

Magdalena Fedorowicz*

Porównanie koncepcji normatywnych nowego europejskiego nadzoru finansowego oraz Europejskiego Systemu Banków Centralnych – wybrane zagadnienia

Uwagi wstępne

Na sesji plenarnej Parlamentu Europejskiego 20–23 września 2010 r. przyjęto akty prawne wprowadzające nowy europejski nadzór finansowy.¹ Następnie 17 listopada 2010 r. Rada UE wyraziła akceptację dla proponowanej zmiany struktury nadzorczej² i 1 stycznia 2011 r. weszła ona w życie.³

* Dr **Magdalena Fedorowicz** – Katedra Prawa Szkoły Wyższej Psychologii Społecznej, Wydział Zamiejscowy w Poznaniu.

¹ Zob.: rezolucje legislacyjne Parlamentu Europejskiego z 22.09.2010 r. w sprawie europejskiego nadzoru finansowego, P7_TA-PROV(2010)09-22, wydanie tymczasowe, PE 447.091.

² Zob.: dokument Rady UE nr 16452/10 Presse 303 z 17.11.2010 r. *Financial Supervision: Council adopts legal texts establishing the European Systemic Risk Board and three new supervisory authorities*, a w szczególności zawarte w nim odesłanie do tekstów prawnych rozporządzenia o ERRS (docs.39/10; PE-CONS 39/10) i EBA (docs. 40/10; PE-CONS 40/10). Wskazać warto, że z uwagi na procedurę przyjęcia analizowanych dokumentów, oprócz numeracji artykułów, nie można odnotować zmian w porównaniu z rezolucją legislacyjną przyjętą przez PE.

³ Zob.: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010 z 24.11.2010 r. w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (Dz.Urz. UE, L 331, 15.12.2010, s. 1, dalej jako rozporządzenie o ERRS); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z 24.11.2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), zmiany decyzji nr 716/2009/WE oraz uchylecia decyzji Komisji 2009/78/WE (Dz.Urz. UE, L 331, 15.12.2010, s. 12, dalej jako rozporządzenie o EBA); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1095/2010 z 24.11.2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru

Warto dodać, że reforma systemu nadzoru finansowego Unii Europejskiej nie stanowi kosmetyczno-legislacyjnej poprawki dotychczas działających struktur, czyli komitetów nadzorczych,⁴ lecz dotyczy powołania w ich miejsce nowych urzędów o stosunkowo silnych kompetencjach, wspomagających, a czasami nawet zastępujących, działania krajowych organów nadzoru finansowego. Stworzenie na szczeblu unijnym wspólnego dla wszystkich państw członkowskich UE nowego systemu przeciwdziałającego kryzysom finansowym stanowi również odzwierciedlenie tendencji właściwej dla prawodawców krajowych, a związanej z wprowadzaniem zintegrowanego nadzoru finansowego. W ramach tej tendencji europejski prawodawca zdecydował się na skoordynowanie nadzoru finansowego w UE w obrębie rynków bankowego, ubezpieczeniowego i giełdowego.⁵ Głównym celem regulacji jest zabezpieczenie rynku finansowego w UE przed ryzykiem gospodarczym, przeciwdziałanie kryzysom finansowym oraz ochrona klientów instytucji finansowych.⁶ Uchwalone rozwiązania normatywne w założeniu europejskiego prawodawcy tworzyć mają mechanizm wprowadzający skuteczne bariery prawne w całej Unii, chroniące przed wystąpieniem kolejnego kryzysu finansowego i przeciwdziałające nadmiernemu ryzyku finansowemu.⁷ Wprowadzona regulacja, mimo powołania nowych

(Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylenia decyzji Komisji 2009/77/WE (Dz.Urz. UE, L 331, 15.12.2010, s. 84, dalej jako rozporządzenie o ESMA); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1094/2010 z 24.11.2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylenia decyzji Komisji 2009/79/WE (Dz.Urz. UE, L 331, 15.12.2010, s. 48, dalej jako rozporządzenie o EIOPA).

⁴ Należały do nich: Komitet Europejskich Organów Nadzoru Bankowego (CEBS), Komitet Europejskich Organów Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (CEIOPS), Komitet Europejskich Organów Nadzoru nad Rynkiem Papierów Wartościowych (CESR), które nazywane były także komitetami trzeciego poziomu procedury Lamfalussy`ego. Tworzyły je: Komitet Europejskich Organów Nadzoru Bankowego (decyzja 2009/78/WE Komisji z 23.01.2009 r., Dz.Urz. UE, L 25, 21.1.2009, s. 23); Komitet Europejskich Organów Nadzoru ds. Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (decyzja 2009/79/WE Komisji z 23.01.2009 r., Dz.Urz. UE, L 25, 21.1.2009, s. 28) i Komitet Europejskich Organów Nadzoru nad Rynkiem Papierów Wartościowych (decyzja 2009/77/WE Komisji z 23.01.2009 r., Dz.Urz. UE, L 25, 29.1.2009, s. 18).

⁵ Zob. np.: A. Arora, *The 2007–2009 banking crisis and the EU`s regulatory response*, „European Business Law Review” no. 5/2010, s. 603–627; A. Arora, *The global financial crisis: a new global regulatory order?*, „The Journal of Business Law” no. 8/2010, s. 670 i n.

⁶ Zob. także: A. Michór, *Nowa europejska architektura nadzoru nad rynkiem bankowym*, „Bezpieczny Bank” nr 1/2011, s. 71 i nast.

⁷ Wskazać można kilka etapów powstawania tej regulacji, zob. szerzej: Komunikat Komisji Europejskiej z 27.5.2009 r. Europejski Nadzór Finansowy, KOM(2009) 252 wersja

struktur o stosunkowo silnych kompetencjach, nie tworzy jednak żadnego europejskiego rządu gospodarczego lub finansowego czy nawet systemu, który można by w całej rozciągłości nazwać ponadnarodową władzą nadzoru finansowego w UE.⁸

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie i analiza wybranych elementów koncepcji normatywnej nowego europejskiego nadzoru finansowego oraz wykazanie jej podobieństw i różnic w stosunku do koncepcji normatywnej Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC).⁹ Zauważyć bowiem można, że prawodawca europejski posłużył się dla tworzenia struktury nadzoru europejskiego niektórymi elementami właściwymi i charakterystycznymi dla konstrukcji prawnej ESBC.¹⁰ W artykule podjęto również próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy swoiste podobieństwo koncepcji normatywnych nadzoru europejskiego i ESBC służyć ma jakimś szczególnym celom i pełnić szczególne funkcje ochronne w systemie unijnego prawa.

W szczególności przedmiotem zainteresowania stała się analiza podobieństw aktów prawnych powołujących struktury nadzoru finansowego i ESBC,¹¹ budowy tych struktur, przydania im osobowości prawnej, ich zdecentralizowanego sposobu działania i zadań oraz kompetencji nowych or-

ostateczna, (SEK(2009) 715), (SEK(2009) 716), s. 2 i nast. Do etapów tych zaliczyć można: działania w ramach grupy Larosiere'a, raport końcowy Larosiere'a, działania legislacyjne KE. Warto zauważyć, że niektóre państwa członkowskie (zwłaszcza Niemcy i Wielka Brytania) odnosiły się krytycznie do propozycji legislacyjnych KE. Z kolei PE dążył do wprowadzenia silnego nadzoru. W efekcie podjęto porozumienie w tej kwestii, w ramach którego złagodzone stanowiska wszystkich stron dyskusji i podjęto decyzje o utworzeniu Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego (ESNF) o stosunkowo silnych kompetencjach.

