

Tomasz Nieborak

Doktor hab., Katedra Prawa Finansowego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza

Europejski zintegrowany nadzór finansowy – aspekty instytucjonalno-prawne

1. Wprowadzenie

Od kilku lat w Unii Europejskiej realizowany jest program budowy jej jednolitego rynku finansowego, funkcjonującego dotychczas w oparciu o zasady wypracowane jeszcze w latach 80. XX w., które początkowo odnoszone do rynku wewnętrznego z czasem zostały recypowane na potrzeby sektora finansowego. Mowa w tym miejscu przykładowo o zasadzie wzajemnego uznania, jednolitego paszportu europejskiego, nadzoru państwa macierzystego oraz związanej z nimi regule harmonizacji minimalnej. Ich opracowanie miało na celu doprowadzić do zniesienia barier pomiędzy poszczególnymi rynkami i skutkować ich ujednoczeniem oraz wykorzystaniem korzyści z tego płynących. Niemniej jednak, jak się miało okazać, ich praktyczne wykorzystanie przyczyniło się także do powstania nowych zagrożeń, wynikających przede wszystkim ze swobody prowadzenia działalności na rynkach finansowych i związanej z nią swobody transferu kapitałów oraz płatności. One z kolei skutkowały niebezpieczeństwem braku faktycznego nadzoru nad sektorem finansowym, działającym w skali paneuropejskiej.

2. Europejski nadzór finansowy – dyskusja

Doświadczenia ostatnich miesięcy związane z kryzysem na rynku kredytów hipotecznych, którego skutki odczuły także największe europejskie instytucje kredytowe, ukazały słabość obecnych rozwiązań w zakresie nadzoru nad sekto-

rem finansowym. Stały się one także przyczynkiem do dyskusji na temat jego reformy. Należy w tym miejscu przypomnieć, iż sam projekt był już przedmiotem licznych debat zarówno przedstawicieli nauki, jak i praktyki, którzy zgłaszali rozmaite koncepcje w zakresie możliwej konstrukcji nadzoru paneuropejskiego. Jednak dopiero w 2007 r. politycy zmuszeni zostali do zainteresowania się tym problemem i wdrożeniem ich w życie. Francuska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej w roku 2008 za jedno ze swych zadań uznała powołanie Komitetu Mędrców (lub innego zbliżonego podmiotu eksperckiego), którego zadaniem miałyby być opracowanie propozycji reform europejskiego systemu nadzoru finansowego. Stanowiąc one miały podłoże dla dalszych prac nad stworzeniem Europejskiego Systemu Nadzorców Finansowych (ang. *European System of Financial Supervisors*). Przesłanką dla jego powstania było przekonanie, iż mimo postępującej integracji europejskiego rynku finansowego, nie nadąża za nią integracja nadzoru nad nim. Sytuacja ta, jak się uważa, była o tyle niepokojąca, iż jak miało to miejsce w przypadku kryzysu, jeden rodzaj aktywów potrafił zagrozić stabilności całego systemu finansowego Europy, w sytuacji, gdy działania „ratunkowe” musiały być podejmowane na szczeblu krajowym¹.

Ze względu na powyższe zaczęto poszukiwać „najlepszej” z możliwych koncepcji zintegrowanego nadzoru nad europejskim rynkiem finansowym. Koncepcja, która jednak w swej naturze nie jest tak jednoznaczna, jak by się to mogło wydawać, przyjmować może rozmaite formy: od nadzoru sektorowego do nadzoru uniwersalnego poprzez ich formy pośrednie. Pytania towarzyszące tym kwestiom dotyczyły także zakresu integracji nadzoru europejskiego, jej przesłanek, a także struktury instytucjonalnej. Oczywiście jest, iż proces tworzenia jednorodnego systemu nadzoru spotkać musiał się ze sprzeciwem poszczególnych krajów członkowskich, które, w zależności od posiadanych systemów bankowych, optują za najlepszymi dla nich rozwiązaniami. Dlatego też, podobnie jak w przypadku jednolitej waluty europejskiej, podjęta musiała zostać decyzja poli-

¹ K. Lannoo, *It's high time to create a truly European System of Financial Supervisors*, CEPS Commentary, 26 czerwca 2008 r., s. 1-2.

tyczna wyrażająca chęć przeprowadzenia reform i harmonizacji w tym względzie². Jej podjęcie przyspieszył z całą pewnością kryzys roku 2007. Poprzedzone jednak zostało dyskusją, która swymi korzeniami sięga około 10 lat wstecz i dotyczy kilku wątków. Do najważniejszych z nich zaliczyć należy kwestie zakresu integracji nadzoru oraz jego struktury instytucjonalnej.

