

# Charakterystyka europejskiego systemu bankowego – zagadnienia instytucjonalno-prawne

## System prawny oraz organizacja rynku finansowego w Unii Europejskiej

*Piotr Zapadka, Sławomir Niemierka*

Celem tego artykułu jest wskazanie podstawowych zasad dotyczących funkcjonowania systemu prawnego Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem rynku finansowego. Informacje te zostaną poprzedzone krótkim wprowadzeniem na temat samego procesu integracji europejskiej. Niniejszy artykuł należy traktować jako wprowadzenie do tematyki przedstawianej w całym cyklu<sup>1</sup>.

### Integracja europejska – wprowadzenie

Konieczność dostosowania polskiego prawa do norm obowiązujących w Unii Europejskiej jest wynikiem międzynarodowych zobowiązań Polski, opartych na postanowieniach podpisanego 16 grudnia 1991 r. Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami z drugiej strony, rozpoczynającego proces integracji Rzeczypospolitej Polskiej ze strukturami Unii Europejskiej.

Uwagę zwraca fakt, iż powyższa umowa międzynarodowa, która stworzyła polityczne i prawne podstawy do integracji Polski z Unią Europejską, została zawarta ze Wspólnotami Europejskimi. Pojawia się zatem pytanie, czy i jaka jest różnica między Unią Europejską a Wspólnotami Europejskimi. Odpowiedź na to pytanie możliwa jest po przeprowadzeniu analizy kolejnych etapów integracji europejskiej, która wykaże podstawowe formalno-prawne różnice między wskazanymi podmiotami.

Wyróżniane są następujące etapy w procesie **integracji europejskiej**:

- stworzenie 3 Wspólnot Europejskich,
- przekształcenie 3 Wspólnot we Wspólnotę Europejską,
- zawarcie Traktatu o Unii Europejskiej.

Pierwszy etap polegał na podpisaniu w 1957 r. przez sześć<sup>2</sup> państw zachodniej Europy trzech Traktatów Wspólnotowych, na podstawie których powstały trzy Wspólnoty: Węgla i Stali, Energii Atomowej oraz Europejska Wspólnota Gospodarcza. Wskazane **trzy Wspólnoty Europejskie** formalnie funkcjonowały jako organizacje międzynarodowe mające podmiotowość prawa międzynarodowego. Mogły one tworzyć regulacje o charakterze wiążącym dla krajów członkowskich, miały własne procedury i rozwiązania instytucjonalne oraz autonomię decyzyjną i finansową. Warto nadmienić, że dnia 23 lipca 2002 r. upłynął okres, na jaki zawarto Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. Wspólnota ta funkcjonowała przez 50 lat. Zgodnie z rezolucją przyjętą w 1997 r. w Amsterdamie, jak również protokołem włączonym do Traktatu Nicejskiego z 2001 r., państwa członkowskie miały przekazać aktywa i pasywa tej Wspólnoty do funkcjonującego w ramach Unii Europejskiej Funduszu Badawczego Węgla i Stali (ang. Research Fund for Coal and Steel), finansującego projekty badawcze. W związku z zakończeniem działania Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali formalnie funkcjonującymi Wspólnotami są obecnie dwie pozostałe Wspólnoty Europejskie. Ich działalność ma ogromne znaczenie z punktu widzenia prawno-międzynarodowego umocowania Unii Europejskiej.

<sup>1</sup> Kolejne artykuły dotyczyć będą: podstawowych zasad funkcjonowania instytucji kredytowych i instytucji finansowych, gospodarki finansowej instytucji kredytowych, nadzoru nad instytucjami kredytowymi i finansowymi, systemu gwarantowania depozytów, ochrony konsumentów oraz zapobieganiu praktyce „prania brudnych pieniędzy”.

<sup>2</sup> Belgia, Holandia, Luksemburg, Francja, Niemcy, Włochy.

Kolejnym etapem integracji były działania podejmowane w celu politycznego zacieśniania współpracy między wskazanymi Wspólnotami Europejskimi. W dniu 8 kwietnia 1965 r. przyjęto tzw. Traktat o fuzjach, na podstawie którego powołano instytucje wspólne dla tych Wspólnot, tj. Komisję Europejską<sup>3</sup> i Radę Unii Europejskiej<sup>4</sup>. Działania te spowodowały intensyfikację procesów integracyjnych, jak również stworzenie koncepcji **Wspólnoty Europejskiej** – jako idei politycznej, jednoczącej funkcjonowanie trzech odrębnych organizacji prawnomiędzynarodowych, czyli Wspólnot Europejskich. Sama nazwa Wspólnota Europejska używana jest oficjalnie od przyjęcia w 1986 r. Jednolitego Aktu Europejskiego, jako świadectwo kierunku zmian dokonywanych w strukturach europejskich oraz ich politycznego wymiaru.

Ostatnim etapem integracji, który trwa do dzisiaj jest powołanie **Unii Europejskiej**. Unia Europejska, która powstała w 1991 r. na podstawie Traktatu z Maastricht<sup>5</sup>, jest organizacją ponadnarodową, o samodzielnym porządku prawnym – różnym od prawa międzynarodowego i prawa krajowego państw członkowskich<sup>6</sup>. Zgodnie z Traktatem, organizacja Unii Europejskiej, poprzez podział o charakterze „zadaniowym”, opiera się na następujących trzech filarach: I filar – prowadzenie wspólnej polityki gospodarczej, w ramach którego kontynuowane jest dalsze funkcjonowanie Wspólnot Europejskich, będących dalej suwerennymi organizacjami międzynarodowymi; II filar – prowadzenie wspólnej polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa oraz III filar – wspólna polityka w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, w ramach którego określona jest współpraca policyjna i sądowa, polityka emigracyjna, azylowa, ochrona granic oraz walka z przestępczością zorganizowaną.

Przedstawione powyżej etapy integracji europejskiej finalnie skutkowały koncepcją Unii Europejskiej, stanowiącej symbol tej integracji i jej „materialną” emanację. Istnieje wątpliwość<sup>7</sup>, czy można uznać podmiotowość prawa międzynarodowego Unii Europejskiej (tj. traktowanie jako odrębny podmiot praw i obowiązków), gdyż według opinii większości specjalistów Unia Europejska nie ma tego przymiotu<sup>8</sup>. W szczególności

podkreślany jest fakt, że zgodnie z Traktatem z Maastricht (art. 1) Unia Europejska jest „nowym etapem” w procesie tworzenia oraz ściślejszego związku między narodami Europy. Traktat ten wyraźnie nie nadaje Unii Europejskiej podmiotowości prawnej. Dlatego Unia Europejska może być traktowana jako zwieńczenie pewnego etapu w rozwoju integracji europejskiej – nie będąc jednocześnie zakończeniem tego procesu<sup>9</sup>.