⁸ Por.: M. Lehmann, C. Manger-Nestler, *Die Vorschläge zur neuen Architektur der europäischen Finanzaufsicht*, „Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht” nr 3/2010, s. 92; G. Hofmann, *Neue Finanzarchitektur, Reform der Aufsichtsregeln und Aufsichtspraktiken in Europa: Sind wir auf dem richtigen Weg?*, „Kreditwesen” nr 13/2010, s. 18 i nast.

⁹ Zob. również: M. Lehmann, C. Manger-Nestler, op.cit., s. 88.

¹⁰ Teza niniejszego opracowania stanowi również znaczne rozwinięcie referatu prezentowanego na Międzynarodowej Bałtyckiej Konferencji Prawa Finansowego „Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku”, Gdańsk – Nynashamn – Sztokholm, 8–11.10.2010 r., M. Fedorowicz, *Normatywne aspekty regulacji europejskiego nadzoru finansowego ze szczególnym uwzględnieniem europejskiego nadzoru w prawie bankowym w: System finansów publicznych. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, red. A. Dobaczewska, E. Juchniewicz, T. Sowiński, Warszawa 2010, s. 299–307.

¹¹ Podstawą prawną analizy stały się: Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana (Dz.Urz. UE, C 83, 30.3.2010, s. 47), TFUE oraz Statut ESBC i EBC, stanowiący Protokół nr 4 dołączony do tego traktatu.

ganów europejskiego nadzoru finansowego, a także wyposażenia ich w instrumenty prawnego oddziaływania.¹²

Struktura organizacyjna europejskiego nadzoru finansowego a struktura organizacyjna ESBC

Europejski nadzór finansowy uzyskał budowę filarową, składa się bowiem z filaru makroostrożnościowego (filar „makro”) i mikroostrożnościowego (filar „mikro”). Swoisty dach nad obydwoma wymienionymi filarami utworzony został w ramach Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego. Do ESNF należą: Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (ERRS), trzy Europejskie Urzędy Nadzoru Finansowego (tzw. ESA): Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA), Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA), Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EBA), a także Wspólny Komitet Europejskich Urzędów Nadzoru oraz właściwe organy nadzorcze państw członkowskich.

W ramach filaru „makro” powołano ERRS, której głównym zadaniem jest monitorowanie zagrożeń na rynku finansowym UE oraz ostrzeganie przed nadmiernym ryzykiem w oparciu o jednolite wskaźniki, służące ocenie ryzyka produktów proponowanych przez instytucje finansowe. Ponadto do celów i zadań ERRS, zgodnie z art. 3 rozporządzenia o ERRS, należy identyfikowanie, gromadzenie oraz analizowanie wszelkich informacji istotnych dla monitorowania i przeciwdziałania ryzykom systemowym oraz szeregowania ich pod względem ważności.¹³ Do ważnych działań ERRS za-

¹² Na ten temat zob. zwłaszcza: A. Jurkowska-Zeidler, *Nowe europejskie ramy ochrony stabilności wewnętrznego rynku finansowego w: System finansów publicznych. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku...*, s. 195–204, a także A. Zalcewicz, *Zmiany struktury instytucjonalnej i koncepcji nadzoru nad jednolitym rynkiem finansowym UE w: System finansów publicznych*, op.cit., s. 231 i nast. Zob. również: A. Schmitz, *Finanzmarktkrise und Reorganisation von Banken*, „Zeitschrift für Wirtschaftsrecht” nr 24/2010, s. 1203 i nast. oraz P. Stanisławiszyn, *Perspektywy zmian europejskich regulacji w zakresie nadzoru finansowego w 2011 r. w: Wyzwania regulacyjne wobec doświadczeń globalnego kryzysu finansowego*, pod red. J. Szambelańczyka, Warszawa 2011, s. 131 i nast.; T. Nieborak, *Europejski zintegrowany nadzór finansowy – aspekty instytucjonalno-prawne*, w: E. Fojcik-Mastalska, E. Rutkowska-Tomaszewska, *Bezpieczeństwo rynku finansowego*, Wrocław 2010, s. 51 i nast.; E. Fahey, *Does the emperor have financial crisis clothes?: Reflections on the legal basis of the European Banking Authority*, „The Modern Law Review” 2011/74, nr 4, s. 581 i nast.

¹³ Zob.: rezolucja legislacyjna PE z 22.09.2010 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia PE i Rady dotyczącego wspólnotowego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanawiającego Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego, COM(2009)0499-C7-0166/2009-2009/0140(COD)), P7_TA? -PROV(2010)0335.

liczyć należy również ścisłą współpracę z wszystkimi innymi stronami ESNF oraz, w stosownych przypadkach, udostępnianie europejskim organom nadzoru informacji na temat ryzyka systemowego, które są potrzebne do realizacji ich zadań. W szczególności ERRS opracowuje we współpracy z trzema urzędami europejskiego nadzoru (ESA) wspólny zestaw wskaźników ilościowych i jakościowych, tzw. deskę rozdzielczą ryzyka, w celu określania i mierzenia ryzyka systemowego. Realizując swe funkcje, ERRS koordynuje działania z międzynarodowymi instytucjami finansowymi, w szczególności z Międzynarodowym Funduszem Walutowym i Radą Stabilności Finansowej, oraz właściwymi organami w krajach trzecich w sprawach dotyczących nadzoru makroostrożnościowego.

Drugi człon europejskiego mechanizmu nadzorczego stanowi filar „mikro”. W jego ramach, w wyniku przekształcenia dotychczasowych trzech europejskich komitetów nadzorczych, utworzone zostały europejskie urzędy nadzoru finansowego: Europejski Urząd Nadzoru Bankowego, Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych i Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych. Są one unijnymi organami, których utworzenie dopuszczono na podstawie art. 114 TFUE¹⁴. Wskazane organy wyposażone zostały w osobowość prawną, zdolność procesową i sądową. W każdym państwie członkowskim mają zdolność prawną o najszerszym zakresie przyznanym osobom prawnym przez prawo krajowe, mogą np. nabywać lub zbywać majątek ruchomy i nieruchomy. Do głównych zadań nadzoru mikroostrożnościowego, realizowanych przez wskazane ESA, należą:

- przyczynianie się do ustanowienia wysokiej jakości wspólnych norm i praktyk regulacyjnych i nadzorczych, w szczególności przez przedstawianie opinii instytucjom UE oraz opracowywanie wytycznych, zaleceń i projektów regulacyjnych oraz wykonawczych norm technicznych,
- przyczynianie się do spójnego stosowania prawnie wiążących aktów UE, przede wszystkim przez wkład do wspólnej kultury nadzoru,
- podejmowanie działań w sytuacjach spornych i nadzwyczajnych oraz zapewnianie skutecznego i spójnego nadzoru nad instytucjami finansowymi w UE,

¹⁴ Art. 114 TFUE reguluje: „z zastrzeżeniem, że Traktaty nie stanowią inaczej, do urzeczywistnienia celów określonych w artykule 26 stosuje się następujące postanowienia. Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, przyjmują środki dotyczące zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, które mają na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego”.

