provided a stimulus to enactment of an amendment to the statute: Banking Law. Under the provisions of the amended statute, changes to the legal framework for banking prudential regulation result in eliminating from that catalogue the resolutions of Financial Supervision Commission, conferring the power to adopt pertinent regulations on the Minister of Finance and ensuring the effective application of EU legislation. The new model of national legal framework for banking prudential regulation complies with constitutionally determined range of binding legal acts of general application and shall facilitate the convergence of regulatory framework and supervisory policies within the single EU financial market.