Art. 2 Traktatu z Maastricht wskazuje na cele utworzenia Unii Europejskiej. Najistotniejsze z nich to: popieranie postępu gospodarczego i społecznego krajów członkowskich, wzmacnianie ochrony interesów i praw obywateli państw członkowskich, utrzymywanie wskazanych w Traktatach „założycielskich” swobód i wolności gospodarczych oraz pełne utrzymywanie i rozwijanie *acquis communautaire*, czyli dorobku prawnego Unii Europejskiej.

Uwagę zwraca szczególnie fakt uznania Wspólnot Europejskich (będących podmiotami prawa międzynarodowego) za część struktur Unii Europejskiej, która sama nie jest traktowana jako podmiot prawa międzynarodowego. Unia Europejska przyjęła bowiem regulacje prawne Wspólnot Europejskich do swojego *acquis communautaire*, a jej funkcjonowanie opiera się na instytucjach i procedurach Wspólnot Europejskich. Zgodnie z art. 2 Traktatu z Maastricht, państwa ustanawiające Unię Europejską zobowiązały się do zachowania istniejącego już *acquis communautaire* Wspólnot Europejskich, co skutkowało *de facto* przejęciem tego dorobku prawnego oraz zachowaniem podstawowych zasad europejskiego rynku finansowego. Dodatkowo, Unia Europejska korzysta z posiadanych przez Wspólnoty Europejskie przymiotów prawnomiędzynarodowych, takich jak prawo kontraktowania (*ius contrahendi*), prawo utrzymywania stosunków dyplomatycznych (*ius legationis*) oraz uprawnienie do bycia podmiotem obrotu prawa międzynarodowego. Skutkuje to m.in. wtórnym prawem legacji, które polega na tym, że przedstawicielstwa dyplomatyczne Wspólnot Europejskich są jednocześnie przedstawicielstwami Unii Europejskiej.

## Porządek prawny Unii Europejskiej

Biorąc pod uwagę, że Unia Europejska nie ma podmiotowości prawa międzynarodowego i jest podmiotem *sui generis* w międzynarodowych relacjach prawnych, prawo stanowione w Unii Europejskiej (za sprawą funkcjonujących w jej ramach Wspólnot Europejskich) ma jedynie wymiar międzynarodowy, a nie „wewnętrzny”. Sytuacja ta powoduje występowanie dualizmu reżimów prawnych – tj. równoległego występowania norm prawa unijnego i regulacji prawa krajowego. Moż-

<sup>3</sup> Apolityczna służba cywilna – rodzaj unijnego „rządu”, podzielona na tzw. dyrekcje generalne z przewodniczącym Komisji na czele.

<sup>4</sup> Organ o charakterze opiniodawczym, stworzony przez przedstawicieli rządów państw członkowskich.

<sup>5</sup> Państwa tworzące Unię Europejską to: Belgia, Holandia, Luksemburg, Francja, Niemcy, Włochy (państwa – założyciele Wspólnot), Wielka Brytania, Dania i Irlandia (1973 r.), Grecja (1981 r.), Hiszpania i Portugalia (1986 r.), Austria, Finlandia i Szwecja (1995 r.).

<sup>6</sup> J. Barcz: *Członkostwo Polski we Wspólnocie Europejskiej a nowa Konstytucja*. „Państwo i Prawo” nr 3/1993.

<sup>7</sup> T. Sokołowski: *Instytucjonalne i prawne płaszczyzny integracji w Europie*. Warszawa 2001 Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej.

<sup>8</sup> C. Mik (*Europejskie Prawo Wspólnotowe*. Warszawa 2000 C. H. Beck) wskazuje na traktowanie Unii Europejskiej przez większość specjalistów z zakresu prawa międzynarodowego jako podmiotu *sui generis*, którego nie można porównać z żadnymi istniejącymi formami prawnoustrojowymi w prawie międzynarodowym.

<sup>9</sup> C. Mik: *Europejskie Prawo Wspólnotowe*. Warszawa 2000 C. H. Beck.

na zatem uznać, że podstawową cechą charakterystyczną porządku prawnego Unii Europejskiej jest funkcjonowanie dwóch reżimów prawnych, czyli:

– prawa Unii Europejskiej o charakterze ponadnarodowym wypracowywanego w procesie legislacyjnym, w którym uczestniczą wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej będące jednocześnie członkami Wspólnot Europejskich, mającego moc prawa nadrzędnego wobec systemów prawnych państw członkowskich;

– prawa narodowego państw członkowskich Unii Europejskiej, którego normy powinny być zgodne z prawem unijnym.

Wskazany powyżej dualizm porządku prawnego Unii Europejskiej był możliwy dzięki „transferowi” określonych kompetencji normotwórczych dokonaneemu przez państwa członkowskie na rzecz Wspólnot Europejskich<sup>10</sup> wraz z ich przystąpieniem do Wspólnot. Upoważnienie Wspólnot Europejskich jako trwałego elementu struktur Unii Europejskiej do prowadzenia działalności prawotwórczej stanowi zatem fundament powstania i rozwoju prawa unijnego.

Ponadnarodowy reżim prawny Unii Europejskiej tworzą<sup>11</sup>:

- Akty **prawa pierwotnego**, obejmujące normy zawarte w **Traktatach** założycielskich.
- Akty **prawa wtórnego** stanowionego przez organy Unii Europejskiej. Organy te<sup>12</sup> wydają m.in. tzw. **rozporządzenia** – bezpośrednio obowiązujące na całym obszarze Unii Europejskiej, oraz dyrektywy, które zobowiązują państwa członkowskie do osiągnięcia określonych w nich standardów jedynie we wskazanym zakresie. Dyrektywy są zatem swoistymi rekomendacjami, wskazującymi legislatorom w państwach członkowskich, w jakich ramach ich lokalne ustawodawstwa powinny regulować konkretne zagadnienia. Można dodać, że dyrektywy wiążą legislację krajową w zakresie wyznaczonych celów, a nie użytych do ich realizacji mechanizmów.
- **Decyzje** – akty prawne wydawane przez organy Unii Europejskiej, skierowane do konkretnych adresatów, mające charakter regulacji wiążących.
- **Opinie i zalecenia** – akty prawne wydawane przez organy Unii Europejskiej mające charakter postulatów, bez mocy wiążącej dla ich adresatów.
- **Decyzje sui generis** – pozostałe, nigdzie niesklasyfikowane rezolucje, memoranda, plany i inne podobne akty.
- **Ogólne zasady prawa i prawo zwyczajowe** – w szczególności duże znaczenie dla stosunków

prawnych w Unii Europejskiej ma orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości.