- organizowanie i przeprowadzanie analiz wzajemnych ocen właściwych organów, m.in. wydawanie wytycznych i zaleceń oraz określanie najlepszych praktyk w celu zwiększenia spójności wyników w zakresie nadzoru,
- monitorowanie i ocena zmian na rynku, podlegających kompetencjom ESA,
- ścisła współpraca z ERRS, głównie przez dostarczanie informacji koniecznych do realizacji jej zadań oraz zapewnianie podejmowania odpowiednich działań następczych w związku z wydawanymi ostrzeżeniami i zaleceniami.

Z kolei wchodząca w skład filaru „makro” ERRS nie posiada osobowości prawnej, podobnie jak cały Europejski System Nadzoru Finansowego (ESNF). Osobowość tę mają jednak, jak już podkreślono, trzy organy w filarze „mikro”. Regulacja ta przypomina konstrukcję prawną Europejskiego Systemu Banków Centralnych, która również nie zapewnia osobowości prawnej. Posiadają ją natomiast narodowe banki centralne (NBC) oraz EBC (Europejski Bank Centralny) jako główny decydent w sprawach polityki pieniężnej i walutowej Eurosystemu. W przypadku europejskiego nadzoru finansowego głównym decydem systemu, któremu przysługuje również instrumentarium prawne o charakterze wiążącym, są europejskie organy nadzoru finansowego. Z kolei ERRS nie posiada, co wyjaśniono w dalszej części tekstu, instrumentów prawnych, za pomocą których mogłaby wiążąco wpływać na działania krajowych organów nadzoru lub bezpośrednio instytucji finansowych. Z drugiej jednak strony organy nadzoru mikroostrożnościowego nie mogą efektywnie realizować swoich zadań i obowiązków oraz podejmować rozstrzygnięć bez współpracy z ERRS. Zasadą działania nowego europejskiego nadzoru finansowego jest bowiem równość między jego filarami oraz współpraca ESA z organami krajowego nadzoru finansowego z jednej strony, a z drugiej – między ERRS a ESA. Wydaje się, że nie można w odniesieniu do ESNF formułować twierdzenia, iż krajowe organy nadzoru finansowego stanowią ogniwa wykonawcze, co ma miejsce w przypadku narodowych banków centralnych państw strefy euro.¹⁵ Można jednak wskazać, że współpraca krajowych organów nadzoru finansowego z ESA powinna się wyrażać w realizacji wiążących decyzji ESA, a ponadto stosowaniu się do zaleceń i wytycznych, które nie mają charakteru wiążącego. Zauważyć trzeba, mimo pewnych wątpliwości i kontrowersji dotyczących charakteru prawnego wspomnianych wytycznych, że krajowe organy nadzoru finansowego pośrednio w swoich decyzjach obowiązane będą uwzględniać treści w nich zawarte. W ten sposób krajowe or-

¹⁵ Na ten temat w odniesieniu do ESBC zob.: R. Wierzba, *Europejski Bank Centralny*, Warszawa 2003, s. 41.

gany nadzoru finansowego stają się pośrednio wykonawcami woli ESA. Warto podkreślić, że adresowane do nich zalecenia, ostrzeżenia i wytyczne nie mają charakteru wiążącego, dlatego krajowe organy nadzoru finansowego nie są zobligowane do uwzględniania w swej działalności wskazanych aktów prawa UE. Wyjątek stanowią wiążące indywidualne decyzje ESA. Po otrzymaniu niewiążących aktów prawa UE krajowe organy nadzoru finansowego obowiązane są postępować względem ERRS zgodnie z przedstawionym dalej mechanizmem „działaj lub wyjaśnij”, a w odniesieniu do ESA muszą podać również powody odmowy stosowania się do zaleceń i wytycznych.

Inaczej sytuacja ta kształtuje się w przypadku rozwiązań normatywnych dotyczących kompetencji prawotwórczych ESBC. Narodowe banki centralne państw członkowskich strefy euro są zobowiązane do stosowania się do aktów prawnych uchwalanych przez EBC jako głównego decydenta Eurosystemu. Rozporządzenia i decyzje mają charakter wiążący dla uczestników Eurosystemu,¹⁶ podobnie jak wytyczne i instrukcje, które jako *systeminternes Binnenrecht* adresowane są do banków centralnych strefy euro.¹⁷ Niezależnie od wiążących aktów prawnych, EBC może również posługiwać się opiniami i zaleceniami.

Instrumenty prawnego oddziaływania europejskiego nadzoru finansowego a działalność normodawcza w ESBC

Instrumenty prawnego oddziaływania w ramach filaru makroostrożnościowego

Zasadniczym punktem rozważań podczas analizy koncepcji normatywnej określonej struktury prawnej jest działalność normodawcza organów wchodzących w skład tej struktury. Jej aktywność w tym zakresie ilustruje

¹⁶ Na temat kompetencji prawotwórczych EBC zob.: M. Selmayr, Ch. Zilioli, *The Law of European Central Bank*, Oxford-Portland 2001, passim G. Galahn, *Die Deutsche Bundesbank im Prozeß der Europäischen Währungsintegration*, Berlin – New York 1996, s. 262; R. Stadler, *Der rechtliche Handlungsspielraum des Europäischen Systems der Zentralbanken*, Baden-Baden 1996, s. 133 i nast.; H. Gronkiewicz-Waltz, *Europejska Unia Gospodarcza i Walutowa*, Warszawa 2009, s. 147 i nast.; A. Nowak-Far, *Unia Gospodarcza i Walutowa w Europie*, Warszawa 2001, s. 209 i nast.; R. Wierzbza, op.cit., s. 55 i nast.; Sz. Pawłowski, *Europejski Bank Centralny – wybrane zagadnienia*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. XVI, Gdańsk 2007, s. 711 i nast.; M. Fedorowicz, *Kompetencje prawotwórcze Europejskiego Banku Centralnego*, „Studia Europejskie” nr 4/2010.

¹⁷ S. Griller, B. Dutzler, *Kommentar zu Art. 110 EG-Vertrages w: Das Recht der Europäischen Union, Kommentar*, E. Grabitz, M. Hilf, (red.), Band II, München 2008, s. 1 wydania wymiennokartkowego.

prawdziwą siłę prawnego oddziaływania na inne podmioty prawa i określa w ten sposób jej znaczenie, w tym przypadku dla rynku finansowego w UE.