Warto w tym miejscu wspomnieć także o pojęciu „harmonizacji”, która towarzyszyć ma omawianemu procesowi. W literaturze przedmiotu spotkać można się z opinią, iż harmonizacja nadzoru bankowego (finansowego) postrzegana jest z reguły jedynie przez pryzmat zmian regulacyjnych (harmonizacja *sensu stricto*). Natomiast, jak słusznie twierdzi M. Iwanicz-Drozdowska, analizowana ona powinna być w szerszym aspekcie jako harmonizacja *sensu largo*, będąca rozbudowanym procesem, w którego ramach wyróżnić należy: harmonizację regulacyjną – odnoszącą się do stworzenia jednolitych zasad kreowania instytucji kredytowych i regulacji ostrożnościowych; harmonizację instytucjonalną – dotyczącą ujednoczenia formy instytucjonalnej nadzoru; harmonizację analityczną – związaną z unifikacją sposobów oceny banków w celu podejmowania odpowiednich działań w sposób przejrzysty i jednoznaczny; oraz harmonizację informacyjną – tak istotną dla ujednoczonego sposobu informowania między innymi uczestników rynku o kondycji sektora bankowego³. Co istotne, wszystkie z tych elementów zauważalne są w obecnie realizowanej koncepcji europejskiego nadzoru finansowego.

Kolejnym elementem odnoszonym do koncepcji europejskiego nadzoru finansowego jest określenie jego instytucjonalnej struktury na szczeblu Unii Europejskiej, a tym samym dokonanie wyboru między nadzorem sektorowym, tzw. nadzorem solo (obejmującym swym zakresem przykładowo rynek banko-

² M. Moran, *Politics, Banks, and Financial Market Governance in the Euro-Zone*, (w:) K. Dyson (red.), *European States and Euro*, Oxford University Press, Oxford 2002, s. 257-277.

³ M. Iwanicz-Drozdowska, *Zmiany w regulacjach ostrożnościowych a harmonizacja nadzoru bankowego w Unii Europejskiej*, (w:) R. Wierzbą, M. Iwanicz-Drozdowska, B. Lepczyński (red.), *Nowa Umowa Kapitałowa Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego – konsekwencje dla gospodarki i sektora bankowego w Polsce*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2004, s. 145-158.

wy, kapitałowy i ubezpieczeniowy), a nadzorem uniwersalnym⁴, charakteryzującym się istnieniem jednego podmiotu nadzorującego wszystkie najistotniejsze sektory rynku finansowego⁵. W chwili obecnej w poszczególnych krajach Unii Europejskiej istnieją oba rodzaje systemów nadzoru finansowego, a tendencją widoczną w ostatnich latach było przechodzenie od nadzoru sektorowego w stronę nadzoru uniwersalnego, zintegrowanego, a także wyodrębnianie nadzoru ze struktur banku centralnego⁶. Zaznaczyć należy w tym miejscu, iż w dobie kryzysu finansowego proces ten uległ jednak spowolnieniu, a w niektórych przypadkach wręcz odwróceniu⁷. Przyczyn takiego stanu rzeczy upatrywać należy z jednej strony w braku właściwej reakcji ze strony zintegrowanych nadzorów na przyczyny kryzysu, a z drugiej – w znaczeniu banków centralnych, bez których niemożliwe było przywrócenie stabilności na rynku.

Dlatego też, projektując nowe zasady funkcjonowania nadzoru nad rynkiem finansowym w Unii Europejskiej, wykorzystano elementy nadzoru wykonywanego zarówno przez specjalne powołane w tym celu instytucje, jak i przez bank centralny. Projektowana reforma ma więc polegać na centralizacji organizacyjnej nadzoru czy też ujednoczeniu regulacji nadzorczych przy jednoczesnej ściślejszej współpracy

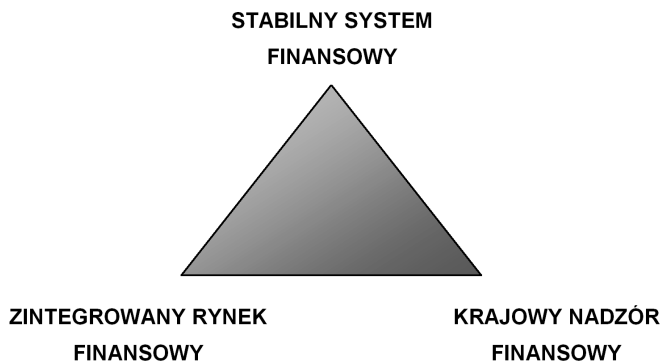
⁴ T. Nieborak, *Nowe podejście do kwestii nadzoru finansowego*, Prawo Bankowe 2006, nr 5, s. 21-36.

