

## **NORMY OSTROŻNOŚCIOWE JAKO GWARANCJA STABILNOŚCI SYSTEMU BANKOWEGO W PRAWIE UNII EUROPEJSKIEJ**

### **Wstęp**

Tematem opracowania są normy ostrożnościowe, które mają stanowić gwarancję stabilności, a tym samym bezpieczeństwa systemu bankowego, wypracowane na gruncie prawa Unii Europejskiej. Dotychczasowe rozwiązania, funkcjonujące głównie na poziomie krajowym, okazały się w obliczu ostatniego załamania daleko niewystarczające.

Występujące na przestrzeni ostatnich lat kryzysy finansowe generowane były zarówno przez kraje wysoko rozwinięte, jak i te zaliczane do rynków wschodzących (*emerging markets*)<sup>1</sup>. Ich charakter oraz szybkość rozprzestrzeniania się udowodniły, jak bardzo społeczność międzynarodowa potrzebuje budowy nowej międzynarodowej architektury finansowej, która w konsekwencji miałaby zapewnić utworzenie bezpiecznego i stabilnego systemu finansowego, odpornego na zagrożenia płynące z destrukcyjnego wpływu kryzysów finansowych<sup>2</sup>.

Zachodzące na światowych rynkach finansowych procesy globalizacji, liberalizacji i deregulacji wraz z towarzyszącym im postępowaniem technologicznym doprowadziły do uznania stabilności finansowej za dobro publiczne podlegające ochronie prawnej. W powszechnym przekonaniu stabilność finansowa stanowi warunek *sine qua non* wzrostu gospodarczego i stałości cen oraz gwarancję wysokiej pozycji państwa na arenie międzynarodowej. Należy mieć na uwadze, iż historia płynąca z ostatniego załamania na rynkach finansowych uczy, że utrzymanie zdrowego sektora bankowego ma kluczowe znaczenie dla stabilności systemu finansowego. Okazuje się, że słabości strukturalne stanowią nie tylko przyczynę kryzysu, ale warunkują również jego przebieg i determinują wysokość kosztów ponoszonych w ostateczności przez całe społeczeństwo. Dlatego też skuteczna ochrona przed destabilizacją tego systemu oznacza wdrożenie właściwych

---

<sup>1</sup> Zaliczane są do nich kraje, które nie stanowiły wcześniej integralnej części gospodarki światowej, jednak ze względu na wprowadzenie szeregu reform, mających na celu liberalizację gospodarki i otwarcie na wymianę międzynarodową. Do grupy tej należą kraje rozwijające się, jak: Indonezja, Meksyk, Argentyna oraz kraje transformacji ustrojowej i gospodarczej, głównie Europy Środkowo-Wschodniej. Zob. W. Małęcki, A. Sławiński, U. Żuławska, *Kryzysy walutowe*, Warszawa 2001, s. 9; J.-P. Allegret, B. Courbis, P.H. Dul-Becco, *Financial liberalization and stability of the financial system In emerging markets: the institutional dimensions of financial crises*, "Review of International Political Economy", February 2003, s. 89.

<sup>2</sup> Zob. A.M. Jurkowska, *Nowa architektura finansowa – istota i perspektywy*, [w:] J. Bieliński (red.), *Strategia lizbońska a konkurencyjność gospodarki*, Warszawa 2005, s. 67 i n.

rozwiązań instytucjonalnych. Przełamanie oporu poszczególnych rządów i banków przed wypracowaniem, przyjęciem i sfinansowaniem jednolitych reform na tle rozlewającego się kryzysu z 2008 r. na europejskie sektory bankowe, obejmujące następnie pozostałe sektory gospodarki, stanowiło zadanie niezwykle trudne. Aktualność, specyfika, złożoność i szczególne znaczenie regulowanej materii skłaniają do podejmowania tego tematu.

Celem tejże pracy jest analiza aktualnych rozwiązań normatywnych, które mają zwiększyć bezpieczeństwo w sektorze bankowym. Aby zrozumieć wagę i znaczenie wprowadzanych instrumentów prawno-finansowych, w pierwszej części omówione zostają podstawowe kwestie związane z kryzysami finansowymi, mechanizmem ich powstawania i transmisji oraz skutkami, jakie ze sobą noszą. Dla jasności wyводу w tej części przedstawione zostaną również wybrane aspekty teoretyczne systemów finansowych oraz pojęcie, klasyfikacja i geneza bankowych norm ostrożnościowych. W drugiej części pracy syntetycznie analizowana jest treść norm ostrożnościowych obowiązujących na etapie podejmowania oraz prowadzenia działalności bankowej. Na końcu omówione zostaną zagadnienia związane z implementacją nowego reżimu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków.

W pracy wykorzystano studium przypadku oraz analizę jako metody badawcze. Ich zastosowanie pozwoliło na potwierdzenie tezy, iż normy zawarte przede wszystkim w pakiecie CRD IV/CRR oraz dyrektywie o naprawie oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków mają realne przełożenie na wzrost zaufania konsumentów do banków i zwiększenie stabilności finansowej.

Analiza została przeprowadzona na podstawie aktów normatywnych, raportów, opinii i zaleceń sporządzanych m.in. przez Narodowy Bank Polski, Europejski Bank Centralny czy Komitet Bazylejski. Wykorzystano również literaturę polską i zagraniczną z zakresu prawa unijnego, finansowego, bankowego oraz finansów, rachunkowości i bankowości.

## **1. Normy ostrożnościowe – zagadnienia wstępne, pojęcie, geneza, podstawa prawna**

### **1.1. Wybrane aspekty teoretyczne systemów finansowych**

Aby zrozumieć wagę kreacji norm ostrożnościowych, ich roli w systemie finansowym, w szczególności jako stabilizatorów rynku, należy odnieść się do pewnych zagadnień ogólnych związanych z systemem finansowym, rynkiem finansowym, stabilnością finansową, ryzykiem oraz istotą kryzysów finansowych.

Należy mieć na uwadze, że ze względu na szereg zmiennych wciąż nie udało się wypracować powszechnie akceptowanej definicji systemu finansowego. Pojęcie to jest w fazie ewolucji ze względu na ciągle zmiany na rynkach finansowych<sup>3</sup>. Wpływ na jego

---

<sup>3</sup> U. Banaszczyk-Soroka, P. Zawadzka, *Struktura systemu finansowego*, [w:] U. Banaszczyk-Soroka (red.), *Rynki finansowe: organizacja, instytucje, uczestnicy*, Wrocław 2014, s. 13.

rozumienie mają procesy globalizacji skutkujące powstaniem silnych zależności między rynkami różnych państw w sferze realnej i finansowej, co ma bezpośrednie przełożenie na możliwość zarażania innych gospodarek różnymi tendencjami, również tymi spadkowymi. Umacnia się trend liberalizacji ograniczający możliwość ingerowania państwa w mechanizmy rynkowe oraz deregulacji, co uwidacznia się w niwelowaniu barier prawnych utrudniających przepływ kapitału między różnymi sektorami rynków finansowych, również w wymiarze międzynarodowym. Pojawia się zjawisko sekurytyzacji, czyli przekształcania dwustronnych kontraktów terminowych, w przypadku których nie jest możliwy obrót, na papiery wartościowe charakteryzujące się stosunkowo dużą płynnością. Rozwój technologiczny pozwala na integrację rynków finansowych różnych państw, coraz bardziej powszechne stają się fuzje i przejęcia transgraniczne, jak w przypadku połączenia Banku Santander z Bankiem Zachodnim WBK czy giełdy Euronex z giełdą LIFFE. Intensyfikuje się również integracja usług i instytucji finansowych, powstają nowe konglomeraty finansowe, które są w stanie oferować „zintegrowane” usługi finansowe obejmujące inwestowanie, finansowanie oraz zarządzanie ryzykiem. Szczególnie ważne jest pojawienie się nowych, bardziej skomplikowanych instrumentów finansowych.

Pomimo rozbieżności w rozumieniu pojęcia „systemu finansowego” większość autorów wyróżnia cztery zasadnicze ogniwa systemu finansowego: rynki, instrumenty, instytucje oraz normy prawne<sup>4</sup>. Rynek finansowy jest rozumiany jako miejsce transakcji, w którym następuje „zmiana pieniądza na instrument finansowy, instrumentu finansowego na pieniądź oraz instrumentu finansowego na inny instrument finansowy”<sup>5</sup>. Uczestnikami tego rynku są kapitałodawcy indywidualni bądź instytucjonalni, czyli inwestorzy, kapitałobiorcy oraz pośrednicy finansowi, czyli instytucje finansowe, które pośredniczą, organizują, usprawniają i wspomagają obrót instrumentami finansowymi, takie jak banki komercyjne i inwestycyjne, towarzystwa ubezpieczeniowe czy fundusze emerytalne<sup>6</sup>. Instytucje finansowe funkcjonujące w ramach jednolitego rynku finansowego poddane są szczególnemu reżimowi prawnemu. Normy prawne regulują działalność instytucji finansowych, zwłaszcza poprzez ich autoryzowanie i nadzór. Ingerencja państwa skupia się głównie na ograniczaniu skali i rodzaju podejmowanych działań poprzez stanowienie norm o charakterze ostrożnościowym. Usprawiedliwieniem zaangażowania państwa w funkcjonowanie rynku finansowego jest stałe dążenie do korygowania niedoskonałości rynkowych, w tym ochrona interesu publicznego. Współcześnie stabilność finansowa uważana jest za dobro publiczne, dlatego też poszczególne państwa decydują się na wprowadzenie norm prawnych mających na celu zapewnienie stabilności, tworząc tzw. sieci bezpieczeństwa finansowego złożone z organu nadzoru nad rynkiem finansowym, banku centralnego oraz systemów gwarancyjnych<sup>7</sup>. Zgodnie ze stanowiskiem Europej-

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 14.

<sup>5</sup> P. Zawadzka, *Publiczne prawo rynku finansowego, Charakterystyka ogólna*, [w:] R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, *Prawo finansowe*, Warszawa 2013, s. 550.

<sup>6</sup> E. Radomska, *Globalny kryzys finansowy – przyczyny, przebieg, skutki*, „Zarządzanie Zmianami. Zeszyty Naukowe” 2013, nr 2–3, s. 2; [http://pou.pl/zeszyty\\_naukowe/pdf/2013\\_59\\_nr\\_2-3\\_Radomska.pdf](http://pou.pl/zeszyty_naukowe/pdf/2013_59_nr_2-3_Radomska.pdf), [dostęp: luty 2016].

<sup>7</sup> P. Zawadzka, *op. cit.*, s. 552.

skiego Banku Centralnego stabilność finansową należy rozumieć jako warunek, w którym system finansowy jest zdolny do sprostanienia wstrząsom i do poradzenia sobie z nierównowagą rynkową, ograniczając tym samym prawdopodobieństwo zakłóceń procesu pośrednictwa finansowego, co mogłoby zakłócić alokację oszczędności na rzecz dochodowych możliwości inwestycyjnych<sup>8</sup>.

By móc chronić stabilność finansową, należy prawidłowo zidentyfikować główne źródła jej wrażliwości i potencjalnego ryzyka, do których zaliczyć można: złe zarządzanie ryzykiem finansowym, nieefektywność alokacji zasobów finansowych czy też ich wadliwą wycenę. Utrzymanie stabilności finansowej jest współcześnie uważane za szczególnie priorytetowe zadanie ze względu na istniejące zjawisko międzynarodowej transmisji kryzysów, czyli zarażania, przenoszenia zjawisk kryzysowych w skali świata.

Bank Światowy definiuje ten „efekt domina” na trzy sposoby. Najszersze ujęcie zakłada, że ów proces zarażania powinien być rozumiany jako „międzynarodowa transmisja szoków” lub ogólne oddziaływanie międzynarodowe, tzw. *spillover effect*. Dotyczy to zarówno pozytywnych trendów, jak i zjawisk kryzysogennych. Zawężające podejście utożsamia zarażanie z transmisją szoków między państwami lub gospodarkami, które mają wspólne źródła, tzw. *common shocks*. Zgodnie zaś z ostatnim ujęciem z zarażeniem mamy do czynienia wtedy, gdy w czasie kryzysu korelacja między gospodarkami jest silniejsza niż w okresie spokoju<sup>9</sup>.

Zdaniem Pawła Dobrzańskiego występuje tutaj swoisty kanał transmisyjny, czyli powiązanie pomiędzy gospodarkami narodowymi, które pozwala na wzajemne przeniesienie impulsów koniunkturalnych<sup>10</sup>. Do głównych kanałów transmisji zalicza przede wszystkim finanse międzynarodowe, handel zagraniczny, psychologię graczy rynkowych, politykę międzynarodową<sup>11</sup>.

Kanały transmisji funkcjonują na zasadzie lustrzanego odbicia, symetrii, co oznacza, iż jeśli ma miejsce przeniesienie zakłóceń między gospodarkami, to zakłócenia te absorbowane są przez ten sam sektor<sup>12</sup>. W praktyce jednak nie zawsze kraj A zaraża kraj B, bowiem stopień wrażliwości na transmisję recesji jest pochodną wielu czynników. W przypadku kryzysów finansowych najważniejsza jest kwestia, czy dana gospodarka jest na tyle silna, by zagwarantować wystarczający poziom ochrony przed atakami spekulacyjnymi lub „negatywnymi zachowaniami stadnymi” inwestorów<sup>13</sup>. W dużo korzystniejszej sytuacji są zatem kraje wysoko rozwinięte, które gromadzą duże ilości zasobów finansowych, np. rezerw walutowych, niż kraje rozwijające się. Nie oznacza to jednak dla nich braku zagrożenia.

---

<sup>8</sup> *Financial Stability Review*, European Central Bank, Frankfurt am Main, 2005, [za:] E. Radomska, *op. cit.*

<sup>9</sup> E. Radomska, *op. cit.*, s. 6.

<sup>10</sup> P. Dobrzański, *Transmisja kryzysu amerykańskiego na gospodarki europejskie*, [w:] J. Kundera (red.), *Globalizacja, europejska integracja a kryzys gospodarczy*, Wrocław 2011, s. 207.

<sup>11</sup> S. Mazurek, *Międzynarodowa transmisja kryzysów*, [w:] J. Czech-Rogosz, J. Pietrucha, R. Żelazna (red.), *Koniunktura gospodarcza. Od bańki internetowej do kryzysu subprime*, Warszawa 2009, s. 26–27.

<sup>12</sup> S. Mazurek, *Mechanizm międzynarodowej transmisji kryzysów gospodarczych*, Toruń 2011, s. 184.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 187.

## 1.2. Przyczyny wrażliwości współczesnego systemu finansowego. Mechanizm kryzysów finansowych

Przyczyn wrażliwości współczesnego systemu finansowego można podać bardzo wiele. Jedną z nich jest zmiana w strukturze finansowania przedsiębiorstw i gospodarstw domowych. Obecnie podmioty coraz chętniej finansują swoje bieżące przedsięwzięcia (konsumpcję) lub przedsięwzięcia inwestycyjne z funduszy zewnętrznych pozyskiwanych na rynkach finansowych. Intensywna, nienotowana do tej pory ekspozycja osób fizycznych i prawnych na rynek finansowy, w szczególności w segmencie dłużnym, powoduje, iż kondycja finansowa podmiotów jest w znacznej mierze uzależniona od warunków panujących na rynku finansowym oraz odwrotnie – kondycja finansowa podmiotów uczestniczących w operacjach tego rynku warunkuje stabilność rynku finansowego.

Samo pojęcie kryzysu finansowego jest pewnym uproszczeniem, ponieważ może oznaczać kryzys bankowy, walutowy – gdy występuje nagła dewaluacja lub deprecjacja kursu walutowego, wtedy też władze państwowe decydują się na użycie rezerw walutowych lub stóp procentowych – bądź zadłużeniowy, gdy kraj nie jest w stanie obsłużyć swojego zadłużenia zagranicznego<sup>14</sup>. Za miernik kryzysu sektora bankowego uważa się wartość „złych” długów w stosunku do sumy aktywów banku bądź liczbę banków, które ogłosiły upadłość, sam kryzys często objawia się w postaci masowego wycofywania pieniędzy i papierów wartościowych z banków przez klientów zaniepokojonych paniką giełdową<sup>15</sup>.

Do jednej z ważniejszych przyczyn należy zaliczyć również zmiany w strukturze zobowiązań podmiotów gospodarczych. Szczególnie w ostatnich latach zaobserwowano wzmoczoną tendencję do preferowania zobowiązań krótkoterminowych kosztem zobowiązań długoterminowych. Prawdopodobnie ta wynika z finansowania długoterminowych przedsięwzięć inwestycyjnych firm z zadłużeniem krótkoterminowym, które następnie jest „rolowane”. Źródłem tej „skłonności” należy dopatrywać się w wysokich kosztach obsługi, obarczonych stosunkowo większym ryzykiem, zadłużenia długoterminowego, niezależnie od tego, czy występuje w postaci kredytu czy emisji dłużnych papierów wartościowych. W normalnych warunkach długoterminowe stopy procentowe są wyższe niż stopy krótkoterminowe ze względu na ryzyko finansowe, które jest niższe w krótkim okresie czasu<sup>16</sup>. Zmiana w strukturze zobowiązań w konsekwencji uzależniła zaś ich spłatę od zdolności do zaciągania nowych. Zarówno gospodarstwa domowe, jak i firmy w coraz większym stopniu regulują swoje wymagalne zobowiązania za pomocą „rolowania”, refinansowania długu, czyli jego spłaty ze środków uzyskanych z nowego kredytu, coraz rzadziej dług regulowany jest z kapitału generowanego wewnątrz (wynagrodzeń, przychodu ze sprzedaży dóbr lub usług).

---

<sup>14</sup> K. Piech, *Rodzaje kryzysów i sposoby jego przenoszenia*, [w:] K. Piech (red.), *Kryzysy światowe i recesje: teoria, historia, przykłady*, tom II, Warszawa 2012, s. 38.

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 28.

<sup>16</sup> W. Nawrot, *Globalny kryzys finansowy XXI wieku. Przyczyny, przebieg, skutki, prognozy*, Warszawa 2009, s. 13.

Ponadto trend deregulacji z lat 70. i 80. XX wieku zaowocował wprowadzeniem zmian w koncepcji roli norm prawnych w „porządkowaniu” rynku finansowego. „Przedkryzysowa filozofia legislacyjna” postulowała minimalny stopień ingerencji w procesy gospodarcze, w zasadzie wyłącznie w obszarze inicjowania bądź pobudzania wzrostu gospodarczego. W praktyce legislacja ma możliwość wpływu na mechanizmy rynkowe oraz postawy i zachowania uczestników tego rynku, jednak inicjatywa legislacyjna skupia się na tych obszarach rynku finansowego, które bezpośrednio oddziałują na „realną gospodarkę”<sup>17</sup>.

Podatność na zjawiska kryzysowe jest silnie skorelowana z intensywnym rozwojem sektora „egzotycznych instrumentów finansowych”. Twórcy-inżynierowie finansowi, odpowiedzialni za wykreowanie i wprowadzenie na rynek nowej generacji instrumentu finansowego, skupiają uwagę emitentów i inwestorów, co wiąże się dla nich ze znacznym profitem. Wśród instytucji finansowych obserwuje się ogólny wzrost skłonności do ryzyka. Banki są nastawione na osiągnięcie zysku, właściciele banków – akcjonariusze – również, ponieważ w zamian za wniesiony kapitał (w wyniku zakupu akcji) oczekują określonej stopy zwrotu tej inwestycji. Jak podnosi się w literaturze prawniczej, tylko w drodze akceptacji wyższego poziomu ryzyka banki były w stanie generować wysokie stopy zwrotu z kapitału dla swoich właścicieli, ponieważ relacja między ryzykiem a zwrotem z inwestycji ma nachylenie dodatnie<sup>18</sup>. Skłonność do ryzyka była również niejako wspierana przez działania interwencyjne rządu. Pomoc rządowa trafia do największych banków, które stoją na progu bankructwa<sup>19</sup>.

Zaprezentowany katalog przyczyn „uwrażliwienia” sektora finansowego jest jedynie zasygnalizowaniem zmian, jakie zachodzą na globalnych rynkach finansowych. Żeby zrozumieć uwarunkowania i mechanizmy rządzące współczesnym rynkiem finansowym oraz wynikającej z nich podatności na zjawiska kryzysowe, należy odnieść się do rozważań Hymana Minsky’ego i skonstruowanego przez niego modelu kryzysu finansowego<sup>20</sup>. Należy mieć na uwadze, iż w literaturze przedmiotu najczęściej spotykane jest tradycyjne „modelowanie” kryzysów, które obejmuje etap szybkiego wzrostu cen określonych aktywów (nieruchomości, akcji, walut) oraz etap korekty ich wyceny, któremu towarzyszą incydentalne „manie” generujące kryzysy. Prezentowane jest również inne podejście mieszczące się w obrębie zagadnień cykliczności w gospodarce i zjawisk kryzysowych z tym związanych<sup>21</sup>. Ze względu na charakter opracowania szerzej omówiony zostanie jedynie pierwszy model autorstwa H. Minsky’ego, po-

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 14.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 14.

<sup>19</sup> Szerzej zob. G. Stern, R. Feldman, *Too Big to Fail: The Hazards of Bank Bailouts*, Brookings Institute Press, International Edition, Washington 2004.

<sup>20</sup> Zob. H. Minsky, *Stabilizing an Unstable Economy*, McGraw Hill, International Edition, New York 2008.

<sup>21</sup> Koncepcje koncentrujące się wokół cykliczności obejmują m. in. 39-miesięczny cykl zapasów Kitchin’a, 7–8-letni cykl inwestycji w budowę fabryk oraz ich wyposażenia Juglara, 20-letni cykl w budownictwie mieszkaniowym Kuzneta, źródło: Ch. Kindleberger, R. Z. Aliber, *Manias, Panics, and Crashes. A History of Financial Crises*. John Wiley & Sons INC., Fifth Edition, Hoboken, New Jersey 2005, s. 24, [za:] W. Nawrot, *op. cit.*



nieważ odnosi się on do „klasycznych gospodarek rynkowych” – Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii czy Niemiec. W swojej pracy Minsky bazuje na tezach udowodnionych przez wybitnych ekonomistów: Johna Stuarta Milla, Knuta Wicksella, Alfreda Marshalla, Irvinga Fishera, którzy również zajmowali się kwestią zmienności w podaży kredytu. Minsky, podobnie jak I. Fisher, przypisywał duże znaczenie do stanu wysoko zadłużonych kredytobiorców, w szczególności tych, którzy zwiększali saldo swojego zadłużenia w celu sfinansowania swoich inwestycji w papiery wartościowe, nieruchomości, instrumenty rynku finansowego, które krótkookresowo miały kumulować korzyści finansowe. Impulsem do takich zachowań miała być dodatnia różnica między oczekiwaną stopą zwrotu z inwestycji a oprocentowaniem kredytów. Operacja taka jest opłacalna, jeśli występuje okres silnego wzrostu cen, wtedy tylko stopa zwrotu z inwestycji przewyższa oprocentowanie kredytu<sup>22</sup>.

W literaturze często powoływany jest model triady Mishina, który bierze pod uwagę znaczenie polityki interwencjonizmu państwowego oraz wpływ trzech czynników na rynek finansów: asymetrii informacji, negatywnej selekcji oraz pokusy nadużycia (*moral hazard*)<sup>23</sup>. Asymetria informacji oznacza, że strona angażująca się finansowo nie jest w stanie zdobyć i prawidłowo zinterpretować wszystkich informacji płynących z rynku, co więcej – nie posiada również instrumentów pozwalających na weryfikację informacji przekazywanych przez stronę ubiegającą się o środki finansowe. Negatywna selekcja oznacza sytuację, w której o środki finansowe ubiegają się podmioty o słabej kondycji finansowej liczące na wysokie stopy zwrotu z inwestycji. Podmioty o dobrej pozycji finansowej, oczekujące niskich, ale pewnych zwrotów z inwestycji, nie są zainteresowane pozyskaniem pomocy finansowej ze źródeł zwrotnych. *Moral hazard* występuje, gdy pożyczkodawca nie dysponuje kompletem informacji o działaniach pożyczkobiorcy, który może podjąć decyzję o zaangażowaniu się w inwestycje obciążone wysokim stopniem ryzyka. Model ten analizuje rolę pięciu kluczowych czynników w kreacji sytuacji kryzysowej: wysokich stóp procentowych, spadków cen na rynku akcji, wzrostu niepewności, paniki bankowej oraz nieprzewidzianego obniżenia poziomu cen oraz wartości przedsiębiorstw<sup>24</sup>.

Jednak za najbardziej ceniony wkład wniesiony do badań nad zjawiskami kryzysowymi na rynkach finansowych uważa się rozważania Minsky’ego na temat istoty zadłużenia i jego wpływu na procesy ekonomiczne. Wykazał on, w jaki sposób stabilność gospodarcza jest skorelowana z rosnącą i w pewnym momencie nadmierną kreacją kredytów, czego konsekwencją jest niestabilność systemu finansowego oraz swoista „banka spekulacyjna”. To prowadzi zaś do ograniczania udzielania kredytów i wzrostu wolatylności rynku, hamując ostatecznie wzrost gospodarczy. „Nadprodukcja” kredytów i „banka spekulacyjna” zaliczane są do czynników kryzysogennych, aczkolwiek ze względu na wydłużające się cykliczne okresy stabilności oraz kluczową rolę „stabilizatorów państwowych” kryzysy finansowe występują stosunkowo rzadko.

<sup>22</sup> W. Nawrot, *op. cit.*, s. 15.

<sup>23</sup> E. Radomska, *op. cit.*, s. 4.

<sup>24</sup> F. Mishkin, *Anatomy of Financial Crisis*, „Journal of Evolutionary Economics” 1992, no. 2, s. 115–130, [za:] E. Radomska, *op. cit.*

H. Minsky wyróżnił pięć etapów kryzysu finansowego. Pierwszy z nich, właściwie etap przedwstępny, obejmuje tzw. fazę zaburzenia (*displacement*), w której system makroekonomiczny jest destabilizowany przez różnego rodzaju czynniki. Źródłem mogą być zjawiska społeczno-polityczne, takie jak wybuch bądź zakończenie wojny, zmiana polityki monetarnej, przyrodnicze – w postaci skrajnie niskich bądź wysokich zbiorów – lub też postęp naukowo-techniczny<sup>25</sup>. Warto zauważyć, iż w latach 20. XX wieku swoistym „szokiem” dla systemu ekonomicznego był dynamiczny rozwój produkcji samochodów oraz rozbudowanie sieci autostrad wraz z postępującą elektryfikacją kraju. W Japonii natomiast w latach 80. XX wieku to silna aprecjacja jena oraz liberalizacja finansowa zaburzyły rynek finansów. Lata 90. XX wieku to kolejny „szok” dla amerykańskiej gospodarki, którego dostarczyła rewolucja informatyczna oraz zastosowania na szeroką skalę nowych form taniej telekomunikacji<sup>26</sup>. Przykładów udowadniających tę tezę można wskazać bardzo wiele.

Zgodnie z tą teorią, jeżeli „czynnik zaburzący” ma odpowiednią siłę i skalę oddziaływania, to niesie ze sobą oczekiwania co do możliwości kumulowania zysku w danym sektorze gospodarki. W fazie „boomu” występuje maksymalne skupienie uwagi inwestorów na segment, który daje największe możliwości zarobku, postępuje „ekspansja kredytowa”, w dłuższym okresie czasu rosną stopy procentowe i ceny. Prowadzi to do ponadprzeciętnego wzrostu gospodarczego, co przekłada się na ogólny optymizm wśród wszystkich uczestników procesów ekonomicznych, ponadto przyciąga również nowych przedsiębiorców, skłonnych do inwestycji w „perspektywiczną branżę”. Podwyższone prognozy rentowności w różnych obszarach ryzyka kreują tendencje banków do niedoszacowywania ryzyka kredytowego.

W kolejnym etapie, w oczekiwaniu na wysoką stopę zwrotu z inwestycji, podmioty masowo wykupują dobra i papiery wartościowe „złotej” branży. Zmniejsza się awersja banków do ryzyka, które muszą konkurować ze sobą o zachowanie swojego udziału w rynku, czego rezultatem jest wzrost skłonności do pożyczania nawet tym osobom, które wcześniej uznane byłyby za zbyt ryzykowne. Kredytobiorcy zaś umacniają swoją predylekcję do zadłużania, zaciągają kredyty konsumpcyjne oraz hipoteczne, w ten sposób finansując swoje przedsięwzięcia oraz kupując aktywa (na rynku nieruchomości, towarowym, papierów wartościowych itp.) związane z potencjalną możliwością osiągnięcia zysku netto, czyli po odjęciu kosztów obsługi kredytu, tzw. *carry trade*<sup>27</sup>. Konsekwencją tego procesu jest „przegrzanie” rynku (*overtrading*), w którym inwestorzy przeszacowują możliwość zysku. Pojawia się spekulacyjne oczekiwanie co do wzrostu cen aktywów. Intensyfikuje się proces *follow the leader* polegający na włączaniu się kolejnych podmiotów do spekulacyjnego wyścigu, którzy obserwując sytuację na rynku, również chcą skorzystać z łatwej okazji osiągnięcia korzyści majątkowych. Banki coraz agresywniej afirmują swoją rolę i pozycję na rynku, zwiększając swoją ofertę kredytową

<sup>25</sup> A. Mercik, *Charakterystyka kryzysu finansowego w świetle modelu H. Mynsky'ego*, Wrzesień 2011, s. 3, [http://aleksandermecik.pl/dokumenty/publikacje/charakterystyka\\_kryzysu\\_finansowego\\_w\\_swietle\\_modelu\\_h\\_mynskyego.pdf](http://aleksandermecik.pl/dokumenty/publikacje/charakterystyka_kryzysu_finansowego_w_swietle_modelu_h_mynskyego.pdf), [dostęp: luty 2016].

<sup>26</sup> Ch. Kindleberger, R.A. Liber, *op. cit.*, [za:] W. Nawrot, *op. cit.*, s. 26.