Europejska Rada Ryzyka Systemowego dla realizacji postawionych jej celów i zadań została wyposażona w instrumenty prawne, do których można zaliczyć zalecenia, ostrzeżenia oraz poufne ostrzeżenia. Akty te nie mają jednak charakteru wiążącego prawnie, a zatem można je zaliczyć do prawa miękkiego (tzw. *soft law*), którego siłę oddziaływania na adresatów, co wielokrotnie wskazywano w literaturze dotyczącej prawa europejskiego, można określić jako znaczącą.¹⁸

Zgodnie z art. 16 rozporządzenia o ERRS, może ona wydawać ostrzeżenia i, kiedy uzna to za konieczne, zalecenia w sprawie działań zaradczych o charakterze ogólnym albo szczegółowym, które będą kierowane do UE, państwa członkowskiego lub grupy państw, do ESA czy do krajowych organów nadzoru finansowego jednego lub kilku, czy również do Komisji Europejskiej w sprawach prawodawstwa unijnego. Różnica między zaleceniami a ostrzeżeniami polega na tym, że zalecenia wydawane są w sprawie działań zaradczych w odniesieniu do zidentyfikowanego ryzyka i w razie potrzeby podawane są do wiadomości publicznej, a także w sprawie inicjatyw ustawodawczych. Natomiast ostrzeżenia formułuje się w przypadku ujawnienia znaczącego ryzyka zagrażającego osiągnięciu stabilności finansowej w UE. One również mogą być w razie potrzeby podane do wiadomości publicznej. W sytuacji, w której ostrzeżenie lub zalecenie skierowane zostanie do co najmniej jednego organu nadzoru, o tym fakcie informowane będzie zainteresowane państwo członkowskie. Zalecenia, jak już wspomniano, stanowią niewiążące akty prawa, a ich adresaci nie mają obowiązku zachowania się w sposób w tych dokumentach określony. Ich obowiązkiem jest jednak udzielenie odpowiedzi na zalecenie w określonym terminie. Zgodnie z art. 16 ust. 3 rozporządzenia o ERRS, ostrzeżenia i zalecenia przekazywane są adresatom z poszanowaniem zasady bezwzględnej poufności, jednocześnie jednak przesyła się je także Radzie oraz Komisji, a jeśli kierowane są do co najmniej jednego krajowego organu nadzoru – również ESA.

Choć zalecenia i ostrzeżenia mają niewiążący charakter, w rozporządzeniu o ERRS (art. 17) przewiduje się mechanizm działań następczych

¹⁸ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2000, t. I, s. 522; A. Jurcewicz, *Rola „miękkiego prawa” w praktyce instytucjonalnej Wspólnoty Europejskiej*, w: *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, red. C. Mik, Toruń 1998, s. 111; W odniesieniu do prawa bankowego o miękkim prawie UE zob. zwłaszcza: R. Kaszubski, *Funkcjonalne źródła prawa bankowego publicznego*, Kraków 2006, *passim*.

w związku z jej zaleceniami. Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego powinna monitorować przestrzeganie wydanych przez siebie ostrzeżeń i zaleceń na podstawie sprawozdań przedstawianych przez adresatów, aby zapewnić skuteczną realizację tych instrumentów. Odbywa się to w ramach mechanizmu „działaj lub wyjaśnij”. Jego istota polega na tym, że w przypadku, gdy zalecenie zostało skierowane do KE, co najmniej jednego państwa członkowskiego, co najmniej jednego europejskiego organu nadzoru lub co najmniej jednego krajowego organu nadzoru, adresaci są zobowiązani poinformować ERRS i Radę o działaniach podjętych w odpowiedzi na zalecenia. Ponadto mają również obowiązek przedstawienia uzasadnienia w przypadku braku działania.

W sytuacji, w której ERRS ustali, że jej zalecenie nie zostało wykonane, a adresaci nie przedstawili przyczyny niepodjęcia działań, informuje o tym adresatów oraz Radę, a w stosownych przypadkach również ESA. Kolejnym instrumentem wymuszania realizacji zaleceń i ostrzeżeń uchwalanych przez ERRS jest możliwość ich podania do publicznej wiadomości, zgodnie z art. 18 rozporządzenia o ERRS. Regulacja ta pozwala na zwiększenie efektywności realizacji zaleceń i ostrzeżeń ERRS, gdyż w niektórych okolicznościach publiczne ich ujawnienie może przyczynić się do pełniejszego ich przestrzegania. Jeśli nastąpiło podanie zalecenia lub ostrzeżenia do publicznej wiadomości, istnieje również możliwość publicznego wyrażenia opinii i uwag na ich temat przez adresatów. Decyzja dotycząca podania zalecenia lub ostrzeżenia do publicznej wiadomości podejmowana jest przez Zarząd Główny ERRS.

Z kolei poufne ostrzeżenia stosowane są przez ERRS w sytuacji, gdy uzna ona, że wkrótce może wystąpić sytuacja nadzwyczajna. Akt taki kierowany jest do Rady, gdyż to ona uchwała decyzję skierowaną do ESA, w której stwierdza się wystąpienie sytuacji nadzwyczajnej (art. 3 ust. 2 lit. e) rozporządzenia o ERRS). Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego powinna kierować poufne zastrzeżenia do Rady zawsze wtedy, gdy wykryje ryzyko, które może poważnie zagrozić prawidłowemu funkcjonowaniu i integralności rynków finansowych lub stabilności całego systemu finansowego w Unii lub jego części. Wówczas powinna także skontaktować się z Radą i przedstawić ocenę sytuacji, która posłuży Radzie do przyjęcia decyzji w sprawie wystąpienia sytuacji nadzwyczajnej.

Warto podkreślić, że istotnym wnioskiem dotyczącym analizy kompetencji normodawczej ERRS jest ten związany ze zwiększeniem legitymacji dla ostrzeżeń oraz zaleceń. Mają być one bowiem stosowane zgodnie z zasadami bezwzględnej poufności oraz przekazywane również Radzie i Komisji, a także – w przypadku, gdy skierowane byłyby do co najmniej jednego krajowego organu nadzoru – ESA.

Instrumenty prawnego oddziaływania w ramach filaru mikroostrożnościowego na przykładzie Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego

Jak już wspomniano, ESA wyposażono w kompetencje normodawcze. Wszystkie organy europejskiego nadzoru finansowego są uprawnione do wydawania niewiążących i wiążących aktów. Do niewiążących instrumentów prawnych stosowanych przez ESA trzeba zaliczyć: zalecenia i, co do zasady, wytyczne oraz opinie. Natomiast jedynym środkiem władczego i wiążącego oddziaływania przez ESA na krajowe organy nadzoru finansowego, a czasami, w przypadkach ściśle określonych w rozporządzeniach o powołaniu poszczególnych ESA, również na instytucje finansowe, są indywidualne decyzje. Zwrot „co do zasady” ilustruje pewne wątpliwości i kontrowersje, które można formułować podczas analizy charakteru prawnego wytycznych uchwalanych przez ESA.¹⁹ Zalecenia i wytyczne przyjmowane będą w celu ustanowienia efektywnych i skutecznych praktyk nadzorczych w ramach ESNF oraz zapewnienia wspólnego, jednolitego i spójnego stosowania prawa UE. Akty te adresowane są do właściwych organów lub instytucji finansowych, które powinny dokładać wszelkich starań, aby stosować się do wytycznych i zaleceń. Jeżeli właściwy organ nie stosuje się do nich ani nie zamierza się do nich zastosować, powiadamia o tym EBA, podając uzasadnienie. Na przykład EBA publikuje informacje o tym, że dany organ nie stosuje się lub nie zamierza się zastosować do określonej wytycznej lub zalecenia. Europejski Urząd Nadzoru Bankowego może również, indywidualnie w każdym przypadku, podjąć decyzję o opublikowaniu przedstawionego przez właściwy organ uzasadnienia niezastosowania się do wytycznej czy zalecenia. Właściwy organ jest z wyprzedzeniem powiadamiany o takiej publikacji (art. 16 ust. 3 rozporządzenia o EBA). Europejskie urzędy nadzoru finansowego informują Parlament Europejski, Radę i Komisję o wydanych wytycznych i zaleceniach, wymieniają właściwe organy, które nie zastosowały się do nich, a także określają, jak zamierzają zagwarantować stosowanie się danego organu do zaleceń i wytycznych w przyszłości.