⁵ D. Masciandaro, A. Porta, *Single Authority in Financial Markets Supervision: Lessons for EU Enlargement*, (w:) D. Masciandaro (red.), *Financial Intermediation in the New Europe*, Edward Elgar, Cheltenham 2004, s. 284-312. W literaturze przedmiotu wymieniana jest jeszcze jedna forma nadzoru, tzw. mieszanego (solo plus), obejmującego swym zakresem więcej niż jeden sektor rynku finansowego z wyłączeniem jednak sektora ubezpieczeniowego. Więcej na ten temat (w:) M. Iwanicz-Drozdowska, *Nadzór nad działalnością bankową w Unii Europejskiej*, (w:) L. Pawłowicz (red.), op. cit., s. 106; Zob. także K.K. Mwenda, *Legal Aspects of Financial Services Regulation and the Concept of a Unified Regulator*, The World Bank, Washington 2006, s. 37-41.

⁶ A.M. Jurkowska, *Nowa architektura sieci bezpieczeństwa jednolitego rynku finansowego Unii Europejskiej*, (w:) J. Węclawski (red.), *Bankowość*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2006, s. 125-126; A. Jurkowska-Zeidler, *Instytucjonalne zmiany w strukturze nadzoru nad rynkiem finansowym a stabilność i bezpieczeństwo systemu bankowego*, (w:) P. Karpuś, J. Węclawski (red.), *Problemy rozwoju rynku finansowego w aspekcie wzrostu gospodarczego*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2007, s. 99-100.

⁷ Zob. Instytucjonalna organizacja nadzoru finansowego w krajach Unii Europejskiej, Narodowy Bank Polski, listopad 2009.

nadzorczych organów krajowych i banków centralnych oraz Europejskiego Banku Centralnego⁸. Centralizacja jest niezbędna chociażby ze względu na istnienie podmiotów działających tak w wymiarze transgranicznym, jak i transsektorowym. Przyjmuje się przy tym opcję centralizacji sektorowej i istnienie kilku paneuropejskich nadzorców sektorowych⁹. Argumentem za tym rozwiązaniem jest, jak się uważa, troska o wzrost stabilności systemu finansowego Unii Europejskiej i konieczność koordynacji działań nadzorczych. Pamiętać bowiem należy, iż choć z reguły nadzór koncentruje się na pojedynczym podmiocie, nadzorowanym przez organ nadzoru państwa macierzystego, to jednak podmiot ten działa w ramach bardziej rozbudowanych struktur¹⁰, których koordynacja nie jest zadaniem łatwym. W praktyce może bowiem dojść do sytuacji, w której uwzględnić trzeba będzie, trudne do połączenia ze sobą w warunkach decentralizacji nadzoru, cele. W doktrynie są one określane poprzez tzw. problem trylematu (zob. rys. 1), polegający na niekompatybilności celów, które mają zostać osiągnięte w sytuacji istnienia silnego pierwiastka narodowego w konstrukcji nowej architektury nadzoru nad rynkiem finansowym.



Rys. 1 Problem trylematu

Źródło: D. Schoenmaker, S. Oosterloo, Cross-Border Issues in European Financial Supervision, Bank of Finland Conference, The Structure of Financial Regulation, Helsinki 2004, s. 2.

⁸ L. Pawłowicz, *Nowa architektura nadzoru bankowego na jednolitym rynku finansowym*, (w:) L. Pawłowicz (red.), op. cit., s. 70-71.

⁹ R.M. Lastra, *The governance structure for financial regulation and supervision in Europe*, (w:) *Columbia Journal of European Law*, Vol. 10, Issue 1, Fall 2003, s. 49 i n.

¹⁰ D. Ware, *Basic Principles of Banking Supervision*, w: *Handbooks in Central Banking* no. 7, Centre for Central Banking Studies, Bank of England, 1996, s. 7.