- **Umowy międzynarodowe**, zawierane przez Unię Europejską z krajami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi.

Na podstawie analizy prawa unijnego oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości<sup>13</sup> poniżej usystematyzowano najistotniejsze zasady dotyczące obu wskazanych reżimów prawa europejskiego, które łącznie stanowią **zasady ustrojowe porządku prawnego UE**.

**Zasada hierarchii źródeł prawa.** Jej istotą jest pierwszeństwo stosowania unijnego prawa pierwotnego (wynikającego z przedstawionych powyżej aktów prawnych o charakterze ponadnarodowym) przed regulacjami prawa krajowego. Z zasady tej można wywodzić dodatkową regułę wiążącą legislację krajową państw członkowskich, polegającą na obowiązku tworzenia prawa krajowego państw członkowskich w zgodzie z normami prawa unijnego.

**Zasada prymatu prawa wspólnotowego nad prawem krajowym (zasada pierwszeństwa).** Zgodnie z nią, żadne normy prawa krajowego nie mogą mieć pierwszeństwa w ich stosowaniu przed regulacjami prawa unijnego. Można uznać, że zasada ta jest uzupełnieniem przedstawionej powyżej zasady hierarchii źródeł prawa unijnego.

**Zasada bezpośredniego skutku.** Jej istotą jest założenie, że akt prawny prawa unijnego wywiera bezpośredni wpływ na wewnętrzny porządek prawny państwa członkowskiego. Omawiana zasada ma szczególnie duże znaczenie dla funkcjonowania rynku finansowego, gdyż wskazuje na konieczność bezpośredniego stosowania ponadnarodowych regulacji unijnych w porządku prawnym rynków finansowych państw członkowskich.

**Zasada jednolitości prawa wspólnotowego.** Dotyczy ona konieczności jednakowego stosowania norm *acquis communautaire* we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej.

**Zasada solidarności.** Istotą tej zasady jest założenie, że państwa członkowskie wykorzystują wszelkie środki w celu wypełnienia zobowiązań wynikających z prawa unijnego.

**Zasada równowagi kompetencyjnej.** Polega ona na zrównoważonym podziale kompetencji między organy wspólnotowe Unii Europejskiej a organy narodowe państw członkowskich. Wynika to z przyjęcia koncepcji politycznej unii suwerennych państw, mających zarówno wspólne obszary funkcjonowania, jak i suwerenne władze krajowe, do których wciąż należy wiele kompetencji o charakterze „narodowym”.

<sup>10</sup> C. Mik: *Europejskie Prawo Wspólnotowe*, op.cit.

<sup>11</sup> P. Kawa: *Ekonomiczne i prawne aspekty integracji Polski z Unią Europejską*. Kraków 1998 Wyższa Szkoła Zarządzania i Bankowości w Krakowie.

<sup>12</sup> Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej.

<sup>13</sup> Do kompetencji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z siedzibą w Luksemburgu należy orzekanie o zgodności prawa krajowego z prawem unijnym oraz rozstrzyganie w postępowaniach o naruszenie zobowiązań wynikających z aktów prawa unijnego. Orzeczenia wydawane przez ten Trybunał mają pierwszeństwo przed sądownictwem krajowym państw członkowskich.

**Zasada poszanowania dla praw podstawowych** (prawa człowieka i podstawowe wolności). Według niej relacje między państwami członkowskimi Unii Europejskiej oraz relacje Unii Europejskiej z państwami trzecimi powinny być zgodne z normami sformułowanymi w Karcie Podstawowych Praw Unii Europejskiej z 2000 r.

**Zasada wolności.** Zgodnie z nią prawo unijne ma zapewniać swobodę w podstawowych dziedzinach aktywności gospodarczej, co wiąże się przede wszystkim ze swobodami wspólnego rynku europejskiego<sup>14</sup>. Uzupełnieniem tej zasady może być interpretacja dokonana przez Trybunał Sprawiedliwości o gospodarczym charakterze prawa unijnego. Według tej interpretacji, zadaniem Wspólnot jest popieranie harmonijnego, zrównoważonego i stałego rozwoju działań gospodarczych, wysokiego poziomu zatrudnienia, poprawy jakości życia, spójności gospodarczej i społecznej oraz solidarności między państwami członkowskimi.

**Zasada subsydiarności.** Zgodnie z nią, w przypadku wystąpienia kompetencji o charakterze mieszanym, tj. przysługujących zarówno Unii Europejskiej, jak i państwom członkowskim, Unia Europejska podejmuje działania niepodlegające jej kompetencji tylko wówczas, gdy cele proponowanych działań nie mogą być skutecznie osiągnięte przez władze państw członkowskich i mogą być skuteczniej zrealizowane przez Unię Europejską. W takim przypadku, ze względu na możliwość realizacji takich zadań przez ponadnarodowe struktury Unii Europejskiej, zastępuje się prawo krajowe ponadnarodowym prawem unijnym.

Warto również nadmienić, że proces legislacyjny w Unii Europejskiej jest niezwykle pracowity i żmudny. Zanim dojdzie do rozpoczęcia procedury stanowienia prawa unijnego, cała działalność legislacyjna podlega odpowiedniemu „zorganizowaniu”, co można uznać za **etap formułowania inicjatywy prawodawczej**.

W sensie politycznym wiąże się to z przyjmowaniem przez Komisję Europejską tzw. białych ksiąg, co można uznać za przygotowanie projektu regulacji zawierającego idee oraz inicjatywy Komisji Europejskiej dotyczące poszczególnych rozwiązań prawnych. Dokumenty te trafiają do komitetów roboczych stworzonych przy Radzie Unii Europejskiej i Parlamencie Europejskim<sup>15</sup> w celu ich analizy. W sensie prawnym „zorganizowanie” prac prawodawczych polega zatem na przygotowaniu przez Komisję programu prac o charakterze legislacyjnym na dany rok i ocenie przez Radę Unii Europejskiej i Parlament Europejski zawartości wskazanych białych ksiąg.

W związku z powyższym można uznać, że inicjatywa prawodawcza należy do Komisji Europejskiej, która wy-

dając białe księgi przedstawia generalne propozycje dotyczące przyjęcia stosownych regulacji prawa unijnego.

Po sformułowaniu inicjatywy prawodawczej rozpoczyna się **etap tworzenia projektu prawa unijnego**. Etap ten można podzielić na dwie fazy<sup>16</sup>:

– *inicjatywa nieformalna*, polegająca na podjęciu politycznej decyzji co do kształtu przyszłej regulacji unijnej,

– *inicjatywa formalna*, polegająca na przełożeniu przyjętej już decyzji politycznej na konkretny projekt aktu prawnego.