Organy nadzoru mikroostrożnościowego mogą również podejmować decyzje, które wiążą krajowe organy nadzoru finansowego i, w przypadkach określonych w aktach prawa UE, również bezpośrednio instytucje finansowe. Okoliczności stosowania decyzji są podobne dla wszystkich ESA: za-

¹⁹ M. Lehmann, C. Manger-Nestler, op.cit., s. 91; zob. też: M. Fedorowicz, *Kompetencje regulacyjne Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego w zakresie przeciwdziałania kryzysowi finansowemu w: Wyzwania regulacyjne wobec doświadczeń globalnego kryzysu finansowego*, red. naukowa J. Szambelańczyk, Warszawa 2011, s.109 i nast.

wsze wtedy, gdy krajowe organy nadzoru finansowego nie działają lub działają wadliwie, w sposób niewystarczający do zaobserwowanego zagrożenia, gdyż wykorzystują np. nieadekwatne środki nadzorcze. Jako przykład wskazać można kompetencje EBA do wydawania indywidualnych decyzji. Zgodnie z art. 17 rozporządzenia o Europejskim Urzędzie Nadzoru Bankowego, EBA jest upoważniony do przeprowadzania dochodzeń w sprawie domniemanego naruszenia lub niezastosowania prawa UE. Efektem może być skierowanie zalecenia do właściwego organu, określającego działania niezbędne do zapewnienia przestrzegania prawa UE. Następnie, jeśli organ, do którego skierowane zostało zalecenie, nie zapewnia przestrzegania unijnego prawa, KE może wydać formalną opinię, uwzględniającą zalecenie EBA i nakładającą na organ obowiązek podjęcia działań niezbędnych do przestrzegania prawa UE. W przypadku, gdy właściwy organ nie stosuje się do formalnej opinii i konieczne jest terminowe zarządzenie nieprzestrzeganiu przepisów, w celu utrzymania lub przywrócenia równych warunków konkurencji na rynku czy zapewnienia prawidłowego funkcjonowania systemu finansowego i jego stabilności, oraz gdy odpowiednie wymogi przewidziane w aktach dotyczących instytucji finansowych mają do tych instytucji bezpośrednie zastosowanie, EBA może podjąć decyzję indywidualną, skierowaną bezpośrednio do instytucji finansowej. Zobowiązuje w niej ową instytucję do podjęcia działań niezbędnych do wypełnienia jej obowiązków wynikających z prawa UE, w tym do zaprzestania określonych praktyk (art. 17 ust. 6 rozporządzenia o EBA).

Z kolei, zgodnie z art. 18 rozporządzenia o Europejskim Urzędzie Nadzoru Bankowego, w przypadku niekorzystnego rozwoju sytuacji, która może poważnie zagrozić prawidłowemu funkcjonowaniu rynków finansowych i ich integralności lub stabilności całego systemu finansowego w UE lub jego części, EBA aktywnie ułatwia i w razie potrzeby koordynuje wszelkie działania podejmowane przez odpowiednie krajowe organy nadzoru. Jeśli wydana zostanie decyzja stwierdzająca istnienie sytuacji nadzwyczajnej i potrzebne są skoordynowane działania organów krajowych w związku z niekorzystnym rozwojem wydarzeń, który może poważnie zagrozić prawidłowemu funkcjonowaniu rynków finansowych i ich integralności lub stabilności całego systemu finansowego w Unii lub jego części, EBA może podjąć indywidualne decyzje zobowiązujące właściwe organy do niezbędnych działań. Jeśli właściwy organ nie zastosuje się do tej decyzji, EBA może przyjąć skierowaną do instytucji finansowej decyzję indywidualną, zobowiązującą tę instytucję do podjęcia działań niezbędnych do wypełnienia jej obowiązków, w tym do zaprzestania określonych praktyk. Opisane kroki można wykonać, gdy wymogi, określone w aktach prawa UE, dotyczą bezpośrednio instytucji finansowej. Ponadto przepis art. 18. ust. 4 rozpo-

rzządzenia o EBA ma zastosowanie wyłącznie w sytuacjach, gdy właściwy organ nie przestrzega przepisów UE, o których mowa w art. 1 ust. 2 rozporządzenia o EBA, lub wadliwie je interpretuje oraz, gdy podjęcie środków zaradczych jest konieczne dla przywrócenia prawidłowego funkcjonowania rynków finansowych, ich integralności czy stabilności całego systemu finansowego w UE lub jego części (art. 18 ust. 4 rozporządzenia o EBA).

Prawo wiążącego decydowania EBA posiada również na podstawie art. 19 ust. 4 przytaczanego rozporządzenia. W przypadku powstania sporów między krajowymi organami nadzoru finansowego, w sytuacjach transgranicznych, gdy zawodzi postępowanie pojednawcze i właściwe organy nie stosują się do decyzji EBA, wówczas może on podjąć decyzję skierowaną bezpośrednio do instytucji finansowej, w której zobowiązuje ją do podjęcia działań niezbędnych do wypełnienia obowiązków wynikających z prawa UE. Jednak przed zastosowaniem decyzji wiążącej i kierowanej bezpośrednio i indywidualnie do instytucji finansowej, EBA będzie najpierw wydawał decyzje kierowane do krajowych organów nadzoru finansowego w celu rozstrzygnięcia sporu. Może to czynić, jeśli do zakończenia postępowania pojednawczego właściwe organy nie wypracują porozumienia.

We wszystkich wskazanych przypadkach wiążącego decydowania przez EBA uprawnienia KE związane z art. 258 TFUE pozostają nienaruszone, stanowiąc gwarancję przestrzegania analizowanych przepisów rozporządzenia o EBA.²⁰

W zakresie działalności normodawczej (regulacyjnej) ESA podkreślić trzeba również ich rolę w tworzeniu standardów technicznych. Wszystkie ESA przygotowują projekty regulacyjnych i wykonawczych norm technicznych, które podlegają następnie uchwaleniu przez KE, zgodnie z art. 290 i 291 TFUE. Jednak identyfikacja obszarów, w których normy te są niezbędne, należy do kompetencji ESA. Wskazane uprawnienie stanowi *novum* legislacyjne, a celem wyposażenia ESA w taką kompetencję jest potrzeba stworzenia spójnych w całej UE standardów technicznych. Opracowywanie projektów zharmonizowanych regulacyjnych norm technicznych w zakresie usług finansowych ma pomóc, przez stworzenie jednolitego zbioru przepisów, w zagwarantowaniu deponentom, inwestorom i konsumentom w całej Unii równych szans i odpowiedniej ochrony. Taka

²⁰ Zgodnie z art. 258 TFUE, jeśli KE uzna, że państwo członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciąży na mocy traktatów, wydaje uzasadnioną opinię w tym zakresie, po uprzednim umożliwieniu danemu państwu przedstawienia swych uwag. Jeśli państwo to nie zastosuje się do opinii w terminie określonym przez KE, może ona wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości UE.

działalność ESA niewątpliwie przyczynia się do stabilności i przewidywalności rynku finansowego w UE.