Odnosi się to w szczególności do zasygnalizowanej sytuacji paneuropejskiego kryzysu finansowego, którego zarzewiem mogą być problemy jednej z funkcjonujących w Europie instytucji kredytowych (z reguły konglomeratu finansowego), charakteryzującej się licznymi powiązaniem kapitałowymi i organizacyjnymi. W konsekwencji pojawić może się co najmniej kilka istotnych problemów, które ze względu na stabilność całego systemu będą musiały być rozwiązane najszybciej jak to możliwe. Wśród nich znajdzie się kwestia koordynacji działań, określenia centrum decyzyjnego, podziału kosztów (zwłaszcza społecznych), gwarancji depozytów etc. Wymienione z elementów omawiane są w ramach innej z koncepcji, towarzyszącej kreowaniu unijnych struktur nadzoru finansowego, jaką jest Sieć Bezpieczeństwa Finansowego.

3. Europejski nadzór finansowy – koncepcja

W gremiach politycznych zjednoczonej Europy chęć powołania europejskich struktur nadzoru nad rynkiem finansowym widoczna była już od co najmniej kilku lat. Jednak wydarzenia ostatnich miesięcy skłoniły polityków do podjęcia kluczowych decyzji w tym względzie. Z perspektywy czasu ich źródła upatrywać można w sporządzonym już w roku 2001 Raporcie Lamfalussy'ego, w którym zaproponowano reformę systemu stanowienia przepisów prawa, dotyczących unijnego rynku finansowego, oraz powołanie nowych struktur regulacyjno-organizacyjnych w tym procesie. Z punktu widzenia omawianej tematyki szczególną uwagę zwrócić należy na tzw. Komitety Poziomu 3., skupiające podmioty regulacyjne krajów członkowskich. Przykładem tego rodzaju komitetu jest Komitet Europejskich Organów Nadzoru Bankowego, utworzony przez przedstawicieli organów nadzoru z krajów członkowskich. Analogiczne podmioty stworzone zostały dla rynku kapitałowego oraz ubezpieczeniowego. Sama reforma, choć słuszna, poddawana była następnie licznym analizom, a niejednokrotnie i krytyce. Dużo uwagi poświęcano w nich wspomnianym Komitetom Poziomu 3., które stanowić miały platformę koordynacji działań i regulacji w zakresie nadzoru po-

między organami nadzoru z poszczególnych państw członkowskich. Jednakże, aby koordynacja ta okazała się skuteczna, konieczne było wyposażenie Komitetów w prawnie wiążące środki ich działań, a także odpowiednie źródła finansowania. Co należy podkreślić, powyższe wskazania do roku 2007 były przede wszystkim postulatami, które jednak ze względu na brak woli politycznej nie były w praktyce realizowane. Dopiero kryzys finansowy spowodował, iż zaczęto im się przyglądać bliżej.

W 2008 r. powołano do życia Grupę pod przewodnictwem J. de Larosière`a, którą Komisja Europejska wyposażyla w mandat do opracowania propozycji w zakresie reformy europejskich regulacji finansowych oraz nadzoru nad unijnym rynkiem finansowym. W wyniku prac tejże Grupy powstał obszerny Raport¹¹, opublikowany w dniu 25 lutego 2009 r., którego rekomendacje zaprezentowane zostały przez Komisję na spotkaniu Rady Europejskiej w marcu 2009 r.

Wspomniany Raport obejmował następujące kwestie: 1. Przyczyny kryzysu finansowego; 2. Propozycje reform w zakresie polityki i regulacji dotyczących unijnego rynku finansowego; 3. Naprawę nadzoru w Unii Europejskiej, oraz 4. Propozycje reform w skali globalnej. Szczególnie interesujące ze względu na analizowaną materię są wnioski dotyczące konieczności ustanowienia silniejszego, skoordynowanego nadzoru, zarówno makroostrożnościowego, jak i mikroostrożnościowego, który miałby być tworzony na podstawie istniejących struktur między innymi Europejskiego Systemu Banków Centralnych, a także Komitetów Poziomu 3. Nadzór makroostrożnościowy ma mieć na celu ograniczenie zaburzeń w systemie finansowym jako całości, podczas gdy mikroostrożnościowy ma skupiać swą uwagę na poszczególnych instytucjach finansowych.