<sup>27</sup> W. Nawrot, *op. cit.*, s. 17.



i proponując nowe rozwiązania kredytowe, w tym również tych z przeznaczeniem na zakup aktywów inwestycyjnych<sup>28</sup>. Banki, świadomie obniżając swoje standardy ostrożnościowe, są w stanie udzielić większej liczby kredytów i pożyczek, przez co nadmierne rośnie zadłużenie. Wśród wszystkich uczestników gry rynkowej rodzi się „roszczenie” stałego wzrostu dochodu oraz pozytywnej prognozy ekspansji rynku finansowego. Rosnąca wartość rynkowa nabytych aktywów sprawia, iż okresowo wartość zadłużenia może spadać, co motywuje podmioty do skorzystania z kolejnych transz zadłużenia w celu sfinansowania kolejnych inwestycji. Jest to możliwe, bowiem istnieje stosunkowo niski poziom wskaźnika długu do kapitału własnego. W końcu następuje okres rewersji (*financial distress*), ceny aktywów będących przedmiotem spekulacji spadają, pierwsze instytucje finansowe zmuszone są do ogłoszenia upadłości<sup>29</sup>. „Gorączka spekulacyjna” wzmagą nieracjonalne zachowanie inwestorów, co w konsekwencji prowadzi do „pęknięcia bańki spekulacyjnej”<sup>30</sup>.

Kryzys finansowy w modelu H. Minsky’ego kończy tzw. faza uspokojenia (*tranquility*), w której możliwe są trzy scenariusze wydarzeń. Po pierwsze, bank centralny, wykorzystując swoją pozycję w systemie, jest w stanie przekonać uczestników rynku, że podaż pieniądza wzrośnie do poziomu zaspokajającego zapotrzebowanie na gotówkę. Po drugie, ze względu na drastyczny spadek cen, mogą znaleźć się inwestorzy, którzy są zainteresowani nabyciem niedowartościowanych aktywów, co stabilizuje sytuację. Po trzecie zaś, odgórnie mogą zostać ustalone limity maksymalnego spadku ceny albo wprowadzone ograniczenia obrotu aktywami na przykład poprzez zamknięcie giełdy<sup>31</sup>.

Ostatni kryzys finansowy, zapoczątkowany w 2007 r. w Stanach Zjednoczonych, posiada wszystkie elementy modelu Minsky’ego. Szczegółowa analiza funkcjonowania mechanizmów rządzących rynkami finansowymi oraz roli, jaką odgrywają w nich banki, jednoznacznie dowodzi, iż brak precyzyjnie skonstruowanych norm ostrożnościowych może prowadzić do implozji całego systemu.

### 1.3. Pojęcie norm ostrożnościowych

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, iż nie istnieje jedna, powszechnie akceptowana czy też prawnie wiążąca definicja legalna „norm ostrożnościowych”. Z tej przyczyny można spotkać się ze stosowaniem różnorodnych terminów, które obejmują swoim zakresem przedmiotowym omawiane normy ostrożnościowe, chociaż nie są to pojęcia tożsame. W polskich publikacjach używane są takie terminy jak: „normy o charakterze ostrożnościowym”, „nadzorcze normy ostrożnościowe”, „normy dopuszczalnego ryzyka w działalności banków”, „parametryczne instrumenty nadzoru bankowego”<sup>32</sup>,

<sup>28</sup> G. Cooper, *The Origin of Financial Crises. Central banks, credit bubbles and the efficient market fallacy*. Hariman House LTD, Hampshire 2008, s. 93–105.

<sup>29</sup> A. Mercik, *op. cit.*, s. 2.

<sup>30</sup> W. Nawrot, *op. cit.*, s. 17.

<sup>31</sup> A. Mercik, *op. cit.*, s. 2.

<sup>32</sup> A. Kawulski, B. Smykla, *Nadzorcze normy ostrożnościowe wg znowelizowanej ustawy Prawo Bankowe na tle regulacji Unii Europejskiej (aspekty prawne)*, Warszawa 2003, s. 3.

„normy wskaźnikowe”<sup>33</sup>, „regulacje ostrożnościowe”<sup>34</sup>, „wskaźniki cyfrowe koncentracji ryzyk”<sup>35</sup>, „regulacje prudencyjne”<sup>36</sup>, „regulacje finansowe”<sup>37</sup>. W literaturze zagranicznej pojawia się podobna tendencja, normy ostrożnościowe występują m.in. jako *financial regulation*<sup>38</sup> oraz *prudential regulation*<sup>39</sup>.

Próby wypracowania kompleksowej definicji „normy ostrożnościowej” skupiają się przede wszystkim na płaszczyźnie celowościowej tychże norm. W przypadku instytucji finansowych, w tym banków, normy te powinny spełniać takie cele jak:

- 1) „ograniczenie możliwości podejmowania nadmiernego ryzyka i/lub podwyższenie poziomu bezpieczeństwa oraz stabilności sektora bankowego”<sup>40</sup>,
- 2) „niedopuszczenie do podejmowania przez banki nadmiernego ryzyka oraz niebezpiecznych praktyk w ich działalności”<sup>41</sup>,
- 3) „wpływanie na ograniczenie ryzyka działalności operacyjnej banków”<sup>42</sup>,
- 4) „określenie minimalnych standardów sprzyjających ograniczeniu nadmiernej ryzykownej działalności banków, a przez to wyznaczenie granic jej bezpieczeństwa i niedopuszczenie do prowadzenia niebezpiecznych praktyk, niezgodnych z podstawowymi zasadami sztuki bankowej”<sup>43</sup>,
- 5) „niedopuszczenie do niebezpiecznych praktyk, nieprofesjonalnych zachowań, niezgodnych nie tylko ze sztuką bankową, ale i ze zdrowym rozsądkiem, ograniczenie ryzyka moralnego hazardu, ryzyka «zarażenia», a przede wszystkim ryzyka systemowego”<sup>44</sup>,

<sup>33</sup> R.W. Kaszubski, *Funkcjonalne źródła prawa bankowego publicznego*, Kraków 2006, s. 61.

<sup>34</sup> Z. Ofiarski, *Prawo bankowe*, Kraków 2005, s. 289.

<sup>35</sup> J.A. Krzyżewski, *Rekomendacje nadzorcze – charakter prawny i zakres mocy obowiązującej*, „Prawo Bankowe” 2000, nr 7–8, s. 121.

<sup>36</sup> K. Kohutek, *Sanacja banku w bankowych procedurach naprawczych i w postępowaniu upadłościowym*, Kraków 2005, s. 82.

<sup>37</sup> E. Śleszyńska-Charewicz, D. Lewandowski, *Nadzorcze normy ostrożnego działania banków*, „Bank i Kredyt”, 1996, nr 6, s. 67–68.

<sup>38</sup> M. Brunnermaier, A. Crocket, Ch. Goodhart, A. Persaud, H. Shin, *The Fundamental Principles of Financial Regulation, Geneva Report on the World Economy 11*, International Center for Monetary and Banking Studies, Centre for Economic Policy Research 2009, s. 29.

<sup>39</sup> M. Dewatripoint, J. Tirole, *The Prudential Regulation of Banks*, Cambridge–London 1994, V.P. Polizatto, *Prudential Regulation and Banking Supervision: Building an Institutional Framework for Banks*, Working Papers, World Bank, Washington, January 1990; D. Llewelyn, *The Economic Rationale for Financial Regulation*, *Financial Services Authority*, Occasional Paper Series, no. 1, April 1999, s. 10–11.

<sup>40</sup> V.P. Polizatto, *op. cit.*, s. 2; D. Daniluk, *Regulacje i nadzór finansowy w Polsce*, s. 70, Warszawa 1996; A. Jończyk, B. Smykla, *Nadzorcze normy ostrożnościowe w polskim prawie bankowym*, „Biuletyn Bankowy. Vademecum Bankowca”, Warszawa, luty 1999, s. 3; E. Fojcik-Mastalska, *Regulacje ostrożnościowe Unii Europejskiej*, [w:] W. Pyziół (red.), *Encyklopedia Prawa Bankowego*, Warszawa 2000, s. 629 i n.; A. Kawulski, B. Smykla, *Nadzorcze normy ostrożnościowe wg znowelizowanej ustawy Prawo Bankowe na tle regulacji Unii Europejskiej (aspekty prawne)*, Warszawa 2003, s. 3; A.M. Jurkowska, *Prawo bankowe Unii Europejskiej. Licencjonowanie działalności bankowej*, Bydgoszcz–Gdańsk 2003, s. 59; C. Kosikowski, *Prawo Unii Europejskiej w systemie polskiego prawa finansowego*, Białystok 2010, s. 114.

<sup>41</sup> K. Kohutek, *op. cit.*, s. 83.

<sup>42</sup> R.W. Kaszubski, *op. cit.*, s. 17.

<sup>43</sup> M. Zaleska, *Wpływ wybranych regulacji zewnętrznych na działalność polskich banków*, Warszawa 1999, s. 37.

<sup>44</sup> E. Śleszyńska-Charewicz, D. Lewandowski, *op. cit.*, s. 70.

- 6) „zapewnienie bezpieczeństwa zdeponowanych w bankach środków pieniężnych” i „zapewnienie zasad uczciwej konkurencji na rynku bankowym”<sup>45</sup>.

Regulacje ostrożnościowe z perspektywy wszystkich podmiotów rynku finansowego mają za zadanie przede wszystkim:

- a) utrzymać stabilność systemu finansowego oraz chronić klientów korzystających z usług tego rynku,
- b) budować zaufanie publiczne,
- c) wprowadzać minimalne, spójne i jednolite standardy ostrożnościowe,
- d) zapewnić bezpieczny, stabilny, wiarygodny i wykonujący wysokiej klasy usługi system finansowy, zdolny do uczciwego konkurencji,
- e) korygować słabości i niekoherentność rynku finansowego,
- f) przeciwdziałać wszelkim szkodliwym decyzjom i działaniom patologicznym zarówno niezamierzonym, jak i zamierzonym<sup>46</sup>.

Ponadto należy zauważyć, że pewne standardy ostrożnościowe powinny zostać wprowadzone w sytuacji, gdy:

- 1) instytucja, której regulacja dotyczy, jest instytucją zaufania publicznego i pełni funkcję powierniczą,
- 2) klienci tejże instytucji, podejmując decyzję o skorzystaniu z usług instytucji lub zawierając z nią umowę, nie są w stanie dokonać oceny jej bezpieczeństwa oraz kondycji finansowej,
- 3) istnieje system gwarancji depozytów lub rekompensat dla inwestorów, który jest w stanie pokryć koszty związane m.in. z upadłością instytucji, której funkcjonowanie oparte jest na finansowaniu przez inne instytucje tego rodzaju; jest to sytuacja, w której koszty pewnych zdarzeń są przerzucane na inne instytucje,
- 4) zachowanie instytucji, jej stan finansowy po zawarciu umowy z klientem ma bezpośrednie przełożenie na wartość umowy<sup>47</sup>.

Warto mieć na uwadze, iż dla efektywnej realizacji celów ogólnych norm ostrożnościowych niezbędne jest wyznaczanie i osiąganie celów częściowych. Dla przykładu można wskazać normy adekwatności kapitałowej i wynikający z nich nakaz utrzymywania odpowiedniego poziomu kapitału. Normy tego rodzaju pełnią w systemie trzy funkcje:

- 1) finansową, ponieważ stanowią bezzwrotne źródło finansowania operacji bankowych,
- 2) gwarancyjną, są bowiem źródłem spłaty wierzycieli w przypadku upadłości banku,
- 3) pokrywania strat, gdyż co do zasady wysokość kapitału własnego powinna pokryć wartość bieżącej działalności banku i umożliwić jego dalsze funkcjonowanie<sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup> B. Siénko-Kowalska, *Bank Uniwersalny na rynku papierów wartościowych*, Warszawa 2008, s. 121.

<sup>46</sup> The High-Level Group on Financial Supervision in the EU, chaired by Jacques de Larosière, Report, s. 14; E. Śleszyńska-Charewicz, D. Lewandowski, *op. cit.*, s. 67.

<sup>47</sup> D. Llewelyn, *op. cit.*, s. 10–11.

<sup>48</sup> M.A. Olszak, *Normy adekwatności kapitałowej. Rola Bazylei I i Nowej Umowy Kapitałowej w zarządzaniu portfelem kredytowym*, Warszawa 2009, s. 13.

Polski Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 12 stycznia 2007 r. utożsamiał termin „norm ostrożnościowych” z pojęciem „normy dopuszczalnego ryzyka” i w tym kontekście przyjął, iż normy te wyznaczają granice dopuszczalnego działania banków, stwierdził również, że ich przekroczenie zagraża prawidłowemu funkcjonowaniu tych podmiotów. Sąd Najwyższy podkreślił, iż granice te określają możliwość podejmowania przedsięwzięć należących do zakresu działania banku, „których przekroczenie może skutkować naruszeniem jego stabilności finansowej, podważyć bezpieczeństwo zgromadzonych w nim środków, a nawet powodować zagrożenie jego bytu”<sup>49</sup>. Tego rodzaju wykładnia również odwołuje się do racji funkcjonalnych norm ostrożnościowych, których główny cel wprowadzania do porządku prawnego upatrywany jest właśnie w określeniu ram bezpiecznej działalności banków.

Mimo wagi i znaczenia norm ostrożnościowych dla stabilności systemu finansowego nie udało się wypracować jednego katalogu tychże norm. C. Kosikowski normy ostrożnościowe utożsamia z „reglamentacją prawną funkcjonowania banków”, odrębnie ujmując normy dotyczące ich tworzenia i organizacji<sup>50</sup>. Katalog norm ostrożnościowych w tym wypadku zostaje zawężony jedynie do regulacji dotyczących: funduszy własnych banku, współczynnika wypłacalności, rezerw celowych, limitów koncentracji kredytów, wskaźnika płynności, wysokości zaangażowań kapitałowych banku w obrocie papierami wartościowymi, limitowania pozycji walutowych, przeciwdziałaniu praniu brudnych pieniędzy, kontroli przepływów kapitałowych w obrocie banku papierami wartościowymi<sup>51</sup>. Autor ten wyróżnia również odrębną, swoistą kategorię norm prawnych związanych ze skutkami ryzyka bankowego. W tym kontekście wyróżnia on 3 możliwe sytuacje na rynku finansowym: pierwsza dotyczy stanu, w którym bank, ponosząc negatywne skutki ryzyka bankowego, zmuszony jest korzystać z pomocy z zewnątrz, aby nie groziła mu likwidacja bądź upadłość; druga – sytuacji, w której bank wymaga działań naprawczych, gdyż jego kondycja finansowa wymusza konieczność restrukturyzacji lub innych czynności sanacyjnych; trzecia związana jest z przymusowym zakończeniem działalności bankowej.

M. Zaleska tworzy zaś szerszy katalog norm ostrożnościowych i zalicza do nich przepisy prawa, które określają:

- a) zasady podejmowania działalności przez banki,
- b) fundusze własne banków,
- c) współczynnik wypłacalności,
- d) system gwarantowania depozytów,
- e) limity koncentracji zaangażowań,
- f) adekwatność kapitałową,
- g) zasady nadzoru skonsolidowanego.

<sup>49</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 stycznia 2007 r., sygn. IV CSK 342/06, nr Lex: 238969.

<sup>50</sup> C. Kosikowski, hasło: *Reglamentacja działalności banków*, [w:] W. Pyziół (red.), *Encyklopedia prawa bankowego*, Warszawa 2000, s. 624–4.

<sup>51</sup> *Ibidem*, s. 628 i n.

J. Jaworski stoi na stanowisku, iż normy ostrożnościowe wypracowane w ramach Bazylejskiego Komitetu ds. Nadzoru Bankowego, przyjęte i egzekwowane w poszczególnych państwach, obejmują:

- a) minimum kapitałowe dla banków,
- b) wazenie ryzyka aktywów,
- c) kontrolę koncentracji kapitału.
- d) definiowanie składników kapitału,
- e) ocenę zarządzania portfelem kredytowym i rezerw celowych,
- f) kontrolę ryzyka rynkowego,
- g) kontrolę ryzyka kraju,
- h) kontrolę kredytów powiązanych,
- i) ocenę kontroli wewnętrznej w banku<sup>52</sup>.

M. Iwanicz-Drozdowska dzieli normy ostrożnościowe na trzy grupy, w których wyróżnia: warunki tworzenia banku (określenie minimalnego poziomu kapitału własnego banku, procedura licencjonowania działalności bankowej), przepisy prawa, które normują sposoby reagowania na niekorzystne tendencje na rynkach finansowych albo działania mające na celu rekompensatę skutków ryzyka podjętego przez banki (ubezpieczenie depozytów bankowych, tworzenie rezerw na należności) oraz obszerny zakres regulacji dotyczących operacji dokonywanych przez bank i związanych z nimi ryzykiem (limity inwestycyjne, limity koncentracji kredytowej, limity dotyczące otwartych pozycji walutowych, współczynniki wypłacalności i płynności, procedury związane z przeciwdziałaniem praniu brudnych pieniędzy, rezerwy obowiązkowe, limity dotyczące ryzyka stopy procentowej i operacji instrumentami pochodnymi)<sup>53</sup>.

Z kolei M. Brunnermeier, A. Crocket, Ch. Goodhart, A. Persuad oraz A. Shin do kluczowych normy ostrożnościowych zaliczają wymagania kapitałowe i płynnościowe<sup>54</sup>. D. Llewelyn stwierdza, że bankowe normy ostrożnościowe to normy, które koncentrują się na bezpieczeństwie, wypłacalności i prawidłowej kondycji instytucji finansowych<sup>55</sup>.

Sam Komitet Bazylejski w swoim dokumencie „Podstawowe zasady efektywnego nadzoru bankowego” do wymagań ostrożnościowych zalicza:

- 1) minimalne wymogi adekwatności kapitałowej, w tym również określenie składników kapitału w stosunku do zdolności do zaabsorbowania strat,
- 2) ustalenie i przestrzeganie przez banki procedury oceny jakości aktywów oraz adekwatności odpisów na rezerwy z tytułu kredytów nieregularnych,
- 3) zarządzanie ryzykiem przez bank lub grupy banków, w tym identyfikacja, ocena, kontrola i ograniczanie ryzyka zarówno krajowego, jak i transferu w zakresie kre-

<sup>52</sup> W. Jaworski, *Nadzór bankowy*, [w:] W.L. Jaworski, Z. Zawadzka (red.), *Bankowość. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2003, s. 51.

<sup>53</sup> M. Iwanicz-Drozdowska, *Regulacje ostrożnościowe – powstanie i ewolucja*, „Bank i Kredyt” 1996, nr 9, s. 52–54.

<sup>54</sup> M. Brunnermeier, A. Crocket, Ch. Goodhart, A. Persuad oraz A. Shin, *The Fundamental Principles of Financial Regulation*, Geneva Report on the World Economy 11, s. 49.

<sup>55</sup> D. Llewelyn, *op. cit.*, s. 10.

- dytowania i inwestowania na arenie międzynarodowej ryzyka operacyjnego, ryzyka płynności, ryzyka rynkowego, ryzyka stopy procentowej w księdze bankowej,
- 4) bankowe systemy informacji zarządczej, które stanowią instrument identyfikacji koncentracji ryzyka w portfelu oraz limity ostrożnościowe, które pozwalają na ograniczenie ryzyka bankowego wobec kredytobiorców,
  - 5) system kontroli wewnętrznej i audytu,
  - 6) zasady polityki banku, w tym przede wszystkim przyjęte procedury udzielania kredytów, inwestowania, zarządzania portfelem kredytowym i inwestycyjnym,
  - 7) praktyki bankowe, które uniemożliwiają wykorzystywanie banku przed środowiska kryminalne<sup>56</sup>.

Analiza przedstawionych powyżej norm prowadzi do wniosku, iż grono ekspertów pracujących dla Komitetu Bazylejskiego nie zalicza do norm ostrożnościowych m.in. regulacji z zakresu wydawania zezwoleń na działalność bankową, akceptując tym samym normy ostrożnościowe *sensu stricto*.

Powyżej zaprezentowano jedynie wybrane katalogi norm ostrożnościowych. W literaturze przedmiotu na potrzeby poszczególnych opracowań i dokumentów konstruowane są różne zbiory tychże norm w zależności od przyjętych celów, którym mają służyć. Dla jasności wywodu należy odróżnić za R. Cranstonem regulacje prewencyjne (*preventive regulation*) jako normy ostrożnościowe *sensu stricto*, których zasadniczym celem jest niedopuszczenie do wystąpienia kryzysów poprzez wymuszanie ograniczenia nadmiernego ryzyka. Stanowią one przede wszystkim gwarancję pożądanego zachowań instytucji finansowych w skali mikro w odniesieniu do każdego podmiotu, ich treść sprowadza się do wyznaczenia wymagań dotyczących kondycji finansowej oraz trybu, zakresu, procedur, warunków i metod działania<sup>57</sup>. Drugą kategorię stanowią regulacje ochronne (*protective regulation*), czyli normy ostrożnościowe *sensu largo*, których celem jest zapewnienie stabilności całego systemu finansowego, w szczególności przez ochronę podmiotów w nim funkcjonujących<sup>58</sup>. Rozróżnienie to koresponduje z rozgraniczeniem skali oddziaływania norm ostrożnościowych. Na tej podstawie wyodrębnia się regulacje mikroostrożnościowe, które koncentrują się na zapewnieniu stabilności każdego indywidualnego podmiotu, których główna rola sprowadza się do ochrony banku przed ryzykiem egzogenicznym (zewnętrznym), oraz makroostrożnościowe, których zadaniem jest stabilizowanie systemu finansowego jako całości<sup>59</sup>.

Rozważane w drugiej części pracy normy ostrożnościowe należeć będą zatem głównie do norm ostrożnościowych *sensu stricto*, norm mikroostrożnościowych, natomiast trzecia część – poświęcana normom sanacyjnym i upadłościowym – należeć będzie, zgodnie z propozycją C. Kosikowskiego, do norm związanych ze skutkiem ryzyka bankowego.

<sup>56</sup> Basel Committee on Banking Supervision, *Core Principles for Effective Banking Supervision*, 2012, s. 2, źródło: <http://www.bis.org/publ/bcbs230.pdf> [dostęp: luty 2016].

<sup>57</sup> D. Daniluk, *Regulacje i nadzór bankowy*, Warszawa 1996, s. 69–71.

<sup>58</sup> R. Cranston, *Principles of banking law*, New York 2002, s. 82.

<sup>59</sup> M. Olszak, *Bankowe normy ostrożnościowe*, Białystok 2011, s. 69.



## 1.4. Klasyfikacja norm ostrożnościowych

Prawidłowe zidentyfikowanie ryzyka, które towarzyszy regulowanej działalności, oraz dokonanie trafnego wyboru sposobu ograniczenia go do akceptowanego poziomu przesądza o efektywności bądź jej braku bankowych norm ostrożnościowych. Specyfika omawianej materii determinuje konieczność tworzenia norm o zróżnicowanym charakterze prawnym w zależności od przyjętej strategii zarządzania ryzykiem oraz charakteru, zakresu i stopnia skomplikowania podjętej działalności przez banki. Możliwe podziały norm ostrożnościowych ukazują ich złożoność i wieloaspektowość.

Podstawę pierwszego podziału stanowi tzw. kryterium inspiracji (pierwowzoru) opierające się na wpływie i znaczeniu, jakie miały określone normy ostrożnościowe wypracowane przez poszczególne podmioty na przyjęty kształt tychże norm w państwie bądź instytucji. Na tej podstawie wyodrębniamy dychotomiczny podział na normy pierwotne, które stanowią pewnego rodzaju model, wzór konstrukcyjny, tak jak w przypadku norm zawartych w Nowej Umowie Kapitałowej Komitetu Bazylejskiego, oraz normy wtórne, które stanowią odbicie, odwzorowanie norm pierwotnych, czego przykładem jest dyrektywa 2006/48/WE.

Biorąc pod uwagę kryterium mocy wiążącej normy ostrożnościowej, można wyróżnić normy prawne, czyli normy postępowania ustanowione przez kompetentne organy oraz inne normy, generalno-abstrakcyjne, których stosowanie nie jest obwarowane przymusem państwowym. W pierwszej grupie znajdują się normy zawarte w aktach prawnych UE, przede wszystkim w dyrektywach, natomiast do drugiej, szerszej zakresowo grupy, zaliczyć należy różnego rodzaju fakultatywne akty będące rekomendacjami, opiniami, zaleceniami.

Ciekawym podziałem norm ostrożnościowych wydaje się podział dokonany za pomocą kryterium zakresu podmiotowo-przedmiotowego regulacji, którego efektem jest wyodrębnienie:

- 1) norm w ujęciu indywidualnym (*solo basis* lub *unconsolidated basis*), czyli takich, których adresatem jest bank jako podmiot podlegający nadzorowi indywidualnemu;
- 2) norm w ujęciu skonsolidowanym (*consolidated basis*), czyli tych, które uwzględniają powiązania i zależności między bankiem a podmiotami pozostającymi w nim w strukturze holdingowej; w przypadku tych norm uwzględnia się działanie banku w holdingu przy obliczaniu funduszy własnych, wymogów kapitałowych, limitów koncentracji zaangażowań czy współczynnika wypłacalności;
- 3) norm nadzoru uzupełniającego<sup>60</sup>.

Jednak za najważniejsze kryterium podziału należy uznać kryterium sposobu określania wzorca bezpiecznego postępowania, które dzieli normy ostrożnościowe na normy ilościowe i jakościowe. Pierwsze w sposób matematyczny limitują działalność ich adresatów za pomocą parametrów bądź proporcji między wymiernymi pozycjami. Drugie zaś konstruowane są za pomocą zwrotów nieostrych, często o charakterze ocennym. Ich treść wyznacza wszelkiego typu zasady, tryb czy procedurę postępowania<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> *Ibidem*, s. 73.

<sup>61</sup> *Ibidem*, s. 74–75.

Należy mieć na uwadze, iż nie zawsze istnieje możliwość jednoznacznego podporządkowania danej normy do jednej kategorii. Obecnie zaobserwowano tendencję do odchodzenia od norm o charakterze ilościowym na rzecz norm mieszanych, jakościowo-ilościowych bądź jakościowych (widać to zwłaszcza w przeniesionych do unijnego porządku prawnego postanowieniach Nowej Umowy Kapitałowej). Wydaje się, iż tylko tego typu normy są w stanie uwzględnić zakres, skalę i złożoność działalności adresatów tychże norm, a tym samym ograniczyć ryzyko ich zachowań<sup>62</sup>.

### 1.5. Geneza norm ostrożnościowych

Proces kreacji norm ostrożnościowych, jego *ratio legis*, jest silnie skorelowany z pojawieniem się „zmaterializowaniem” czynnika ryzyka będącego konsekwencją specyficznej działalności banków i innych instytucji finansowych. Normy ostrożnościowe miały stanowić remedium na niedoskonałości rynku, szczególnie widoczne w kryzysach systemów finansowych, których negatywne skutki można rozważać zarówno w wymiarze indywidualnym, społecznym, jak i globalnym – gospodarczym.

Należy mieć na uwadze, iż instytucje rynku finansowego, w tym banki, muszą spełniać warunki instytucji zaufania publicznego<sup>63</sup>. Z drugiej jednak strony, ich działanie jest immanentnie związane z ryzykiem, którego nie sposób wyeliminować. Co najbardziej istotne – skutki, które pociąga za sobą ziszczenie się ryzyka, odnoszą się nie tylko do banków i innych instytucji rynku finansowego, ale dotyczą również biernych podmiotów rynku finansowego. W literaturze przedmiotu podnosi się w tym kontekście, iż w zasadzie udział kapitału własnego w pasywach banków jest wciąż relatywnie na zbyt niskim poziomie, co w konsekwencji ogranicza zdolność pokrywania ewentualnych strat ponoszonych przez banki<sup>64</sup>.

Wielki Kryzys z lat 1929–1933 przyniósł ze sobą przełom w metodzie regulacji rynku finansowego i wymusił potrzebę reinterpretacji polityki względem rynku finansowego. W konsekwencji doprowadziło to do wypracowania i akceptacji szeregu sztywnych regulacji<sup>65</sup> obejmujących przede wszystkim kompleksowy system kontroli i nadzoru nad bankami i zdyskredytowania zasady nadmiernej, mało ograniczonej wolności. To właśnie „czarny czwartek”, jako zapowiedź początku światowego kryzysu gospodarczego, stanowił dostatecznie silny impuls do stworzenia bankowych norm ostrożnościowych i instytucji nadzoru bankowego, choć warto podkreślić, iż tego rodzaju normy istniały już wcześniej<sup>66</sup>.

---

<sup>62</sup> C. Kosikowski, M. Olszak, *Od prawa bankowego do prawa rynku finansowego* [w:] J. Głuchowski (red.), *System prawa finansowego, Tom 4. Prawo walutowe, prawo dewizowe, prawo rynku finansowego*, Warszawa 2010, s. 248.

<sup>63</sup> W. Baka, *Bankowość europejska*, Warszawa 2005, s. 41.

<sup>64</sup> C. Kosikowski, M. Olszak, *op. cit.*, s. 225.

<sup>65</sup> R.W. Kaszubski, *op. cit.*, s. 60.

<sup>66</sup> Zob. M. Iwanicz-Drozdowska, *Regulacje...*, s. 50 i s. 57; L. Góral, *Nadzór bankowy*, Warszawa 1998, s. 23; C. Kosikowski, *Publiczne prawo bankowe*, Warszawa 1999, s. 311, [za:] M. Olszak, *Bankowe...*, s. 27.

Rozbudowanie katalogu i wzrost precyzyjności bankowych norm ostrożnościowych należy zawdzięczać m.in. zmaganiom z kolejnymi kryzysami bankowymi, postępującej globalizacji rynku usług finansowych, dynamice rozwoju instrumentów finansowych, technologii oraz zwiększaniu się swobody przepływu kapitału i związanych z tym usług w skali międzynarodowej<sup>67</sup>. Transgraniczność i złożoność gospodarki światowej skutkowałą naturalną zmianą optyki państwowocentrycznej i zwrotem ku skuteczniejszej – kolektywnej – międzynarodowej walce z zagrożeniami systemu bankowego<sup>68</sup>.

Kolejne poważne zaburzenia na rynku walutowym i bankowym, m.in. upadłość działającego w środowisku międzynarodowym Domu Bankowego Herstatt z Republiki Federalnej Niemiec, stanowiły dostatecznie silny impuls do podjęcia decyzji o utworzeniu w 1974 r. Bazylejskiego Komitetu ds. Nadzoru Bankowego (*Basel Committee on Banking Supervision*) przez prezesów banków centralnych z 10 najbardziej uprzemysłowionych państw świata. Podjęcie odpowiednich działań wymusiło również wystąpienie w 1973 r. kryzysu naftowego. Odnotowano po raz pierwszy w historii tak znaczny wzrost ekspansji międzynarodowej dużych banków, co wyrażało się głównie w pośrednictwie w zakresie transmisji kapitału między państwami zmagającymi się z problemami finansowymi na skutek kryzysu naftowego a państwami „budującymi” swoją siłę ekonomiczną na wzroście cen ropy naftowej<sup>69</sup>. Upadłość włoskiego Banco Ambrosiano w 1982 r. stanowiła zaś asumpt do zreorganizowania i zintensyfikowania prac w ramach Komitetu Bazylejskiego<sup>70</sup>.