Inicjatywa nieformalna jest decyzją polityczną, która uwzględnia wiele czynników o charakterze społecznym i gospodarczym, występujących zarówno w Unii Europejskiej, jak i poza jej strukturami. Jej źródła należy zatem szukać w wydarzeniach związanych z funkcjonowaniem Unii Europejskiej jako wspólnego obszaru politycznego i gospodarczego, jak również we wszelkich tego typu wydarzeniach, które występują we współczesnym świecie.

Wskazane decyzje polityczne podejmowane są na podstawie przedstawianych przez Komisję Europejską białych ksiąg lub wynikają z innych potrzeb funkcjonowania Unii Europejskiej.

Na omawiane decyzje „polityczne” niewątpliwie wpływa też konieczność uwzględnienia interesów narodowych państw tworzących Unię Europejską. Warto tu wskazać na wpływ Rady Unii Europejskiej – organu o charakterze opiniotwórczym – na decyzje Komisji Europejskiej – organu wykonawczego Unii Europejskiej. Dla pewnego uproszczenia można zatem uznać, że Komisja Europejska realizuje wskazówki o charakterze „politycznym”, które ustalą przedstawiciele krajów członkowskich zasiadający w Radzie Unii Europejskiej. Przyjęte założenia są realizowane przez Komisję Europejską poprzez formułowanie konkretnych projektów aktów prawnych, publikowanych przez Komisję Europejską w formie tzw. zielonych ksiąg (*ang. green book*), będących dokumentem o charakterze konsultacyjnym.

*Green books* przedstawiane są zatem do analizy zarówno Radzie Unii Europejskiej, jak i Parlamentowi Europejskiemu oraz innym podmiotom<sup>17</sup> i państwom członkowskim Unii Europejskiej. Komisja jest zobligowana do przeprowadzania tych konsultacji<sup>18</sup>. Negatywny wynik konsultacji prowadzi zasadniczo do zaniechania działań prawotwórczych. W takim przypadku w ogóle nie dochodzi do przedstawienia formalnej inicjatywy ustawodawczej, o której poniżej.

Inicjatywa formalna, polegająca na uwzględnieniu wyników dokonanych konsultacji w zakresie wskazanym w *green books*, przysługuje Komisji Europejskiej.

<sup>14</sup> Bliżej opisanymi w kolejnych artykułach niniejszego cyklu.

<sup>15</sup> Parlament wybierany w powszechnych wyborach przez obywateli państw członkowskich.

<sup>16</sup> C. Mik: *Europejskie Prawo Wspólnotowe*, op.cit.

<sup>17</sup> Np.: Komitetowi Gospodarczemu i Społecznemu czy Komitetowi Regionów.

<sup>18</sup> C. Mik: *Europejskie Prawo Wspólnotowe*, op.cit.



Można zatem powiedzieć, że zatoczone zostaje swoiste „legislacyjne koło”. Oto bowiem Komisja Europejska, która przygotowuje na etapie wstępnym założenia do projektów aktów prawnych (w białych księgach), działając następnie na podstawie „politycznych” wskazówek Rady Unii Europejskiej tworzy *green books* (poddając je całemu trybowi konsultacyjnemu). W efekcie sama tworzy projekt aktu prawnego – jako podmiot, któremu przysługuje unijna inicjatywa formalna w zakresie działań prawodawczych.

Stworzenie projektu unijnego aktu prawnego wymaga od Komisji wyboru stosownej formy aktu prawnego, w którym zostanie zawarty zespół norm prawnych w zakresie dotyczącym danej regulacji. Dodatkowo Komisja Europejska jest zobligowana do uzasadnienia projektu danej regulacji, ze szczególnym wskazaniem na uwzględnienie omówionych powyżej zasad unijnej prawa, a w szczególności zasady subsydiarności.

Stworzenie projektu regulacji unijnego prawa wtórnego jest dopiero wstępem do właściwego **etapu stanowienia prawa unijnego**.

Zgodnie z obowiązującym prawem i praktyką legislacyjną Unii Europejskiej, postępowanie prawodawcze w sferze prawa wtórnego nie przebiega w sposób jednorodny. Istnieje bowiem ponad 20 różnych trybów postępowania prawodawczego<sup>19</sup> w Unii Europejskiej.

W literaturze wyróżnia się następujące podstawowe tryby postępowania legislacyjnego<sup>20</sup>:

- **Tryb konsultacji.** Polega on na tym, że Komisja Europejska składa przygotowany projekt regulacji unijnej do Rady Unii Europejskiej. Rada konsultuje ten projekt z Parlamentem Europejskim oraz Komitetem Gospodarczym i Społecznym. W trakcie konsultacji Komisja może zmienić brzmienie i treść projektu aktu prawnego. Na koniec Rada Unii Europejskiej podejmuje uchwałę o przyjęciu danego projektu jako regulacji wtórnego prawa unijnego<sup>21</sup>.

- **Tryb współdecyzji.** Polega on na tym, że oprócz Rady Unii Europejskiej współdecydem jest Parlament Europejski. Akty prawa unijnego są zatem wspólnymi aktami Parlamentu Europejskiego i Rady. Różnica w porównaniu z pierwszym z prezentowanych trybów postępowania legislacyjnego polega na tym, że Parlament Europejski wykracza poza działania jedynie konsultacyjne i staje się współlegislatorem, który może zablokować decyzje Rady Unii Europejskiej, jeśli propozycje przygotowane przez Radę są sprzeczne z jego intencjami. Zakres i przypadki zastosowania tej procedury są wskazane w określonych przepisach prawa pierwotnego (traktatach)<sup>22</sup>.

- **Tryb zgody**<sup>23</sup>. W kilku przypadkach, wskazanych unijnym prawem pierwotnym, stosuje się tzw. tryb zgody. Polega on na tym, że uprawnienie legislacyjne przysługuje Radzie Unii Europejskiej, natomiast dla skuteczności obowiązywania aktu prawnego wymagana jest zgoda Parlamentu Europejskiego.

Wejście w życie unijnych aktów prawnych poprzedzone jest ich publikacją w wydawanym w Luksemburgu publikatorze, zwanym „Official Journal”.