Grupa Larosière`a zaproponowała powołanie dwóch podmiotów:

1. Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego – która zastąpić miałyby obecnie funkcjonujący Komitet Nadzoru Bankowego i odpowia-

¹¹ The high-level group on financial supervision in the EU, Brussel, 25 February 2009, dostępny na: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf [data cytowania 10 czerwca 2010].

dać za nadzór makroostrożnościowy. Działałaby pod auspicjami i przy logistycznym wsparciu ze strony Europejskiego Banku Centralnego, a przewodnictwo w tejże Radzie powierzone ma zostać Prezesowi tego banku. Do jej zadań włączono problematykę dotyczącą stabilności finansowej, a także wprowadzenia skutecznego systemu ostrzegania przed ryzykiem poprzez wydawanie, przykładowo, makroostrożnościowych ostrzeżeń.

2. Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego – który miałby tworzyć zintegrowaną sieć europejskich organów nadzoru finansowego; strukturę w znacznym stopniu zdecentralizowaną, zgodną z zasadami proporcjonalności i pomocniczości przewidzianymi w unijnym prawie pierwotnym. Funkcjonowanie tego rodzaju podmiotu miało, zdaniem twórców Raportu, polegać na zachowaniu w dalszym ciągu krajowych organów nadzoru, których działania jednak koordynowane byłyby w ramach nowych unijnych organów nadzorczych, które zastąpiłyby dotychczasowe Komitety Poziomu 3. Nadzór nad instytucjami transgranicznymi miałby zostać przejęty przez nowo utworzone kolegia nadzorcze.

Wprowadzenie przytoczonych rozwiązań zaplanowano na lata 2010-2012. Jednak sytuacja polityczno-gospodarcza skłoniła Komisję Europejską do zintensyfikowania swych prac. Już w dniu 27 maja 2009 r. zaprezentowała ona w swym komunikacie, wykorzystując propozycje Grupy Larosière`a, projekt nowego systemu nadzoru nad rynkiem finansowym z jednoczesnym określeniem działań na najbliższe miesiące¹².

W dokumencie tym zaproponowano udoskonalenie europejskich ram nadzoru finansowego poprzez stworzenie dwóch jego filarów:

1. Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, mającej monitorować oraz oceniać potencjalne zagrożenia dla stabilności finansowej oraz wydawać ostrzeżenia w sprawie potencjalnych zagrożeń dla stabilności

¹² Komunikat Komisji z dnia 27 maja 2009 r., Europejski nadzór finansowy, KOM(2009) 252 wersja ostateczna, SEK(2009) 715, SEK(2009) 716.

systemu finansowego. Główną rolę odgrywać mają w niej banki centralne krajów członkowskich, tworzące swego rodzaju strukturę nadzoru makroostrożnościowego, o której była mowa powyżej.

2. Europejskiego Systemu Organów Nadzoru Finansowego (dalej: ESONF) – składającego się z sieci krajowych organów nadzoru finansowego współpracujących z nowymi europejskimi organami nadzoru. System ten ma stanowić formę nadzoru mikroostrożnościowego, w którego ramach uwaga nadzorców skupiona zostanie na poszczególnych podmiotach finansowych. Jednocześnie na poziomie europejskim stworzone mają być trzy nowe organy, posiadające osobowość prawną, powstałe na bazie istniejących już Komitetów Poziomu 3. Mają to być: Europejski Organ Nadzoru Bankowego, Europejski Organ Nadzoru Ubezpieczeniowego oraz Europejski Organ Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych. Co ważne, podmioty te mają przejąć wszystkie dotychczasowe kompetencje Komitetów Poziomu 3., ale także zostać wyposażone w prawnie umocowane kompetencje i uczestniczyć w opracowywaniu jednolitych zbiorów zharmonizowanych przepisów. Przedstawiciele nowych organów i Komisji tworzyć mają Komitet Zarządzający. Nadzór bieżący ma się skupiać na poziomie krajowym, a w przypadku instytucji transgranicznych ma być on wykonywany na forum tzw. kolegiów organów nadzorczych, o których mowa w art. 131a Dyrektywy 2006/48¹³. Do europejskich organów nadzoru ma należeć także nadzór, obejmujący między innymi: obowiązek wydawania zezwoleń, nadzór nad określonymi podmiotami o zasięgu paneuropejskim, takimi jak agencje ratingowe oraz unijne izby rozliczeniowe partnerów centralnych. W odniesieniu do nich organy europejskie miałyby prawo prowadzić dochodzenia, podejmować decyzje nadzorcze, a także przeprowadzać inspekcje na miejscu.