Przez lata wypracowano szereg międzynarodowych standardów ostrożnościowych, w tym konstrukcje kluczowych praktyk nadzorczych. Należy podkreślić, iż prestiż i siła oddziaływania członków Komitetu Bazylejskiego sprawiały, że pozostałe państwa, nieposiadające przedstawicielstwa w tej organizacji, skorzystały z jej dorobku naukowego.

Zasadniczym celem działalności Komitetu jest wypracowanie europejskich i światowych regulacji ostrożnościowych, spójnych i adekwatnych do poziomu ryzyka podejmowanego przez instytucje finansowe i kredytowe. W ostatnich latach najważniejszymi dokumentami przygotowanymi przez Komitet, mającymi wpływ na regulacje przyjęte przez Unię Europejską, należy uznać:

1. Podstawowe zasady efektywnego nadzoru bankowego oraz Metodologię podstawowych zasad<sup>71</sup>,
2. Umowę Kapitałową z lipca 1988 r. (tzw. Bazylea I), znowelizowana w 1996 r.,
3. Nową Umowę Kapitałową (tzw. Bazylea II) z 2004 r.,
4. Bazylea III z 2014 r.

<sup>67</sup> M. Olszak, *Bankowe...*, s. 28

<sup>68</sup> Szerzej na temat argumentów przemawiających za uwzględnieniem czynnika międzynarodowego w regulacjach bankowych, w tym normach ostrożnościowych, zob. J.R. Barth, G. Caprio, J.R., R. Levine, *Rethinking bank regulation. Till Angels Govern*, Cambridge 2006, s. 63 i n.; na ten temat także: A. Busch, *Banking Regulation and Globalization*, Oxford, Print publication date: 2008, published to Oxford Scholarship.

<sup>69</sup> M. Markiewicz, U. Mrzygłód (red.), *Finanse międzynarodowe*, Warszawa 2015, s. 191.

<sup>70</sup> J.R. Barth, G. Caprio Jr., R. Levine, *op. cit.*, s. 64.

<sup>71</sup> Szerzej na temat wpływu tychże dokumentów na prawo Unii Europejskiej R.W. Kaszubski, *op. cit.*, s. 71 i n.

Unijny porządek prawny przede wszystkim w aktach prawa pochodnego stanowi odbicie dorobku Bazylejskiego Komitetu ds. Nadzoru Bankowego. Należy podkreślić, iż proces kreacji „europejskich” norm ostrożnościowych miał specyficzny charakter, co wynikało głównie z podjęcia działań na rzecz utworzenia jednolitego europejskiego rynku finansowego opartego o zasadę wzajemnego uznawania, z którą z kolei związana jest zasada jednolitej licencji oraz zasada nadzoru państwa macierzystego<sup>72</sup>.

Bazylejska Umowa Kapitałowa (*Basel Capital Accord*) z 1988 r. stanowiła przełom w zakresie tworzenia regulacji banków działających transgranicznie. Przyjmuje się, że najważniejsza procedura ostrożnościowa wprowadziła tzw. wskaźnik wypłacalności banku lub współczynnik *Cooka*, czyli zasadę utrzymywania sumy funduszy własnych na takim poziomie, aby zawsze wynosiła ona nie mniej niż 8% aktywów i zobowiązań pozabilansowych ważonych ryzykiem<sup>73</sup>. Poszczególnym grupom aktywów oraz zobowiązań pozabilansowych przypisano określone wagi ryzyka w zależności od rodzaju instytucji i państwa pochodzenia oraz rodzaju operacji bankowych. Ryzyko 0% przypisane było inwestycjom w złoto lub obligacje rządowe krajów OECD. Ryzyko 20% obliczono dla inwestycji zabezpieczonych wierzytelnościami hipotecznymi, zaś 50% dla niezabezpieczonych obligacji hipotecznych. Wierzytelności pochodzące spoza państw OECD zostały natomiast oznaczone jako w 100% ryzykowne<sup>74</sup>.

Wskaźnik ten stanowi instrument pozwalający na oszacowanie poziomu rezerw, który dany podmiot powinien zgromadzić w celu zabezpieczenia ryzyka niewypłacalności. Większość państw zdecydowała się na przyjęcie w ustawodawstwie krajowym rozwiązania, zgodnie z którym bank rozpoczynający działalność operacyjną musi utrzymywać współczynnik wypłacalności na poziomie co najmniej 15% przez pierwsze 12 miesięcy działalności, natomiast przez kolejne 12 miesięcy na poziomie co najmniej 12%<sup>75</sup>.

Kolejne wydarzenia na rynkach finansowych, w tym przede wszystkim upadek w 1995 r. renomowanego Banku Barings wskutek poniesienia znaczących strat wynikających z inwestycji w niezabezpieczone instrumenty pochodne, skutkowały zrewidowaniem postanowień Bazylei I. Nowelizacja położyła nacisk na rozbudowanie współczynnika *Cooka* o dodatkowe zmienne, przede wszystkim o ryzyko rynkowe, w tym ryzyko kursu walutowego, stopy procentowej, otwartych pozycji walutowych i na instrumentach pochodnych, obliczane metodą standardowych wag ryzyka lub metodą *Value at Risk*, która oparta jest na określeniu granicznej wartości zagrożonego poziomu kapitału<sup>76</sup>.

Po wieloletnich konsultacjach międzynarodowych w 2004 r. Komitet Bazylejski opublikował Nową Umowę Kapitałową (*New Basel Capital Accord*), która została implementowana do prawa unijnego w czerwcu 2006 r. przez dyrektywę 2006/48/EC w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe, nazy-

<sup>72</sup> A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 117–136.

<sup>73</sup> M. Markiewicz, U. Mrzygłód (red.), *op. cit.*, s. 93.

<sup>74</sup> *Ibidem*, s. 191.

<sup>75</sup> *Ibidem*, s. 191.

<sup>76</sup> *Ibidem*, s. 191.

wana dyrektywą CRD (*Capital Requirements Directive*) oraz dyrektywę 2006/49/EC w sprawie adekwatności kapitałowej firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych, czyli dyrektywę CAD (*Capital Adequacy Directive*). 1 stycznia 2007 r. weszła w życie w przypadku zastosowania standardowej metody wewnętrznych ratingów oraz 1 stycznia 2008 r. w przypadku metody zaawansowanej.

Nowa umowa kapitałowa została skonstruowana w oparciu o trzy filary:

- 1) minimalnych wymogów kapitałowych,
- 2) procesu analizy nadzorczej,
- 3) dyscypliny rynkowej<sup>77</sup>.

Pierwszy filar dotyczy przede wszystkim minimalnych wymogów kapitałowych związanych z ryzykiem kredytowym, rynkowym i operacyjnym. Dopuszczono stosowanie dwóch metod obliczania sumy aktywów ważonych ryzykiem. Metodę standardową, która oparta jest na ważeniu aktywów z zastosowaniem wag, które są ściśle przypisane do poszczególnych kategorii należności. Nowe podejście skutkowało również odejściem od klasyfikacji ryzyka przez pryzmat przynależności państwa do OECD, za podstawę klasyfikacji przyjęto natomiast oceny zewnętrznych agencji ratingowych<sup>78</sup>. Druga metoda – wewnętrznych ratingów – jest znacznie bardziej skomplikowana, co pozwala na bardziej precyzyjne pomiary ryzyka i umożliwia zastosowanie niższych wymogów kapitałowych, dlatego też przeznaczona jest dla banków bardziej zaawansowanych technologicznie. W tym wypadku bank ma prawo do samodzielnego oszacowania prawdopodobieństwa niewykonania zobowiązań dłużników, instytucja nadzorcza wyznacza jedynie pozostałe parametry do szacowania ryzyka<sup>79</sup>.

Do obliczania współczynnika adekwatności kapitałowej dodano zupełnie nowy element – wymóg kapitałowy na pokrycie ryzyka operacyjnego, które definiuje się jako „ryzyko straty wynikającej z niewłaściwych lub zawodnych procesów wewnętrznych, ludzi i systemów lub też ze zdarzeń zewnętrznych”<sup>80</sup>. Uwzględnienie ryzyka operacyjnego było wynikiem takich wydarzeń jak atak na World Trade Center w 2001 r., tsunami w Japonii w 2004 r. czy ujawnionych nadużyć finansowych w Société Générale czy Banku Barings, co miało niebagatelny wpływ na wyniki finansowe banków<sup>81</sup>.

Wprowadzono również pojęcie kapitału wewnętrznego w celu prawidłowej oceny ryzyka, którego wysokość miała uwzględniać wszelkie rodzaje ryzyka, na które narażony jest bank. Chodziło przede wszystkim o ryzyko trudne do przewidzenia oraz takie, które nie jest związane bezpośrednio z działalnością banku, ale potencjalnie mogące wpłynąć na jego wyniki.

Drugi filar obejmował zagadnienia związane z monitorowaniem procesu zarządzania ryzykiem, wytyczne analizy nadzorczej, odpowiedzialności nadzoru oraz zasady zarządzania ryzykiem bankowym. Instytucjom nadzorczym przyznano kompetencję do

<sup>77</sup> *Basel II: International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: a Revised Framework*, źródło: <https://www.bis.org/publ/bcbs107.htm>, [dostęp: luty 2016].

<sup>78</sup> E. Gostomski, *Bankowość międzynarodowa*, Gdańsk 2010, s. 94.

<sup>79</sup> Szerzej: M. Zaleska (red.), *Współczesna bankowość*, t. I, Warszawa 2007, s. 458–465.

<sup>80</sup> *Ibidem*, s. 465.

<sup>81</sup> M. Markiewicz, U. Mrzygłód (red.), *op. cit.*, s. 192.

orzekania o jakości wydawanych przez banki ocen swoich potrzeb kapitałowych w stosunku do ponoszonego ryzyka oraz interwencji<sup>82</sup>.

Kluczowe w tym filarze było ustanowienie czterech reguł analizy nadzorczej:

- 1) banki powinny posiadać mechanizmy oceny swojej adekwatności kapitałowej z uwzględnieniem ich profilu ryzyka oraz dysponować strategią utrzymywania odpowiedniego poziomu kapitału,
- 2) instytucje nadzorcze powinny dokonywać przeglądu i oceny wewnętrznych strategii adekwatności kapitałowej banków oraz podejmować odpowiednie działania nadzorcze, jeżeli nie są usatysfakcjonowane skutkami procesów występującymi w bankach,
- 3) instytucje nadzorcze powinny wymagać od banków posiadania funduszy własnych na poziomie wyższym od regulacyjnego minimum,
- 4) instytucje nadzorcze powinny podejmować czynności prewencyjne, by móc zapobiegać obniżaniu się wielkości kapitału własnego poniżej minimalnego poziomu wymaganego do zabezpieczenia ryzyka danego banku, żądając natychmiastowych działań naprawczych, jeśli kapitał nie jest utrzymywany na wymaganym poziomie<sup>83</sup>.

Elementem uzupełniającym procedurę kontrolną miały być tzw. *stress-testy*, czyli testy warunków skrajnych. Przyjmują one niekorzystną sytuację gospodarczą, na przykład zerowy wzrost gospodarczy, i oceniają, jakie przełożenie będzie to miało na sytuację banku z uwzględnieniem poziomu posiadanych w danym momencie rezerw kapitałowych<sup>84</sup>. Trzeci filar – dyscypliny rynkowej – rozszerza obowiązek informacyjny banków w obszarze ryzyka działalności oraz adekwatności kapitałowej. W celu zwiększenia poziomu przejrzystości działań banku „nowy reżim adekwatności kapitałowej” obliguje instytucje bankowe do informowania o:

- 1) poziomie i strukturze funduszy własnych,
- 2) celach i politykach w zakresie zarządzania ryzykiem oraz rodzajach podejmowanego ryzyka,
- 3) minimalnych wymogach kapitałowych z tytułu poszczególnych rodzajów ryzyka, w tym o metodach pomiaru tych wymogów<sup>85</sup>.

W założeniu jawność i transparentność tego typu informacji miała sprawić, by rynek samoistnie wywierał presję na banki, aby utrzymywały one kapitał na wymaganym poziomie. W ramach trzeciego filaru zobowiązano banki do publikacji danych dotyczących parametrów finansowych. Instytucje bankowe miały przygotowywać sprawozdania co pół roku, zaś duże banki, które działały w skali międzynarodowej, miały sporządzać sprawozdania co kwartał.

Dyrektywa CDR z czerwca 2006 r. w przeciwieństwie do postanowień Nowej Umowy Kapitałowej wprowadziła preferencyjne traktowanie wszystkich należności od

<sup>82</sup> E. Gostomski, *op. cit.*, s. 96.

<sup>83</sup> M. Zaleska (red.), *op. cit.*, s. 467–469.

<sup>84</sup> J. Sokół, *Skuteczność stress testów jako narzędzia pomiaru ryzyka*, [w:] U. Mrzygłód (red.), *Wyzwania gospodarki globalnej*, „Prace i materiały Instytutu Handlu Zagranicznego Uniwersytetu Gdańskiego”, nr 31, Gdańsk 2012.

<sup>85</sup> M.A. Olszak, *op. cit.*, s. 28.



banków centralnych i rządów państw UE w walucie krajowej, przypisując im wagę ryzyka 0% niezależnie od ratingu zewnętrznego<sup>86</sup>. Globalny kryzys na rynkach finansowych zmusił państwa należące do grupy G-20 do przygotowania bardziej restrykcyjnych regulacji, przede wszystkim w zakresie wymaganego poziomu kapitału własnego banków oraz płynności finansowej.

## 2. Treść norm ostrożnościowych *sensu stricto*

### 2.1. Sytuacja gospodarcza i zamiany w sektorze bankowym Unii Europejskiej po wybuchu kryzysu

Ostatni kryzys finansowy stanowił wyzwanie zarówno dla Unii Europejskiej jako instytucji, jak i dla rządów wszystkich państw członkowskich, których zadaniem jest dbanie o stabilność finansową. Na podstawie danych Eurostatu można stwierdzić, iż w 2009 r. w prawie wszystkich krajach UE odnotowano recesję. Aby przywrócić zaufanie w systemie finansowym, władze publiczne w Europie musiały zareagować na wstrząs na rynkach finansowych m.in. przez wdrożenie niekonwencjonalnych działań pomocowych już w pierwszej fazie kryzysu. W celu poprawienia płynności finansowej Europejski Bank Centralny zdecydował się na przeprowadzenie standardowych i niestandardowych operacji oraz interwencje na rynku obligacji, które objęły również zakup listów zastawnych<sup>87</sup>. W ostrej fazie kryzysu, kiedy wysokie straty na działalności kredytowej negatywnie wpłynęły na wypłacalność banków, rządy państw zmuszone zostały do podjęcia kroków stabilizujących sytuację na rynkach finansowych i przywracających zaufanie do banków. Tylko w 2009 r. wartość pomocy udzielonej sektorowi finansowemu przez państwa członkowskie wynosiła 351,7 mld euro, co stanowiło prawie 3% PKB UE-28<sup>88</sup>. Ponadto w przypadku takich krajów jak Islandia, gdzie aktywa banków przewyższały PKB kraju, pomoc państwa okazała się niemożliwa wobec skali problemu<sup>89</sup>. Kryzys finansowy pociągnął za sobą również skutki wtórne, które prowadziły do spowolnienia gospodarki i wzrostu zadłużenia finansów publicznych.

Po odbiciu i wzroście PKB UE-28 w latach 2010–2011, w 2012 r. PKB znów się obniżyło, zaś w 2013 r. nie odnotowano wzrostu gospodarczego. W 2013 r. poziom PKB był wciąż niższy od poziomu z 2008 r. w Hiszpanii, Grecji i na Cyprze. Efektem tego procesu po 2008 r. w większości państw UE odnotowano istotny wzrost stopy bezrobocia<sup>90</sup>. W sektorze finansowym wzrosła liczba należności zagrożonych, co ograniczyło możliwość poprawy kondycji banków ze względu na spadek popytu na kredyt. Z drugiej

<sup>86</sup> E. Gostomski, *op. cit.*, s. 96–97.

<sup>87</sup> J.C. Trichet, *Lessons from the crisis*, European American Press Club, Paryż, 3 grudnia 2010.

<sup>88</sup> Komisja Europejska, *Tabela wyników w dziedzinie pomocy państwa. Sprawozdanie na temat pomocy państwa przyznanej przez państwa członkowskie UE – Aktualizacja z jesieni 2010 r.*, SEC (2010) 1462 wersja ostateczna, s. 10.

<sup>89</sup> M. Markiewicz, M. Mrzygłód (red.), *op. cit.*, s. 194.

<sup>90</sup> M. Iwanicz-Drozdowska, J. Kerlin, P. Smaga, *Krajobraz po zmianach*, [w:] M. Iwanicz-Drozdowska (red.), *Restrukturyzacja banków w Unii Europejskiej w czasie globalnego kryzysu finansowego*, Warszawa 2015, s. 107.

jednak strony zaobserwowano stosunkowo wysoki wzrost PKB w Szwecji, krajach bałtyckich i części krajów Europy Środkowej i Wschodniej równoległe z wystąpieniem wzrostu stopy bezrobocia. W okresie 2008–2013 średnioroczna stopa inflacji w większości państw członkowskich mieściła się w granicach celu inflacyjnego poszczególnych banków centralnych. W latach 2014–2015 notuje się okres wyraźnie obniżonej dynamiki cen konsumenckich w państwach unijnych – poniżej 1%. Banki centralne zdecydowały się na obniżenie stóp procentowych, co oznaczało mniejszą możliwość uzyskiwania przychodów odsetkowych przez banki.

Konsekwencją pogorszenia sytuacji gospodarczej i pomocy dla sektora finansowego był wzrastający deficyt budżetowy i dług publiczny w zasadzie we wszystkich państwach UE, niezależnie od przynależności do strefy euro. Pogorszenie kondycji fiskalnej państw unijnych oraz problemy w sektorze bankowym uwypukliły negatywne sprzężenie zwrotne zachodzące między stanem sektora bankowego a finansami publicznymi. Należy podkreślić, iż właśnie tego rodzaju zależność ograniczyła możliwość poprawy kondycji finansowej zarówno banków, które posiadały w portfelu tracące na wartości obligacje rządowe, jak i państw finansujących pakiety ratunkowe dla sektora bankowego. Rosły skorelowane ze sobą wyceny instrumentów CDS (ang. *credit default swap*)<sup>91</sup> banków i rządów, co utrudniało pozyskiwanie źródeł finansowania i pogorszenie płynności na rynku międzybankowym. 1 grudnia 2011 r. Unia Europejska wprowadziła zakaz korzystania w obrocie tzw. nagich CDS<sup>92</sup>.

Priorytetem stało się długookresowe wsparcie płynności w sektorze bankowym oraz udrożnienie kanałów transmisji impulsów monetarnych, co wymagało zarówno od Europejskiego Banku Centralnego, jak i krajowych banków centralnych podjęcia szeregu przedsięwzięć o charakterze niestandardowym. W perspektywie krótkookresowej podjęte działania przyniosły oczekiwany skutek, opanowano pierwszą falę paniki bankowej na rynkach europejskich, jednak nie zdołano wystarczająco pobudzić gospodarki, ożywić akcji kredytowej i odbudować zaufania w sektorze<sup>93</sup>.

Naturalną konsekwencją kryzysu finansowego było również wyhamowanie tempa wzrostu wielkości systemów bankowych w Unii Europejskiej. Odnotowano natomiast wzrost sektora *shadow banking*, który nie jest objęty reżimem nadzoru bankowego i do którego nie odnoszą się bankowe normy ostrożnościowe. W krajach peryferyjnych Unii Europejskiej takich jak: Grecja, Cypr, Irlandia czy Belgia sektor bankowy uległ radykalnemu zmniejszeniu<sup>94</sup>. Niejednokrotnie, aby uzyskać pomoc publiczną, banki musiały spełnić warunek zmniejszenia skali działalności. Osiągnięcie wyznaczonego pułapu wiązało się ze sprzedażą zagranicznych spółek-córek bądź redukcją najbardziej ryzy-

<sup>91</sup> CDS – Instrument pochodny, który stanowi zabezpieczenie w przypadku niewywiązywania się ze spłaty zadłużenia.

<sup>92</sup> *Euro-Parliament bans 'naked' credit default swaps*, <http://www.eubusiness.com/news-eu/finance-economy-cds.dij>, [dostęp: marzec 2016].

<sup>93</sup> Patrz: H. Żywiecka, *Niestandardowe działania banków centralnych w warunkach globalnego kryzysu finansowego*, Warszawa 2013.

<sup>94</sup> D. Schoemaker, T. Peek, *The State of the Banking Sector in Europe*, OECD Economics Department Working Papers, no. 1102, OECD Publishing 2014, s. 6.

kownych linii biznesowych. To zaś w konsekwencji doprowadziło przeciętne banki do zmniejszenia swojej wielkości o około jedną czwartą<sup>95</sup>.

Integracja finansowa na poziomie unijnym została zahamowana. Banki zdecydowały się na ograniczenie ekspozycji zagranicznych, by poprawić swoje wskaźniki adekwatności kapitałowej. W przypadku banków ze strefy euro oznaczało to delewarowanie, czyli obniżanie poziomu dźwigni finansowej, ograniczenie podaży kredytu oraz co najważniejsze – odpływ kapitału zagranicznego z sektora bankowego państw Europy Środkowej i Wschodniej oraz państw bałtyckich<sup>96</sup>.

Trend rozwoju bankowej działalności transgranicznej oraz ekspansji banków należących do strefy euro do państw spoza tej strefy został zahamowany. Dane zgromadzone i opracowane przez EBC na temat bilansu banków strefy euro wskazują na spadek udziału kredytów w aktywach ogółem i równoległy wzrost roli portfela papierów dłużnych oraz wzrost bazy depozytowej w pasywach<sup>97</sup>. Od 2008 r. systematycznie rośnie wskaźnik należności zagrożonych, a wskaźniki rentowności utrzymują się na poziomie często oscylującym wokół zera. Odnotowuje się poprawę wskaźników adekwatności kapitałowej, przy czym należy mieć na uwadze, iż jest to efektem delewarowania – zmniejszania aktywów ważonych ryzykiem – nie zaś wzmacniania bazy kapitałowej<sup>98</sup>.

Analiza anatomii kryzysu prowadziła do wniosku, iż Unia Europejska pod względem instytucjonalnym nie była przygotowana na skuteczne radzenie sobie z kryzysem<sup>99</sup>. Wskazuje się na takie słabe punkty, jak:

- 1) brak precyzyjnych wytycznych dotyczących roli Unii Europejskiej jako „pożyczkodawcy ostatniej szansy”,
- 2) brak skutecznych mechanizmów dotyczących zarządzania w sytuacji kryzysu finansowego,
- 3) brak transparentnych regulacji dotyczących podejmowania działań naprawczych w odniesieniu do transgranicznych banków,
- 4) brak jednej, przewodniej instytucji unijnej, która koordynowałaby polityki i działania władz państwowych,
- 5) brak mechanizmów podziału obciążeń<sup>100</sup>.

Diagnoza stanu sektora finansowego oraz możliwość amortyzacji skutków sytuacji kryzysowych zmotywowała instytucje unijne i polityków do opracowania i przyjęcia rozwiązań mających na celu poprawę sfery regulacyjnej i instytucjonalnej w systemie finansowym Unii Europejskiej tak, aby zabezpieczyć stabilność finansową w przyszłości.

<sup>95</sup> *Ibidem*, s. 9.

<sup>96</sup> J. Eidenberger, S.W. Schmitz, K. Steiner, *The Priorities of Deleveraging in the Euro Area and Austria and Its Implications for CESEE*, Financial Stability Report 27, OENB, June 2014, s. 50–63.

<sup>97</sup> EBC, *Banking structures report*, October 2014, s. 16–27.

<sup>98</sup> M. Iwanicz-Drozdowska (red.), *Restrukturyzacja...*, s. 109.

<sup>99</sup> J. Pisani-Ferry, A. Sapir, *Banking crisis management in the EU: An interim assessment*, „Bruegel Working Paper” 2009, nr 7.

<sup>100</sup> O. Szczepańska, *Zmiany regulacyjne i instytucjonalne w systemie finansowym Unii Europejskiej po wybuchu światowego kryzysu*, [w:] M. Koczor, P. Tokarski (red.), *Gospodarka Unii Europejskiej. Reakcja na kryzys i perspektywy na nowe dziesięciolecie*, Warszawa 2011, s. 34.

## 2.2. Pojęcie instytucji kredytowej i jej formy organizacyjne

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 w art. 4 ust. 1 pkt 1 definiuje instytucję kredytową jako przedsiębiorstwo, którego działalność polega na „przyjmowaniu depozytów lub innych funduszy podlegających zwrotowi od klientów oraz na udzielaniu kredytów na swój własny rachunek”<sup>101</sup>. Z tego wynika, iż dla uznania danego podmiotu za instytucję kredytową wystarczy spełnienie przez niego warunku uzyskania uprawnienia do wykonywania czynności depozytowo-kredytowych, czyli uprawnienia do wykonywania „rdzennie bankowych czynności” (*core banking activities*)<sup>102</sup>.

Analiza zakresu przedmiotowego pojęcia instytucji kredytowej doprowadza do wniosku, iż nie obejmuje ono wyłącznie banków. W zakres wchodzi bowiem cały szereg podmiotów, które nie mają statusu prawnego banku, ale wykonują czynności bankowe, udzielają kredytów, gromadzą depozyty<sup>103</sup>.

Instytucją kredytową może być zatem zarówno przedsiębiorstwo o charakterze prywatnym, jak i państwowym, które może mieć swoje oddziały w krajach trzecich, jeśli otrzymało zezwolenie właściwych władz krajowych na prowadzenie działalności kredytowej.

Nie jest formułowany w prawie Unii Europejskiej wymóg związany z formą organizacyjno-prawną instytucji kredytowej oraz z nazwą, którą może posługiwać się ten organ. Instytucje kredytowe mogą używać jednej nazwy na terenie całej Unii Europejskiej, jaką mają w państwie będącym siedzibą zarządu. Dopiero w przypadku, gdy nazwa instytucji kredytowej może wprowadzać w błąd, przyjmujące państwo członkowskie może stawiać wymóg jej zmiany, dodania pewnych oznaczeń wyjaśniających. W literaturze przedmiotu uregulowanie to traktowane jest jako przykład elastycznego podejścia unijnego legislatora do problemu odróżniania statusu prawnego banków i parabanków<sup>104</sup>.

Konsekwentnie 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 w artykule 9 nakłada na państwa członkowskie obowiązek wprowadzenia zakazu prowadzenia „działalności polegającej na przyjmowaniu od ludności depozytów lub innych środków finansowych podlegających zwrotowi”<sup>105</sup> przez osoby lub przedsiębiorstwa, które nie są instytucjami kredytowymi. Zakaz ten nie dotyczy prowadzenia

<sup>101</sup> 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. Tekst mający znaczenie dla EOG (CELEX: 32013R0575R).

<sup>102</sup> Por. L. Góral, *Instytucja kredytowa w państwach Unii Europejskiej*, „Glosa” 1997, nr 2, s. 6.

<sup>103</sup> Patrz: J. Carmichael, M. Pomerleano, *The development and regulation of non-bank institutions*, The World Bank, Washington 2002 r., s. 3–5; także W. Szpringer, *Wpływ instytucji parabankowych na bezpieczeństwo i stabilność rynków finansowych*, „Bezpieczny Bank” 1998, nr 4, s. 24 i n.

<sup>104</sup> C. Kosikowski, *Prawo...*, s. 101.

<sup>105</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013r. 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 (Tekst mający znaczenie dla EOG), (Celex: 32013R0575), art. 9.

działalności depozytowej przez państwo członkowskie, jego władze regionalne lub lokalne oraz przez organizacje międzynarodowe, jeżeli członkiem tej organizacji jest co najmniej jedno spośród państw członkowskich, a działalność podlega regulacjom i mechanizmom kontroli zapewniającym ochronę deponentów i inwestorów<sup>106</sup>.

Dozwolone jest również tworzenie przez instytucję kredytową oddziałów i przedstawicielstw w państwie pochodzenia i w państwie przyjmującym oraz poza obszarem Unii Europejskiej. Należy pamiętać, iż nadal to prawo państwa członkowskiego, które udzieliło zezwolenia, przesądza o uznaniu danego podmiotu za instytucję kredytową. W stosunku zaś do oddziału instytucji kredytowej rozstrzygające jest prawo państwa przyjmującego, na terenie którego ma powstać oddział<sup>107</sup>.

W myśl rozporządzenia oddziałem jest miejsce prowadzenia działalności stanowiące prawnie zależną część instytucji, realizujące wszystkie bądź niektóre z transakcji przez nią wykonywanych<sup>108</sup>. Utworzenie oddziału odbywa się zgodnie z prawem państwa pochodzenia i nie wymaga dokonywania innych czynności. Przyjmujące państwo członkowskie nie może wymagać od oddziału instytucji kredytowej posiadającego zezwolenie otrzymane w innym państwie członkowskim ubiegania się o wydanie nowego zezwolenia, nie może również wymagać wyposażenia tychże oddziałów w dodatkowy kapitał założycielski<sup>109</sup>.

Liczba oddziałów instytucji kredytowej utworzona w innym państwie członkowskim niż państwo jej siedziby, nie ma znaczenia, bowiem będą one zawsze kwalifikowane jako pojedynczy oddział. Ze względu na brak osobowości i samodzielności prawnej do działalności oddziałów będzie miała zastosowanie zasada nadzoru państwa pochodzenia<sup>110</sup>.

Instytucja kredytowa, która zdecyduje się na założenie oddziału w innym państwie członkowskim, ma jednak obowiązek powiadomienia o tym właściwych organów w państwie pochodzenia. Tego rodzaju powiadomienie musi zawierać takie informacje jak:

- 1) program działalności, który określi przewidywany zakres działalności oraz strukturę organizacyjną oddziału,
- 2) wskazanie państwa członkowskiego, na terenie którego ma być utworzony,
- 3) adres w państwie przyjmującym, pod którym można otrzymać dokumenty,
- 4) nazwiska osób odpowiedzialnych za zarządzanie oddziałem<sup>111</sup>.