Warto również wspomnieć o istotnym czynniku w tworzeniu prawa w Unii Europejskiej, którym są „branżowe” organizacje lobbujące. Organizacje stale monitorują zmiany w prawie unijnym, przedstawiają własne stanowisko oraz uzgadniają wszystkie proponowane elementy nowych regulacji. W związku z powyższym prawo w Unii Europejskiej ma ten walor, że jest dosyć dobrze znane, zanim wejdzie w życie, a dzięki temu nie zaskakuje zainteresowanych. Sektor bankowy reprezentowany jest przez różne organizacje o charakterze konsultacyjno-lobbingowym. Po pierwsze, jest to Bankowy Komitet Doradczy (ang. Banking Advisory Committee). Podmiot ten działa na podstawie umocowania prawnego zawartego w przepisach Dyrektywy 2000/12/E i składa się z przedstawicieli władz nadzorczych każdego z państw członkowskich Unii Europejskiej. Głównym zadaniem Komitetu jest współdziałanie z Komisją Europejską w zakresie właściwego stosowania regulacji unijnych zawartych w ww. dyrektywie oraz tworzenie propozycji nowych regulacji prawnych z zakresu funkcjonowania instytucji kredytowych. Po drugie, są to stowarzyszenia skupiające poszczególne rodzaje instytucji kredytowych, takich jak banki komercyjne (Federacja Banków Unii Europejskiej), kasy oszczędnościowe (Europejska Grupa Kas Oszczędnościowych) czy banki spółdzielcze.

## Zasady funkcjonowania rynku finansowego Unii Europejskiej

W związku z przedstawionymi powyżej informacjami należy uznać, że **organizacja europejskiego rynku finansowego** opiera się – podobnie jak całe prawo unijne – na dwóch zasadniczych elementach:

- konstrukcji formalnoprawnej o charakterze ponadnarodowym, która ma moc prawną wiążącą dla wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej; jej podstawowym zadaniem jest stworzenie systemu dla funkcjonowania unijnego rynku finansowego oraz wspólnych zasad i instytucji tego rynku;

- regulacji szczegółowych (prawa krajowego) o charakterze narodowym, które normują funkcjonowanie rynków finansowych w wymiarze krajowym i lokalnym i które powinny być zgodne z podstawowymi normami prawa unijnego.

<sup>19</sup> T. Peters: *Decision-making after the EU Intergovernmental Conference*. ELJ 1996.

<sup>20</sup> C. Mik: *Europejskie Prawo Wspólnotowe*, op.cit.

<sup>21</sup> Tryb ten stosowany jest np. w zakresie wspólnej polityki transportowej.

<sup>22</sup> Tryb ten stosowany jest np. w zakresie wolności przedsiębiorczości.

<sup>23</sup> Tryb ten stosowany jest np. w zakresie dokonywania zmian statutu Europejskiego Banku Centralnego.

Ze względu na rozległość materii w niniejszym artykule nie zostaną omówione regulacje prawa krajowego państw członkowskich Unii Europejskiej, a jedynie przepisy traktatów i dyrektyw zawierających normy wspólne dla funkcjonowania europejskiego rynku finansowego.

#### Regulacje prawa pierwotnego (traktaty)

Podstawowym aktem prawnym dla europejskiego rynku finansowego jest jeden z Traktatów tworzących Wspólnoty Europejskie – **Traktat z 1957 r. (Rzymski)**.

Traktat ten wprowadził elementarne zasady funkcjonowania dzisiejszej Unii Europejskiej, w szczególności: wspólne instytucje polityczne oraz kluczowe dla funkcjonowania unijnego rynku finansowego regulacje dotyczące swobodnego przepływu osób, usług i kapitału<sup>24</sup>. Warto zwrócić szczególną uwagę na regulacje tego Traktatu, które łącznie kształtują przedstawione poniżej normy tzw. **czterech swobód** europejskiego wspólnego rynku.

Artykuły 28 i 29 Traktatu Rzymskiego stanowią o zakazie ograniczeń w zakresie importu i eksportu towarów między państwami członkowskimi Unii Europejskiej, co łącznie konstituuje pierwszą z omawianych swobód, tj. **swobodę przepływu towarów**. Swoboda ta oznacza, że towary pochodzące z państw członkowskich Unii Europejskiej lub legalnie na ten rynek dopuszczone mogą swobodnie (bez przeszkód i na warunkach określonych przez regulacje narodowe) „krążyć” po unijnym terytorium celnym.

Drugą z omawianych swobód jest **swoboda przepływu osób**, której konstrukcja opiera się na dwóch przepisach Traktatu – tj. artykułu 39 oraz artykułu 43. Artykuł 39 stanowi, że Wspólnoty zobowiązane są do ochrony wolności przepływu pracowników. Ze swobody tej wynika obowiązujące w Unii Europejskiej prawo poruszania się i osiedlania obywateli państw członkowskich w innych państwach członkowskich. Artykuł 43 stanowi natomiast o zakazie ograniczeń w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej przez obywateli jednego państwa członkowskiego w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej (wolność przedsiębiorczości).

Wolność przedsiębiorczości (*ang. right of establishment*) wyraża się zarówno w swobodzie poruszania się i osiedlania w celu prowadzenia działalności gospodarczej oraz przedsiębiorczości *sensu stricto* – czyli swobodzie prowadzenia rzeczywistej działalności gospodarczej w określonej formie prawnej, poprzez utworzenie przedsiębiorstwa w jednym z państw członkowskich Unii Europejskiej. Wolność ta polega zatem na prawie do prowadzenia działalności na własny ra-

chunek oraz zakładania i kierowania przedsiębiorstwami, zgodnie z przepisami stanowionymi dla własnych obywateli przez państwo członkowskie, w którym działalność jest podejmowana. Rola regulacji prawa pierwotnego w tym zakresie sprowadza się do zapewnienia niedyskryminacyjnego traktowania podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, poprzez zakazy dyskryminacji bezpośredniej, pośredniej, formalnej i faktycznej.

Artykuł 49 Traktatu stanowi o zakazie ograniczeń w **swobodnym świadczeniu usług** na terenie Unii Europejskiej w stosunku do obywateli państw członkowskich prowadzących działalność w innym państwie członkowskim. Artykuł 50 Traktatu Rzymskiego zawiera definicję usług<sup>25</sup>, którymi są czynności zarobkowe niezastrzeżone dla regulacji dotyczących swobody przepływu osób i kapitału, a w szczególności dokonywanie świadczeń (usług) o charakterze przemysłowym, handlowym, rzemieślniczym oraz przez określone wolne zawody<sup>26</sup>. Powyższe wyliczenie nie ma charakteru zamkniętego (*numerus clausus*), co wskazuje na dużą elastyczność przedstawianej definicji. Najważniejszą zasadą wynikającą z przedstawianej swobody jest zastosowanie standardu traktowania narodowego. Świadcząc usługi usługodawcy z różnych państw członkowskich mają bowiem zapewnione te same prawa i to samo traktowanie, jak usługodawcy zarejestrowani w danym państwie członkowskim, na którego terytorium świadczone są usługi. Usługodawcy – czyli zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne – mogą działać na tych samych warunkach, jakie państwo goszczące nakłada na własnych obywateli i firmy.

