

NOWA EUROPEJSKA ARCHITEKTURA NADZORU NAD RYNKIEM BANKOWYM

WSTĘP

Od lipca 2007 r. świat zмага się z najpoważniejszym i najbardziej destrukcyjnym kryzysem finansowym od 1929 r. Okazał się on bardzo zaraźliwy i złożony, rozprzestrzeniając się szybko na różne segmenty rynku i kraje. Wiele elementów systemu finansowego znajduje się pod silną presją, niektóre rynki i instytucje przestały funkcjonować. To z kolei ma negatywne skutki dla gospodarki realnej, bowiem rynki finansowe oparte są na zaufaniu, a znaczna część tego zaufania zniknęła. Co prawda rządy i banki centralne na całym świecie podejmują wiele środków mających doprowadzić do poprawy sytuacji gospodarczej i zmniejszenia zagrożeń systemowych, jak na przykład różnorodne pakiety służące pobudzeniu koniunktury: potężne zastrzyki środków z banku centralnego, dokapitalizowanie instytucji finansowych, gwarancje dla określonych rodzajów działalności finansowej, zwłaszcza dla pożyczek międzybankowych, bezpośrednie nabycia aktywów. Niektóre rządy rozważają też utworzenie tzw. banku złych kredytów, jednak efekty tych wszystkich działań są umiarkowane¹.

W kontekście powyższego zwraca się uwagę na fakt, że organy kształtujące politykę pieniężną oraz organy odpowiedzialne za regulację rynków finansowych

* Dr Andrzej Michór jest adiunktem w Zakładzie Prawa Finansowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego, sędzią Sądu Rejonowego w Nysie.

¹ Zob. *Raport Grupy de Larosière'a* z 25.02.2009 r., http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_pl.pdf, s. 6.

i nadzór finansowy na całym świecie muszą w przyszłości uczynić znacznie więcej, aby zmniejszyć ryzyko ponownego wystąpienia takich zagrożeń. Można bowiem zapobiegać pojawianiu się tego rodzaju systemowych i wzajemnie powiązanych słabości. Co jednak istotne, aby uniknąć powtórzenia się takiego kryzysu, niezbędny jest szereg istotnych zmian politycznych – tak dotyczących Unii Europejskiej, jak i całego systemu światowego².

W listopadzie 2008 r. Komisja Europejska zleciła grupie wysokiego szczebla pod przewodnictwem Jacques'a de Larosière'a, byłego dyrektora generalnego Międzynarodowego Funduszu Walutowego, opracowanie zaleceń dla Komisji w sprawie wzmocnienia europejskich rozwiązań w zakresie nadzoru, aby lepiej chronić obywateli i odbudować zaufanie do systemu finansowego³. Raport końcowy przedstawiony przez grupę de Larosière'a 25 lutego 2009 r. przedstawia zrównoważoną i pragmatyczną wizję nowego systemu europejskiego nadzoru finansowego. W jej centrum znajdują się propozycje wzmocnienia współpracy i koordynacji pomiędzy krajowymi organami nadzoru, w tym przez stworzenie nowych europejskich organów nadzoru oraz – co wymaga szczególnego podkreślenia – powołanie podmiotu na szczeblu europejskim obciążonego zadaniem nadzorowania zagrożeń, na które narażony jest system finansowy jako całość.

Doświadczenia obecnych zawirowań na rynkach prowadzą do konkluzji, że nadzór oparty na modelach krajowych nie nadaża za rzeczywistością, w której europejskie rynki finansowe są zintegrowane i połączone, a liczne przedsiębiorstwa finansowe działają na szczeblu transgranicznym. Kryzys ujawnił bowiem poważne niedociągnięcia w zakresie współpracy, koordynacji i zaufania pomiędzy krajowymi organami nadzoru, a także w zakresie spójności ich działań⁴. Wskazuje się, że Unia wyczerpała możliwości działań w ramach obecnej formuły komitetów europejskich organów nadzoru. Unia nie może natomiast trwać w sytuacji, w której brakuje mechanizmów zapewniających podejmowanie przez krajowe organy nadzoru naj-

² *Ibidem*; A. Jurkowska-Zeidler, *Nowe europejskie ramy ochrony stabilności wewnętrznego rynku finansowego*, [w:] *System finansów publicznych. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, pod red. A. Dobaczewskiej, E. Juchnicza, T. Sowińskiego, Wydawnictwo CEDEWU, Warszawa 2010, s. 195 i n.