Działalność normodawcza ESBC

Zgodnie z art. 132 TFUE, w celu wykonania zadań powierzonych ESBC, zgodnie z TFUE i Statutem ESBC i EBC, Europejski Bank Centralny może uchylać rozporządzenia, decyzje, zalecenia i opinie. Rozporządzenia i decyzje są wiążące. Taki sam charakter mają wytyczne uchwalane przez Radę Zarządzającą na podstawie art. 12 ust. 1 Statutu ESBC i EBC oraz instrukcje podejmowane przez Zarząd EBC w oparciu o art. 12 ust. 1 tiret 2 Statutu ESBC i EBC. Są wiążące dla narodowych banków centralnych strefy euro, tworząc wewnętrzne prawo Eurosystemu, tzw. *systeminternes Binnenrecht*. Zalecenia i opinie nie mają charakteru wiążącego, ale oddziaływanie miękkiego prawa ESBC ciągle wzrasta. Warto zarazem podkreślić, że regulacje w TFUE dotyczące polityki pieniężnej zostały zróżnicowane w stosunku do państw będących w III etapie Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW) i wobec krajów objętych derogacją.²¹

Porównując instrumentarium prawne Eurosystemu do instrumentarium prawnego ESNF zauważyć trzeba, że w ramach Eurosystemu posługiwać się można głównie aktami o wiążącym charakterze. Realizację polityki pieniężnej w ramach ESBC wspomagają efektywniejsze i silniejsze, z punktu widzenia kryterium związania prawnego adresatów, narzędzia oddziaływania. Jest to uwarunkowane tym, że zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. c) TFUE, sprawy dotyczące polityki pieniężnej należą do wyłącznej kompetencji UE. To EBC wspólnie z ogniwami wykonawczymi, czyli NBC państw członkowskich strefy euro, jest wyłącznym decydem w zakresie polityki pieniężnej i walutowej UE. Z kolei sprawy dotyczące nadzoru nad rynkiem finansowym w UE nie należą do kompetencji UE, lecz pozostają nadal w gestii państw członkowskich.

Jak już wspomniano, w ramach nadzoru „makro” znaczącą rolę będzie pełnił EBC i narodowe banki centralne państw członkowskich. Nie oznacza to jednak zmian w ogólnej zasadzie pełnienia nadzoru przez państwo członkowskie. Zgodnie bowiem z art. 127 ust. 5 TFUE, ESBC przyczynia się do należytej realizacji polityk prowadzonych przez właściwe władze w odniesieniu do nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i do stabilności systemu finansowego. Wykonując te postanowienia, Rada może powierzyć EBC szczególne zadania dotyczące polityk w dziedzinie nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i innymi instytucjami fi-

²¹ Zob.: art. 139 TFUE.

nansowymi, z wyjątkiem instytucji ubezpieczeniowych (art. 127 ust. 6 TFUE).²² W przypadku ESNF państwa podjęły jednak decyzję o ujednoczeniu nadzoru, w pewnym zakresie i wyraźnie wskazanych sprawach, w celu osiągnięcia stabilności finansowej rynków w UE. Dlatego ESA wyposażone zostały przez europejskiego prawodawcę w obwarowane wieloma przesłankami wiążące instrumentarium prawne w postaci indywidualnych decyzji.

Analizując problematykę instrumentarium prawnego, służącego realizacji celów ESBC i zagadnienie prawnego oddziaływania przez organy ESNF, zauważyć można, że w odniesieniu do aktywności ESA otwarta pozostaje kwestia charakteru prawnego wydawanych przez ESA wytycznych. Wydaje się, że dopiero praktyka stosowania wytycznych pomoże przedstawicielom doktryny w jednoznacznym udzieleniu odpowiedzi na pytanie o ich wiążący lub niewiążący charakter.²³

Wybrane zasady działalności europejskiego nadzoru finansowego i funkcjonowania ESBC

Zasady regulujące funkcjonowanie organów europejskiego nadzoru finansowego wykazują również w niektórych elementach swoiste podobieństwo do zasad organizacyjnych ESBC.²⁴ Wniosek taki można sformułować na podstawie analizy zagadnień organizacyjno-prawnych dotyczących funkcjonowania ESBC oraz europejskiego nadzoru finansowego.²⁵

Organizacja ESNF opiera się na kilku zasadach istotnych dla jego prawidłowego funkcjonowania. Należy do nich zaliczyć zwłaszcza zasadę niezależności finansowej i administracyjnej. Jej istota wyraża się w tym, że zarówno ERRS, jak i ESA oraz organom wewnętrznym ESA zapewniono niezależność w prawidłowym wykonywaniu ich funkcji. By zachować pełną autonomię i niezależność, ESA posiadają własne budżety, na które składają

²² Realizacją tej normy traktatowej jest właśnie rozporządzenie Rady (UE) nr 1096/2010 z 17.11.2010 r. w sprawie powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań w zakresie funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (Dz. Urz. UE, L 331, 15.12.2010, s. 162).

²³ M. Lehmann, C. Manger-Nestler, op.cit., s. 91.

²⁴ Na temat zagadnień organizacyjno-prawnych ESBC zob.: J. Gliniecka, *Organizacyjno-prawne zagadnienia unijnej bankowości centralnej*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, tom XXIV, 2010, s. 245 i nast.

²⁵ Zob.: M. Fedorowicz, *Główne zasady organizacyjne nowego europejskiego nadzoru finansowego na przykładzie Europejskiej Rady Ryzyka Systemowego oraz Europejskiego Organu Nadzoru Bankowego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” nr 7/2011, s.2 i n.

się głównie obowiązkowe składki krajowych organów nadzoru i środki z budżetu ogólnego UE.²⁶ Także EBC cieszy się autonomią finansową, dysponuje bowiem własnymi funduszami. Wskazana autonomia finansowa EBC charakteryzowana jest również przez rozbudowane postanowienia dotyczące jego kapitału.²⁷ Prawdliwość funkcjonowania ESBC jest również badana pod kątem przestrzegania zasady niezależności instytucjonalnej, funkcjonalnej i personalnej (art. 130 TFUE w zw. z art. 7 Statutu ESBC i EBC). Zgodnie z przywołanymi postanowieniami, ani EBC, ani krajowy bank centralny, ani członek któregośkolwiek z ich organów decyzyjnych nie zwracają się o instrukcje ani ich nie przyjmują od instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii, rządów państw UE czy jakiegokolwiek innego organu. Instytucje, organy i jednostki organizacyjne UE oraz rządy państw unijnych zobowiązują się respektować tę zasadę i nie dążyć do wywierania wpływu na członków organów decyzyjnych EBC lub krajowych banków centralnych.