¹³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2006/48/WE z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe, OJ L nr 177 z 30 czerwca 2006 r.

Elementem koniecznym reformy ma być istnienie oraz współpraca obydwóch filarów, gdyż bez niej niemożliwe będzie osiągnięcie efektu synergii. Należy w tym miejscu wskazać na podstawę prawną tego rodzaju rozwiązań. W dokumentach unijnych wskazuje się na art. 95 Traktatu (obecnie art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁴), normujący przyjmowanie środków dotyczących zbliżenia prawodawstwa w celu ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego.

Z całą pewnością podejmowane działania mają na celu wzmocnienie integracji rynku wewnętrznego. Postęp tego procesu niemożliwy bowiem będzie bez zapewnienia mu stabilności tak w skali makro-, jak i mikroekonomicznej. Należy także podkreślić, iż w odróżnieniu od propozycji Grupy Larosière`a, proponowane rozwiązania opierają się na omówionej wcześniej koncepcji decentralizacji, co wynika zapewne z możliwości szybszego osiągnięcia kompromisu w zakresie analizowanej reformy, której strukturę prezentuje poniższy schemat (rys. 2).

Pod koniec roku 2009 rozpoczęto także prace legislacyjne nad najważniejszymi dla całej reformy aktami prawnymi. W tym miejscu wspomnieć należy między innymi tzw. Dyrektywę „Omnibus”, nowelizującą najważniejsze dla funkcjonowania rynku finansowego dyrektywy¹⁵. Jej przyjęcie jest niezbędne ze względu na planowane zmiany w zakresie unijnego nadzoru finansowego. Poza nią zaproponowano przyjęcie rozporządzeń dotyczących powołania do życia Europejskiej Rady Ryzyka Systemowego, a także europejskich organów nadzoru, tworzących Europejski System Organów Nadzoru Finansowego (dalej: ESONF), w tym: Europejskiego Organu Nadzoru Bankowego, który poddany zostanie dalszej analizie.

Forum współpracy poszczególnych elementów ESONF ma być Wspólny Komitet Europejskich Organów Nadzoru, mający zapewnić międzysektorową spójność prac z pozostałymi sektorowymi organami nadzoru. W skład Komitetu

¹⁴ Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, OJ C nr 115 z 9 maja 2008 roku.

¹⁵ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directives 1998/26/EC, 2002/87/EC, 2003/6/EC, 2003/41/EC, 2003/71/EC, 2004/39/EC, 2004/109/EC, 2005/60/EC, 2006/48/EC, 2006/49/EC, and 2009/65/EC in respect of the powers of the European Banking Authority, the European Insurance and Occupational Pensions Authority and the European Securities and Markets Authority.

Wspólnego wchodzić ma jego Przewodniczący oraz Przewodniczący poszczególnych europejskich organów nadzoru, spośród których corocznie wybierany będzie na zasadzie rotacji wspomniany Przewodniczący Komitetu Wspólnego.

Ważnym podmiotem w ramach nowych struktur nadzorczych ma być także Komisja Odwoławcza, będąca wspólnym organem dla wszystkich europejskich organów nadzoru. Jak sama nazwa wskazuje, ma ona być drugą instancją od decyzji podejmowanych przez nowe organy nadzoru, zwłaszcza dotyczących działań w zakresie spójnego stosowania przepisów unijnych, działań podejmowanych w sytuacjach nadzwyczajnych oraz dotyczących rozstrzygnięcia sporów pomiędzy właściwymi krajowymi organami nadzoru. Prawo do wniesienia odwołania ma posiadać każda osoba fizyczna lub prawna. Od decyzji podjętej przez Komisję Odwoławczą wniesiona może zostać skarga do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.



Rys. 2 Proponowane ramy europejskiego systemu ochrony stabilności finansowej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie J. Koleśnik, *Kształt nadzoru bankowego i regulacji nadzorczych w Unii Europejskiej i w Polsce*, (w:) J. Nowakowski [red.], *Instrumenty i regulacje bankowe w czasie kryzysu*, Difin, Warszawa 2010, s. 36.