Artykuł 56 stanowi o zakazie ograniczeń w **swobodnym przepływie kapitału** między państwami członkowskimi Unii Europejskiej. W rezultacie swoboda ta polega m.in. na swobodnym przepływie pieniądza, wspólnym rynku finansowym, liberalizacji przepływu papierów wartościowych.

Kolejne traktaty nie modyfikowały przyjętych w Traktacie Rzymskim założeń, lecz jedynie uzupełniały i uściślały zasady współpracy między państwami członkowskimi. Ten etap integracji europejskiej, poza wprowadzeniem wymienionych swobód, skutkowało stworzeniem także innych regulacji i rodzajów polityki, których celem było stworzenie zintegrowanego wspólnego rynku. Wspólnoty Europejskie rozbudowały następujące sfery funkcjonowania wspólnego rynku<sup>27</sup>:

– sfera wolnego handlu – wynikająca z liberalizacji wymiany handlowej, wprowadzenia wspólnej polityki transportowej, handlowej i polityki rolnej oraz zniesie-

<sup>25</sup> W. Srokosz: *Pojęcie usług finansowych w regulacjach prawnych Unii Europejskiej*. „Prawo Bankowe” nr 9/2000.

<sup>26</sup> A. Przyborczak-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska: *Dokumenty Europejskie*. T. III, Lublin 1999.

<sup>27</sup> I. Rutkowska: *Od Wspólnot Europejskich do Unii Europejskiej*. Szczecin 1998 Wydawnictwo Zachodniopomorskiej Szkoły Biznesu.

<sup>24</sup> K. Szelaż: *Swoboda świadczenia usług bankowych w Unii Europejskiej*. „Prawo Bankowe” nr 10/2001.

nia istniejących ograniczeń ilościowych w sprzedaży towarów przemysłowych;

- sfera działalności gospodarczej – wynikająca z wprowadzenia powyżej omawianych swobód oraz wolności przedsiębiorczości, wprowadzenia wspólnych zasad dotyczących ochrony uczciwej konkurencji, wprowadzenia wspólnego prawa spółek;

- unia celna – zniesienie barier celnych wobec państw członkowskich, ujednoczenie polityki wobec partnerów zagranicznych poprzez ujednoczenie zewnętrznych tarif celnych.

Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że ustanowienie wspólnego rynku odnosi się do całej działalności gospodarczej Wspólnoty Europejskiej, której celem (zgodnie z Traktatem Rzymskim) jest popieranie harmonijnego, zrównoważonego i stałego rozwoju działań gospodarczych.

W 1986 r. znolizowano Traktat Rzymski<sup>28</sup>, przyjmując tzw. **Jednolity Akt Europejski**. Istotą tego Aktu było określenie kierunków budowy nowego ładu ekonomicznego Wspólnot<sup>29</sup> oraz m.in. zmiana procedur wewnętrznych Unii Europejskiej, wprowadzenie nowych zasad podejmowania decyzji przez organy wspólnotowe i zwiększenie uprawnień Parlamentu Europejskiego.

Dla funkcjonowania europejskiego rynku finansowego istotnym zapisem tego Aktu był postulat utworzenia do 1992 r. tzw. rynku wewnętrznego (ryнку jednolitego)<sup>30</sup>, zastępującego dotychczasowy wspólny rynek. Artykuł 7A wskazywanego Aktu stanowił, że „**rynek wewnętrzny obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, na którym zgodnie z postanowieniami niniejszego Traktatu zostaje zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitałów**”. Podstawowym celem omawianych zapisów była liberalizacja integracji rynków europejskich, polegająca na stworzeniu warunków do pełnej swobody w wykonywaniu określonych Traktatem Rzymskim „czterech wolności”. Istnienie rynku ma więc doprowadzić do powstania przestrzeni zbliżonej do terytorium państwowego (wspólne regulacje prawne oraz podstawowe swobody). Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości, celem eliminacji przeszkód w handlu wewnątrz Wspólnotowy jest połączenie rynków krajowych w jednolity rynek „o warunkach możliwie zbliżonych do rzeczywistego rynku wewnętrznego”.

W Jednolitym Akcie Europejskim wskazano również na konieczność stworzenia unii o charakterze politycznym, jak również unii gospodarczej i monetarnej. Postulat ten zrealizowano w ramach podpisanego w 1991 r. w Maastricht Traktatu o powstaniu Unii Europejskiej. Ideą polityczną tych założeń było stworzenie

tw. spójności społecznej i gospodarczej – jako odzwierciedlenia zasady solidarności w funkcjonowaniu Wspólnot Europejskich<sup>31</sup>, która przyświecała ich twórcom.

**Traktat z 1991 r. (z Maastricht)** o utworzeniu Unii Europejskiej miał na celu stworzenie podstaw prawnych do powstania unii – jako *sui generis* podmiotu prawa międzynarodowego oraz jednego organizmu politycznego, którego działanie opiera się na trzech omówionych powyżej filarach.

Traktat dał również podstawy prawne nowego ustroju monetarnej Unii Europejskiej, jak również określił strukturę organizacyjną i cechy instytucjonalne europejskiej bankowości centralnej – tj. Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC)<sup>32</sup>. Na podstawie tego traktatu stworzono zatem ramy<sup>33</sup> Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW), której budowa – podobnie jak tworzenie innych koncepcji europejskich – była długim i ewolucyjnym procesem. UGW ma dwa podstawowe elementy: gospodarczy i monetarny<sup>34</sup>. Pierwszy z nich dotyczy opracowywanych na poziomie ponadnarodowym wspólnych kierunków polityk gospodarczych państw członkowskich, pomocy finansowej, funduszy unijnych – co wskazuje na jego mieszany charakter (tj. współdziałal zarówno polityki wewnętrznej państw członkowskich, jak i wspólnej polityki Unii Europejskiej). Drugi z elementów ma charakter ponadnarodowy, który odnosi się do unijnej polityki walutowej, polityki pieniężnej, unijnych regulacji w zakresie utrzymywania przez państwa członkowskie równowagi budżetowej, przepływu kapitałów oraz funkcjonowania ESBC.

**Traktat z 1997 r. (Amsterdamski)** był traktatem uzupełniającym oraz w niektórych aspektach poprawiającym poprzednie traktaty. Doprecyzowywał on m.in. zagadnienia związane z wewnętrznym funkcjonowaniem Unii Europejskiej (np. sprawy wizowe, emigracyjne, zatrudnienia), czyli elementy funkcjonowania II i III Filaru Unii Europejskiej. Traktat ten nie dokonywał poważnych zmian w konstrukcji rynku finansowego Unii Europejskiej.