Obok zasady niezależności finansowej i administracyjnej, obowiązujące zarówno w stosunku do ESBC (w bardziej rozbudowanej wersji), jak i do ESNF, można również wskazać na zasadę ujednoczenia, która w odniesieniu do ESNF oznacza ujednoczenie standardów i praktyk nadzorczych według wspólnego europejskiego wzorca tworzonego przez organy ESNF we współpracy z Radą. Z kolei stosowana w działalności ESBC zasada jednolitości w znaczeniu opisowym stanowi o wspólnej i jednolicie stosowanej we wszystkich państwach strefy euro polityce pieniężnej. Jakkolwiek podobnie rozumiana w analizowanych systemach, wspomniana zasada jest jednak realizowana za pomocą odrębnych instrumentów prawnych. W ESBC spełnieniu zasady jednolitości służą rozporządzenia, decyzje, wytyczne i instrukcje, natomiast w ESNF – zalecenia, wytyczne oraz czasami i w przypadkach ściśle wskazanych w aktach prawnych UE – indywidualne decyzje.

Różne, choć o uzupełniające się wzajemnie, są także cele realizowane przez obydwa systemy. W przypadku ESBC jest to osiągnięcie stabilności cenowej, w przypadku ESNF – osiągnięcie stabilności i bezpieczeństwa finansowego w UE. Trzeba podkreślić, że realizacja tych celów ma działać stymulująco na rynek finansowy UE, zatem można stwierdzić, że cele te uzupełniają się wzajemnie z korzyścią dla bezpieczeństwa całego rynku finansowego w UE.

Kolejną zasadą, która może stanowić wspólny teoretyczny mianownik dla opisywanych systemów, jest zasada równości między filarami (instytu-

²⁶ Zob. np.: art. 62 rozporządzenia o EBA.

²⁷ Zob.: art. 28 i 29 Statutu ESBC i EBC.

cyjona zasada równowagi filarów). W ESBC wyróżnić można, jak już wspomniano, dwa ogniwa systemu, czyli EBC – jako głównego decydenta, oraz NBC państw UE. Prezesi NBC zasiadają w Radzie Zarządzającej EBC, organie podejmującym zasadnicze decyzje z zakresu polityki pieniężnej ESBC, które następnie realizowane są przez NBC. Podobna sytuacja występuje w ESNF, w którym można wyróżnić, jak powyżej podkreślono, dwa filary nadzorcze. W ramach nadzoru „makro” generowana jest informacja o istniejących ryzykach systemowych oraz uchwalane są wytyczne i zalecenia. Informacja o ryzyku występującym na rynku finansowym UE ma podstawowe znaczenie dla ESA, które m.in. na tej podstawie decyduje o konieczności wydania wytycznych, zaleceń czy indywidualnych decyzji. Z kolei w nadzorze „mikro” obecne są krajowe organy nadzoru finansowego, które wspomagają nadzór „makro” i „mikro” przy zbieraniu danych, realizują akty uchwalane przez ERRS i ESA. Natomiast jeśli akty unijnego nadzoru finansowego będą niezgodne z prawem, mogą się stać przedmiotem postępowania przed Komisją Odwoławczą, a w dalszym etapie – przed Trybunałem Sprawiedliwości UE. Równowaga między uczestnikami ESNF w zakresie zachowania kontroli sądowej nad działalnością ESA wydaje się zatem zachowana.²⁸ Na przykład, zgodnie z art. 60 rozporządzenia o EBA, osoba fizyczna lub prawna, w tym właściwe organy, może odwołać się od decyzji EBA o której mowa w art. 17, 18 i 19 (indywidualne decyzje), oraz od każdej innej decyzji wydanej przez EBA, która jest do niej skierowana, oraz od decyzji, która dotyczy jej bezpośrednio i indywidualnie, mimo że została przyjęta w postaci decyzji skierowanej do innej osoby.

W odniesieniu do ESBC warto przypomnieć, że – zgodnie z art. 35 ust. 6 Statutu ESBC i EBC – Trybunał Sprawiedliwości UE jest właściwy do orzekania w każdym sporze związanym z wypełnianiem przez krajowe banki centralne zobowiązań określonych w traktatach i Statucie ESBC i EBC. Jeżeli EBC uznaje, że krajowy bank centralny uchybił jednemu z zobowiązań, wydaje uzasadnioną opinię w tym zakresie, po uprzednim umożliwieniu bankowi przedstawienia swych uwag. Jeśli krajowy bank centralny nie zastosuje się do opinii w terminie określonym przez EBC, ten ostatni może wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości UE. Ponadto Trybunał Sprawiedliwości UE może kontrolować działania i zaniechania EBC bądź je interpretować w sprawach i na warunkach określonych traktatami. W szczególności można przybliżyć, że zgodnie z art. 271 lit. d), TS jest właściwy do

²⁸ Swoisty problem stanowić mogą jednak w przyszłości wytyczne ESA. Ich sporny w doktrynie charakter prawny wywołuje potrzebę dyskusji, która powinna skupiać się na materialnoprawnej analizie tego aktu. Na ten temat zob.: M. Lehmann, C. Manger-Nestler, *op.cit.*, s. 91.

orzekania w sporach dotyczących wykonywania przez krajowe banki centralne zobowiązań wynikających z traktatów i Statutu ESBC i EBC. W tym zakresie Rada Prezesów EBC dysponuje w stosunku do krajowych banków centralnych uprawnieniami przyznanymi Komisji wobec państw członkowskich przez art. 258 TFUE. Jeśli TS stwierdza, że krajowy bank centralny uchybił jednemu ze zobowiązań, które na nim ciąży na mocy traktatów, bank ten jest zobowiązany podjąć środki, które zapewnią wykonanie wyroku Trybunału Sprawiedliwości.

Obok zasady niezależności w ujęciu administracyjnym i finansowym obowiązującej w ESNF wskazać należy również na zasadę ujednoczenia nadzoru oraz równowagi i współpracy między filarem „makro” i „mikro” z jednej strony, z drugiej natomiast – zasadę współpracy ESA między sobą oraz z krajowymi organami nadzoru finansowego jako członami ESNF. Zasada ta przejawia się zwłaszcza w nałożonym na organy nadzoru finansowego obowiązku przekazywania informacji istotnych dla wykonywanych funkcji i zadań oraz w wyposażeniu tych organów w instrumenty prawnego oddziaływania. Zgodnie z art. 15 ust. 2 rozporządzenia o ERRS, ESA, ESBC, Komisja, krajowe organy nadzoru i krajowe organy statystyczne współpracują ściśle z ERRS i dostarczają jej wszelkich informacji koniecznych do realizacji zadań. Z kolei zasada ujednoczenia nadzoru rozumiana być może jako tworzenie wspólnych standardów i praktyk nadzorczych w drodze tworzenia przez ESA projektów standardów technicznych.