Należy mieć na uwadze, iż dyrektywa wymaga od właściwych organów państwa pochodzenia zajęcia stanowiska w sprawie utworzenia oddziału. Przy sporządzaniu opinii w tej sprawie państwo pochodzenia bierze pod uwagę planowany zakres działalności i przez ten pryzmat ocenia adekwatność jego struktury administracyjnej lub kondycję

<sup>106</sup> *Ibidem*, art. 9.

<sup>107</sup> C. Kosikowski, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 100.

<sup>108</sup> 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. Tekst mający znaczenie dla EOG (CELEX: 32013R0575R), art. 4 ust. 1 pkt 17.

<sup>109</sup> C. Kosikowski, *Prawo...*, s. 102.

<sup>110</sup> A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo...*, s. 115.

<sup>111</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE..., art. 20.



finansową instytucji kredytowej. Dokument ten powinien zawierać dane dotyczące kwoty funduszy własnych oraz wymogów kapitałowych. W terminie trzech miesięcy państwo pochodzenia jest zobligowane do przekazania swojego stanowiska zarówno państwu przyjmującemu, jak i zainteresowanej instytucji. Właściwe władze państwa pochodzenia mogą odmówić przekazania tychże informacji państwu przyjmującemu i zobowiązane są w terminie 3 miesięcy podać instytucji kredytowej uzasadnienie swojej decyzji. Odpowiedź odmowna oraz jej brak podlegają zaskarżeniu do sądu państwa pochodzenia.

Jeśli jednak informacje te zostaną w sposób prawidłowy przekazane, aktualizuje się obowiązek państwa przyjmującego, które ma dwa miesiące na przygotowanie się do podjęcia nadzoru nad oddziałem instytucji kredytowej. Po upływie tego czasu oddział może rozpocząć działalność na terytorium państwa przyjmującego, chyba że sam organ państwa przyjmującego wcześniej wyśle zawiadomienie o tej możliwości.

Na marginesie należy zaznaczyć, że tego rodzaju forma zagranicznej aktywności instytucji kredytowej zakłada połączenie swobody świadczenia usług oraz swobody wyboru siedziby. Inna konstrukcja pozbawiłby sensu gospodarczego otwieranie oddziałów za granicą. Zakaz kumulacji tychże swobód oznaczałby w praktyce, iż instytucja kredytowa, która zdecydowała się na utworzenie za granicą oddziału, nie była uprawniona do „dodatkowego” transgranicznego świadczenia usług. Trybunał Sprawiedliwości rozstrzygnął jednoznacznie tę wątpliwość, uznając swobodę świadczenia usług za działalność samoistną w orzeczeniu z dnia 4 grudnia 1984 r., Case 205/84<sup>112</sup> oraz orzeczeniu z dnia 10 maja 1995 r., Case C-384/93<sup>113</sup>.

Przyjmujące państwo ma liczne prawa względem oddziałów instytucji kredytowej. Warto jednak zauważyć, iż działania podjęte przez to państwo nie mogą „pociągać za sobą dyskryminacyjnego lub restrykcyjnego traktowania instytucji ze względu na fakt, że instytucja ta działa na podstawie zezwolenia udzielonego w innym państwie członkowskim”<sup>114</sup>. Państwo przyjmujące może jednak żądać, aby oddziały przedkładały taki sam zakres informacji, jakie wymagane są od krajowych instytucji kredytowych oraz tych, które przekazywane są właściwym władzom państwa pochodzenia. W razie stwierdzenia nieprawidłowości państwo przyjmujące jest uprawnione do żądania ich usunięcia oraz w razie bezskuteczności żądania, po zawiadomieniu władz państwa pochodzenia, również do nakładania środków oddziałujących i sankcji, w tym zakazu podejmowania wszelkich dalszych transakcji<sup>115</sup>.

Dopuszczono również możliwość tworzenia oddziałów na obszarze państw unijnych dla instytucji kredytowych, których siedziba zarządu znajduje się poza Unią. W tym

---

<sup>112</sup> Patrz: Judgment of the Court of 4 December 1986. *Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany*. Freedom to provide services – Insurance. Case 205/84, Identyfikator ECLI: ECLI:EU:C:1986:463.

<sup>113</sup> Patrz: Judgment of the Court of 10 May 1995. *Alpine INVESTMENTS BV v Minister van Financiën*. Reference for a preliminary ruling: College van Beroep voor het Bedrijfsleven – Netherlands. Freedom to provide services – Article 59 of the EEC Treaty – Prohibition of cold calling by telephone for financial services. Case C-384/93, Identyfikator ECLI: ECLI:EU:C:1995:126.

<sup>114</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE..., art. 49 ust. 3.

<sup>115</sup> C. Kosikowski, *Prawo...*, s. 103–104.



przypadku nie obowiązuje zasada równego traktowania, istnieje jednak możliwość jej ustanowienia na mocy porozumienia oraz powiadomienia Komisji Europejskiej i Komitetu Nadzoru Bankowego ESBC o udzieleniu takich zezwoleń<sup>116</sup>.

Warto wspomnieć również o obowiązku informowania Komisji w przypadku wystąpienia trudności przy tworzeniu filii, oddziałów, przedstawicielstw lub już na etapie prowadzenia przez nie działalności w państwach trzecich. W celu zaś zapewnienia porównywalnych możliwości konkurencyjności na rynku finansowym Rada może ograniczyć bądź zawiesić decyzje, które dotyczą wniosków o uzyskanie zezwolenia lub nabycia pakietów akcji przez podmioty podlegające prawu państwa trzeciego<sup>117</sup>.

### 2.3. Warunki podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe

By móc podjąć i wykonywać działalność, wymagane jest, by instytucja kredytowa uzyskała odpowiednie zezwolenie władz państwa członkowskiego. Prawo unijne powierzyło kompetencję do określenia warunków i trybu udzielania, cofania oraz odmowy udzielenia tychże zezwoleń prawu krajowemu państw członkowskich UE. Z tego również powodu to władze państw członkowskich decydują o nazwie takiego zezwolenia.

Podstawą podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe w prawie UE jest zasada jednolitej licencji (*single licence*), zwana też zasadą jednego paszportu (*single passport*). Stanowi ona urzeczywistnienie zasady swobodnego przepływu usług oraz swobody prowadzenia działalności gospodarczej.

Wprowadzenie od 1 stycznia 1993 r. w Unii Europejskiej zasady jednolitej licencji bankowej stało się możliwe dzięki przyjęciu przez kraje członkowskie jednolitego katalogu minimalnych wymogów licencyjnych na gruncie zasady wzajemnego uznawania regulacji krajowych oraz zasady nadzoru bankowego sprawowanego przez władze państwa pochodzenia<sup>118</sup>. Dlatego też każda uznana licencją instytucja kredytowa ma prawo świadczyć usługi, jeśli jest do nich uprawniona w kraju macierzystym, w każdym innym państwie członkowskim. Może to czynić transgranicznie lub za pośrednictwem oddziałów nawet w sytuacji, gdy dana usługa nie mieściłaby się w katalogu tych oferowanych przez instytucje państwa przyjmującego<sup>119</sup>. W odniesieniu do działalności instytucji kredytowych zasada wzajemnego uznawania została wzmocniona przez interpretację zasady świadczenia usług bankowych i dobra powszechnego (*general good*) dokonaną przez Komisję Europejską<sup>120</sup>. Podkreśla ona w tym dokumencie, iż działania podejmowane w ramach polityki otwierania rynku usług bankowych powinny być uzasadnione wiarygodnymi argumentami na rzecz ochrony dobra powszechnego, np. utrzymanie spójności systemu podatkowego, oraz powinny spełniać warunek konieczności

<sup>116</sup> Por. J. Gliniecka, *System bankowy w regulacjach polskich i unijnych*, Bydgoszcz–Gdańsk 2004, s. 206.

<sup>117</sup> C. Kosikowski, *Prawo...*, s. 104.

<sup>118</sup> A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo...*, s. 126.

<sup>119</sup> Por. U.H. Schneider, *Europejskie Prawo Bankowe*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1994, nr 4, s. 678–679.

<sup>120</sup> Commission Interpretative Communication – *Freedom to provide services and the interest of the general good in the Second Banking Directive*, SEC (97) 1193 final, Brussels, 26.06.1997.

i proporcjonalności, nie dawać podstawy do dyskryminacji i nie kumulować wymogów<sup>121</sup>. Na marginesie warto zauważyć, że w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej swoboda świadczenia usług nie sprowadza się jedynie do zakazu traktowania narodowego (dyskryminacji), ale postuluje się jej szersze rozumienie – jako zakaz istnienia jakichkolwiek ograniczeń<sup>122</sup>. Zgodnie z zasadą proporcjonalności dolegliwości w stosunku do dobra prawnie chronionego oznacza zastosowane najłżejszego, najmniej dolegliwego środka koniecznego do uzyskania pożądanego rezultatu<sup>123</sup>. Zakaz kumulacji wprowadzanych regulacji sprowadza się do tego, iż działania podejmowane do instytucji zagranicznych nie mogą stanowić jedynie powtórzenia środków, które obowiązują w państwie będącym siedzibą instytucji kredytowej<sup>124</sup>.

Zakres przedmiotowy jednolitej licencji jest bardzo szeroki. Załącznik I dyrektywy 2013/36/UE wskazuje na 15 rodzajów działalności podlegających wzajemnemu uznaniu i obejmuje:

- 1) przyjmowanie depozytów i innych środków podlegających zwrotowi,
- 2) udzielanie kredytów (w tym kredyt konsumencki, hipoteczny, factoring z regresem lub bez, finansowanie transakcji handlowych, *forfaiting*),
- 3) leasing finansowy,
- 4) usługi płatnicze związane z transferem środków pieniężnych,
- 5) emisję i administrowanie środkami płatniczymi,
- 6) udzielanie gwarancji, poręczeń oraz innych zobowiązań pozabilansowych,
- 7) obrót na rachunek własny bądź rachunek klienta:
  - a) instrumentami rynku pieniężnego: weksłami, czekami, certyfikatami depozytowymi itp.,
  - b) dewizami,
  - c) opcjami i terminowymi umowami na instrumenty finansowe typu *financial futures*,
  - d) instrumentami kształtowania stopy procentowej oraz wymiany walutowej,
  - e) zbywalnymi instrumentami wartościowymi,
- 8) partycypowanie w emisji papierów wartościowych oraz świadczenie usług z tym związanych,
- 9) doradztwo dla podmiotów gospodarczych w zakresie strategii przemysłowej, struktury kapitałowej, łączenia się oraz przejmowania podmiotów gospodarczych,
- 10) usługi brokerskie na rynku pieniężnym,
- 11) doradztwo inwestycyjne, zarządzanie portfelem,
- 12) administrowanie i przechowywanie papierów wartościowych,
- 13) usługi w zakresie opiniowania kredytobiorców,

<sup>121</sup> Por. *Credit institutions and banking*. European Commission, London: Office for Official Publications of the European Communities, 1997, p. 115–116.

<sup>122</sup> Por. Case 33/74 J.H.M. van Binsbergen v Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid. European Court reports 1974 Page 1299, Case 2/74. *Reyners v Belgium*. European Court reports 1974 Page 631.

<sup>123</sup> Por. W. Szpringer, *Europejskie Regulacje Bankowe*, Warszawa 1997, s. 147–148.

<sup>124</sup> Por. orzeczenie ETS: Case 205/84. *Commission v RFN*. European Court reports 1989 Page 3755.

- 14) przechowywanie w sejfach,
- 15) emisja pieniądza elektronicznego.

Należy zauważyć, iż poza czynnościami, które są zastrzeżone tylko dla banków, wykaz ten zawiera również wszelkie formy działalności związane z obrotem papierami wartościowymi, właściwe dla instytucji inwestycyjnych<sup>125</sup>. W praktyce oznacza to nadanie prymatu modelowi bankowości uniwersalnej, czego przyczyną jest chęć uniknięcia dyskryminacji własnych podmiotów rynku usług bankowych. W tym przypadku chodzi o wyeliminowanie sytuacji, w której podmiot krajowy, przy węższym wykazie usług podlegających wzajemnemu uznaniu, znajdowałaby się w gorszej sytuacji niż konkurencyjni usługodawcy z innych państw członkowskich<sup>126</sup>.

W powyższym wykazie w pierwszej kolejności zostały wymienione klasyczne czynności zastrzeżone dla banków – depozytowo-kredytowe oraz rozliczeniowe. Co istotne, w dalszej kolejności uplasowały się różnego rodzaju usługi finansowe m.in. z zakresu bankowości inwestycyjnej. Ma to ogromne znaczenie dla dużych banków europejskich, które angażują się w transakcje przeprowadzane na rynku kapitałowym, ponieważ pośredniczą w emisji i obrocie papierami wartościowymi. Tego rodzaju transakcje są dokonywane na rachunek i zlecenie klienta lub stanowią podstawę strategii inwestowania przez same banki<sup>127</sup>. Należy mieć na uwadze, iż banki angażują się również w pośrednictwo na rynkach dewizowych, co przyczynia się do łagodzenia zmian kursów walutowych.

Z przywileju jednolitej licencji mogą również korzystać instytucje finansowe. Na mocy art. 34 dyrektywy 2013/36/UE mogą one korzystać ze swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, tak jak instytucje kredytowe, jeśli wykonują działalność mieszczącą się w wykazie z załącznika I do tejże dyrektywy i polegają na transgranicznym świadczeniu usług bądź zakładaniu oddziałów niezależnie od tego, czy instytucje te stanowią jednostkę zależną, której współwłaścicielami są dwie instytucje kredytowe lub większa ich liczba, jeżeli zostało przewidziane to w akcie założycielskim oraz umowie spółki. Ponadto instytucja ta musi spełnić pięć dodatkowych, restrykcyjnych wymogów:

- 1) podmiot lub podmioty dominujące muszą legitymować się posiadaniem zezwolenia na prowadzenie działalności instytucji kredytowej w tym państwie, którego ustawodawstwu podlegają,
- 2) działalność ta musi być faktycznie wykonywana na terytorium tego samego państwa członkowskiego,
- 3) podmioty dominujące muszą dysponować w co najmniej 90% praw głosu wynikających z akcji lub udziałów w kapitale instytucji finansowej,
- 4) podmioty te muszą również spełniać wymogi właściwych władz w zakresie ostrożnego zarządzania instytucją finansową i po uzyskaniu zgody właściwych organów danego państwa członkowskiego złożyć oświadczenie o solidarnej odpowiedzialności za zobowiązania zaciągnięte przez instytucję finansową,

<sup>125</sup> Zob. L. Oręziak, *Rynek finansowy Unii Europejskiej*, Warszawa 1999, s. 65–66.

<sup>126</sup> A.M. Jurkowska, *Prawo bankowe Unii Europejskiej, Licencjonowanie działalności bankowej*, Bydgoszcz–Gdańsk 2003, s. 39.

<sup>127</sup> P. Niczyporuk, A. Talecka, *Bankowość Unii Europejskiej*, Białystok 2010, s. 86.

5) podmiot zależny musi być faktycznie objęty skonsolidowanym nadzorem nad podmiotem dominującym.

Dopiero po weryfikacji spełnienia tychże warunków przez właściwe organy państwa przyjmującego instytucja finansowa otrzymuje zaświadczenie o spełnieniu wszystkich wymagań.

Instytucja kredytowa, podejmując działalność kredytową, powinna spełnić wymogi o charakterze kapitałowym, personalnym oraz organizacyjnym<sup>128</sup>.

Na mocy art. 12 dyrektywy 2013/13/UE nie jest możliwe, by instytucja kredytowa rozpoczęła działalność w sytuacji, jeśli nie dysponuje wydzielonymi funduszami własnymi lub gdy jej kapitał założycielski wynosi mniej niż 5 milionów euro. Kapitał ten musi być w całości faktycznie wniesiony, nie może mieć charakteru deklaracji<sup>129</sup>. Możliwa jest jednak sytuacja, w której władze państwa członkowskiego pozwolą na funkcjonowanie instytucji kredytowych, które nie spełniają wymogu kapitałowego, jeśli istniały już w dniu 15 grudnia 1979 r. Wydaje się, iż wynika to m.in. z domniemania ich stosunkowo silnej i ustabilizowanej sytuacji na rynku finansowym właśnie ze względu na długi czas ich obecności na nim. W kontekście trudności w nadzorze, w opracowania skutecznej i szybkiej reakcji na fluktuacje oraz istnienie wciąż zbyt słabych mechanizmów pozwalających na predykcję zmian na rynkach finansowych, bardziej trafnym rozwiązaniem w stosunku do tej grupy „zaufanych banków” byłoby przyjęcie wymogu podwyższenia w określonym czasie funduszy własnych do poziomu 5 milionów euro. Ponadto pozostawiono w kompetencji władz państw członkowskich dokonanie wyłączeń w zakresie wymogu kapitałowego poszczególnych kategorii instytucji kredytowych, jeśli ich kapitał założycielski wynosi nie mniej niż 1 milion euro oraz zainteresowane państwo powiadomi Komisję Europejską oraz Europejski Urząd Nadzoru Bankowego o powodach skorzystania z tej możliwości. Wówczas Komisja umieszcza adnotację w wykazie instytucji kredytowych o tym, że nie zostały spełnione minimalne wymogi kapitałowe.

Określenie poziomu wymaganych od instytucji kredytowych funduszy własnych zależy właśnie od wysokości kapitału założycielskiego. W chwili udzielenia zezwolenia wysokość tychże funduszy nie może się obniżyć poniżej obligatoryjnego poziomu kapitału założycielskiego. Podobnie jest w sytuacji, kiedy instytucje kredytowe łączą się w jeden podmiot, wtedy również poziom funduszy własnych nie może obniżyć się poniżej poziomu zsumowanych kapitałów własnych połączonych instytucji z chwili połączenia<sup>130</sup>. Na podstawie art. 18 dyrektywy 2013/36/UE spadek wysokości funduszy własnych może być powodem cofnięcia zezwolenia. Z tej też przyczyny właściwe organy państwa członkowskiego wyznaczają czas na uzupełnienie funduszy własnych do wymaganego poziomu.

Wielkość kapitału własnego odgrywa kluczową rolę w określaniu pozycji podmiotu na rynku finansowym, stanowi pewnego rodzaju wyznacznik wiarygodności. Im

<sup>128</sup> A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo...*, s. 127.

<sup>129</sup> C. Kosikowski, *Prawo...*, s. 106.

<sup>130</sup> *Ibidem*, s. 107.

większe zasoby finansowe, tym większa jest możliwość zaangażowania kapitału w operacje aktywne. Nie ulega również wątpliwości, iż wysoki poziom kapitału własnego stanowi gwarancję pokrycia ewentualnych strat bez zachwiania podstaw egzystencji banku. Od ich wielkości zależy wartość pułapu koncentracji wierzycelności bankowych. Kapitał własny umożliwia bieżącą działalność banku i ma bezpośredni wpływ na wyliczenie norm ostrożnościowych<sup>131</sup>.

Rozporządzenie nr 575/2013 wprowadziło nowe określenie funduszy własnych instytucji kredytowej. Zrezygnowano z wyodrębnienia poszczególnych składników kapitału własnego i wprowadzono podział na kapitał podstawowy i kapitał dodatkowy<sup>132</sup>.

Wymogi personalne dotyczą przede wszystkim członków organu zarządzającego, którzy „zawsze cieszą się wystarczająco dobrą opinią i posiadają wystarczającą wiedzę, umiejętności i doświadczenie do wykonywania swoich obowiązków”<sup>133</sup>. Instytucja kredytowa powinna posiadać co najmniej dwie osoby na stanowiskach kierowniczych zgodnie z tzw. zasadą „czworga oczu”<sup>134</sup>. Osoby te powinny działać w sposób uczciwy i etyczny oraz zachowywać niezależność osądu, by w razie konieczności móc ocenić i zakwestionować decyzje podjęte przez kierownictwo wyższego szczebla i monitorować proces podejmowania decyzji.

Każdy członek takiego organu powinien poświęcać wystarczająco dużo czasu, by prawidłowo wykonywać swoje funkcje. Wprowadzono również szereg ograniczeń związanych z kumulacją funkcji dyrektorskich, zależnie od indywidualnych okoliczności, skali i stopnia złożoności działalności instytucji.

Kreowany jest wymóg odpowiedniej wiedzy, umiejętności i doświadczenia w stosunku do organu zarządzającego jako całości, tak by był w stanie zrozumieć działalność instytucji oraz istotę ryzyka. Z tego też powodu formułowany jest postulat przeznaczania przez instytucje kredytowe odpowiednich zasobów finansowych na wprowadzanie w obowiązeki oraz szkolenia kadry kierowniczej.

Wymogi organizacyjne dotyczą m.in. programu działalności instytucji kredytowej, powinien on określać przede wszystkim strukturę organizacyjną instytucji kredytowej, w tym jej oddziały i przedstawicielstwa, oraz przewidywane rodzaje usług finansowych. Prawo unijne w odniesieniu do siedziby zarządu instytucji kredytowej wymaga również, by instytucja ta, będąca osobą prawną, miała siedzibę zarządu w tym samym kraju członkowskim, w którym posiada siedzibę statutową. Jednocześnie kreowany jest wymóg, by siedziba zarządu znajdowała się w tym państwie, w którym wydane zostało zezwolenie oraz w którym faktycznie prowadzona jest działalność<sup>135</sup>. Dopuszczalna jest sytuacja, w której siedziba zarządu instytucji kredytowej znajduje się poza terytorium Unii, co wynika z art. 47 ust. 2 dyrektywy 2013/36 UE.

Przy udzielaniu zezwolenia bardzo ważne jest przestrzeganie zasady identyfikacji pośrednich lub bezpośrednich akcjonariuszy bądź udziałowców instytucji kredytowej

---

<sup>131</sup> G. Sikorski, *Prawo bankowe. Komentarz*, art. 126, Warszawa 2015, s. 333.

<sup>132</sup> C. Kosikowski, *Finanse i prawo finansowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 287.

<sup>133</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE..., art. 91, ust. 1.

<sup>134</sup> P. Niczyporuk, A. Talecka, *op. cit.*, s. 80.

<sup>135</sup> C. Kosikowski, *Finanse...*, s. 297.



oraz braku zastrzeżeń co do odpowiedniego charakteru tychże osób. Identyfikacja tożsamości jest konieczna w stosunku do osób fizycznych i osób prawnych, które dysponują znacznym pakietem akcji. Artykuł 4 ust. 1 pkt 37 rozporządzenia UE nr 575/2013 stanowi definicję legalną pojęcia „znacznego pakietu akcji”, co należy rozumieć jako „posiadanie bezpośredniego lub pośredniego udziału w przedsiębiorstwie reprezentującego co najmniej 10% kapitału lub praw głosu lub umożliwiającego wywieranie znacznego wpływu na zarządzanie tym przedsiębiorstwem”<sup>136</sup>. Właściwe organy państwa członkowskiego udzielające zezwolenia są też zobligowane do kontroli charakteru akcjonariuszy lub udziałowców, przede wszystkim przez pryzmat tego, kim są owe podmioty, skąd pochodzi ich kapitał i majątek.

Podobny charakter ma ocena istnienia powiązań pomiędzy instytucją kredytową a organem nadzoru, które mogłyby uniemożliwić skuteczne wykonywanie funkcji nadzorczych. Chodzi tu nie tylko o powiązania rodzinne, ale o wszelkie zależności, które mogą mieć istotne znaczenie dla sprawowania nadzoru<sup>137</sup>.

Właściwe organy państwa macierzystego mogą również cofnąć zezwolenie na prowadzenie działalności bankowej. Prawo unijne ogranicza tę możliwość do przypadków, gdy instytucja kredytowa:

- 1) nie wykorzysta zezwolenia w ciągu 12 miesięcy lub nie prowadzi działalności od 6 miesięcy,
- 2) nie spełnia już warunków, na podstawie których udzielono zezwolenia,
- 3) podstawę uzyskania zezwolenia stanowiły fałszywe oświadczenia lub inne działania niezgodne z prawem,
- 4) utraciła wiarygodność wobec swoich deponentów, nie gwarantuje już zdolności do wywiązywania się z zaciągniętych zobowiązań wobec swoich wierzycieli, nie posiada dostatecznych funduszy własnych bądź nie spełnia innych wymogów ostrożnościowych,
- 5) nie spełnia innych wymogów przewidzianych przez prawo krajowe<sup>138</sup>.

W literaturze przedmiotu podnosi się, iż koncentracja kapitału może być zarówno zjawiskiem pozytywnym, korzystnym, jak i szkodliwym. Gdy prowadzi do zwiększenia kapitału lub funduszy własnych podmiotu, jest postrzegana jako przynosząca korzyści. Natomiast w sytuacji, kiedy zagraża lub eliminuje konkurencję przez monopolizację określonego rodzaju działalności, powinna być uważana za szkodliwą<sup>139</sup>. Dlatego też prawo UE reguluje sytuacje, w których instytucja kredytowa nabywa i zbywa znaczny pakiet akcji innej instytucji kredytowej. Najważniejsze wydaje się sformułowanie naku, by wszystkie państwa wymagały od każdej osoby fizycznej i prawnej, która decyduje się pośrednio lub bezpośrednio nabyć znaczny pakiet akcji, uprzedniego powiadomienia właściwych organów o tym zamiarze wraz z informacją o wielkości pakietu. Podmiot zainteresowany powiadamia właściwe organy, w przypadku powzięcia zamiaru dodatkowego zwiększenia znacznego pakietu akcji, jeśli udział praw głosu lub posiadanego

<sup>136</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013..., art. 4 ust. 1 pkt 37.

<sup>137</sup> C. Kosikowski, *Finanse...*, s. 297.

<sup>138</sup> C. Kosikowski, *Prawo...*, s. 110.

<sup>139</sup> C. Kosikowski, *Finanse...*, s. 288.

kapitału osiągnąłby lub przekroczyłby poziom 20%, 33% lub 50% bądź sprawiłby, że dany podmiot stałby się podmiotem zależnym.

Ponadto państwa członkowskie mają obowiązek podjąć odpowiednie środki mające na celu zwalczanie nieuprawnionego nabywania bądź zbywania znacznych pakietów akcji instytucji kredytowej. Warto podkreślić, że jeśli mimo wszystko dojdzie do takiego nabycia pakietu akcji, to państwa mają prawo, niezależnie od możliwości zastosowania innych sankcji, do zawieszenia praw głosu lub ich unieważnienia<sup>140</sup>.

Prowadzenie działalności przez instytucję kredytową w sposób właściwy, zgodny z obowiązującym prawem stanowi warunek *sine qua non* efektywnej polityki przeciwdziałania negatywnym zdarzeniom na rynkach finansowych. Nadzór ostrożnościowy nad ich działalnością ma być koordynowany na poziomie unijnym i stanowić skuteczną ochronę konsumentów oraz całej gospodarki.

#### 2.4. Zmiany w zakresie norm adekwatności kapitałowej oraz wypłacalności banków

Zredukowanie słabości w obszarze wypłacalności i płynności banków, co bezpośrednio przekłada się na zwiększenie ich bezpieczeństwa, było głównym celem Bazylii III. Wdrożenie poszczególnych mechanizmów i rozwiązań jest rozłożone w czasie i ostatecznie powinno się zakończyć w 2019 r.<sup>141</sup> Dziewięcioletni plan wprowadzania zmian wynikał z niespełnienia przez wiele banków międzynarodowych standardów wyznaczonych przez Bazyleę III. Jak wynika z badań QIS, przeprowadzonych przez CEBS oraz Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego, duże banki, charakteryzujące się wysokim stopniem internacjonalizacji działalności, wykazały większe niedopasowanie do opracowanych standardów niż mniejsze banki, które w małej skali prowadziły działalność międzynarodową<sup>142</sup>.

Podstawową miarą adekwatności kapitałowej pozostał współczynnik wypłacalności ukształtowany na poziomie 8%. Za najistotniejsze zmiany wprowadzone przez Bazyleę III należy uznać:

- 1) zatwierdzenie bardziej restrykcyjnych wymagań dotyczących składników funduszy własnych; także zaostrenie wymagań co do ich jakości,
- 2) wprowadzenie wskaźnika dźwigni na poziomie 3%<sup>143</sup>,
- 3) uregulowanie płynności (NSFR (*Net Stable Funding Ratio*) – wskaźnik stabilnego finansowania, LCR (*Liquidity Coverage Ratio*) – wskaźnik pokrycia płynności),

<sup>140</sup> *Ibidem*, s. 289.

<sup>141</sup> M. Iwanicz-Drozdowska, *Restrukturyzacja...*, s. 112.

<sup>142</sup> Zob. Basel Committee on Banking Supervision, *Results of the comprehensive quantitative impact study*, December 2010, oraz CEBS *Results of the comprehensive quantitative impact study*, December 2010.

<sup>143</sup> Dźwignia finansowa oznacza względną – w stosunku do funduszy własnych danej instytucji – wielkość posiadanych przez instytucję aktywów, zobowiązań pozabilansowych oraz zobowiązań warunkowych dotyczących płatności lub dostawy lub dostarczenia zabezpieczenia, z uwzględnieniem zobowiązań z tytułu otrzymanych środków finansowych, zaciągniętych zobowiązań, umów dotyczących instrumentów pochodnych lub umów z udzielonym przyrzeczeniem odkupu, lecz z wyjątkiem zobowiązań, które można wyegzekwować wyłącznie w przypadku likwidacji instytucji.

4) zaimplementowanie buforów kapitałowych (bufor antycykliczny, zabezpieczający, dla B-SIBs, dla innych instytucji o znaczeniu systemowym, ryzyka systemowego).

Utrzymano dwie z trzech wcześniej funkcjonujących kategorii funduszy własnych – kapitały tier I, tzw. kapitały ciągłości działania (*going concern capital*), które powinny stanowić 75% udziału w sumie funduszy własnych oraz kapitały tier II, czyli kapitały zakończenia działania (*gone concern capital*). W tier I wyróżniono *common equity tier I* (CET I), kapitał podstawowy o najwyższej jakości, który miał stanowić 75% udziału w tier I. W skład CET I wchodzi przede wszystkim akcje zwykłe wyemitowane przez bank, zyski zatrzymane, inne zakumulowane zyski i ujawnione rezerwy, premia emisyjna pochodząca z emisji instrumentów zaliczonych do CET I<sup>144</sup>. Ze struktury kapitału własnego usunięto zaś kategorię tier III, do których zaliczano kapitały o stosunkowo niskiej jakości, a tym samym o nieznacznej zdolności do zaabsorbowania potencjalnych strat.