³ Poprzedni Plan Działań w Zakresie Działań Finansowych (*Financial Services Action Plan – FSAP*), stanowiący strategię powstania zintegrowanego europejskiego rynku finansowego, okazał się niewystarczający w kontekście obecnego kryzysu. O FSAP zob. szerzej: A. Pilecka, *Plan działań w zakresie usług finansowych (FSAP) – założenia, realizacja i wpływ na rynki finansowe w Unii Europejskiej*, [w:] *Integracja rynków finansowych w Unii Europejskiej od A do Z*, pod red. A. Iwanicz-Drozdowskiej, NBP, Warszawa 2009, s. 25 i n.; A. Michór, *Administracyjnoprawna ingerencja na rynku finansowym*, [w:] *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*, pod red. S. Wrzosek, M. Domagały, J. Izdebskiego, T. Stanisławskiego, Wydawnictwo KUL, Lublin 2010, s. 430 i n.

⁴ Zob. *Komunikat Komisji Europejskiej – nadzór finansowy z dnia 27 maja 2009 r.*, KOM(2009) 252 wersja ostateczna, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0252:FIN:PL:PDF>.

lepszymi możliwymi decyzjami nadzorczymi dotyczącymi instytucji transgranicznych, nie ma wystarczającej współpracy ani wymiany informacji pomiędzy krajowymi organami nadzoru, zaś wspólne działanie podejmowane przez krajowe organy wymaga skomplikowanych ustaleń, aby uwzględnić mozaikę wymogów regulacyjnych i nadzorczych. Niestety krajowe rozwiązania są najczęściej jedynym wykonalnym wariantem odpowiedzi na problemy europejskie. Istnieje jednocześnie wiele różnych interpretacji tych samych tekstów prawnych⁵.

Do podstawowych założeń raportu Grupy de Larosière'a z 25 lutego 2009 r. należy:

1. Wprowadzenie nowych zasad regulacyjnych w celu zmniejszenia ryzyka i poprawy zarządzania nim, usprawnienia działania systemowych amortyzatorów, osłabienia czynników procyklicznych, zwiększenia przejrzystości oraz zapewnienia prawidłowych bodźców dla rynków finansowych.
2. Ustanowienie silniejszego, skoordynowanego nadzoru, zarówno makroostrożnościowego, jak i mikroostrożnościowego, opartego na istniejących strukturach, oraz stworzenie znacznie silniejszego, skoordynowanego nadzoru nad wszystkimi podmiotami sektora finansowego w Unii Europejskiej, z równoważnymi standardami dla wszystkich, co pozwoliłoby zachować uczciwą konkurencję w ramach całego rynku wewnętrznego.
3. Wdrożenie skutecznych procedur zarządzania w sytuacji kryzysowej, które umożliwiłyby budowanie zaufania pomiędzy organami nadzoru – przez uzgodnienie metod i kryteriów tak, by wszystkie państwa członkowskie poczuły, że ich inwestorzy, deponenci i obywatele mają w Unii Europejskiej należytą ochronę⁶.

Jak wskazał Jacques de Larosière, istnieją dwie możliwości. Pierwsza to rozwiązania wprowadzane przez poszczególne kraje z myślą tylko o własnych rynkach, bez liczenia się z pozostałymi, a często ze szkodą dla nich. Druga – to wzmocniona, pragmatyczna, rozsądna i korzystna dla wszystkich współpraca europejska na rzecz zachowania otwartej gospodarki światowej⁷.

Raport zwraca uwagę na fakt, że nadzór makroostrożnościowy nie będzie spełniał swojej funkcji, jeżeli nie będzie w stanie wpływać w pewnym stopniu na nadzór

⁵ Zob. pkt 8 preambuły do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), zmiany decyzji nr 716/2009/WE oraz uchylecia decyzji Komisji 2009/78/WE, Dz. Urz. UE Nr L 331, s. 12 i n.

⁶ Zob. *Raport...*, s. 4 i n.

⁷ *Ibidem*, s. 4. Już przed obecnym kryzysem zwracano uwagę na konieczność zerwania z praktyką udzielania przez rządy jawnych bądź ukrytych gwarancji dla systemu bankowego celem uniknięcia zjawiska tzw. *moral hazard*, wyrażającego się podejmowaniem nadmiernego ryzyka przez instytucje finansowe w przeświadczeniu zapewnienia ze strony państwa bezpieczeństwa i specjalnej ochrony przed skutkami podejmowanych działań. A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 183.

na poziomie mikroostrożnościowym, z kolei nadzór mikroostrożnościowy nie może skutecznie chronić stabilności finansowej nie uwzględniając odpowiednio rozwoju sytuacji na poziomie makroekonomicznym. Wskazuje się, że obecne rozwiązania w zakresie nadzoru w UE kładą zbyt duży nacisk na nadzór nad poszczególnymi firmami, a zbyt mały na aspekt makroostrożnościowy⁸.