4. Europejski Organ Nadzoru Bankowego jako element Europejskiego Systemu Organów Nadzoru Finansowego

Europejski Organ Nadzoru Bankowego (dalej: EONB) stanowić ma jeden z elementów Europejskiego Systemu Organów Nadzoru Finansowego, którego struktura nawiązuje w pewnym zakresie do rozwiązań znanych Europejskiemu Systemowi Banków Centralnych. W chwili obecnej trwa procedura legislacyjna mająca na celu powołanie do życia poszczególnych elementów ESONF, w tym i odpowiedzialnego za nadzór nad sektorem bankowym. Przedmiotem prac jest projekt Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejski Organ Nadzoru Bankowego¹⁶. Celami, jakie przyświecają jego powołaniu, są: polepszenie funkcjonowania rynku wewnętrznego, ochrona deponentów, zapewnienie integralności rynków finansowych, zabezpieczenie stabilności systemu finansowego oraz promowanie międzynarodowej koordynacji nadzoru.

Europejski Organ Nadzoru Bankowego ma być jednym z trzech organów nadzoru, z których każdy posiadać ma osobowość prawną. Głównym jego organem decyzyjnym będzie Rada Organów Nadzoru, złożona z przewodniczących właściwych krajowych organów nadzoru (w przypadku Polski będzie nim Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego) oraz przewodniczącego danego europejskiego (sektorowego) organu nadzoru. Przewodniczący ten kierować ma obradami Rady Organów Nadzoru oraz Komitetu Zarządzającego. Do zadań Rady Organów Nadzoru należeć ma wydawanie wytycznych dotyczących prac organu; przyjmowanie opinii, zaleceń i decyzji, a także wybór Przewodniczącego, będącego niezależnym specjalistą w zakresie rynków finansowych powoływanym na 5-letnią kadencję. Zapisy rozporządzenia gwarantują mu niezależność funkcjonalną oraz instytucjonalną. Przewodniczy on także Komitetowi Zarządzającemu, którego zadaniem jest czuwanie nad wypełnianiem przez EONB jego misji oraz zadań.

¹⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające Europejski Organ Nadzoru Bankowego, 2009/0142 (COD), KOM(2009) 501 wersja ostateczna.

Niezwykle istotnym elementem związanym z funkcjonowaniem EONB są jego zadania oraz uprawnienia, z których do najważniejszych zaliczyć należy:

1. Opracowywanie standardów technicznych (takich jak przykładowo normy ostrożnościowe) – które odnoszą się do wszystkich instytucji finansowych objętych danym nadzorem, a dotyczyć szczegółowych regulacji związanych z ich funkcjonowaniem. Co ważne, EONB ma przygotowywać tego rodzaju standardy, które następnie dla swej mocy prawnej zatwierdzane mają być przez Komisję i przyjmować formę rozporządzenia albo decyzji, a tym samym wywoływać bezpośrednie skutki prawne.
2. Zapewnienie spójnego stosowania przepisów unijnych. Zadanie to uważa się za zasadnicze z punktu widzenia powodzenia analizowanej reformy, gdyż – jak dotychczas – to właśnie brak spójności oraz możliwości egzekwowania rozstrzygnięć nadzorczych podawały w wątpliwość dotychczasowe rozwiązania w zakresie europejskiego nadzoru finansowego. Dlatego w projekcie rozporządzenia przewidziano specjalną procedurę mającą „skłonić” krajowe organy nadzoru do wdrażania i egzekwowania regulacji EONB. Po pierwsze, w przypadku braku przestrzegania przez krajowe organy nadzoru regulacji europejskich istnieje możliwość wszczęcia dochodzenia w tej sprawie i ewentualnie, z własnej inicjatywy lub na wniosek innego krajowego organu nadzoru, skierowania zalecenia do organu nadzorczego nieprzestrzegającego regulacji unijnych. Po drugie, w sytuacji braku reakcji przez ten ostatni podmiot na wspomniane zalecenie, Komisja Europejska ma mieć prawo przyjmowania decyzji zobowiązującej krajowy organ nadzoru do podjęcia lub wstrzymania się od określonych działań. Jeżeli i ten środek nie przyniesie zakładanego rezultatu, to EONB będzie miało prawo do podejmowania decyzji skierowanej do instytucji finansowej, które mają je bezpośrednio obowiązywać. Ostatni z instrumentów, choć ważny ze względu na efektywność nowej architektury nadzorczej, budzić może jednak liczne obiek-

cje natury prawnej, albowiem jest on nowym instrumentem, za pomocą którego organ europejski ingerować będzie mógł w porządek prawny państwa członkowskiego. Powstaje zatem pytanie o zakres tego rodzaju działania, a także jego formę prawną. Pamiętać bowiem należy, iż owa ingerencja skutkować może przykładowo zmianą wydanej wcześniej przez krajowy organ nadzoru prawomocnej decyzji administracyjnej.