Nauka płynąca z globalnego kryzysu skłoniła specjalistów, a następnie decydentów politycznych do przypisania funduszom tier I większej wagi, by zapewnić ewentualną możliwość sfinansowania strat przez własny kapitał banku. Pierwsza fala kryzysu finansowego pokazała słabość poprzedniej konstrukcji tego kapitału, zwłaszcza przez umieszczenie w nich instrumentów hybrydowych, które nie mogły zostać wykorzystane do pokrycia strat.

Bazylea III prezentuje bardziej restrykcyjne podejście, na znaczeniu zyskują tzw. warunkowe zamiennie kapitałowe instrumenty finansowe *Cocos* (*contingent convertible capital instruments* lub *bonds*) jako składnik kapitału tier I lub II<sup>145</sup>. *Cocos* to instrumenty finansowe zamiennie na akcje lub odpisywane na straty, oznacza to, że w chwili spełnienia się określonego warunku stanowią mechanizm absorpcji strat.

W ramach tejże umowy przewidziano wprowadzenie dwóch buforów – zabezpieczającego i antycyklicznego. Pakiet CRD IV/CRR wprowadził dodatkowe bufony – dla instytucji o znaczeniu systemowym oraz bufor ryzyka systemowego. Bufor zabezpieczający jest dla wszystkich banków jednakowy, z założenia ma stopniowo rosnać od 2016 r. z poziomu 0,625% do 2,5% mianownika współczynnika wypłacalności pokrytego CET I w 2019 r.<sup>146</sup> Bufor zabezpieczający, ochronny (*conservation buffer*), jest w zasadzie kapitałem gromadzonym w okresie wzrostu gospodarczego, stanowiącym zabezpieczenie przed szokami w okresie dekoniunktury. Bufor ten jest wypracowaną nadwyżką powyżej poziomu minimalnego, co w konsekwencji oznaczać będzie podniesienie współczynnika wypłacalności. Zadaniem buforu antycyklicznego (*countercyclical buffer*), stanowiącego 2,5% CET I, jest „schładzanie” akcji kredytowej banków, zabezpieczanie przed skutkami cyklu kredytowego, a przez to łagodzenie amplitudy wahań cyklu kredytowego i koniunkturalnego<sup>147</sup>. Bufor antycykliczny dyscyplinuje działalność

<sup>144</sup> M. Iwanicz-Drozdowska, *Restrukturyzacja...*, s. 113.

<sup>145</sup> Zob. S. Avdijev, A. Kartasheva, B. Bogdanova, *Cocos: a primer*, „BIS Quarterly Review”, September 2013.

<sup>146</sup> M. Iwanicz-Drozdowska, *Restrukturyzacja...*, s. 113.

<sup>147</sup> M. Brzozowski, *CRD IV, CRR – instrumenty makroostrożnościowe*, Warszawa 2014, s. 6, <https://www.nbp.pl/systemfinansowy/crdiv-crr.pdf>, [dostęp: kwiecień 2016].

banków w okresie prosperity, kiedy akcja kredytowa kształtuje się w sposób bardzo dynamiczny. Istota tego mechanizmu sprowadza się do przymusowego gromadzenia środków w okresie dobrej koniunktury i wykorzystywanie ich w czasie spowolnienia gospodarczego. Na tej podstawie bufor antycykliczny działałby jako stabilizator sektora bankowego, limitując nadmierną akcję kredytową i ograniczając zjawisko nierównowagi makroekonomicznej<sup>148</sup>. Bufor ma być w całości pokryty kapitałem najwyższej jakości, ewentualnie za pomocą innych instrumentów, które zapewniają pełną możliwość pokrycia strat.

Na marginesie warto zauważyć, że przeważnie banki utrzymują niższy poziom kapitałów własnych w stosunku do aktywów w porównaniu z podmiotami z innych branż. W znacznej liczbie dużych zachodnioeuropejskich banków, w zależności od przyjętej definicji kapitału własnego, relacja kapitałów własnych do aktywów kształtuje się na poziomie od 2% do 5%. Wpływ na to ma relatywnie niskie ryzyko bankrucstwa w sektorze bankowym, co prowadzi do tendencji zwiększania poziomu zadłużenia w stosunku do posiadanych kapitałów własnych, czyli do zwiększania poziomu dźwigni finansowej<sup>149</sup>.

Wysoki poziom dźwigni finansowej, ze wszystkimi jej konsekwencjami, jest atrakcyjny przede wszystkim dla akcjonariuszy ze względu na możliwość osiągnięcia satysfakcjonujących wyników. Koszty takiej polityki odczuwane są przez społeczeństwo w dobie kryzysu, bowiem wtedy priorytetem staje się niedopuszczenie do upadku ważnych systemowo banków. Konstatacja ta stanowi *ratio legis* kreacji wskaźnika dźwigni finansowej na poziomie 3%, który ma stanowić hamulec bezpieczeństwa dla nadmiernego zadłużania się banków i zacznie obowiązywać od 2019 r. Wskaźnik ten jest relacją kapitałów własnych najwyższej jakości (CET I) do łącznej wartości sumy bilansowej i operacji pozabilansowych<sup>150</sup>.

Ponadto opracowano bufor dla G-SIBs (od 1% do 3,5%), który został wprowadzono stworzony przez Komitet Bazylejski, jednak powstał poza Bazyleą III, bufor dla inwestycji o znaczeniu systemowym (do 2%) oraz bufor ryzyka systemowego (od 1% do 5%).

Trafność ustalenia i wdrożenia powyższych buforów polega na tym, że każdy z nich wymaga zgromadzenia dodatkowego kapitału o najwyższej jakości. Bufory te wliczane są do funduszy własnych i w pierwszej kolejności to one przeznaczone zostaną na pokrycie deficytów. Oznacza to, że wymagana minimalna wielkość współczynnika wypłacalności (8%) zostanie nienaruszona po pokryciu strat<sup>151</sup>.

Analiza anatomii kryzysu finansowego wymusiła również reinterpretację roli na rynku usług bankowych instytucji, które są „zbyt duże, zbyt skomplikowane i zbyt powiązane ze sobą, żeby upaść”<sup>152</sup>. Zarządy i właściciele tego rodzaju podmiotów żywiły

<sup>148</sup> M. Iwanicz-Drozdowska, B. Lepczyński, *Regulacje i nadzór nad systemem bankowym oraz ich znaczenie dla stabilności bankowej*, [w:] M. Iwanicz-Drozdowska (red.), *Stabilność finansowa*, Warszawa 2014, s. 63.

<sup>149</sup> *Ibidem*, s. 64.

<sup>150</sup> *Ibidem*, s. 64.

<sup>151</sup> M. Iwanicz-Drozdowska, *Restrukturyzacja...*, s. 114.

<sup>152</sup> M. Iwanicz-Drozdowska (red.), *Stabilność...*, s. 61.

złudne przekonanie o automatycznym wsparciu ze strony władzy publicznej. W październiku 2010 r. na szczycie państw G-20 w Seulu stwierdzono m.in., że globalne SIFI (*systematically important financial institutions*), które w największym stopniu kształtują stabilność finansową, powinny legitymować się większą zdolnością do absorbowania strat przy wykorzystaniu narzutów kapitałowych, warunkowych kapitałów lub długu, powinny być poddane skutecznemu nadzorowi oraz funkcjonować w bardziej restrykcyjnym reżimie związanym z programami naprawczymi oraz szybką likwidacją pozwalającą na uniknięcie ponoszenia strat przed podatników<sup>153</sup>.

Obecnie wyróżnia się cztery rodzaje takich instytucji, do których zalicza się G-SIFI (*global systematically important financial institutions*) – globalne instytucje finansowe ważne systemowo, G-SIB, czyli globalne banki ważne systemowo (*global systematically important banks*), G-SII (*global systematically important insurers*) – globalni ubezpieczyciele ważni systemowo oraz NBNI G-SIFI (*non-bank non-insurance*), do których zalicza się niebankowe i nieubezpieczeniowe globalne instytucje ważne systemowo<sup>154</sup>.

W czerwcu 2011 r. została opublikowana przez Komitet Bazylejski propozycja sposobu identyfikacji globalnych banków ważnych systemowo<sup>155</sup>, a następnie w listopadzie 2011 r. Rada Stabilności Finansowej opublikowała pierwszą listę tego rodzaju banków. Spis ten jest co roku aktualizowany. Wzięto pod uwagę takie kryteria jak: wielkość instytucji, działalność transgraniczna, zależności w systemie finansowym, możliwość zastąpienia przez inną instytucję, stopień skomplikowania działalności. Na tej podstawie wylicza się wskaźnik syntetyczny.

Zagadnienie płynności banków zostało zauważone i docenione dopiero po zidentyfikowaniu poważnych niedoborów płynności bieżącej i strukturalnej banków. Wprowadzenie obligatoryjnych norm płynnościowych na poziomie międzynarodowym stanowi pewnego rodzaju *novum*. Światowy kryzys finansowy pokazał dobitnie, jak bardzo niedoceniony został ten aspekt bezpieczeństwa działalności banków. Wskazuje się, iż pierwsza faza tego kredytu miała charakter płynnościowy. W tym obszarze Komitet Bazylejski zdefiniował dwa podstawowe błędy popełniane przez banki:

1. Brak posiadania przez banki wystarczającej jakości aktywów płynnych<sup>156</sup>, tak by w sytuacji kryzysowej można było ponownie osiągnąć stan wypłacalności.

Rozwiązanie tego problemu stanowi wprowadzenie wskaźnika LCR (*liquidity coverage ratio*) – współczynnika wypłacalności krótkoterminowej, który stanowi relację aktywów płynnych do wypływów netto<sup>157</sup>. Jest to tzw. horyzont przeżycia, ponieważ

<sup>153</sup> Freshfields Bruckhaus Deringer, *Systemically important financial institutions: the agreed G20 approach. Summary*, November 2010, <http://freshfield.com>, [dostęp: kwiecień 2016].

<sup>154</sup> Zob. BIS, IOSCO, *Principles for financial market infrastructures*, April 2012, Bank for International Settlements.

<sup>155</sup> Zob. BCBS *Global systematically important banks: assessment methodology and the additional loss absorbency requirement. Consultative document*, July 2011, Basel Committee on Banking Supervision.

<sup>156</sup> Aktywa płynne o wysokiej jakości to aktywa, które można zbyć po korzystnej cenie w krótkim czasie, nawet w warunkach kryzysowych.

<sup>157</sup> Szerzej na temat formuły obliczania tego wskaźnika: A. Stopczyński, *Nowe aspekty jakości nadzorczej w projekcie „Bazylea III”*, „Bezpieczny Bank” nr 3(48), 2012, s. 124.



przyjęta konstrukcja zakłada pokrycie odpływu kapitału w ciągu 30 dni właśnie przez posiadanie zapasu aktywów płynnych oraz wysokiej jakości należności<sup>158</sup>.

W docelowej wysokości LCR ma być wprowadzony w 2019 r., jednak już od 2015 r. jego wartość powinna być nie niższa niż 60% i podwyższana systematycznie co roku o 10 punktów procentowych aż do osiągnięcia 100%<sup>159</sup>.

2. Istnienie strukturalnego niedopasowania źródeł finansowania do potrzeb banku, co polega na finansowaniu aktywów długoterminowych depozytami z rynku międzybankowego.

Wskaźnik NSFR (*net stable funding ratio*) stanowi zatem relację stabilnych funduszy własnych i obcych do aktywów niepłynnych i o ograniczonej płynności<sup>160</sup>. Wskaźnik ten wyliczany jest nie dla pojedynczych banków z grupy kapitałowej, ale dla spółek-matek w grupie kapitałowej prowadzących działalność międzynarodową. Ma być utrzymywany na poziomie wyższym niż 100%, dlatego też ma on zapewnić funkcjonowanie banku w ciągu roku w sytuacji ograniczonego dostępu do finansowania<sup>161</sup>.

W rzeczywistości taka konstrukcja wskaźnika NSFR w przypadku sektora bankowego opartego na wysokim udziale kapitału zagranicznego może doprowadzić do ograniczenia dostępności środków przeznaczonych na udzielanie kredytów. Tego rodzaju sektor bankowy występuje w większości państw Europy Środkowej i Wschodniej<sup>162</sup>.

Banki są zobligowane do przestrzegania limitów dotyczących koncentracji kredytów. Nienaruszanie tego ograniczenia ma uchronić instytucje kredytowe przed ponoszeniem wysokich strat właśnie dzięki dywersyfikacji podmiotowej portfela kredytowego<sup>163</sup>.

Dyrektywa CRD III wprowadziła zmiany w regulacjach wynagrodzeń osób piastujących stanowiska kierownicze. Zmiana dotyczyła przede wszystkim sposobu naliczania wynagrodzeń, bowiem w większym stopniu obejmowały one składniki zmienne, zależne od osiągniętych wyników, co miało hamować skłonności do ryzykownych działań inwestycyjnych i operacyjnych. Tego rodzaju zachowania w kontekście obowiązywania krótkookresowego rozliczania premii za wyniki stanowiły jeden z czynników determinujących straty wielu inwestycji<sup>164</sup>.

## 2.5. Nadzór nad rynkiem finansowym w Unii Europejskiej

Od 1 stycznia 2011 r. w Unii Europejskiej funkcjonuje nowy system nadzoru nad rynkiem finansowym. Jego istnienie warunkuje przestrzeganie i egzekwowanie norm ostrożnościowych. Już w listopadzie 2008 r. rozpoczęto prace w tym zakresie, powołując pod przewodnictwem Jacques'a de Larosiere'a Grupę Wysokiego Szczebla ds. Nadzoru

<sup>158</sup> M. Brzozowski, *Najnowsze kierunki zmian w regulacjach bankowych*, s. 5, [https://www.knf.gov.pl/Images/M\\_Brzozowski\\_tcm75-26427.pdf](https://www.knf.gov.pl/Images/M_Brzozowski_tcm75-26427.pdf), [dostęp: kwiecień 2016].

<sup>159</sup> M. Markiewicz, U. Mrzygłód (red.), *op. cit.*, s. 195.

<sup>160</sup> M. Brzozowski, *Najnowsze...*, s. 6.

<sup>161</sup> M. Iwanicz-Drozdowska (red.), *Stabilność...*, s. 65.

<sup>162</sup> M. Markiewicz, U. Mrzygłód (red.), *op. cit.*, s. 195.

<sup>163</sup> M. Iwanicz-Drozdowska (red.), *Stabilność...*, s. 59.

<sup>164</sup> L. Czarnecki, *Ryzyko w działalności bankowej – nowe spojrzenie po kryzysie*, Warszawa 2011, s. 47–49.

Finansowego w UE. W raporcie końcowym stwierdzono m.in. że doszło do znaczących niedopatrzeń w zakresie nadzoru, co również pośrednio przyczyniło się do powstania ostatniego kryzysu<sup>165</sup>. Potwierdzono przede wszystkim brak odpowiednio funkcjonującego nadzoru makroostrożnościowego, co wynikało głównie z tego, że instytucje nadzorcze skupiały się na nadzorze singularnym nad poszczególnymi podmiotami. Dostrzeżony został również problem związany z uchybieniami w związku ze sprawowanym nadzorem oraz brakiem szczerości i współpracy między organami nadzoru państw członkowskich.

Jako remedium na zaobserwowane słabości w obszarze makroostrożnościowym zaproponowano utworzenie podmiotu odpowiadającego za system wczesnego ostrzegania przed ryzykiem oraz zajmującego się ryzykiem systemowym. Podmiot ten miał funkcjonować pod auspicjami i przy wsparciu Europejskiego Banku Centralnego. Jeśli zaś chodzi o sferę mikroostrożnościową, w tym zakresie zarekomendowano wypracowanie europejskiego systemu nadzorczego na zasadzie zdecentralizowanej sieci<sup>166</sup>.

We wrześniu 2012 r. Komisja Europejska, konceptualizując projekt Unii Bankowej, zaproponowała utworzenie jednolitego mechanizmu nadzorczego. W październiku 2012 r. szef fiskalny banku centralnego Erkki Liikanen wraz z niezależną grupą ekspertów przedstawił raport dla Komisji Europejskiej, w którym postulował m.in. rozgraniczenie ryzykownej działalności finansowej prowadzonej na dużą skalę od operacji *stricte* bankowych związanych z przechowywaniem depozytów<sup>167</sup>. Ostatecznie w marcu 2013 r. Parlament i Rada Europejska doszły do porozumienia w zakresie przyjęcia jednolitego mechanizmu nadzorczego, który objął wszystkie banki strefy euro. Od 4 listopada 2014 r. Europejski Bank Centralny przejął sprawowanie nadzoru nad większymi bankami unijnymi<sup>168</sup>.

By EBC mógł wykonywać powierzone mu zadanie oraz uzupełnić deficyt informacji, w 2014 r. przeprowadzono kompleksową ocenę stabilności finansowej nadzorowanych banków za pomocą *stress-testów* pokazującą, które z banków są wystarczająco dokapitalizowane i odporne na potencjalny kryzys<sup>169</sup>. Diagnoza aktualnej sytuacji w bankach była kluczowa dla oceny kapitałów bankowych<sup>170</sup>. Należy zgodzić się ze stanowiskiem J. Elliotta, że nadzór ostrożnościowy i decyzje wydawane w tym zakresie przez EBC mogą być właściwe tylko pod warunkiem systematycznego gromadzenia i przetwarzania informacji oraz monitorowania całościowej sytuacji banków<sup>171</sup>. Na

---

<sup>165</sup> J. de Larosiere, *The high level group on financial supervision in the EU*, European Commission, Brussels 2009, s. 42.

<sup>166</sup> M. Iwanicz-Drozdowska (red.), *Stabilność...*, s. 72.

<sup>167</sup> E. Liikanen, *High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector*, Final Report, Brussels, 2 October 2012.

<sup>168</sup> M. Szyszko, *Polityka nadzorcza i pieniężna pod wspólnym dachem EBC*, [w:] M. Zaleska (red.), *Europejska Unia Bankowa*, Warszawa 2015, s. 79–96.

<sup>169</sup> Europejski Bank Centralny, *Raport roczny EBC z działalności nadzorczej za rok 2014*, marzec 2015.

<sup>170</sup> Komisja Europejska, *Unia Bankowa: przywracamy stabilność finansową w strefie euro*, Bruksela 2015.

<sup>171</sup> D.J. Elliott, *Key Issues on European Banking Union Trade-Offs and Some Recommendations*. *Global Economy and Development Working Paper 52*, Washington DC 2012, s. 20, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/11-european-banking-union-elliott.pdf>, [dostęp: kwiecień 2016].

marginesie należy zaznaczyć, iż brak dyscypliny rynkowej stanowił jedną z przyczyn powstania kryzysu<sup>172</sup>. Dlatego też, aby podnieść poziom dyscypliny w sektorze bankowym, wprowadzono wymóg publikacji danych na temat działalności instytucji i firm kredytowo-inwestycyjnych. Zakres i szczegółowość tychże informacji powinny pozwalać na przeprowadzenie analizy porównawczej przyjętych rozwiązań przez właściwe organy krajowe.

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<sup>173</sup> oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1022/2013 z dnia 22 października 2013 r. zmieniające rozporządzenie UE nr 1093/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego) w odniesieniu do powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań zgodnie z rozporządzeniem Rady (UE) nr 1024/2013<sup>174</sup> ustanawiają jednolity mechanizm nadzorczy – SSM (*Single Supervisory Mechanism*). Na tej podstawie EBC jako niezależna instytucja unijna stanowi najważniejsze ogniwo nadzoru mikro- i makroostrożnościowego. Do jej kompetencji należy m.in. ustalanie wspólnych zasad bieżącego nadzoru, wdrażanie jednolitych działań nadzorczych i środków naprawczych, wykrywanie słabych stron na wczesnym etapie i ich korekta. Obecnie EBC posiada szereg kompetencji względem instytucji kredytowych: nadzorczych, prawotwórczych, dewizowych, monetarnych, konsultacyjnych czy opiniodawczych<sup>175</sup>.

Podstawą sporządzenia rzetelnej oceny stabilności finansowej przez EBC jest:

- 1) współpraca z krajowymi organami nadzoru, co decentralizuje sieć nadzorczą,
- 2) przeprowadzanie co roku analiz mikroostrożnościowych,
- 3) przeprowadzanie analiz sektora bankowego pod kątem jego struktury,
- 4) sprawdzenie co pół roku płynności finansowej w strefie wspólnej waluty<sup>176</sup>.

Europejski System Banków Centralnych ma traktatowo zagwarantowaną niezależność finansową, instytucjonalną, personalną i funkcjonalną, dzięki czemu jest w stanie oprzeć się naciskom płynącym ze strony poszczególnych władz państwowych oraz instytucji unijnych. Sam EBC jest zobowiązany do przeprowadzania przeglądów nadzorczych, w ramach których uprawniony jest do dokonywania kontroli na miejscu oraz prowadzenia dochodzeń. Należy pamiętać, że jest on uprawniony również do udzielania i cofania zezwoleń na prowadzenie działalności bankowej. Ocenia także transakcje zakupu i sprzedaży znacznych pakietów akcji banków i czuwa nad przestrzeganiem

<sup>172</sup> C. Kosikowski, *Finanse...*, s. 194.

<sup>173</sup> 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 (CELEX: 32014D0077).

<sup>174</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1022/2013 z dnia 22 października 2013 r. zmieniające rozporządzenie UE nr 1093/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego) w odniesieniu do powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań zgodnie z rozporządzeniem Rady (UE) nr 1024/2013 (CELEX: 32013R1022).

<sup>175</sup> C. Kosikowski, *Finanse...*, s. 59.

<sup>176</sup> R. Wierzbą, *Europejski Bank Centralny*, Warszawa 2003, s. 70.

unijnych wymogów ostrożnościowych<sup>177</sup>. Kontroluje formę udzielania pożyczek i sposób ich zaciągania przez banki oraz monitoruje sposób dokonywania przez nie inwestycji. W celu wzmocnienia respektowania nowych norm ostrożnościowych wprowadzono możliwość nakładania przez EBC kar finansowych na banki uchylające tymże przepisom. Jako wyjątkowe uprawnienie Banku Centralnego należy uznać kompetencję do przejęcia bezpośredniego nadzoru nad dowolnym bankiem w państwie, które należy do unii bankowej<sup>178</sup>.

Obecnie za nadzór makroostrożnościowy odpowiada Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (*European Systemic Risk Board – ESRB*) funkcjonująca od stycznia 2011 r. przy EBC. Jej głównym celem jest przeciwdziałanie ryzyku systemowemu, a tym samym redukcja podatności systemu finansowego na zaburzenia i uodpornianie na wstrząsy.

Nadzór mikroostrożnościowy wykonują zaś europejskie urzędy nadzoru:

1. Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (*Committee of European Banking Supervisors- CEBS*),
2. Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (*Committee of European Insurance and Occupation Pensions Supervisors CEIOPS*),
3. Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (*Committee of European Securities Regulators CESR*).

Wyżej wymienione urzędy należą do organów unijnych posiadających osobowość prawną. Należy mieć jednak na uwadze, że nie one sprawują nadzór bezpośredni nad bankami, funkcję tę pełnią krajowe organy nadzoru. Ich rolą jest wdrażanie wspólnych praktyk i standardów regulacyjnych, budowa wspólnej kultury nadzoru, mediacja, rozstrzyganie sporów między odpowiednimi organami, zapobieganie arbitrażowi regulacyjnemu, zapewnienie skutecznego i spójnego nadzoru.

Szczególnie ważną kompetencją europejskich urzędów nadzorczych jest wiążąca mediacja. Jest to mechanizm, za pomocą którego rozwiązywane mają być spory między krajowymi organami nadzoru lub w ramach kolegiów nadzorczych. Urzędy nadzorcze mają również możliwość opracowania wiążących standardów technicznych (*binding technical standards – BTS*), które stanowią uzupełnienie dyrektyw unijnych<sup>179</sup>.

W nowej strukturze nadzorczej funkcję koordynacyjną pełni Wspólny Komitet Europejskich Urzędów Nadzoru, którego członkami są szefowie europejskich urzędów nadzoru. Zadaniem tego Komitetu jest analiza i monitoring ryzyka mającego wymiar międzysektorowy. Ostatnim ogniwem w strukturze nadzoru nad unijnym rynkiem finansowym są nadzorcze organy państw członkowskich. Wypełniając swoje funkcje nadzorcze, powinny one wszelkie uprawnienia, jakie posiadają w tym zakresie, wykonywać w wymiarze ogólnounijnym. Usankcjonowano zatem zasadę, zgodnie z którą pierw-

<sup>177</sup> Jednolity Mechanizm Nadzorczy, <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/html/index.pl.html>, [dostęp: maj 2016].

<sup>178</sup> P. Sitek, *Zintegrowany sektor bankowy Unii Europejskiej. Studium finansowo- prawne*, Warszawa 2015, s. 62.

<sup>179</sup> M. Iwanicz-Drozdowska (red.), *Stabilność...*, s. 74.

szeństwo przed wymiarem krajowym powinien mieć wymiar unijny, co realnie zwiększy możliwość utrzymania i zabezpieczenia stabilności finansowej na całym obszarze Unii Europejskiej<sup>180</sup>. Każdorazowo organ nadzorczy musi zbadać, jaki wpływ wywrze podejmowana przez niego decyzja nie tylko na wewnętrzny rynek, ale również na inne kraje członkowskie. Na regułę tę wskazuje artykuł 7 dyrektywy 2013/26/UE, który mówi, że „Wykonując swoje ogólne obowiązki, właściwe organy z każdego państwa członkowskiego należycie uwzględniają potencjalny wpływ swoich decyzji na stabilność systemów finansowych we wszystkich innych zainteresowanych państwach członkowskich, w szczególności w sytuacjach nadzwyczajnych, w oparciu o informacje dostępne w danym czasie”<sup>181</sup>.

By nadzór ostrożnościowy był skuteczny, dyrektywa 2013/36/UE oraz rozporządzenie 575/2013 wprowadzają szereg mechanizmów i narzędzi, z których najważniejsze wydają się sankcje za naruszenia i działania niezgodne z wymogami. Dyrektywa 2013/36/UE nakłada na państwa członkowskie obowiązek skonstruowania takich sankcji oraz innych środków administracyjnych. Wprowadzane sankcje powinny być skuteczne, efektem ich istnienia powinno być zaniechanie lekceważenia obowiązujących norm prawnych, proporcjonalne – bowiem ich wysokość powinna być adekwatna do popełnionego wykroczenia oraz odpowiednio dotkliwa, aby sam jej wymiar zniechęcał do naruszeń. Charakter odstrasżający w myśl przywoływanej dyrektywy ma polegać na tym, iż jej wysokość ma niwelować korzyści płynące z lekceważenia norm ostrożnościowych. Wskazuje się, że kara powinna być na tyle wysoka, aby nałożenie jej było dotkliwe również dla dużych podmiotów oraz osób zarządzających tymi instytucjami.

Dyrektywa 2013/36/UE wprowadza szereg różnorodnych sankcji, w katalogu tym mieszczą się instrumenty typowo administracyjne takie jak: cofnięcie zezwolenia, informowanie o wykroczeniu czy zakaz sprawowania funkcji, oraz finansowe, których wysokość jest różna dla osób fizycznych i prawnych. W przypadku osób fizycznych wysokość kary wynosi maksymalnie 5 mln euro lub równowartość w walucie narodowej, natomiast dla osób prawnych maksymalna przewidziana kara stanowi 10% całkowitych rocznych obrotów netto<sup>182</sup>.

Należy zaznaczyć, że wszelkie praktyki i działania nadzorcze powinny być tak prowadzone, by nie zakłócały funkcjonowania wewnętrznego rynku w zakresie przepływu kapitału. Szczególnie w stosunku do banków działających transgranicznie wszystkie zasady powinny być jednolite i transparentne. W kontekście spadku zaufaniu obywateli Unii Europejskiej do instytucji finansowych wprowadzono nowe regulacje w zakresie pełnej, przejrzystej i obowiązkowej sprawozdawczości<sup>183</sup>. Nowe jej zasady mają podnieść poziom odpowiedzialności instytucji przed klientami poprzez wykazywanie treści

---

<sup>180</sup> P. Sitek, *op. cit.*, s. 81.

<sup>181</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE..., art. 7.

<sup>182</sup> P. Sitek, *op. cit.*, s. 84.

<sup>183</sup> Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Polskie 10 lat w Unii. Raport*, Warszawa 2014, s. 94–99.



związanych z osiąganym zyskiem, zobowiązaniami podatkowymi czy wsparciem udzielanym przez inne podmioty<sup>184</sup>.

Ujednolicenie przepisów dla całego obszaru Unii Europejskiej i ich implementacja przez państwa członkowskie stanowi szansę dla powstającej unii bankowej. Respektowanie zasad nadzoru ostrożnościowego warunkuje jej siłę i skuteczność w kontekście podejmowania działań mających na celu przeciwstawianie się wszelkim przejawom niesprzyjającej sytuacji gospodarczej, szczególnie w sektorze bankowym<sup>185</sup>.

## 2.6. Ocena norm ostrożnościowych

Opinie formułowane pod adresem pakietu CRD IV/CRR są niejednoznaczne, często radykalnie odmienne. Głosy krytyczne powołują się przede wszystkim na argumenty związane z podwyższeniem kosztów działalności instytucji kredytowych, ryzyko obniżenia wzrostu gospodarczego lub wytworzenia się nadpłynności w bankach. Wskazuje się również na brak dowodów, by zalecenia Bazylei III mogły się realnie przełożyć na ochronę gospodarek przed skutkami przyszłych turbulencji na rynkach finansowych<sup>186</sup>. Entuzjaści rozwiązań bazylejskich twierdzą zaś, że obniżenie wzrostu gospodarczego powinno być niewielkie, co może wpłynąć stabilizująco na gospodarkę. Z ich wyliczeń wynika również, iż koszty kredytu wzrosną stosunkowo nieznacznie<sup>187</sup>.