**Traktat z 2001 r. (Nicejski)** jest ostatnim z przyjętych traktatów w Unii Europejskiej. Jego głównym celem było stworzenie ram reformy Unii Europejskiej przed zbliżającym się rozszerzeniem Unii o kolejne kraje kandydujące. Dlatego poza zmianami związanymi z funkcjonowaniem instytucji unijnych Traktat ten nie

<sup>28</sup> A. Nowak: *Integracja Europejska – szansa dla Polski?* Warszawa 2002 Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

<sup>29</sup> W. Baka, *Przemiany bankowości europejskiej*, „Prawo Bankowe” nr 9/2000.

<sup>30</sup> ang. Single Internal Market.

<sup>31</sup> E. Synowiec: *Ekonomiczne Aspekty Traktatu o UE*. Warszawa 1995 Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego.

<sup>32</sup> K. Baran: *Istota federalnego modelu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i jego niezależność*, „Prawo Bankowe” nr 2/2002.

<sup>33</sup> J. Galster, C. Mik: *Podstawy Europejskiego Prawa Wspólnotowego*. Toruń 1996 Fundacja Promocji Prawa Europejskiego.

<sup>34</sup> J. Galster, C. Mik: *Podstawy Europejskiego Prawa Wspólnotowego*. Toruń 1996 Fundacja Promocji Prawa Europejskiego.

zmienił przyjętych w Traktacie Rzymskim podstawowych zasad rynku finansowego w Unii Europejskiej.

Konkludując należy przyznać, że główne zasady funkcjonowania rynku finansowego w Unii Europejskiej, które zostały wypracowane przez kraje europejskie w początkowym etapie tworzenia Traktatów założycielskich, a następnie przyjęte przez nowych członków Unii Europejskiej, nie zostały poprzez kolejne Traktaty zasadniczo zmienione i obowiązują do dziś.

Omawiane regulacje Traktatowe, choć mają charakter fundamentalny dla unijnego rynku finansowego, nie precyzowały mechanizmów funkcjonowania działających na nim podmiotów. Dlatego wymogiem poprawnego funkcjonowania tego rynku stało się przyjęcie bardziej szczegółowych regulacji, odzwierciedlających funkcjonowanie wypracowanych już zasad.

W związku z powyższym w latach 70. XX wieku rozpoczęto proces doprecyzowania zasad funkcjonowania rynku finansowego<sup>35</sup>. Jego pierwszym efektem była Dyrektywa w sprawie zakazu ograniczania swobody zakładania banków i instytucji finansowych oraz swobody świadczenia usług finansowo-bankowych z 1973 r.<sup>36</sup> Zasady określone w tej dyrektywie były później modyfikowane, poprzez tworzenie historycznych dla procesu harmonizacji europejskiego prawa finansowego regulacji, takich jak tzw. Pierwsza i Druga Dyrektywa Bankowa<sup>37</sup>.

Poniżej omówiono podstawowe obowiązujące Dyrektywy regulujące funkcjonowanie europejskiego rynku finansowego. Stanowią one dorobek legislacyjny Unii Europejskiej, gdyż zawierają wiele norm wypracowanych i obowiązujących w kolejnych „historycznych” dyrektywach.

### Regulacje prawa wtórnego (dyrektywy)

Zgodnie przedstawionym wcześniej podziałem prawa Unii Europejskiej dyrektywy służą do wskazania legislatorom państw członkowskich Unii Europejskiej ram prawnych ustanowionych przez nie norm prawa krajowego. *De facto* tworzą one model prawny obowiązujący w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Zakres przedmiotowy dyrektyw regulujących funkcjonowanie rynku finansowego jest bardzo szeroki i obejmuje w szczególności następujące zagadnienia<sup>38</sup>:

- licencjonowanie podmiotów rynku finansowego<sup>39</sup>,
- nadzór i wydawanie regulacji ostrożnościowych<sup>40</sup>,
- gwarancje depozytów<sup>41</sup>,
- rachunkowość, działalność biegłych rewidentów i publikowania informacji finansowych<sup>42</sup>,
- ochrona konkurencji<sup>43</sup>,
- ochrona konsumentów<sup>44</sup>,
- zagadnienia związane z przeciwdziałaniem tzw. praniu brudnych pieniędzy<sup>45</sup> oraz funkcjonowaniem wspólnej waluty euro<sup>46</sup>,
- płatności i przelewy transgraniczne<sup>47</sup>.

System dyrektyw rynku finansowego stworzony został dla osiągnięcia wspólnego celu, którym była budowa jednolitego rynku usług finansowych w Unii Europejskiej. Dyrektywy nie zostały ukształtowane po to, by bezpośrednio zmieniać zasadniczą strukturę instytucjonalną i prawną krajowych rynków finansowych w państwach członkowskich. Chodziło tu raczej o zapewnienie tzw. **minimalnej harmonizacji**, w wyniku której osiągnięty zostanie wyższy poziom efektywności i bezpieczeństwa obrotu finansowego. Legislatory unijni kierują się także omawianą powyżej zasadą pomocniczości (subsidiarności)<sup>48</sup>, powodującą, że regulacje na poziomie Unii Europejskiej są wydawane tylko wówczas, gdy jest to konieczne z uwagi na ochronę europejskiego rynku finansowego, a działanie poszczególnych władz krajowych będzie nieskuteczne ze względu na istotę danego problemu. Celem jest przede wszystkim dążenie do osiągnięcia przejrzystości warunków działania i zapewnienia równej konkurencji uczestnikom „gry rynkowej”. Obowiązkiem władz krajowych

<sup>35</sup> K. Szelaż: *Swoboda świadczenia usług bankowych w Unii Europejskiej*. „Prawo Bankowe” nr 10/2001.

<sup>36</sup> 73/183/EEC, OJ L 194, 16.07.1973.

<sup>37</sup> I Dyrektywa Bankowa (77/780/EEC) w sprawie koordynacji ustawodawstwa, zarządzeń i postanowień administracyjnych dotyczących podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe; II Dyrektywa Bankowa (89/646/EEC) w sprawie koordynacji ustawodawstwa, zarządzeń i postanowień administracyjnych dotyczących podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe oraz zmiany Dyrektywy 77/780/EEC.

<sup>38</sup> Wskazane regulacje wiążą się z omawianym w niniejszym cyklu rynkiem bankowo-finansowym. Dlatego niniejsze opracowanie nie zawiera informacji dotyczących pozostałych obszarów rynku finansowego Unii Europejskiej, takich jak np. ubezpieczenia czy obrót papierami wartościowymi.