1. NOWY SYSTEM NADZORU NAD RYNKAMI FINANSOWYMI

Działając na podstawie raportu Grupy de Larosière'a, 23 września 2009 r. Komisja Europejska przyjęła wnioski legislacyjne w celu wzmocnienia nadzoru finansowego w Europie⁹. Projekty te zostały uzupełnione 26 października 2009 r. projektem dyrektywy „Omnibus” Parlamentu Europejskiego i Rady, zmieniającej dyrektywy 98/26/WE, 2002/87/WE, 2003/6/WE, 2003/41/WE, 2003/71/WE, 2004/39/WE, 2004/109/WE, 2005/60/WE, 2006/48/WE, 2006/49/WE oraz 2009/65/WE¹⁰.

24 listopada 2010 r. zostały przyjęte rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające Europejski Urząd Nadzoru Bankowego – *European Banking Authority* – EBA, Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych – *European Securities and Markets Authority* – ESMA¹¹, Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych – *European Insurance and Occupational Pensions Authority* – EIOPA¹², dyrektywa „Omnibus”¹³, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010 z 24 listopada 2010 r. w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka

⁸ *Raport...*, s. 41–42.

⁹ Zob. http://ec.europa.eu/internal_market/finances/committees/index_en.htm

¹⁰ COM(2009) 576 final, 2009/0161 (COD), http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/supervision/20091026_576_en.pdf

¹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1095/2010 z 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylecia decyzji Komisji 2009/77/WE, Dz. Urz. UE Nr L 331, s. 84 i n.

¹² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1094/2010 z 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylecia decyzji Komisji 2009/79/WE, Dz. Urz. UE Nr L 331, s. 48 i n.

¹³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/78/UE z 24 listopada 2010 r. w sprawie zmiany dyrektyw 98/26/WE, 2002/87/WE, 2003/6/WE, 2003/41/WE, 2003/71/WE, 2004/39/WE, 2004/109/WE, 2005/60/WE, 2006/48/WE, 2006/49/WE i 2009/65/WE w odniesieniu do uprawnień Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych) oraz Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych), Dz. Urz. UE Nr L 331, s. 120 i n.

Systemowego¹⁴. Nadto 17 listopada 2010 r. przyjęto rozporządzenie Rady (UE) nr 1096/2010 w sprawie powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań w zakresie funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego¹⁵.

Pierwsze trzy rozporządzenia weszły co do zasady w życie następnego dnia po ich opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, to jest 16 grudnia 2010 r., stosuje się je od 1 stycznia 2011 r., z wyjątkiem art. 76 i art. 77 ust. 1 i 2 rozporządzeń, które stosuje się od dnia wejścia w życie rozporządzeń. Urzędy ustanowiono 1 stycznia 2011 r. Natomiast rozporządzenie w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego oraz rozporządzenie Rady (UE) nr 1096/2010 weszły w życie 16 grudnia 2010 r., zaś dyrektywa „Omnibus” – 4 stycznia 2011 r.

Ramy prawne europejskiego nadzoru nad rynkami finansowymi składają się z filaru makroostrożnościowego i mikroostrożnościowego. Wskazuje się, że prawodawca unijny postanowił, że obydwa filary będą nosić miano „europejskiego nadzoru finansowego”, podczas gdy można jedynie stwierdzić, że analizowana struktura zawiera pewne elementy ponadnarodowe, jednak żadne z państw członkowskich UE nie scedowało na nowe organy nadzorcze wszystkich kompetencji w sprawach nadzoru nad rynkiem finansowym¹⁶.

Nowe organy przejęły wszystkie zadania Komitetu Europejskich Organów Nadzoru Rynku Papierów Wartościowych (*Committee of European Securities Regulators* – CESR), Komitetu Europejskich Organów Nadzoru Bankowego (*Committee of European Banking Supervision* – CEBS) oraz Komitetu Europejskich Organów Nadzoru Ubezpieczeń i Emerytur Pracowniczych (*Committee of European Insurance and Occupational Pension Supervision* – CEIOPS). Przydano im nadto dodatkowe kompetencje, np. opracowywanie wniosków w sprawie standardów technicznych, zgodnych z zasadą lepszego stanowienia prawa; rozwiązywanie sporów pomiędzy krajowymi organami nadzoru, w przypadkach gdy przepisy wymagają od nich współpracy lub osiągnięcia porozumienia; działanie na rzecz spójnego stosowania wspólnotowych przepisów technicznych (w tym poprzez przeprowadzanie wzajemnych ocen); pełnienie funkcji koordynacyjnej w sytuacjach nadzwyczajnych.