Od 1 stycznia 2016 r. we wszystkich państwach europejskich zlecenia bazylejskie stanowią część obowiązującego prawa. Co ciekawe, Stany Zjednoczone dość sceptycznie podeszły do ich wdrożenia. Według opinii *Institute of International Finance* implementacja rozwiązań Bazylei III będzie miała fatalny wpływ na gospodarkę światową. Z kolei Chińska Republika Ludowa zdecydowała się nie tylko na wprowadzenie tychże regulacji w zaprojektowanych terminach, ale i na zaostrzenie wartości referencyjnych określonych w regulacjach ostrożnościowych narzucanych przez *China Banking Regulatory Commission*. Postawa władz chińskich jest zaś wynikiem silnej potrzeby unifikacji przepisów wewnętrznych i międzynarodowych w obszarze nadzoru ostrożnościowego i zabezpieczenia sektora bankowego przed konsekwencjami upadłości oraz przed problemami finansowymi banków chińskich posiadających olbrzymie aktywa i działających na rynkach międzynarodowych, co niesie ze sobą całe spektrum ryzyka działalności bankowej.

Przewiduje się, że segment bankowości korporacyjnej najsilniej odczuje zmiany w zakresie stosowania nowych wskaźników adekwatności kapitałowej. Banki odczuwają również zwiększone koszty długoterminowego finansowania aktywów, np. nieruchomości, oraz obsługi długoterminowych kredytów korporacyjnych. Szacuje się, iż wzrośnie koszt utrzymania linii kredytowych dla przedsiębiorstw i instytucji kredytowych. Nie-

<sup>184</sup> J.E. Turner, *Money Laundering Prevention: Detering, Detecting, and Resolving Finanncial Fraud*, USA 2011, s. 179 i n.

<sup>185</sup> Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Polskie 10 lat ...*, s. 97.

<sup>186</sup> P. Suttle, *Measuring the cumulative economic impact of Basel III*, Institute of International Finance, The 9th Annual Risk Capital Conference, Frankfurt.

<sup>187</sup> B. Cournede, P. Slovik, *Macroeconomic impact of Basel III*, OECD Publishing, „Working Paper”, no. 844, <http://dx.doi.org>, [dostęp: maj 2016].

wykluczone, iż wzrosnie także koszt produktów bankowych o relatywnie wysokich wagach ryzyka takich jak: niezabezpieczone kredyty, finansowanie obrotowe, finansowanie ustrukturyzowane<sup>188</sup>.

Wdrożenie pakietu CRD IV/CRR pociąga za sobą pewnego rodzaju przewartościowanie proporcji w prowadzonych przez banki operacjach. Implementacja norm ostrożnościowych będzie najmniej dotkliwa w sferze bankowości detalicznej, gdzie stopień skomplikowania struktur produktowych jest najmniejszy. Na tle dostosowywania się do nowych wymogów zwiększenie stabilności bazy depozytów kredytowych o dłuższych terminach zapadalności stanowić będzie priorytet dla banków tego rodzaju. Należy zwrócić uwagę, iż banki inwestycyjne oraz departamenty inwestycyjne w bankach uniwersalnych będą poddane silnej presji związanej z obniżaniem rosnących kosztów finansowania będących wynikiem istnienia restrykcyjnych wymogów krótkoterminowego finansowania z rynku hurtowego. Banki będą musiały się również zmierzyć z trudnościami związanymi ze sztywnymi ramami regulacyjnymi dla niepłynnych aktywów, produktów ustrukturyzowanych oraz pochodnych instrumentów finansowych, bowiem dla nich wymagany jest wyższy poziom pokrycia.

Głównym filarem reformy norm ostrożnościowych jest wzrost bezpieczeństwa działalności banków. Nietrudno zauważyć, że obecnie sektor bankowy znajduje się pod ogromną presją związaną z wdrażaniem innowacji w zakresie technologii usług, produktów i kanału dostępu do nich. Wprowadzanie działań optymalizacyjnych przy wymogu stałego utrzymania rentowności instytucji finansowych przekłada się na wzrost poziomu konkurencji na rynku. Prognozy wskazują, że sektor bankowy odczuje silną presję konkurencyjną od 2018 r., co wynika z terminów osiągnięcia docelowej wysokości poszczególnych wskaźników kapitałowych takich jak: NSFR, LCR, bufor antycykliczny i zabezpieczający<sup>189</sup>. Niewątpliwie jednak całokształt regulacji płynących z pakietu CRD IV/CRR ma realną szansę zwiększyć stabilność systemu bankowego przede wszystkim dzięki podjęciu i analizie kwestii zarządzania ryzykiem płynności.

Rodzi się również pytanie, czy wymóg utrzymywania wyższych kapitałów oraz współczynnika wypłacalności nie doprowadzi w konsekwencji do sytuacji, w której banki będą szukały innych rozwiązań pozwalających im przesunąć część swojej działalności na rynki nieregulowane bądź regulowane mniej restrykcyjnie. Ponadto należy mieć na uwadze, że badania zależności między zmianą poziomu kapitałów a ich strategią zarządzania ryzykiem są niejednoznaczne.

---

<sup>188</sup> M. Markiewicz, U. Mrzygłód (red.), *op. cit.*, s. 196.

<sup>189</sup> *Ibidem*, s. 196.

### 3. Restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja banków

#### 3.1. Geneza regulacji restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Cele i zasady *resolution*

Ostatni kryzys finansowy ujawnił braki w zakresie mechanizmów, które pozwoliłyby na podjęcie efektywnych kroków ze strony władz publicznych w celu rozwiązania problemów finansowych banków znajdujących się w złej kondycji finansowej. Na szczęblu międzynarodowym i w poszczególnych państwach rozpoczęto prace nad sposobami, które z jednej strony umożliwiłyby utrzymanie ważnych funkcji systemowych danej instytucji w sytuacji kryzysowej – realizacji płatności, rozliczeń, obsługi klientów detalicznych – z drugiej zaś minimalizowałyby obciążenia budżetowe.

Wcześniej wypracowane procedury naprawcze i upadłościowe okazały się nieskuteczne głównie ze względu na przewlekłą kontrolę sądową postępowania upadłościowego oraz spadek wartości aktywów upadającego banku, który na etapie postępowania sądowego jest trudny do kontrolowania<sup>190</sup>. Przebieg procesu sądowego z natury swojej uniemożliwia podjęcie szybkich decyzji i interwencji, co generuje niepewność na rynku i nie pomaga w utrzymaniu ciągłości funkcji krytycznych instytucji finansowych. Na kanwie tych rozważań wypracowano w ramach grupy G-20 dokument kształtujący nowy reżim likwidacyjny dla instytucji finansowych<sup>191</sup>. W zasadzie od 2010 r. poszczególne państwa zdecydowały się na włączenie do swoich krajowych porządków prawnych pokryzysowych ram instytucjonalnych restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji finansowych. W Stanach Zjednoczonych uchwalono ustawę Dodd-Franka, znowelizowano prawo bankowe w Wielkiej Brytanii, natomiast w Unii Europejskiej przyjęto dyrektywę wprowadzającą spójne procedury przeprowadzania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji finansowych (BRRD – *Bank Restructuring and Resolution Directive*)<sup>192</sup>.

Mechanizm uporządkowanej likwidacji (*special resolution regime*) stanowi szczególny rodzaj postępowania prawnego o charakterze pozasądowym, który ma na celu restrukturyzację niewypłacalnego banku lub jego uporządkowaną likwidację. Termin *resolution* powinien być rozumiany szeroko, odnosi się bowiem do wszelkich działań podejmowanych przez instytucję publiczną, pozwalających uniknąć poważnych problemów systemu finansowego i gospodarczego państwa i ograniczać koszty bankructwa banków<sup>193</sup>.

<sup>190</sup> J. Kerlin, *Restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja instytucji finansowych*, [w:] M. Iwanicz-Drozdowska (red.), *Restrukturyzacja...*, s. 120.

<sup>191</sup> FSB, *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, October 2011.

<sup>192</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r., ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/UE oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012 (CELEX: 32014L0059).

<sup>193</sup> M. Iwanicz-Drozdowska, B. Lepczyński, *System gwarantowania depozytów i uporządkowanej likwidacji*, [w:] M. Iwanicz-Drozdowska (red.), *Stabilność...*, s. 87.

Wydaje się, iż wprowadzenie szczególnego reżimu likwidacyjnego dla instytucji kredytowych jest uzasadnione ze względu na rolę, jaką pełnią w systemie finansowym i płatniczym<sup>194</sup>. Zwraca się również uwagę na znaczenie tychże instytucji w mechanizmie transmisji polityki pieniężnej oraz wykazuje się złożoność problemu bankructwa bankowego, który pociąga za sobą kryzys płynności oraz ekspresową wyprzedaż aktywów<sup>195</sup>.

Opracowując nowe rozwiązania w zakresie restrukturyzacji i likwidacji instytucji finansowych, wyznaczono cele ogólne, którym ma służyć nowelizacja. Zaliczono do nich:

- 1) ochronę finansów publicznych, tak by pomoc płynąca ze środków publicznych ograniczona była jedynie do niezbędnego minimum,
- 2) zapewnienie możliwości nieprzerwanego pełnienia przez instytucję finansową kluczowych funkcji krytycznych, ochronę interesów deponentów,
- 3) uniknięcie negatywnych konsekwencji dla stabilności systemu finansowego poprzez dbałość o zachowanie dyscypliny rynkowej oraz przeciwdziałanie efektowi domina,
- 4) ochronę środków finansowych oraz aktywów należących do klientów instytucji zagrożonej niewypłacalnością.

Mechanizmy uporządkowanej likwidacji mogą być bardzo różne. W literaturze wyróżnia się takie rozwiązania jak: zamknięcie lub likwidacja banku (*liquidation/closing*), tymczasowa administracja (*conservatorship/temporary administration*), nabycie banku (*purchase and assumption*) lub nacjonalizacja banku (*nationalization*)<sup>196</sup>. Ze względu na efektywność rozwiązania na uwagę zasługuje procedura, w której „zdrowe” aktywa i zobowiązania transferowane są do innego, bezpiecznego banku, co w konsekwencji chroni fundusz gwarantowania depozytów przed koniecznością wypłaty środków gwarantowanych. Należy mieć na uwadze, że ważną rolę w postępowaniu likwidacyjnym pełnią właśnie fundusze gwarantowania depozytów. Ich rola ewoluuje, obecnie ich działalność nie ogniskuje się wyłącznie na wypłacaniu należnych środków klientom, ale zostaje rozszerzona na działania naprawcze i likwidacyjne<sup>197</sup>. Słusznie dowodzi Koleśnik, że „biorąc pod uwagę, iż nadrzędnym celem istnienia funduszy restrukturyzacyjnych, podobnie jak i systemów gwarantowania depozytów, jest zapobieganie ponoszeniu kosztów upadłości banków przez podatników, tym samym zasadna jest nie tylko możliwość wzajemnego użycia środków, którymi dysponują obydwaj, ale także łączenie funkcji i zadań tych systemów w jednym podmiocie”<sup>198</sup>.

<sup>194</sup> Cihak M., Nier E., *The need for special resolution regimes for financial institutions – the case of the European Union*, IMF Working Paper, 09/200, International Monetary Fund 2009, s. 4.

<sup>195</sup> *Ibidem*.

<sup>196</sup> C.L. McGuire, *Simple tools to assist in the resolution of troubled banks*, The World Bank, 2012, s. 3.

<sup>197</sup> FSB, *Thematic Review on deposit insurance systems*, February 2012, Financial Stability Board, Basel, s. 27.

<sup>198</sup> J. Koleśnik, *Pożądany kształt europejskiego zintegrowanego systemu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz gwarantowania depozytów*, [w:] M. Zaleska (red.), *Unia Bankowa*, Warszawa 2013, s. 104–105.

W związku z kreacją nowej ścieżki administracyjno-prawnej wprowadzono nowe zasady postępowania restrukturyzacyjnego i likwidacyjnego, do których zaliczono:

- 1) zachowanie ścisłej hierarchii ponoszenia strat i kosztów postępowania; zgodnie z tą zasadą w pierwszej kolejności stratami powinni być obciążani akcjonariusze, następnie zaś wierzyciele instytucji objętej restrukturyzacją lub likwidacją,
- 2) udzielenie pomocy ze strony zarządu i kadry kierowniczej,
- 3) wymóg wymiany kadry kierowniczej wyższego stopnia i zarządu,
- 4) ponoszenie osobistej odpowiedzialności za upadłość instytucji finansowej,
- 5) nadrzędną ochronę depozytów gwarantowanych,
- 6) udzielanie informacji oraz konsultowanie stanowisk z pracownikami zagrożonej instytucji,
- 7) brak obowiązku w stosunku do wierzycieli ponoszenia wyższych kosztów niż te, które zostałyby przez nich poniesione w sytuacji likwidacji instytucji finansowej w ramach standardowego postępowania upadłościowego (zasada NCWO – *no creditor worse off*),
- 8) ograniczanie wpływu tego postępowania na inne instytucje oraz na stabilność finansową<sup>199</sup>.

Jeśli chodzi o zasadę NCWO, należy mieć na uwadze, że działania podejmowane w ramach postępowania *resolution* mają często charakter ostateczny i nie przewidują środków odwołania bądź zaskarżenia, dlatego też wprowadzono zasadę, która ma na celu zabezpieczenie interesu wierzycieli, w tym również akcjonariuszy. Ochrona wierzycieli realizuje się w dokonaniu porównania ich sytuacji w *resolution* oraz w standardowym postępowaniu likwidacyjnym. Kluczową rolę odgrywa tutaj fundusz gwarantowania depozytów, który wypłacając środki, szczególnie uprzywilejowuje wierzytelności funduszu w hierarchii zaspokajania roszczeń. W praktyce polega to na istnieniu roszczenia zwrotnego gwaranta depozytów do masy upadłości, tudzież do restrukturyzowanego banku. Wskazuje się, że przeważnie kwota roszczenia będzie tak wysoka, że pozostali wierzyciele i akcjonariusze nie zostaną zaspokojeni<sup>200</sup>.

Nowelizacji wymagały również działania o charakterze operacyjnym, które przyczynią się do osiągnięcia większej skuteczności postępowania naprawczego i likwidacyjnego. Za najważniejsze uznano opracowanie zestawu narzędzi, które umożliwią wystarczająco wczesną i szybką interwencję w stosunku do instytucji będących u progu upadłości bądź w złej kondycji finansowej. Działania podjęte ze strony władz państwowych powinny pozwolić na kontynuację świadczenia funkcji krytycznych przez instytucję finansową, co w konsekwencji ma stabilizować sektor finansowy oraz gospodarkę. Uznano, że pewne kategorie osób zasługują na szczególną ochronę – zaliczono do nich przede wszystkim drobnych deponentów oraz pracowników zagrożonych instytucji.

Nie ulega wątpliwości, iż ze względu na duże obciążenie finansów publicznych przez podejmowanie działań pomocowych zmianie powinien również ulec mechanizm

<sup>199</sup> J. Kerlin, *op. cit.*, s. 123.

<sup>200</sup> *Ibidem*, s. 124.



udzielania dofinansowań. Ustalono nową hierarchię podmiotów ponoszących straty związane z niewypłacalnością banku. W pierwszej kolejności straty mają ponosić podmioty, które są odpowiedzialne za złą sytuację instytucji i które są zobowiązane do wzięcia na siebie ciężaru restrukturyzacji bądź likwidacji. Do tego kręgu zalicza się akcjonariuszy i udziałowców zagrożonych spółek oraz ich wierzycieli. Taka konstrukcja pozwala na określenie przewidywanego podziału strat jeszcze przed rozpoczęciem postępowania.

Co do zasady ramy czasowe transponowania nowych regulacji do krajowych porządków prawnych określono na 1 stycznia 2015 r., z tym zastrzeżeniem, że część wymogów może być spełniona w późniejszym terminie, zwłaszcza tych, które wiążą się z obciążeniami sektora finansowego oraz najgłębiej ingerują w prawa właścicielskie (*bail-in*)<sup>201</sup>.

W toku prac nad ostatecznym brzmieniem dyrektywy kwestią sporną pozostawał jej zakres podmiotowy. Pierwotnie wszystkie rozwiązania przygotowywane były z myślą o bankach jako instytucjach kredytowych, ze względu na specyfikę prowadzonej przez nich działalności i największe ryzyko przewlekłego prowadzenia postępowania upadłościowego. Znacznie później uwzględniono inne podmioty, które potencjalnie mogą destabilizować rynek i narażać klientów detalicznych na duże straty. Zaliczono do nich m.in. firmy inwestycyjne (w Polsce odpowiednikiem są domy maklerskie) oraz ubezpieczycieli. Ostatecznie jednak ma ona zastosowanie do instytucji, które podlegają procedurom ostrożnościowym oraz do holdingów. Takie rozwiązanie należy ocenić pozytywnie, bowiem obejmuje ono postępowanie nie tylko wobec instytucji kredytowych, ale i wobec innych podmiotów., również tych wielopodmiotowych o działalności mieszanej z substratem transgranicznym.

### **3.2. Organy postępowania *resolution***

Obecnie prawo unijne wymaga od władz państw członkowskich wyznaczenia podmiotu – organu administracji publicznej, który będzie uprawniony do wykonywania zadań z zakresu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji finansowych. Na poziomie unijnym nie zdecydowano się na harmonizację rozstrzygnięcia, która z instytucji sieci bezpieczeństwa miałaby sprawować tę funkcję. Przyczyn tego kompromisu należy szukać po pierwsze – w skomplikowaniu prawnym regulowanych zagadnień, po drugie zaś – w potrzebie ochrony interesu wielu podmiotów. Ponadto należy mieć na uwadze, że znaczna ingerencja w strukturę sieci bezpieczeństwa oraz w ustrój ochrony prawnej wierzycieli mogłaby budzić zastrzeżenia i opór poszczególnych państw i zainteresowanych grup lobbujących. Dyrektywa wprowadziła zatem rozwiązanie, na mocy którego „organami ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji mogą być narodowe banki centralne, właściwe ministerstwa lub inne organy administracji publicznej”<sup>202</sup>. Powyższe wyliczenie nie stanowi katalogu zamkniętego, przy czym wymaga się, by wyznaczony podmiot należał do organów władztwa państwowego. W innych publikacjach

---

<sup>201</sup> *Ibidem*, s. 125.

<sup>202</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE..., art. 3 ust. 3.

również kreowany jest postulat, by podmiot posiadający uprawnienia w zakresie administracji publicznej odpowiadał za przebieg postępowania *resolution*<sup>203</sup>.

W ramach wyjątku od zasady dopuszczono możliwość ustanowienia organu nadzoru jako organu *resolution*. Jako uzasadnienie tego uregulowania wskazuje się możliwość wystąpienia tzw. ryzyka zaniechania (*risk of forbearance*), które jest najwyższe ze strony nadzorca. Wykazuje się, że nadzorca ma najwięcej powodów, aby opóźnić postępowanie *resolution*. Prawdopodobny jest bowiem scenariusz, w którym nadzorca posiadający wyłączną kompetencję do podjęcia decyzji o wszczęciu postępowania będzie zwlekał z podjęciem przedmiotowej decyzji, gdyż będzie to dla niego równoznaczne z przyznaniem się do porażki w pełnionym nadzorze<sup>204</sup>. W razie zaistnienia takiej sytuacji sformułowano dodatkowe zastrzeżenia polegające na tym, że konieczne jest podjęcie odpowiednich środków, aby zagwarantować niezależność operacyjną funkcji *resolution* oraz brak konfliktu interesów między funkcjami uporządkowanej likwidacji a funkcjami nadzoru. Dyrektywa w przypadku udzielania wsparcia z środków publicznych bezwzględnie wymaga uczestnictwa w procedurze rządu lub ministra finansów<sup>205</sup>.

Do katalogu podmiotów, które zostały uprawnione do wszczynania i prowadzenia postępowania *resolution*, należy zatem zaliczyć:

- 1) bank centralny,
- 2) Ministerstwo Finansów,
- 3) niezależny organ *resolution*,
- 4) instytucję gwarantowania depozytów,
- 5) nadzorcę instytucji rynku finansowego.

Państwa członkowskie, dokonując wyboru podmiotu odpowiedzialnego za *resolution*, muszą dokonać obszernej analizy warunków funkcjonowania wewnętrznego rynku finansowego oraz możliwych rozwiązań w zakresie układu instytucji w postępowaniu przymusowej restrukturyzacji. Kryteria, jakie należy brać pod uwagę przy wyborze tego podmiotu, to przede wszystkim:

- 1) zasoby finansowe instytucji (np. suma składek banków gromadzonych przez systemy gwarantowania depozytów),
- 2) doświadczenie podmiotu (np. w zakresie działalności pomocowej lub zarządu komisarycznego),
- 3) silną pozycję ustrojową i niezależność,
- 4) zakres kompetencji do wykonywania funkcji władczych (np. uprawnienia kontrolne)<sup>206</sup>.

Wybrany organ jest odpowiedzialny m.in. za zgromadzenie środków finansowych umożliwiających przeprowadzenie restrukturyzacji oraz zachowanie właściwej sekwen-

<sup>203</sup> Zob. FSB, *Thematic Review on Deposit Insurance Systems, Peer Review Report*, 2012; J. D. Pollner, *The Polish Bank Insolvency Regime, Issues and Assumption Paper for the Design of an Upgraded Bank Resolution Framework*, World Bank, 2012; International Association of Deposit Insurers (IADI), *Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems*, November 2014.

<sup>204</sup> J. Kerlin, *op. cit.*, s. 127.

<sup>205</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE..., art. 3.

<sup>206</sup> J. Kerlin, *op. cit.*, s. 127.

cji postępowania. Ponadto należy zwrócić uwagę, że organ ten powinien posiadać znaczny zakres uprawnień władczych oraz cały wachlarz różnorodnych narzędzi, tak aby zapewnić mu pożądaną silną pozycję ustrojową oraz niezależność. Chodzi tu m.in. o przyznanie prawa do pozbawiania osób trzecich wybranych praw (przede wszystkim własności), wypowiedania umów, umarzania zobowiązań instytucji czy jednostronnego przeniesienia akcji lub aktywów upadającego podmiotu do innego<sup>207</sup>.

### 3.3. Sekwencja *resolution*

10 lipca 2013 r. Komisja Europejska przedstawiła propozycję jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz ustanowienia wspólnego bankowego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Jego głównym celem jest zabezpieczenie podatników ze strefy euro przed rekapitalizacją banków zagrożonych upadkiem<sup>208</sup>. W ramach tego mechanizmu utworzono Europejską Radę ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji, która monitoruje cały proces restrukturyzacji realizowany przez państwowe organy do spraw restrukturyzacji. Gdyby poszczególne krajowe organy nie stosowały się do decyzji Rady, jest ona uprawniona do przejęcia ich kompetencji.

Dyrektywa wprowadza trzy etapy procedur restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji finansowych. Pierwszy z nich to etap prewencji i niezakłóconej działalności, w których normy ostrożnościowe, nadzorcze oraz zasady prowadzenia biznesu bankowego pozwalają na unikanie wystąpienia zagrożeń w działalności bankowej. Na tym etapie sprawowany jest nadzór nad spełnianiem wymogów kapitałowych i płynnościowych, banki zaś rutynowo sporządzają raporty o zgodności prowadzonej działalności z normami ostrożnościowymi. Już w tej fazie opracowane zostają środki przygotowujące – programy nadzorcze, testy warunków skrajnych, indywidualne plany naprawcze oraz środki prewencyjne – indywidualne plany *resolution* oraz nakazy zmniejszania skali działalności<sup>209</sup>. Każdy bank przygotowuje dla siebie plan naprawy, który co roku aktualizuje i określa w nim, jakie działania podejmie w sytuacji zagrożenia.

Jeśli sytuacja finansowa instytucji zacznie się pogarszać, organy władzy publicznej są obowiązane do wdrożenia skoordynowanych działań naprawczych (etap wczesnej interwencji). Druga faza jest kluczowa, bowiem jej celem jest zapobieganie dalszemu pogarszaniu się sytuacji finansowej podmiotu i tym samym rozstrzygnięcie, czy stan finansów podmiotu może być sanowany, czy konieczne jest przeprowadzenie standardowej likwidacji. Do katalogu możliwych środków podejmowanych przed nadzorcę

---

<sup>207</sup> *Ibidem*, s. 128.

<sup>208</sup> A. Hryckiewicz, M. Pawłowska, *Czy nowy nadzór spełni swoje zadanie? Zmiany w nadzorze finansowym w Europie oraz ich konsekwencje dla Polski*, Materiały i Studia NBP, 289, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2013, s. 18.

<sup>209</sup> European Commission, *Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms and amending Council Directives 77/91/EBC and 82/891/EC, Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC and 2011/35/EC and Regulation (EU) no 1093/2010*, Commission Staff Working Document, 166/3, Brussels 2012, s. 13.

należy nakaz podniesienia kapitałów własnych, wprowadzenie zarządu komisarycznego, nakaz wprowadzenia postanowień planu naprawczego, zmiana zarządu<sup>210</sup>. Niepodjęcie tychże działań w odpowiednim momencie bądź ich nieskuteczność prowadzi do konieczności eliminacji danego podmiotu z rynku. W zakresie ścieżki wczesnej interwencji unijny ustawodawca przewidział również inicjatywę własną Europejskiego Banku Centralnego, niezależnie od inicjatywy formalnej właściwego krajowego organu państwa członkowskiego kierowaną do Rady. Wydaje się, iż dopuszczenie możliwości wystąpienia dwóch równoległe sprzężonych inicjatyw ma podnosić szanse na wczesne reagowanie, a tym samym wpływać na bezpieczeństwo sektora bankowego<sup>211</sup>. Odpowiednia wczesna interwencja stwarza szansę na zachowanie wartości aktywów oraz znaczną redukcję kosztów procesu, w tym przede wszystkim dla wierzycieli.

Na marginesie należy zaznaczyć, że EBC jest niezależną instytucją UE kierującą nadzorem bankowym z perspektywy całej Unii Europejskiej. W związku z tym do jego zadań należy m.in. ustalanie wspólnych zasad prowadzenia bieżącego nadzoru, wdrażanie jednolitych działań nadzorczych i środków naprawczych, gwarantowanie spójnego stosowania przepisów i zasad nadzoru. Co najważniejsze, do zakresu jego działań należy weryfikacja, czy instytucje kredytowe spełniają normy ostrożnościowe, wykrywanie słabej kondycji finansowej tychże instytucji oraz czuwanie nad wprowadzaniem zaleceń naprawczych. Suma zaś tych działań ma chronić stabilność finansową europejskiego sektora bankowego. Powyżej wymienione kompetencje w rezultacie mają odbudować zaufanie do rynku usług bankowych<sup>212</sup>.

Jeśli mimo implementacji środków przewidzianych w dwóch wcześniejszych fazach sytuacja finansowa banku będzie na tyle niekorzystna, że jej sanacja w określonym czasie okaże się niemożliwa, rozpoczyna się etap postępowania restrukturyzacyjnego i uporządkowanej likwidacji. Przed przystąpieniem do tej fazy należy rozważyć, czy istnieje możliwość przeprowadzenia standardowego postępowania upadłościowego. Przede wszystkim trzeba mieć na uwadze, czy nie będzie stanowiło ono zagrożenia dla stabilności finansowej, czy nie zakłóci wykonywania funkcji krytycznych banku i czy nie wpłynie negatywnie na ochronę deponentów. Decyzja o wszczęciu postępowania likwidacyjnego w procedurze *resolution* może być podjęta po spełnieniu szeregu wymogów stawianych przez dyrektywę BRRD. Organ *resolution* musi dojść do wniosku, że:

- 1) instytucja jest zagrożona upadłością bądź jest na progu upadłości,
- 2) działanie jest konieczne w interesie publicznym,
- 3) istnieje małe prawdopodobieństwo, aby jakiegokolwiek inne, alternatywne działanie sektora prywatnego w stosunku do zagrożonej instytucji mogły w rozsądnym czasie zapobiec jej upadłości<sup>213</sup>.

Jeśli spełniony zostanie warunek pierwszy i trzeci, organ *resolution* powinien niezwłocznie podjąć skoordynowane działania, które skutkować mają ochroną interesu publicznego. Wszczęcie postępowania powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki, jednak – co

<sup>210</sup> *Ibidem*, s. 13.

<sup>211</sup> P. Sitek, *op. cit.*, s. 162.

<sup>212</sup> *Ibidem*, s. 162.

<sup>213</sup> J. Kerlin, *op. cit.*, s. 128.

istotne – jeszcze przed wystąpieniem niewypłacalności w rozumieniu zasad rachunkowości oraz zanim wyczerpane zostaną fundusze własne instytucji.

Organ *resolution* uznaje daną instytucję za będącą na progu upadłości bądź za zagrożoną upadłością, biorąc pod uwagę nieostre kryteria. Można je podzielić na przesłanki dwojakiego rodzaju:

- 1) kryteria jakościowe (miękkie),
- 2) kryteria ilościowe (twarde)<sup>214</sup>.

Na podstawie kryteriów jakościowych uprawniony organ podejmuje dyskrecjonalną decyzję w sprawie oceny sytuacji banku. Wydaje się, iż zwłaszcza przesłanka dotycząca banku zagrożonego upadłością (*likely to fail*) może budzić zastrzeżenia, ponieważ *de facto* może dotyczyć instytucji w różnych sytuacjach finansowych.

Taka konstrukcja prawna generuje ryzyko po stronie decydentów. Jest prawdopodobne, że akcjonariusze będą zaskarżać w sądzie tego rodzaju decyzje, jeśli zostały one podjęte, zanim bank stał się faktycznie niewypłacalny. Z drugiej jednak strony podjęcie działań w stosunku do banku, który nie jest już w stanie spłacać swoich zobowiązań, zmniejsza szanse na efektywne odzyskanie wartości instytucji i jej restrukturyzację bądź likwidację bez zaangażowania zasobów publicznych i transferowania negatywnych efektów na cały system finansowy<sup>215</sup>.

Dyskrecjonalność decyzji może zostać ograniczona za pomocą kryteriów ilościowych opartych na wskaźnikach matematycznych. Mechanizm aktywacji postępowania *resolution* jest w tym przypadku bardzo prosty – jeśli dany wskaźnik ulegnie niepożądanemu zmianie, będzie ono wszczynane na zasadzie automatyzmu. Przykładem takiego wskaźnika jest poziom kapitałów pierwszej kategorii (CET1), który musi być utrzymywany na odpowiednim poziomie. Przyjęcie tych kryteriów ma również minusy, mimo tego iż charakteryzują się one większą przejrzystością. Wskazuje się m.in. na nadmierne ograniczenie swobody decyzyjnej, bowiem decydenci są pozbawieni inicjatywy w przypadku, gdy wiedzą, że bank jest zagrożony upadłością, dopóki wskaźniki bilansowe nie osiągną określonych poziomów. Problemem jest również to, że wskaźniki ilościowe obrazują stan przeszły, nie nadążają za dynamiką banku<sup>216</sup>. Wydaje się, iż najbardziej optymalnym rozwiązaniem jest, aby decyzja o rozpoczęciu procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji opierała się na kryteriach ilościowych i jakościowej ocenie właściwego organu. Pozwoli to zabezpieczyć interesy właścicieli i wierzycieli, a przede wszystkim da możliwość reakcji na odpowiednio wczesnym stadium i zmaksymalizuje wartość aktywów.