Uwagi końcowe

Koncepcje normatywne europejskiego nadzoru finansowego i ESBC zostały zbudowane z podobnych elementów. Mimo że różne są ich cele cząstkowe, można zauważyć, że mają wspólną misję, która polega na tym, że jeśli ESBC przyświeca cel osiągnięcia stabilności cenowej w UE, to ESNF dba, aby realizowany był cel stabilności finansowej i bezpieczeństwo działań na unijnym rynku finansowym. Cele te zatem warunkują i uzupełniają się wzajemnie. Obydwie analizowane struktury wykazują podobieństwo, gdyż osiągnięcie stabilności działań na rynku finansowym jest wartością naczelną, w przypadku ESBC chodzi o stabilność cenową, a w odniesieniu do ESNF – o stabilność finansową, bezpieczeństwo finansowe i przeciwdziałanie kryzysom finansowym. Nie bez znaczenia jest w związku z tym koncepcja prawna, którą posługuje się prawodawca europejski dla osiągnięcia tych założeń. Dla opisu zależności, sposobu działania oraz nade wszystko osiągnięcia celów ESNF prawodawca europejski posługuje się sprawdzonym sposobem regulacji, tworząc koncepcję normatywną, której

elementy konstrukcyjne, wskazane w opracowaniu, są zbliżone do ujęcia normatywnego ESBC. I w tym kontekście można formułować twierdzenia, w zakresie wskazanym w opracowaniu, o podobieństwie niektórych elementów konstrukcji prawnych europejskich ram nadzoru finansowego i ESBC, użytych przez prawodawcę europejskiego.

Obydwie analizowane struktury charakteryzuje budowa filarowa, w którą zaangażowane są krajowe struktury nadzorcze: krajowe organy nadzoru finansowego w ramach ESNF i NBC w ramach ESBC. Jeśli chodzi o kompetencje normodawcze, realizowane przez ESBC, trzeba zauważyć, że pełną jednolitość prowadzenia polityki pieniężnej zapewniono w państwach strefy euro.²⁹ W celu wdrożenia spójnej i jednolitej polityki pieniężnej EBC może posługiwać się wiążącymi instrumentami prawnymi. W odniesieniu do ESNF wolą prawodawcy europejskiego jest ujednoczenie praktyk nadzorczych i zwiększenie transparentności działań podejmowanych na rynku finansowym UE. Podstawowym instrumentem działań są tutaj zalecenia i wytyczne, a dopiero w przypadku naruszenia prawa UE, działań podejmowanych w sytuacjach nadzwyczajnych oraz sporów w sytuacjach transgranicznych, ESA wydają wiążące indywidualne decyzje adresowane do instytucji finansowych.

W stosunku do instytucji finansowych ESA mogą wiążąco decydować tylko wtedy, gdy zawodzi krajowy nadzór finansowy, gdyż co do zasady nadzór pełnią krajowe organy. Utworzony system ESNF w jego normatywnej konstrukcji można określić jako wielopłaszczyznowy (*multilevel*) europejski nadzór finansowy w UE.³⁰

Po dokonaniu analiz koncepcji normatywnych ESNF i ESBC można zauważyć wykształcenie się na rynku finansowym UE dwóch, instytucjonalnie niezależnych od siebie mechanizmów, które wykorzystują w swej konstrukcji podobną koncepcję normatywną. Z jednej strony stworzony został mechanizm zapewniający stabilność finansową na rynku UE (ESNF), a z drugiej mechanizm zabezpieczający stabilne ceny w UE (ESBC). Mechanizmy te są od siebie niezależne, rozdzielone strukturalnie, finansowo i organizacyjnie, ale dla osiągnięcia założonych celów uzupełniają się wzajemnie i posiadają funkcję chroniącą i stymulującą rynek finansowy w UE.³¹ Można zatem stwierdzić, że podobieństwo elementów koncepcji normatywnych stosowanych przez europejskiego prawodawcę do budowy ESBC, a następnie ESNF, nie jest przypadkowe. Wydaje się, że prawodawca europejski ko-

²⁹ Zob.: art. 136 TFUE w zw. z art. 139 ust. 2 lit e) TFUE.

³⁰ Por. M. Lehmann, C. Manger-Nestler, *op.cit.*, s. 91.

³¹ Wyjątek stanowi tutaj analizowana powyżej aktywność EBC i jego organów w ramach ERRS.

rzysta ze sprawdzonych mechanizmów prawnych. Ponadto stwierdzone podobieństwa i analogie rozwiązań porównywanych koncepcji normatywnych nie dotyczą wyłącznie formalnoprawnych elementów analizowanych struktur, ale wykazują również podobieństwa materialnoprawne. Nowa europejska architektura nadzoru finansowego nie będzie bowiem efektywna w sytuacji, w której cel stabilności finansowej nie zostanie zsynchronizowany z celem stabilności cenowej. Wydaje się, że wskazana synchronizacja dokonywać się będzie w ERRS, w której priorytetowe znaczenie nadano właśnie EBC i narodowym bankom centralnym.

Porównanie koncepcji normatywnych ESNF oraz ESBC miało również na celu wykazanie odrębności formalno-instytucjonalnej i organizacyjnej powołanych struktur. Jeśli koncepcja normatywna ESBC wspiera raczej centralizacyjne tendencje w zakresie polityki pieniężnej w Eurosystemie w kontekście ośrodka podejmowania decyzji, to w przypadku ESNF wskazać można, że wdrożenie standardów nadzorczych, wytycznych i zaleceń organów nadzoru finansowego pozostawione jest państwu członkowskiemu. Aktywność państwa członkowskiego w tym aspekcie jest jednak wymuszona zarówno procedurą „działaj i wyjaśnij”, jak i możliwością zastosowania decyzji indywidualnej, kierowanej w przypadkach określonych w rozporządzeniach bezpośrednio do instytucji finansowych.

Na zakończenie trzeba również zaznaczyć, że odmienne wydaje się jednak uzasadnienie dla uregulowania przez prawodawcę europejskiego spraw z zakresu polityki pieniężnej i odrębne dla unormowania materii ESNF. Sprawy dotyczące wspólnej polityki pieniężnej należą do wyłącznych kompetencji UE i unormowane zostały w pierwotnym prawie Unii. Z kolei zagadnienia dotyczące nadzoru finansowego tradycyjnie przynależą do kompetencji państw członkowskich. Za przyjęciem tej regulacji przemawiała zwłaszcza obawa przed wystąpieniem kolejnego kryzysu finansowego i chęć integrowania systemów nadzorczych według wzorca zawartego w prawie UE. Legitymacja dla wprowadzanych rozwiązań była zatem niejako wymuszona sytuacją gospodarczo-finansową w UE.

Abstract

The comparison between the legal concepts of the New European Financial Supervision and the European System of Central Banks – selected problems

This article discusses the legal solutions and legal construction of the new European Financial Supervision, which create the European System of Financial Supervisors (ESFS), consisting of three European Supervisory Authorities – European Banking Authority, European Securities and Markets Authority, and European Insurance and Occupational Pensions Authority. The principal aim of this publication is to compare legal construction of the new European Financial Supervision with legal concept of the European System of Central Banks. The outline of the essay is as follows. Section 2 analyses and compares with the ESCB legal organizational structure of the macro-prudential and micro-prudential new European Financial Supervision. Section 3 describes legal instruments of the authorities of the integrated European Supervision which can be used to achieve financial stability within the European Union. This part of the essay also deals with legal instruments of the ESCB, which ensure the unified European monetary policy within the Euro Zone. Section 4 describes key principles behind functioning of the European Financial Supervision and the ESCB. Finally, section 5 of this essay contains conclusions about similarities and differences of legal concept and construction of the European Financial Supervision and the ESCB.