3. Koordynacja działań w sytuacji pojawienia się kryzysu na rynku finansowym. Uważa się, iż w takim momencie EONB powinno posiadać prawo do nakładania na krajowe organy nadzorcze obowiązków w zakresie określonych działań.
4. Rozstrzygnięcie sporów między krajowymi organami nadzoru poprzez wszczęcie procedury pojednawczej, a w sytuacji jej niepowodzenia – także poprzez wydanie decyzji rozstrzygającej sprawę (!).

Działalność EONB finansowana ma być z trzech źródeł: obowiązkowych składek uiszczanych przez krajowe organy władzy publicznej odpowiedzialne w zakresie nadzoru, dotację zapisaną w budżecie Unii Europejskiej, a także opłaty uiszczane na rzecz EONB w przypadkach wynikających z prawa unijnego. Warto wskazać, iż, jak wynika z Oceny Skutków Regulacji załączonych do projektu rozporządzenia, koszt funkcjonowania nowego podmiotu, którego siedzibą ma być Londyn, szacowany jest na kwotę około 13 mln euro w roku 2011 (w którym ma rozpocząć swą działalność) do około 24,5 mln euro w 2016.

5. Podsumowanie

Od bez mała roku w Unii Europejskiej trwają intensywne prace mające na celu stworzenie dotychczas nieznanych struktur unijnego nadzoru nad rynkiem finansowym. Wraz z nimi władze zjednoczonej Europy dużo uwagi poświęcają reformom w zakresie dyscypliny finansów publicznych poszczególnych państw oraz zarządzania i pokrywania kosztów ewentualnego kryzysu finansowego. Z całą pewnością są one wynikiem wydarzeń ostatnich miesięcy, które ujawniły

słabość struktur odpowiedzialnych za funkcjonowanie, zmuszenie budowanego w ostatnich latach, jednolitego rynku finansowego. Prawodawca unijny musi zmierzyć się z niezwykle skomplikowanym zadaniem ujęcia w ramy prawne nowej koncepcji, która wymaga zmian w unijnym prawie. Reforma ta musi swym zakresem obejmować co najmniej kilka istotnych problemów, a wśród nich: określenie szeroko rozumianych zasad zarządzania kryzysowego i opracowanie ram dla zinstytucjonalizowanej, a nie jedynie opartej na umowach, Europejskiej Sieci Bezpieczeństwa Finansowego; utworzenie nowego paneuropejskiego nadzorca bankowego (finansowego) i redefinicję „świętej zasady” bankowości europejskiej, tj. zasady nadzoru państwa macierzystego.

Przyjęte rozwiązanie w zakresie stworzenia Europejskiego Systemu Organów Nadzoru Finansowego, na wzór Europejskiego Systemu Banków Centralnych, uznać należy za słuszne. Co ważne, z dostępnych dokumentów wynika jasno zarysowana jego konstrukcja, uprawnienia, prawne instrumenty działania oraz sposób finansowania. Dobrze się stało, iż zdecydowano się na ujęcie w nowych strukturach elementu krajowego oraz wskazano na konieczność objęcia „odrębną” formą nadzoru instytucji działających transgranicznie. Niemniej jednak prezentowane propozycje rodzą także liczne wątpliwości, przede wszystkim w zakresie efektywnego egzekwowania decyzji nadzorczych europejskich organów nadzoru, możliwości ujednoczenia praktyk nadzorczych w skali zjednoczonej Europy, a także działania kolegów organów nadzorczych i wymiany informacji w ich ramach. Dokonanie wyczerpującej analizy powyższych zagadnień będzie możliwe dopiero z chwilą rozpoczęcia funkcjonowania nowych struktur, co nastąpi zapewne w najbliższych dwóch latach i – należy mieć nadzieję – wniesie nową jakość w funkcjonowanie jednolitego rynku finansowego Unii Europejskiej¹⁷.

¹⁷ Zob. także J. Zombirt, *Nowa Umowa Kapitalowa. Ewolucja czy rewolucja*, Wydawnictwo CEDEWU, Warszawa 2007, s. 30.