W rozumieniu przedmiotowej dyrektywy bank znajdujący się na progu upadłości lub zagrożony upadłością to taki:

- 1) który naruszył lub istnieją obiektywne przesłanki pozwalające stwierdzić, że w najbliższej przyszłości naruszy wymogi dot. pozwolenia na działalność, w tym z po-

<sup>214</sup> *Technical details of a possible EU framework for bank recovery and resolution*, DG Internal Market and Services, European Commission, 2011.

<sup>215</sup> O. Szczepańska, A. Dobrzańska, B. Zdanowicz, *Resolution czyli nowe podejście do banków zagrożonych upadłością*, Departament Stabilności Finansowej, Warszawa 2015, s. 45.

<sup>216</sup> *Ibidem*, s. 47.



wodu poniesienia lub prawdopodobieństwa poniesienia straty, która wyczerpie jego fundusze własne bądź znaczną ich część,

- 2) którego wartość aktywów jest niższa niż wartość jego zobowiązań lub istnieją obiektywne przesłanki, by stwierdzić, że sytuacja taka zaistnieje w przyszłości,
- 3) który jest niezdolny bądź istnieją obiektywne przesłanki, by stwierdzić, że w najbliższej przyszłości będzie niezdolny do spłaty swoich zobowiązań w terminie,
- 4) który wymaga nadzwyczajnego wsparcia publicznego<sup>217</sup>.

Koniecznym warunkiem rozpoczęcia procedury *resolution* jest również wyczerpanie możliwości wsparcia finansowego w sektorze prywatnym. Należy wykazać, że nie ma na rynku podmiotów, które byłyby gotowe podwyższyć kapitał danej instytucji, transferując środki w takiej wysokości, która umożliwiłaby co najmniej przywrócenie jej płynności i poprawę sytuacji kapitałowej. Wszczęcie procedury *resolution* musi również leżeć w interesie publicznym. Przesłanka ta rozumiana jest szeroko i może być wyrażana w konieczności zagwarantowania utrzymania wartości aktywów lub minimalizacji kosztów. Ponadto dyrektywa precyzuje, że rozpoczęcie tejże procedury leży w interesie publicznym, gdy jest to konieczne do realizacji celów tego postępowania oraz gdy przeprowadzenie standardowego postępowania sądowej likwidacji banku nie zapewniłoby osiągnięcia tych celów w równym stopniu. To dzięki przyznaniu prymatu ochronie interesu publicznego możliwe jest ograniczenie praw akcjonariuszy i wierzycieli<sup>218</sup>.

### 3.4. Finansowanie *resolution*

Co do zasady postępowanie *resolution* ma być finansowane ze środków sektora prywatnego, wyklucza się bowiem możliwość finansowania publicznego. Regułą jest, że w pierwszej kolejności koszty postępowania ponoszą właściciele oraz nieubezpieczeni wierzyciele, jednak w przypadku niewystarczających funduszy to organ *resolution* uzupełnia braki, dlatego też powinien dysponować odpowiednimi zasobami finansowymi.

W tym celu tworzony jest fundusz *ex ante*, który musi zostać utworzony przez każde państwo członkowskie na cele restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, finansowany przez sektor bankowy i dostępny w przypadku upadłości banku. Odrzucenie modelu finansowania *ex post* na rzecz modelu *ex ante* wynika m.in. z możliwości gromadzenia kapitału w okresie dobrej koniunktury. Dlatego też tak ważne jest prawidłowe określenie wielkości tego funduszu oraz opracowanie harmonogramu jego osiągnięcia<sup>219</sup>.

Roczna składka na ten fundusz zależy od zobowiązań banku i podjętego przez niego ryzyka. Każdy krajowy fundusz do 31 grudnia 2024 r. będzie musiał zgromadzić środki w wysokości co najmniej 1% gwarantowanych depozytów wszystkich instytucji kredytowych działających na terytorium danego państwa<sup>220</sup>. Biorąc pod uwagę wielkość sektora bankowego w poszczególnych państwach, nominalnie największą będą mu-

<sup>217</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE..., art. 2.

<sup>218</sup> J. Kerlin, *op. cit.*, s. 130.

<sup>219</sup> Zob. J. Koleśnik, *Bezpieczeństwo systemu bankowego. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011, s. 240–249.

<sup>220</sup> *Naprawa oraz restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja banków*, <http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/banking-union/single-rulebook/bank-recovery-resolution/>, [dostęp: maj 2016].

siały zebrać Niemcy, Francja i Wielka Brytania, utworzą bowiem w przyszłości największe fundusze. Należy zwrócić uwagę, że indeksowanie poziomu minimalnego akumulacji funduszu *resolution* do poziomu gwarantowanych depozytów w konsekwencji będzie prowadziło do zwiększania kwoty docelowej (*target level*). Potwierdzają to wstępne badania, ponieważ w 2009 r. oszacowano, że suma zgromadzonych środków będzie oscylowała wokół 57 mld EUR, natomiast w 2012 r. była to już wartość bliska 65 mld EUR<sup>221</sup>.

Poziom docelowy ma sprzyjać mobilizacji i stanowi pewnego rodzaju punkt odniesienia dla obliczania rocznych składek. Wartość zgromadzonych w funduszu środków w stosunku do poziomu docelowego obrazuje potencjał funduszu, a tym samym jego zdolność do realizacji celów postępowania *resolution*. Im wyższy poziom akumulacji, tym większa wiarygodność i swoboda działania organu *resolution*<sup>222</sup>.

Sam sposób obliczania składek nie został rozstrzygnięty na poziomie unijnym. Państwa członkowskie mogą ustalić jednakową składkę dla wszystkich instytucji, mogą zdecydować się również na wprowadzenie zróżnicowania ze względu na generowane przez nie ryzyko. Składka liniowa jest prosta w administrowaniu zarówno dla płatnika, jak i organu pobierającego. Nie motywuje ona jednak instytucji do ostrożnego zarządzania, banki, które kreują wyższe ryzyko, partycypują w systemie ponoszenia kosztów na takim samym poziomie, jak banki, które kreują mniejsze ryzyko. Znaczenie ma również podstawa obliczenia składki. Możliwe są różne konfiguracje – podstawę mogą stanowić aktywa ważone ryzykiem bądź zobowiązania całkowite banku z wyłączeniem gwarantowanych depozytów oraz funduszy własnych. Podstawa składki będzie mnożona przez współczynnik ryzyka uwzględniający profil ryzyka danego banku. By to określić, pod uwagę będą brane:

- 1) sytuacja finansowa banku,
- 2) znaczenie banku dla całego systemu finansowego oraz gospodarki danego kraju,
- 3) złożoność struktury organizacyjnej banku,
- 4) ekspozycja instytucji na ryzyko (w tym jej działalność handlowa, pozycje pozabilansowe, wysokość dźwigni finansowej),
- 5) prawdopodobieństwo, że bank zostanie objęty procedurą restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji,
- 6) model finansowania (stopień dywersyfikacji źródeł finansowania),
- 7) stopień, w jakim bank korzystał wcześniej z nadzwyczajnego publicznego wsparcia finansowego,
- 8) przynależność do instytucjonalnego systemu ochrony<sup>223</sup>.

Składki mogą być stałe bądź zmienne w czasie. Wprowadzenie zmiennej składki mogłoby ograniczać zjawisko procykliczności – w okresie dekonjunktury składka mogłaby zostać obniżona, w czasie stabilnej sytuacji finansowej banków obciążenia byłyby zwiększane.

<sup>221</sup> J. Kerlin, *op. cit.* s. 135.

<sup>222</sup> O. Szczepańska, A. Dobrzańska, B. Zdanowicz, *op. cit.* s. 54.

<sup>223</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE..., art. 103.

Ustalono, że dla wzmocnienia potencjału finansowego funduszu systemy gwarantowania depozytów będą miały możliwość wsparcia kapitałowego. Docelowo fundusz ma sfinansować koszty procedury *resolution*, co oznacza, że system ten powinien być do pewnego stopnia samowystarczalny, z założenia korzystanie ze źródeł publicznych powinno mieć charakter wyjątkowy, awaryjny<sup>224</sup>. Należy mieć na uwadze, iż gromadzenie i utrzymanie środków finansowych, które pozwalałyby na pokrycie wszystkich potrzeb kwalifikowanych zobowiązań, nie jest rozwiązaniem pożądanym i skutecznym. Postuluje się, by zasoby funduszy wystarczyły na sfinansowanie wydatków w razie wystąpienia istotnych problemów w sektorze bankowym, ale nie ma wymogu, by wystarczyły na sfinansowanie wszystkich narzędzi pomocowych uruchamianych w czasie kryzysu systemowego<sup>225</sup>.

Krytycy składek *ex ante* wskazują przede wszystkim, iż banki muszą zrzucić się na wspólny fundusz, którego środki mogą nie zostać użyte. Co więcej, zasady inwestowania tych środków są oparte o priorytet bezpieczeństwa, co rodzi obawę o niską stopę zysku. Podkreśla się również argumenty związane z długotrwałym zbieraniem funduszy, co może doprowadzić w najbliższych latach do sytuacji, w której zabraknie finansowego buforu bezpieczeństwa<sup>226</sup>. W takim przypadku koszty klasycznie zostaną przerzucone na podatników, ponieważ rządy państw członkowskich w celu ratowania banków ponownie sięgną do zasobów publicznych.

Model opozycyjny – model składki *ex post* – zakłada, że składki wnoszone są dopiero po zaistnieniu konieczności wszczęcia procedury *resolution*. Wtedy też można oszacować koszt konkretnego postępowania i precyzyjnie wyliczyć wartość składki. W tym modelu fundusz nie gromadzi środków, jednak każdy bank ma obowiązek w swoich zasobach ją wydzielić. Rozwiązaniem optymalnym byłoby wykorzystanie mechanizmu, w którym składka byłaby dzielona i jej część banki utrzymywałyby we własnym bilansie w formie inwestycji w papiery wartościowe bądź inne aktywa płynne (*payment commitments*). Bank nie mógłby nimi dysponować, ale mógłby czerpać przychody z ich zainwestowania<sup>227</sup>. Jeśli środki zgromadzone w funduszu okazałyby się niewystarczające, organ *resolution* mógłby nakładać dodatkową składkę *ex post*.

Należy zadać sobie również pytanie o możliwość uruchomienia alternatywnych źródeł finansowania, w tym angażowania pieniędzy publicznych<sup>228</sup>. Należy zgodzić się z poglądem, że nawet relatywnie dobrze skapitalizowany fundusz może nie sprostać finansowo w przypadku prowadzenia postępowania względem złożonego organizacyjnie, dużego banku. Mimo zgody co do potrzeby minimalizowania kosztów procesu restrukturyzacji i likwidacji banków, nie można wykluczać scenariusza, w którym użycie środków pu-

<sup>224</sup> O. Szczepańska, A. Dobrzańska, B. Zdanowicz, *op. cit.*, s. 56.

<sup>225</sup> IADI, *Evaluation of Deposit Insurance Fund Sufficiency on the Basis of Risk Analysis*, BIS Discussion Paper, Basel, 2007.

<sup>226</sup> J. Ramotowski, *Unia bankowa coraz mniej ambitna*, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/bankowosc/unia-bankowa-coraz-mniej-ambitna/>, [dostęp: maj 2016].

<sup>227</sup> O. Szczepańska, A. Dobrzańska, B. Zdanowicz, *op. cit.*, s. 56.

<sup>228</sup> Zob. *Forbearance, resolution and deposit insurance, Reports of the Advisory Scientific Committee*, European Systemic Risk Board, July 2012, [https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/asc/Reports\\_ASC\\_1\\_1207.pdf?85662aa19afc1f0187fa5ff235602801](https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/asc/Reports_ASC_1_1207.pdf?85662aa19afc1f0187fa5ff235602801), [dostęp: maj 2016].

blicznych będzie konieczne, ponieważ zaniechanie ich uruchomienia poważnie szkodziłoby stabilności finansowej.

Teoretycznie kredyt z banku centralnego mógłby stanowić źródło awaryjnego finansowania dla organu *resolution*. Jednak Europejski Bank Centralny stoi na stanowisku, że banki centralne nie powinny oferować wsparcia bankom komercyjnym w ramach alternatywnego źródła finansowania procedury, co wynika z artykułu 123 TUE – zakazu finansowania monetarnego<sup>229</sup>. Należy podkreślić, że bezwzględną zasadą jest finansowanie postępowania *resolution* w pierwszej kolejności przez akcjonariuszy oraz udziałowców. Wszystkie inne alternatywne źródła mogą być uruchamiane dopiero w przypadku wyczerpania tych środków.

### 3.5. Narzędzia *resolution*

Jeżeli bank kwalifikuje się do objęcia go procedurą restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, organ *resolution* jest zobowiązany do podjęcia indywidualnej decyzji o rodzaju i zakresie narzędzi planowanych do wykorzystania. Wypracowano cztery podstawowe narzędzia, do których zalicza się:

- 1) sprzedaż przedsiębiorstwa bankowego (*purchase and assumption*),
- 2) utworzenie instytucji pomostowej (*bridge institution*),
- 3) wydzielenie aktywów (*asset separation*),
- 4) umorzenie lub konwersja długu (*bail-in*).

Dyrektywa BRR dopuszcza możliwość zaangażowania rządu i środków budżetowych jako rozwiązanie ostateczne (*last resort*) w przypadkach wystąpienia sytuacji kryzysowych o charakterze systemowym, w których upadkiem zagrożonych jest wiele banków i możliwa jest destabilizacja całego rynku finansowego. W takich okolicznościach dopuszcza się czasową nacjonalizację banku pod warunkiem, że akcjonariusze banku w pełni uczestniczyli w pokryciu strat, a pieniądze zainwestowane przez rząd zostaną spłacone. Możliwe jest użycie drugiego rządowego instrumentu stabilizacji rynkowej, a mianowicie rekapitalizacji, czyli publicznego wsparcia kapitałowego. Użycie tychże narzędzi jest zawsze poprzedzone analizą mającą na celu stwierdzenie, czy zastosowanie narzędzi w ramach procedury *resolution* jest wystarczające dla uniknięcia negatywnych skutków stabilności finansowej<sup>230</sup>. W tym celu organ *resolution* zwraca się o opinię do banku centralnego i organu nadzoru. Organ ten może ubiegać się o wsparcie tego rodzaju tylko, jeśli akcjonariusze oraz posiadacze instrumentów kapitałowych i zobowiązań kwalifikowanych przekazali wkład w postaci umorzenia bądź konwersji na poczet pokrycia strat i dokapitalizowania równy kwocie co najmniej 8% całkowitych zobowiązań, w tym funduszy własnych danego podmiotu. Wdrożenie tego mechanizmu musi również zostać zaakceptowane w ramach unijnych ram dozwolonej

---

<sup>229</sup> *Opinion of the ECB of 29 November 2012 on a proposal for a directive establishing a framework for recovery and resolution of credit institutions and investment firms (CON/2012/99)*, [http://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en\\_con\\_2012\\_99\\_f\\_sign.pdf](http://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2012_99_f_sign.pdf), [dostęp: maj 2016].

<sup>230</sup> O. Szczepańska, A. Dobrzańska, B. Zdanowicz, *op. cit.*, s. 28.

pomocy państwa<sup>231</sup>. Tymczasowa nacjonalizacja jest uważana za metodę najbardziej kosztowną i zaburzającą konkurencję na rynku. Ponadto należy mieć na uwadze, iż dokonanie transferu środków publicznych do banku może nastąpić stosunkowo szybko, natomiast sam proces „wychodzenia” państwa z banku jest związany z radykalną jego reorganizacją i z reguły jest długotrwały.

Przed 2007 rokiem powszechną metodą rozwiązywania problemów w bankach była metoda *Open Bank Assistance* (OBA)<sup>232</sup>. W wyniku braku wypracowania innych instrumentów bank otrzymywał z środków publicznych wsparcie finansowe w postaci pożyczki bądź zasilenia kapitałowego i w ten sposób rządy państw członkowskich próbowały zapobiec rozprzestrzenianiu się kryzysu. Główną wadą tej metody jest fakt, że *de facto* akcjonariusze banku nie partycypują w ponoszeniu kosztów złej kondycji finansowej banku, wręcz przeciwnie – zyskują, bowiem pomoc płynie z budżetu państwa. Wzmaga to pokusę nadużycia zarówno po stronie akcjonariuszy, jak i zarządców banku, zwłaszcza jeśli dotyczy banku ważnego systemowo.

### 3.5.1. Sprzedaż przedsiębiorstwa bankowego

Klasyczne postępowanie upadłościowe bądź likwidacyjne ma na celu ostateczne zakończenie działalności podmiotu na rynku i sprowadza się do upłynnienia majątku spółki i finalnego rozliczenia jej wierzytelności i zobowiązań. W tym wypadku finalizacją postępowania jest sprzedaż funkcjonującej instytucji podmiotowi z sektora prywatnego, który będzie kontynuował jej działalność. Pozwoli to na zminimalizowanie negatywnych skutków, na jakie mogliby zostać narażeni klienci banku w likwidacji w przypadku zaprzestania świadczenia usług na ich rzecz<sup>233</sup>.

Metoda sprzedaży przedsiębiorstwa bankowego może polegać na sprzedaży części lub całości zobowiązań banku, wobec którego wszczęto procedurę *resolution*, nabywcy z sektora prywatnego, w szczególności innemu „zdrowemu” bankowi. Organ *resolution* zarządza sprzedaż całej instytucji lub poszczególnych składników jej bilansu. Transfer następuje bez konieczności uzyskania zgody akcjonariuszy banku, dlatego też właściwy organ musi być wyposażony w kompetencje pozwalające mu na przekazanie akcji lub innych instrumentów właścicielskich, uprawnienie powinno obejmować wszystkie aktywa, prawa bądź zobowiązania banku. Ostatni kryzys finansowy jasno pokazał, że nie jest możliwa pełna ochrona praw akcjonariuszy i wierzycieli, ponieważ uniemożliwia to sprawne procedowanie<sup>234</sup>. Doskonały przykład stanowi grupa Fortis, belgijsko-holenderski konglomerat finansowy prowadzący działalność w krajach Beneluxu, posiadający spółki zależne w Niemczech, Francji, Wielkiej Brytanii, Rosji, Ukrainie, Turcji<sup>235</sup>.

<sup>231</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE..., art. 56.

<sup>232</sup> Zob. Federal Deposit Insurance Corporation, *Open Bank Assistance*, <https://www.fdic.gov/bank/historical/managing/history1-05.pdf>, [dostęp: maj 2016].

<sup>233</sup> J. Kerlin, *op. cit.*, s. 130.

<sup>234</sup> B.J. Attinger, *Crisis management and bank resolution, Quo vadis, Europe?*, Legal Working Papers Series no. 13, European Central Bank, December 2011, s. 14.

<sup>235</sup> M. Cihak, E. Nier, *The need for special resolution regimes for financial institutions – the case of the European Union*, IMF Working Paper, WP/09/200, 2009, s. 23–24.



Należy zaznaczyć, że w Belgii, Holandii i Luksemburgu Fortis uważany był za instytucję ważną systemowo<sup>236</sup>. W 2008 r. pojawiły się wątpliwości co do kondycji finansowej banku w związku z komplikacjami przy przejęciu banku ABN AMRO. Spadek zaufania do instytucji pogłębił problemy płynnościowe związane z masowym odpływem depozytów. W ciągu dwóch dni klienci wypłacili środki w wysokości 50 mld EUR<sup>237</sup>. W tej sytuacji banki centralne Belgii i Holandii zdecydowały się na udzielenie awaryjnego wsparcia płynnościowego, a następnie na jego częściową nacjonalizację. Belgijski rząd stał się właścicielem 99% Fortis Bank Belgium i ogłosił zamiar sprzedaży 75% swoich udziałów francuskiemu bankowi BNP Paribas. Zgodnie z decyzją sądu z grudnia 2008 r. transakcja mogła zostać zalegalizowana jedynie po uzyskaniu zgody akcjonariuszy mniejszościowych<sup>238</sup>. W lutym 2009 r. akcjonariusze mniejszościowi na walnym zgromadzeniu nie wyrazili zgody na tę operację, przez co cały proces ratowania banku Fortis znacznie się wydłużył.

Wyłonienie nabywcy odbywa się na zasadach rynkowych, w szczególności przy poszanowaniu zasady równego traktowania wszystkich oferentów. W tym kontekście możliwość użycia tego instrumentu jest determinowana przez wielkość danego rynku, ponieważ na większych rynkach znalezienie nabywcy jest łatwiejsze. Stąd instrument ten jest bardzo popularny w USA<sup>239</sup>.

Należy mieć na uwadze, że procedura wymaga nie tylko znalezienia podmiotu chętnego do przejęcia zagrożonego banku, ale również osiągnięcia jak najwyższej ceny za dokonanie tego przejęcia. Atutem tego narzędzia jest fakt, iż jest on w stanie powstrzymać spadek wartości banku, co jest korzystne dla wszystkich wierzycieli.

### 3.5.2. Utworzenie banku pomostowego

Istota banku pomostowego sprowadza się do utworzenia specjalnej spółki celowej, do której transferowane są wszystkie aktywa i zobowiązania zagrożonego banku, i która powinna należeć lub być poddana kontroli organu publicznego. Bank pomostowy jest tworzony przede wszystkim wtedy, gdy istnieją poważne trudności ze znalezieniem prywatnego kupca bądź też z uzyskaniem akceptowalnych warunków cenowych. Tego rodzaju problemy dotyczą banków relatywnie dużych lub w sytuacji kryzysu o charakterze systemowym, kiedy równolegle klika instytucji jest objętych procedurą *resolution*<sup>240</sup>.

Transfer do banku pomostowego jest dokonywany bez zgody akcjonariuszy zagrożonej instytucji. *Ratio legis* jego utworzenia sprowadza się do zapewnienia ciągłości działania, co jest szczególnie istotne dla klientów banku, którzy mają nieprzerwany dostęp do usług bankowych i swoich depozytów. Funkcjonowanie banku pomostowego

<sup>236</sup> *Report and Recommendations of the Cross – Border Resolution Group*, Basel Committee and Banking Supervision, Bank for International Settlements, March 2010, s. 10–11.

<sup>237</sup> *Ibidem*, s. 10–11.

<sup>238</sup> *Ibidem*, s. 10–11.

<sup>239</sup> Zob. B. Zdanowicz, *Amerykański sposób restrukturyzacji banków – doświadczenia Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)*, „Bezpieczny Bank” nr 1(54), Warszawa 2014.

<sup>240</sup> O. Szczepańska, A. Dobrzańska, B. Zdanowicz, *op. cit.*, s. 33.

jest ograniczone czasowo, ponieważ docelowo ma zostać on wyceniony i sprzedany, ewentualnie zlikwidowany<sup>241</sup>. Każdorazowo należy określić czas istnienia banku pomostowego. Zgodnie z dyrektywą BRR tego rodzaju bank standardowo funkcjonuje 2 lata. W tym czasie kontynuuje działalność operacyjną, nie jest jednak uprawniony do rozwijania nowej działalności. W uzasadnionych przypadkach, gdy nie ma możliwości zbycia banku pomostowego, może on działać dłużej niż 2 lata. Dzieje się tak na przykład w sytuacji głębokiej recesji w sektorze bankowym.

Bank pomostowy może również przestać istnieć na skutek przejęcia go przez inne podmioty bądź połączenia z inną instytucją z sektora prywatnego.

W czasie ostatniego kryzysu finansowego rozwiązanie to nie cieszyło się dużym zainteresowaniem władz państw członkowskich, natomiast było wykorzystywane w krajach azjatyckich – Korei, Japonii, Tajwanie – oraz USA w latach 90. XX wieku<sup>242</sup>.

### 3.5.3. Wydzielenie aktywów

Narzędzie wydzielenia aktywów nie funkcjonuje samodzielnie i jest w zasadzie stosowane w połączeniu z innym rozwiązaniem przewidzianym w ramach procedury *resolution*. W tym przypadku właściwy organ transferuje określone aktywa banku do odrębnej spółki zarządzającej aktywami, która jest w całości własnością władz publicznych, stanowi wyodrębniony prawnie podmiot. Co istotne, transferowi podlegają z reguły zły jakości aktywa, które negatywnie wpływają na wynik finansowy bądź obniżają wartość banku. Wyłącznym zadaniem spółki zarządzającej aktywami jest maksymalizacja odzyskanej wartości długów, nie ma zaś znaczenia budowanie pozytywnej, długofalowej relacji z klientami<sup>243</sup>.

Za transfer aktywów organ *resolution* płaci wynagrodzenie na rzecz restrukturyzowanego banku. Wycena zbywanych aktywów powinna być dokonywana przez niezależny podmiot, jednak w sytuacji krytycznej uprawniony do tego jest sam organ. Również w tym przypadku prawa akcjonariuszy zostały ograniczone – transfer odbywa się bez ich zgody, ponadto nie przysługują im żadne prawa względem spółki zarządzającej.

Wydzielenie słabej jakości aktywów oraz ich przeniesienie do odrębnego podmiotu skutkuje oczyszczeniem bilansu banku i może przyczynić się do zwiększenia efektywności pozostałych narzędzi restrukturyzacyjnych, a w konsekwencji ograniczyć koszty całej procedury.

### 3.5.4. Umorzenie lub konwersja długu

Umorzenie lub konwersja wierzytelności są uważane za najbardziej kontrowersyjne z proponowanych i wprowadzanych rozwiązań stabilizacyjnych, które głęboko inge-

<sup>241</sup> J. Kerlin, *op. cit.*, s. 131.

<sup>242</sup> Zob. J. Zhou, *Repeated Acquires in FDIC assisted acquisitions*, „Journal of Banking & Finance”, vol. 21, Issue 10, October 1997, p. 1419–1430, za: J. Kerlin, *op. cit.*, s. 131.

<sup>243</sup> S. Aggarwal, K. Aritomo, G. Brenna, J. Clark, F. Guse, P. Harle, *Good riddance. Excellence in managing wind – down portfolios*, “McKinsey Working Papers on Risk”, no. 31, McKinsey&Company, 2012, [za:] O. Szczepańska, A. Dobrzańska, B. Zdanowicz, *op. cit.*, s. 34.

rują w prawo własności<sup>244</sup>. Koncepcja tego mechanizmu najlepiej odzwierciedla zasadę, że w pierwszej kolejności do pokrywania strat poniesionych przez bank zobowiązani są akcjonariusze i nieubezpieczeni wierzyciele. Z założenia ma wyeliminować lub znacznie ograniczyć angażowanie pieniędzy podatników.

Wdrożenie tego instrumentu może nastąpić zarówno na etapie działania instytucji finansowej (*going-concern*), jak i na etapie zakończenia jej działalności (*gone-concern*). W pierwszym przypadku wykorzystuje narzędzia typu *bail-in* w celu dokapitalizowania banku, absorpcji strat oraz przywrócenia zaufania. Bank pozostaje na rynku i kontynuuje swoją działalność (*open bank*). W drugim przypadku natomiast bank w sposób uporządkowany zostaje wycofany z rynku. Oznacza to sięgnięcie również po inne instrumenty procedury *resolution* – bank pomostowy lub wydzielenie aktywów.

Umorzenie lub konwersja długu składa się z dwóch operacji. Pierwsza sprowadza się do umorzenia kapitału akcyjnego i innych instrumentów kapitałowych, by pokryć wygenerowane straty. Jeśli okaże się, że środki te nie wystarczą i bank nie odzyskuje stabilności finansowej, określone zobowiązania podlegają konwersji na kapitał, by pokryć straty lub dokapitalizować bank i w ten sposób osiągnąć wymogi ostrożnościowe.

Akcjonariuszom nie przysługują żadne roszczenia w związku z umorzonymi instrumentami. Mogą oni jedynie dochodzić na drodze sądowej swoich praw do odszkodowania, aczkolwiek ciąży na nich obowiązek dowodu, że straty poniesione w postępowaniu *resolution* są wyższe, niż byłyby w standardowej procedurze upadłościowej<sup>245</sup>.

W ramach drugiego etapu nie wszystkie zobowiązania mogą podlegać konwersji na kapitał. Dyrektywa BRR wskazuje, że wyłączeniom spod narzędzia *bail-in* powinny podlegać:

- 1) depozyty gwarantowane,
- 2) zobowiązania zabezpieczone,
- 3) zobowiązania wobec pracowników,
- 4) zobowiązania wobec innych instytucji finansowych o terminie wymagalności krótszym niż 7 dni,
- 5) zobowiązania wobec urzędów podatkowych i instytucji zabezpieczenia społecznego,
- 6) zobowiązania powstające w wyniku utrzymywania aktywów lub środków pieniężnych klientów lub w wyniku stosunku powierniczego między bankiem a beneficjentem,
- 7) zobowiązania wobec systemu gwarantowania depozytów, które wynikają z należnych składek<sup>246</sup>.

Dla utrzymania stabilności finansowej kluczowe znaczenie ma wyłączenie z konwersji depozytów objętych gwarancją. Ochrona dotyczy depozytów określonych w prawie unijnym, m.in. depozytów gospodarstw domowych do równowartości

<sup>244</sup> Por. J. Zhou, V. Rutledge, W. Bossu, M. Dobler, N. Jassuad, M. Moore, *From Bail-out to Bail-in: Mandatory Debt Restructuring of Systemic Financial Institutions*, IMF Staff Discussion Note, SDN/12//03, IMF, 24 April 2012, za: J. Kerlin, *op. cit.*, s. 131.

<sup>245</sup> O. Szczepańska, A. Dobrzańska, B. Zdanowicz, *op. cit.*, s. 36.

<sup>246</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE..., art. 60.