<sup>39</sup> Np. Dyrektywa dotycząca podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe (2000/12/EC) oraz przepisy generalne dotyczące funkcjonowania tzw. spółki europejskiej (2001/2157/EC), łączenia spółek (78/855/EC) i podziału spółek (82/891/EEC), etc.

<sup>40</sup> Np. Dyrektywa dotycząca podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe (2000/12/EC), regulująca m.in.: poziom współczynnika wypłacalności, norm koncentracji kredytów i innych wierzycielności w działalności instytucji kredytowych (2000/12/EC), Dyrektywa dotycząca adekwatności kapitału firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych (93/6/EEC).

<sup>41</sup> Np. Dyrektywa dotycząca systemu gwarancji depozytów (94/19/EC).

<sup>42</sup> Np. Dyrektywa dotycząca rocznych sprawozdań finansowych i skonsolidowanych sprawozdań finansowych banków i innych instytucji finansowych (86/635/EEC), zakładów ubezpieczeń (91/674/EEC) oraz przepisy generalne dotyczące rachunkowości i sprawozdań finansowych (78/660/EEC).

<sup>43</sup> Np. dyrektywy dotyczące porozumień i uzgodnionych praktyk między przedsiębiorstwami (2790/1999/EC) czy kontroli koncentracji przedsiębiorstw (4064/89/EEC).

<sup>44</sup> Np. dyrektywy dotyczące informowania konsumentów, niedozwolonych klauzul w umowach konsumenckich (93/13/EEC), umów zawieranych na odległość (97/7/EC), kredytu konsumenckiego (87/102/EEC), ustanawiania zabezpieczeń finansowych (2002/47/EC), mylącej reklamy (84/450/EEC).

<sup>45</sup> Np. Dyrektywa o przeciwdziałaniu wykorzystaniu systemu finansowego w celach prania brudnych pieniędzy (91/308/EEC).

<sup>46</sup> Np. dyrektywy dotyczące parametrów monet wprowadzonych do obiegu (975/98/EC) lub ochrony euro przed fałszerstwami (2560/2001/EC).

<sup>47</sup> Np. dyrektywy dotyczące przelewów transgranicznych i płatności transgranicznych w euro (97/5/EC).

<sup>48</sup> D. Daniluk: *Polskie przepisy na tle dyrektyw Unii Europejskiej*. „Bank. Miesięcznik Finansowy” nr 3/1998.



jest zatem osiągnięcie celów wyznaczonych poprzez ramy prawne wskazane na poziomie unijnym.

Dlatego jednoznaczna wydaje się odpowiedź na pytanie, dlaczego ustawodawca unijny wybrał dyrektywę – jako „instrument legislacyjny” służący do wprowadzania do systemu prawnego określonych norm prawnych. Dyrektywy z jednej strony zapewniły wprowadzenie regulacji wspólnych dla unijnego rynku, a z drugiej strony w pełni umożliwiły uwzględnienie narodowych odmienności i różnorodności systemów i rynków krajów członkowskich Unii Europejskiej. Dostosowanie rodzimych rynków finansowych do wspólnego systemu rynku unijnego miało zatem nastąpić po spełnieniu wskazanej powyżej „minimalnej harmonizacji” norm unijnych, jaką zapewniło zastosowanie przepisów dyrektyw.

W stosunku do instytucji kredytowych i instytucji finansowych<sup>49</sup> omawiane działania regulacyjne prowadzono opierając się na trzech podstawowych zasadach, których celem było zapewnienie bezpieczeństwa i stabilności w skali całej Unii Europejskiej. Tymi zasadami są:

- harmonizacja zasad licencjonowania oraz standardów (regulacji) ostrożnościowych,
- sprawowanie nadzoru przez kraj macierzysty (ang. *home country control*), tj. wydający licencję na prowadzenie działalności,
- wzajemne uznawanie narodowych standardów sprawowania nadzoru (ang. *mutual recognition*).

Warto wspomnieć o zamiśle legislatorów unijnych stworzenia ponadnarodowego systemu, w którym według wspólnych standardów będą funkcjonować różne instytucje z różnych krajów członkowskich. Zgodnie z tym systemem dopuszczalne jest świadczenie usług finansowych na całym obszarze Unii Europejskiej przez podmiot mający zezwolenie

(jednolitą licencję) wydaną przez organ nadzorczy kraju, w którym jest zarejestrowany (ang. *single license*). Podmiot ten podlega nadzorowi zgodnie z zasadą nadzoru kraju macierzystego (ang. *home country control*), mimo faktu, że prowadził działalność w innym państwie członkowskim. Ponadto, zasady i standardy tego nadzoru są uznane przez lokalne organy nadzorcze – zgodnie z zasadą wzajemności (ang. *mutual recognition*). Przedstawiony system funkcjonujący na terenie Unii Europejskiej respektuje wspomnianą powyżej zasadę „minimalnej harmonizacji”, na podstawie której zostały przyjęte dyrektywy unijne tworzące warunki funkcjonowania tego systemu.

Kolejną zasadą wprowadzoną przez ustawodawcę unijnego jest zasada równych warunków konkurencji na rynku usług finansowych (ang. *level playing field*). Regulator unijny dążył do stworzenia możliwie takich samych wymogów prawnych, organizacyjnych i kapitałowych dla różnych podmiotów i instytucji świadczących usługi o zbliżonym charakterze i podobnym ryzyku. Takie podejście jest odpowiedzią władz na zmieniające się warunki rynkowe, a w szczególności na zjawisko zacierania się granic między rynkami finansowymi oraz „deregulację” rynków finansowych, wzrostu znaczenia instytucji pośrednictwa finansowego i wzajemnego przejmowania zasad przez tradycyjne podmioty o charakterze bankowym i niebankowym.

Najistotniejszym wnioskiem wynikającym z niniejszego artykułu jest wskazany dualizm regulacji prawnych, polegający na funkcjonowaniu norm ponadnarodowego prawa unijnego oraz regulacji narodowych zgodnych z prawem unijnym i podlegających kontroli sądowej. Oba rodzaje regulacji tworzą podstawę prawną funkcjonowania europejskiego rynku finansowego. Jest to system uwzględniający z jednej strony różnorodność narodowych rynków finansowych krajów członkowskich, a z drugiej strony występowanie ogólnoswiatowych zjawisk ekonomicznych, np. globalizacji i deregulacji rynków finansowych.

<sup>49</sup> Z punktu widzenia tematu niniejszego cyklu najbardziej interesującymi podmiotami europejskiego rynku finansowego są instytucje kredytowe i instytucje finansowe, których bliższe omówienie znajdzie się w jednym z najbliższych numerów „Banku i Kredytu”.