100 tys. EUR<sup>247</sup>. Ochrona depozytów jest niezwykle ważna w kontekście utrzymania zaufania klientów. Przykład może stanowić choćby cypryjski kryzys bankowy z 2013 r. Tenże sektor bankowy był jednym z największych w Unii Europejskiej pod względem jego wielkości w relacji do gospodarki tego kraju – wartość zgromadzonych aktywów przekraczała PKB Cypru ponad siedmiokrotnie. Cypryjskie banki finansowane były głównie depozytami nierezydentów – od 30% do 50% to środki rosyjskich banków, firm i osób fizycznych. Banki cypryjskie musiały się zmierzyć ze stratami na inwestycjach w greckie skarbowe papiery wartościowe emitowane w związku z restrukturyzacją długów Grecji oraz spadkiem oceny ratingowej cypryjskich skarbowych papierów wartościowych<sup>248</sup>.

Cypryjski rząd nie był w stanie sfinansować pomocy dla banków właśnie ze względu na ogromne rozmiary sektora bankowego w relacji do PKB kraju. Z tego też powodu w połowie 2012 r. rozpoczęto negocjacje w sprawie możliwości otrzymania wsparcia finansowego ze strony Unii Europejskiej. W marcu 2013 r. stało się jasne, że Bank of Cyprus oraz Laiki Bank znajdują się na progu upadłości, w związku z czym ogłoszono plan ratunkowy dla Cypru. Ustalono, że jednym z warunków udzielenia pomocy będzie obciążenie deponentów jednorazową opłatą – w przypadku depozytów do 100 tys. EUR 6,75%, natomiast powyżej tej kwoty 9,9%. W ramach rekompensaty deponenci mieli otrzymać akcje banków, w których zdeponowali swoje środki. Konsekwencją tego rozwiązania było masowe wypłacanie środków z banków, stąd też decyzja władz o czasowym zamknięciu banków i nałożeniu limitów na dzienne wypłaty z bankomatów<sup>249</sup>.

Dyrektywa BRR wprowadza minimalny poziom funduszy własnych oraz kwalifikowanych zobowiązań, czyli takich, które nie są wykluczone z narzędzia *bail-in* (*minimum requirement for own funds and eligible liabilities* MREL). Krajowe organy *resolution* ustalają poziom MREL indywidualnie dla każdego banku z uwzględnieniem profilu ryzyka, rodzaju działalności oraz struktury finansowania. Organy te są również zobowiązane do ustalenia współczynnika konwersji, który ma wskazywać, na ile akcji zwykłych/udziałów przekonwertowana zostanie wierzytelność. Zasadą ogólną jest wyższy współczynnik konwersji odnoszący się do zobowiązań uprzywilejowanych (*senior liabilities*) niż zobowiązań podporządkowanych (*subordinated liabilities*).

Warto podkreślić, iż z całą pewnością do pozytywnych skutków wykorzystania narzędzia *bail-in* należy zwiększenie dyscypliny rynkowej, podwyższenie kapitałów oraz możliwość pokrycia strat, a tym samym wyeliminowanie bądź ograniczenie kosztów pomocy publicznej. Trzeba mieć jednak na uwadze, że zastosowanie tego instrumentu w praktyce może rodzić ryzyko. Po pierwsze, istnieje prawdopodobieństwo, że wdrożenie tego narzędzia spowoduje wzrost kosztów finansowania banków. Po drugie, szczególnie dla słabiej rozwiniętych systemów finansowych oraz banków o niższym ratingu, utworzenie rynku na tego typu instrumenty będzie stanowić wyzwanie. Po

<sup>247</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów.

<sup>248</sup> O. Szczepańska, A. Dobrzańska, B. Zdanowicz, *op. cit.*, s. 37.

<sup>249</sup> *Ibidem*, s. 38.

trzecie zaś, w związku z faktem, iż instrument ten znacznie ingeruje w prawa wierzycieli, decyzja o konwersji zobowiązań może mieć bezpośrednie przełożenie na wystąpienie negatywnych tendencji na rynku danej kategorii dłużnych papierów wartościowych. Po czwarte, prognozuje się, że w przypadku wystąpienia relatywnie dużej skali zaangażowania instrumentów dłużnych emitowanych przez bank w *bail-in* istnieje ryzyko poniesienia przez ich posiadaczy negatywnych konsekwencji, co może ograniczyć ich skłonność do dalszego finansowania banków<sup>250</sup>.

## Zakończenie

Doświadczenia ostatniego kryzysu stanowią dowód, że doszło do rozrośnięcia się unijnego sektora bankowego, nieproporcjonalnie do poziomu bezpieczeństwa gwarantowanego przez system prawny. Unia Europejska musiała adaptować się do zmian i ruszyć w kierunku dalszego etapu integracji, przyjmując model partycypacyjny, czyli współuczestnictwa państwa oraz rynku<sup>251</sup>. Należy zgodzić się ze stwierdzeniem, iż obecnie przyjęto konstrukcję tzw. samodzielności sektorowej, który ma ograniczyć możliwość wystąpienia efektu domina oraz wymusić na każdym sektorze zdolność do ponoszenia odpowiedzialności we własnym zakresie.

Głównym celem pracy była analiza najważniejszych wybranych norm ostrożnościowych i ich wpływu na stabilność sektora bankowego. Należy mieć jednak na uwadze, iż ze względu na wagę i specyfikę omawianej materii tego rodzaju normy prawne mogą się dynamicznie zmieniać. Wypracowane rozwiązania są odpowiedzią na szkody wyrządzone w gospodarce europejskiej przez kryzys globalny<sup>252</sup>. Problemy sektora bankowego miały przełożenie na rosnące zadłużenie kolejnych państw wspólnoty, bowiem poszczególne władze krajowe zdecydowały się na udzielenie pomocy publicznej, tak by nie doszło do całkowitego załamania systemu. Konsekwencją tych wydarzeń była recesja, z którą niejako naturalnie wystąpiły takie zjawiska jak: bezrobocie, powszechny spadek dochodów, zmniejszenie inwestycji. Z tego też powodu Unia Europejska wraz z innymi podmiotami wypracowała ponadnarodowy kompromis i podjęła działania naprawcze.

Szereg rozwiązań ostrożnościowych, nadzorczych i restrukturyzacyjnych ma za zadanie zniwelować istniejące sprzężenie zwrotne występujące między bankami a sektorem finansów publicznych. Zreformowanie systemu bankowego Unii Europejskiej umocniło pozycję banków i zwiększyło ich odporność na wstrząsy. Upadające instytucje w myśl nowej procedury będą restrukturyzowane bądź likwidowane ze zgromadzonych wcześniej składek, co uchroni podatników od ponoszenia kosztów. Skonstruowanie zaś nadzoru na szczeblu europejskim w przypadku wystąpienia zaburzeń umożliwi automatyczne uruchomienie mechanizmów ponadpaństwowych.

---

<sup>250</sup> *Ibidem*, s. 40.

<sup>251</sup> P. Sitek, *op. cit.*, s. 276.

<sup>252</sup> Zob. H. Van Rompuy, *Towards a genuine economic and monetary union 2012*, Raport z 26.06.2012, EUCO 120/12.



Jako postępowanie należy uznać w szczególności wymuszenie na instytucjach kredytowych podwyższenia jakości kapitałów oraz wprowadzenie standardów płynności. Reformą objęto również wynagrodzenie *managementu*, co ma związek ze zwiększeniem ich odpowiedzialności za podejmowane ryzyko. Dużym krokiem na przód wydaje się również ustanowienie obowiązkowych buforów kapitałowych, które zostaną uruchomione w przypadku zaistnienia warunków skrajnych. Zwiększenie transparentności i odpowiedzialności za podejmowane działania przez banki rozszerzyło zakres ochrony konsumentów. Wydaje się, iż z tych właśnie powodów uznano, że całościowy zysk dla gospodarki będzie większy niż koszty generowane przez wdrażany system reform.

W przyszłości unia bankowa będzie musiała zmierzyć się również z nowymi problemami. Obecnie zaobserwowano symptomy ekspansji instytucji finansowych pochodzących z państw trzecich, szczególnie z państw arabskich, na unijny rynek bankowy. Priorytetem stanie się ochrona kapitału europejskiego skumulowanego w sektorze bankowym. Dominacja na rynku finansowym Unii Europejskiej kapitału państw trzecich<sup>253</sup> może negatywnie wpłynąć na politykę finansową<sup>254</sup>. Wydaje się zatem, że w interesie państw trzecich nie będzie trwały rozwój Unii Europejskiej.

## Bibliografia

### Literatura

1. Attinger B.J., *Crisis management and bank resolution, Quo vadis, Europe?* "Legal Working Papers Series", no. 13, European Central Bank, December 2011.
2. Avdijev S., Kartasheva A., Bogdanova B., *Cocos: a primer*, "BIS Quarterly Review", September 2013.
3. Baka W., *Bankowość europejska*, Warszawa 2005.
4. Banaszczak-Soroka U. (red.), *Rynki finansowe: organizacja, instytucje, uczestnicy*, Wrocław 2014.
5. Barcz J. (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, wyd. 2, Warszawa 2003.
6. Barth R., Caprio G., Levine JR. R., *Rethinking bank regulation. Till Angels Govern*, Cambridge 2006.
7. Bednarski P., Staniszewski R., *Proces regulowania instytucji kredytowych w Unii Europejskiej – wybrane zagadnienia*, „Prawo Bankowe” 2007, nr 10.
8. Benink H., Wihlobrg C., *The New Basel Accord: Making it Effective with Marking Discipline*, "European Financial Management" 2002, vol. 8, no. 1.
9. Bieliński J. (red.), *Strategia lizbońska a konkurencyjność gospodarki*, Warszawa 2005.

<sup>253</sup> P. Reuter, E.M. Truman, *Chasing Dirty Money: The Fight Against Money Laundering*, USA 2004.

<sup>254</sup> J.R. Richards, *Transnational Criminal Organizations, Cybercrime, and Money Laundering*, [w:] *A Handbook for Law Enforcement Officers, Auditors, and Financial Investigators*, USA 1999.

10. Brunnermaier M., Crocket A., Goodhart Ch., Persaud A., Shin H., *The Fundamental Principles of Financial Regulation, Geneva Report on the World Economy 11*, International Center for Monetary and Banking Studies, Centre for Economic Policy Research, 2009.
11. Brzozowski M., *CRD IV, CRR – instrumenty makroostrożnościowe*, Warszawa 2014, <https://www.nbp.pl/systemfinansowy/crdiv-crr.pdf>, [dostęp: kwiecień 2016].
12. Brzozowski M., *Najnowsze kierunki zmian w regulacjach bankowych*, s. 5, [https://www.knf.gov.pl/Images/M\\_Brzozowski\\_tcm75-26427.pdf](https://www.knf.gov.pl/Images/M_Brzozowski_tcm75-26427.pdf), [dostęp: kwiecień 2016].
13. Bukowski S., Misala J., *Wzrost gospodarczy i finanse międzynarodowe*, Warszawa 2011.
14. Busch A., *Banking Regulation and Globalization*, Oxford, Print publication date: 2008, published to Oxford Scholarship.
15. Carmichael J., Pomerleano M., *The development and regulation of non-bank institutions*, The World Bank, Washington 2002.
16. Chisholm A., *Wprowadzenie do międzynarodowych rynków finansowych. Instrumenty, strategie, uczestnicy*, Warszawa 2011.
17. Chrabonszczewska E., Miklaszewicz S., Sum K., Waszkiewicz A., *Międzynarodowe rynki finansowe po kryzysie*, Warszawa 2012.
18. Cihak M., Nier E., *The need for special resolution regimes for financial institutions – the case of the European Union*, IMF Working Paper , 09/200, International Monetary Fund, 2009.
19. Cooper G., *The Origin of Financial Crises. Central banks, credit bubbles and the efficient market fallacy*, Hariman House LTD, Hampshire 2008.
20. Courbis Allegret B., DulBecco PH., *Financial liberalization and stability of the financial system In emerging markets: the institutional dimensions of financial crises*, “Review of International Political Economy”, February 2003.
21. Cournede B., Slovik P., *Macroeconomic impact of Basel III*, OECD Publishing, „Working Paper”, no. 844.
22. Czarnecki L., *Ryzyko w działalności bankowej – nowe spojrzenie po kryzysie*, Warszawa 2011.
23. Czech-Rogosz J., Pietrucha J., Żelazna R. (red.), *Koniunktura gospodarcza. Od bańki internetowej do kryzysu subprime*, Warszawa 2009.
24. de Larosiére J., *The high level group on financial supervision in the EU*, European Commission, Brussels 2009.
25. Dewatripoint M., Tirole J., *The Prudential Regulation of Banks*, Cambridge–London 1994.
26. Eidenberger J., Schmitz S.W., Steiner K., *The Priorities of Deleveraging in the Euro Area and Austria and Its Implications for CESEE*, Financial Stability Report 27, OENB, June 2014.
27. Elliott D.J., *Key Issues on European Banking Union Trade-Offs and Some Recommendations*, “Global Economy and Development Working Paper 52”, Washington DC 2012, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/11-european-banking-union-elliott.pdf>, [dostęp: kwiecień 2016].
28. *Euro-Parliament bans ‘naked’ credit default swaps*, <http://www.eubusiness.com/news-eu/finance-economy-cds.dij>, [dostęp: marzec 2016].

29. Famulska T., Nowakowski J. (red.), *Finanse i rachunkowość w integrującej się Unii Europejskiej*, Warszawa 2006.
30. Fedorowicz M., Zalewicz A., *Pojęcie instytucji finansowej na gruncie europejskiego i polskiego prawa bankowego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2010, nr 8.
31. Fojeck-Mastalska E., Mastalski R., *Prawo finansowe*, Warszawa 2013.
32. Gliniecka J., *System bankowy w regulacjach polskich i unijnych*, Bydgoszcz–Gdańsk 2004.
33. Głuchowski J.(red.), *System prawa finansowego. Tom 4. Prawo walutowe, prawo dewizowe, prawo rynku finansowego*, Warszawa 2010.
34. Głuchowski J., Pomorska A., Szolno-Koguc J. (red.), *Główne wyzwania i problemy systemu finansów publicznych*, Lublin 2009.
35. Gostomski E., *Bankowość międzynarodowa*, Gdańsk 2010.
36. Góral L., *Instytucja kredytowa w państwach Unii Europejskiej*, „Głosa” 1997, nr 2.
37. Góral L., *Nadzór bankowy*, Warszawa 1998.
38. Grzegorzczak F., Szraniec M. (red.), *Instytucje i usługi finansowe*, Warszawa 2010.
39. Hryckiewicz A., Pawłowska M., *Czy nowy nadzór spełni swoje zadanie? Zmiany w nadzorze finansowym w Europie oraz ich konsekwencje dla Polski*, Materiały i Studia NBP, 289, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2013.
40. Iwanicz-Drozdowska M., *Regulacje ostrożnościowe – powstanie i ewolucja*, „Bank i Kredyt” 1966, nr 9.
41. Iwanicz-Drozdowska M., *Zarządzanie ryzykiem bankowym Poltext*, Warszawa 2012.
42. Iwanicz-Drozdowska M. (red.), *Restrukturyzacja banków w Unii Europejskiej w czasie globalnego kryzysu finansowego*, Warszawa 2015.
43. Iwanicz-Drozdowska M. (red.), *Stabilność finansowa*, Warszawa 2014.
44. Iwanicz-Drozdowska M., Jaworski W., Zawadzka Z., *Bankowość zagadnienia podstawowe, Część IV: Ryzyko bankowe*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2010.
45. Jakubczyc J., *Finanse międzynarodowe*, Warszawa 2012.
46. Janc A., Mikołajczak P., Waliszewski K., *Europejska Unia rynków kapitałowych. Perspektywa finansowania przedsiębiorstw w Polsce*, Warszawa 2015.
47. Jaworski W.L., Zawadzka Z. (red.), *Bankowość. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2003.
48. Jończyk A., Smykla B., *Nadzorcze normy ostrożnościowe w polskim prawie bankowym*, „Biuletyn Bankowy. Vademecum Bankowca”, Warszawa, luty 1999.
49. Jurkowska A.M., *Prawo bankowe Unii Europejskiej, Licencjonowanie działalności bankowej*, Bydgoszcz–Gdańsk 2003.
50. Jurkowska-Zeidler A.M., *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.
51. Kaszubski R.W., *Funkcjonalne źródła publicznego prawa bankowego*, Kraków 2006.
52. Kawulski A., Smykla B., *Nadzorcze normy ostrożnościowe wg znowelizowanej ustawy Prawo Bankowe na tle regulacji Unii Europejskiej (aspekty prawne)*, Warszawa 2003.
53. Kindleberger Ch., Aliber R. Z., *Manias, Panics, and Crashes. A History of Financial Crises*. John Wiley & Sons INC., Fifth Edition, 2005.

54. Koczor M., Tokarski P. (red.), *Gospodarka Unii Europejskiej. Reakcja na kryzys i perspektywy na nowe dziesięciolecie*, Warszawa 2011.
55. Kohutek K., *Sanacja banku w bankowych procedurach naprawczych i w postępowaniu upadłościowym*, Kraków 2005.
56. Koleśnik J., *Adekwatność kapitałowa banków. Standardy regulacyjne*, Warszawa 2014.
57. Koleśnik J., *Bezpieczeństwo systemu bankowego. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011.
58. Koleśnik J., Rewiński M., *Zabezpieczenia w bankowości – aspekty prawne i wymogi regulacyjne*, Warszawa 2008.
59. Kosikowski C., *Finanse i prawo finansowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2014.
60. Kosikowski C., *Polskie prawo finansowe na tle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.
61. Kosikowski C., *Prawo finansowe w Unii Europejskiej*, Bydgoszcz–Warszawa 2008.
62. Kosikowski C., *Prawo Unii Europejskiej w systemie polskiego prawa finansowego*, Białystok 2010.
63. Krzyżewski J.A., *Rekomendacje nadzorcze – charakter prawny i zakres mocy obowiązującej*, „Prawo Bankowe” 2000, nr 7–8.
64. Kundera J. (red.), *Globalizacja, europejska integracja a kryzys gospodarczy*, Wrocław 2011.
65. Liikanen E., *High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector, Final Report*, Brussels 2 October 2012.
66. Llewelyn D., *The Economic Rationale for Financial Regulation, Financial Services Authority, Occasional Paper Series, nr 1, April 1999*.
67. Małecki M., Sławiński A., Żuławska U., *Kryzysy walutowe*, Warszawa 2001.
68. Marcinkowska M., *Standardy kapitałowe banków. Bazylejska Nowa Umowa Kapitałowa w polskich regulacjach nadzorczych*, Gdańsk 2009.
69. Markiewicz M., Mrzygłód U. (red.), *Finanse międzynarodowe*, Warszawa 2015.
70. Matysek-Jędrzych A. (red.), *Instytucje i rynki wobec kryzysu finansowego – źródła i konsekwencje kryzysu*, Warszawa 2011.
71. Mazurek S., *Mechanizm międzynarodowej transmisji kryzysów gospodarczych*, Toruń 2011.
72. McGuire C.L., *Simple tools to assist in the resolution of troubled banks*, The World Bank 2012.
73. Mercik A., *Charakterystyka kryzysu finansowego w świetle modelu H. Mynsky’ego*, wrzesień 2011, [http://aleksandermecik.pl/dokumenty/publikacje/charakterystyka\\_kryzysu\\_finansowego\\_w\\_swietle\\_modelu\\_h\\_mynskyego.pdf](http://aleksandermecik.pl/dokumenty/publikacje/charakterystyka_kryzysu_finansowego_w_swietle_modelu_h_mynskyego.pdf), [dostęp: luty 2016].
74. Miemieć W., Sawicka K. (red.), *Instytucje prawnofinansowe w warunkach kryzysu gospodarczego*, Warszawa 2014.
75. Minsky H., *Stabilizing an Unstable Economy*, McGraw Hill, International Edition 2008.
76. Mishkin F., *Anatomy of Financial Crisis*, “Journal of Evolutionary Economics” 1992, no 2.
77. Moskal T., *Sieć bezpieczeństwa bankowego. Aspekty prawne*, Wałbrzych 2015.
78. Mrzygłód U. (red.), *Wyzwania gospodarki globalnej*, Prace i materiały Instytutu Handlu Zagranicznego Uniwersytetu Gdańskiego, nr 31, Gdańsk 2012.

79. Nawrot W., *Globalny kryzys finansowy XXI wieku. Przyczyny, przebieg, skutki, prognozy*, Warszawa 2009.
80. Nieborak T., *Aspekty prawne funkcjonowania rynku finansowego Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.
81. Niczyporuk P., Talecka A., *Bankowość Unii Europejskiej*, Białystok 2010.
82. Nowakowski J. (red.), *Instrumenty i regulacje bankowe w czasie kryzysu*, Warszawa 2010.
83. Ofiarski Z., *Prawo Bankowe*, Warszawa 2011.
84. Olszak M.A., *Dyscyplina rynkowa w bankowości z uwzględnieniem III Filara Nowej Umowy Kapitalowej*, Warszawa 2009.
85. Olszak M.A., *Normy adekwatności kapitałowej. Rola Bazylei I Nowej Umowy Kapitalowej w zarządzaniu portfelem kredytowym*, Warszawa 2009.
86. Olszak M., *Bankowe normy ostrożnościowe*, Toruń 2011.
87. Olszak M., *Normy adekwatności kapitałowej*, Warszawa 2009.
88. Olszak M., *Podstawy prawne, istota i cel ograniczeń w zakresie koncentracji zaangażowań oraz dużych zaangażowań banku*, LexPolonica nr 429696.
89. Olszak M., *Pojęcie oraz wysokość limitu koncentracji zaangażowań i limitu dużych zaangażowań banku*, LexPolonica nr 429896.
90. Olszak M., *Skutki prawne przekroczenia limitu koncentracji zaangażowań i limitu dużych zaangażowań banku*, LexPolonica nr 436140.
91. Oręziak L., *Rynek finansowy Unii Europejskiej*, Warszawa 1999.
92. Piech K. (red.), *Kryzysy światowe i recesje: teoria, historia, przykłady*, tom II, Warszawa 2012.
93. Pisani-Ferry J., Sapir A., *Banking crisis management in the EU: An interim assessment*, „Bruegel Working Paper” 2009, nr 7.
94. Polizatto V.P., *Prudential Regulation and Banking Supervision: Building an Institutional Framework for Banks*, Working Papers, World Bank, Washington, January 1990.
95. Pollner J.D., *The Polish Bank Insolvency Regime, Issues and Assumption Paper for the Design of an Upgraded Bank Resolution Framework*, World Bank 2012.
96. Pyziół W. (red.), *Encyklopedia Prawa Bankowego*, Warszawa 2000.
97. Radomska E., *Globalny kryzys finansowy – przyczyny, przebieg, skutki*, „Zarządzanie zmianami. Zeszyty Naukowe” 2–3/2013; [http://pou.pl/zeszyty\\_naukowe/pdf/2013\\_59\\_nr\\_2-3\\_Radomska.pdf](http://pou.pl/zeszyty_naukowe/pdf/2013_59_nr_2-3_Radomska.pdf), [dostęp: luty 2016].
98. Ramotowski J., *Unia bankowa coraz mniej ambitna*, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/bankowosc/unia-bankowa-coraz-mniej-ambitna/>, [dostęp: maj 2016].
99. Reuter P., Truman E.M., *Chasing Dirty Money: The Fight Against Money Laundering*, USA 2004.
100. Schneider U.H., *Europejskie Prawo Bankowe*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1994, nr 4.
101. Schoenmaker D., Peek T., *The State of the Banking Sector in Europe*, OECD Economics Department Working Papers, no. 1102, OECD Publishing 2014.
102. Sieńko-Kowalska B., *Bank Uniwersalny na rynku papierów wartościowych*, Warszawa 2008.



103. Sikorski G., *Prawo bankowe. Komentarz, art. 126*, Warszawa 2015.
104. Sitek P., *Zintegrowany sektor bankowy Unii Europejskiej. Studium finansowo-prawne*, Warszawa 2015.
105. Srokosz W., *Dyrektywa 2001/24/EC dotycząca reorganizacji i likwidacji instytucji kredytowych*, „Prawo Bankowe” 2004, nr 6.
106. Stern G., Feldman R., *Too Big to Fail: The Hazards of Bank Bailouts*, Brookings Institute Press, International Edition 2004.
107. Stopczyński A., *Nowe aspekty jakości nadzorczej w projekcie „Bazylea III”*, „Bezpieczny Bank” nr 3(48), 2012.
108. Suttle P., *Measuring the cumulative economic impact of Basel III*, Institute of International Finance, The 9th Annual Risk Capital Conference, Frankfurt.
109. Szczepańska O., Dobrzańska A., Zdanowicz B., *Resolution, czyli nowe podejście do banków zagrożonych upadłością*, Departament Stabilności Finansowej, Warszawa 2015.
110. Szpringer W., *Wpływ instytucji parabankowych na bezpieczeństwo i stabilność rynków finansowych*, „Bezpieczny Bank” 1998, nr 4.
111. Śleszyńska-Charewicz E., Lewandowski D., *Nadzorcze normy ostrożnego działania banków*, „Bank i Kredyt” 1996, nr 6.
112. Świdorski A., *Kryzys finansowy 2007–2009 jako efekt dysfunkcji legislacyjnych w systemie prawa*, „Czasopismo Kwartalne Całego Prawa Handlowego, Upadłościowego oraz Rynku Kapitałowego” 2009, nr 2.
113. Trichet J.C., *Lessons from the crisis*, European American Press Club, Paryż, 3 grudnia 2010.
114. Turner J.E., *Money Laundering Prevention: Detering, Detecting, and Resolving Financial Fraud*, USA 2011.
115. Van Rompuy H., *Towards a genuine economic and monetary union 2012*, Raport z 26.06.2012, EUCO 120/12.
116. Wierzba R., *Europejski Bank Centralny*, Warszawa 2003, s. 70.
117. Wojtczak D., *Usługi bankowe w regulacjach Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.
118. Zaleska M. (red.), *Współczesna bankowość*, t. I, Warszawa 2007.
119. Zaleska M. (red.), *Europejska Unia Bankowa*, Warszawa 2015.
120. Zaleska M. (red.), *Unia bankowa*, Warszawa 2013.
121. Zdanowicz B., *Amerykański sposób restrukturyzacji banków – doświadczenia Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)*, „Bezpieczny Bank” 2014, nr 1(54).
122. Żabińska J. (red.), *Rynki finansowe w Unii Europejskiej w strefie euro*, Warszawa 2011.
123. Żabińska J. (red.), *Rola międzynarodowej współpracy finansowej w tworzeniu norm i regulacji ostrożnościowych zabezpieczających stabilność systemów finansowych*, Katowice 2008.
124. Żywiecka H., *Niestandardowe działania banków centralnych w warunkach globalnego kryzysu finansowego*, Warszawa 2013.

## Dokumenty:

1. Basel Committee on Banking Supervision, *Results of the comprehensive quantitative impact study*, December 2010.
2. CEBS, *Results of the comprehensive quantitative impact study*, December 2010.
3. Basel Committee and Banking Supervision, Bank for International Settlements, *Report and Recommendations of the Cross – Border Resolution Group*, March 2010.
4. Basel Committee on Banking Supervision, *Core Principles for Effective Banking Supervision*, s. 2, [dostęp: luty 2016].
5. Basel II: International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: a Revised Framework.
6. Basel II: International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: a Revised Framework, <https://www.bis.org/publ/bcbs107.htm>, [dostęp: luty 2016].
7. BCBS, *Global systematically important banks: assessment methodology and the additional loss absorbency requirement. Consultative document*, July 2011, Basel Committee on Banking Supervision.
8. BIS, IOSCO, *Principles for financial market infrastructures*, April 2012, Bank for International Settlements.
9. Commission Interpretative Communication – *Freedom to provide services and the interest of the general good in the Second Banking Directive*, SEC (97) 1193 final, Brussels, 26.06.1997.
10. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/49/WE z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie adekwatności kapitałowej firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych (CELEX: 32006L0049).
11. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/48/WE z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe (CELEX: 32006L0049).
12. 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 (CELEX: 32013R0575R).
13. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012 (CELEX: 32014L0059).
14. EBC, *Banking structures report*, October 2014.
15. EBC, *Opinion of the ECB of 29 November 2012 on a proposal for a directive establishing a framework for recovery and resolution of credit institutions and investment firms (CON/2012/99)*, [http://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en\\_con\\_2012\\_99\\_f\\_sign.pdf](http://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2012_99_f_sign.pdf), [dostęp: maj 2016].

16. European Commission, *Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms and amending Council Directives 77/91/EBC and 82/891/EC, Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC and 2011/35/EC and Regulation (EU) no. 1093/2010*, Commission Staff Working Document, 166/3, Brussels 2012.
17. European Commission, *Technical details of a possible EU framework for bank recovery and resolution*, DG Internal Market and Services, European Commission, 2011.
18. European Systemic Risk Board, *Forbearance, resolution and deposit insurance, Reports of the Advisory Scientific Committee*, July 2012, [https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/asc/Reports\\_ASC\\_1\\_1207.pdf?85662aa19afc1f0187fa5ff235602801](https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/asc/Reports_ASC_1_1207.pdf?85662aa19afc1f0187fa5ff235602801), [dostęp: maj 2016].
19. Europejski Bank Centralny, *Raport roczny EBC z działalności nadzorczej za rok 2014*, marzec 2015.
20. Federal Deposit Insurance Corporation, *Open Bank Assistance*, <https://www.fdic.gov/bank/historical/managing/history1-05.pdf>, [dostęp: maj 2016].
21. Freshfields Bruckhaus Deringer, *Systematically important financial institutions: the agreed G20 approach. Summary*, November 2010, <http://freshfield.com>, [dostęp: kwiecień 2016].
22. FSB, *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, October 2011.
23. FSB, *Thematic Review on deposit insurance systems*, February 2012, Financial Stability Board, Basel.
24. IADI, *Evaluation of Deposit Insurance Fund Sufficiency on the Basis of Risk Analysis*, BIS Discussion Paper, Basel, 2007.
25. International Association of Deposit Insurers (IADI), *Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems*, November 2014.
26. Komisja Europejska, *Tabela wyników w dziedzinie pomocy państwa. Sprawozdanie na temat pomocy państwa przyznanej przez państwa członkowskie UE – Aktualizacja z jesieni 2010 r.*, SEC (2010) 1462 wersja ostateczna.
27. Komisja Europejska, *Unia Bankowa: przywracamy stabilność finansową w strefie euro*, Bruksela 2015.
28. Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Polskie 10 lat w Unii. Raport*, Warszawa 2014.
29. 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. Tekst mający znaczenie dla EOG (CELEX: 32013R0575R).
30. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12.01.2007 r., sygn. IV CSK 342/06, Lex 238969.