Europejski System Nadzoru Finansowego¹⁷ (*European System of Financial Supervisors* – ESFS) składa się z sieci krajowych organów nadzoru finansowego, współpracujących z nowymi europejskimi organami nadzoru, powstałymi w wyniku przekształcenia wskazanych wyżej komitetów europejskich organów nadzoru bankowego, ds. rynków papierów wartościowych oraz ds. ubezpieczeń i pracowniczych

¹⁴ Dz. Urz. UE Nr L 331, s. 1 i n.

¹⁵ *Ibidem*, s. 162 i n.

¹⁶ Por. uwagi M. Fedorowicz, *Normatywne aspekty regulacji europejskiego nadzoru finansowego ze szczególnym uwzględnieniem europejskiego nadzoru w prawie bankowym*, [w:] *System...*, s. 300 i n.

¹⁷ W *Komunikacie Komisji z dnia 27 maja 2009 r. – Europejski nadzór finansowy*, KOM(2009) 252 wersja ostateczna – określono go jako „Europejski System Organów Nadzoru Finansowego”.

programów emerytalnych. Celem ESFS jest czuwanie nad stabilnością finansową na poziomie poszczególnych przedsiębiorstw finansowych oraz ochrona konsumentów usług finansowych – „nadzór mikroostrożnościowy”. Opiera się on na podziale obowiązków oraz ich wzajemnym umacnianiu, łącząc nadzór krajowy nad przedsiębiorstwami z centralizacją konkretnych zadań na poziomie europejskim, w celu promowania harmonizacji przepisów, jak również spójnych praktyk nadzorczych oraz ich wdrażania. Celem ma być zwiększenie zaufania pomiędzy krajowymi organami nadzoru, między innymi przez dopilnowanie, aby organy nadzoru przyjmującego Państwa Członkowskiego miały odpowiedni udział w określaniu polityk dotyczących stabilności finansowej oraz ochrony konsumentów, umożliwiając tym samym bardziej skuteczne przeciwdziałanie zagrożeniom transgranicznym¹⁸.

Nadto została utworzona nowa Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (*European Systemic Risk Board* – ESRB), która ma monitorować i oceniać zagrożenia dla stabilności systemu finansowego jako całości („nadzór makroostrożnościowy”). Opiera się ona na zasadzie podziału obowiązków oraz ich wzajemnego umacniania, łącząc nadzór krajowy nad przedsiębiorstwami z centralizacją konkretnych zadań na poziomie europejskim, w celu promowania harmonizacji przepisów, jak również spójnych praktyk nadzorczych oraz ich wdrażania. Do zasad działania sieci należą partnerstwo, elastyczność i pomocniczość¹⁹. ESRB ma wydawać wczesne ostrzeżenia w sprawie mogących narastać ryzyk systemowych oraz, w stosownych przypadkach, zalecenia w sprawie działań służących przeciwdziałaniu tym zagrożeniom. ESRB jest uprawniona do wydawania zaleceń i ostrzeżeń w stosunku do państw członkowskich (w tym do krajowych organów nadzoru) oraz w stosunku do europejskich organów nadzoru, które będą musiały się do nich zastosować lub wytłumaczyć, dlaczego postąpiły inaczej. Nowe europejskie organy nadzoru nad rynkami finansowymi oraz narodowe banki centralne są zobowiązane do ścisłej współpracy z ESRB oraz dostarczania jej wszelkich informacji potrzebnych dla wypełniania jej zadań zgodnie z prawem wspólnotowym. ESRB ma prawo do żądania od europejskich organów nadzoru zbiorczych bądź skrótowych informacji, uniemożliwiających identyfikację indywidualnych instytucji finansowych²⁰. Członkami ESRB są przewodniczący EBC, prezesi krajowych banków centralnych i europejskich organów nadzoru, przedstawiciel Komisji Europejskiej, a także przedstawiciele krajowych

¹⁸ Zob. *Komunikat Komisji z dnia 27 maja 2009 r.* Zob. również A. Zalcewicz, *Zmiana struktury instytucjonalnej i koncepcji nadzoru nad jednolitym rynkiem finansowym UE*, [w:] *System finansów...*, s. 231 i n.

¹⁹ Zob. *Komunikat Komisji z dnia 27 maja 2009 r.* – *Europejski nadzór finansowy*, KOM(2009) 252 wersja ostateczna.

²⁰ Jeżeli unijne organy nadzoru informacji takich nie będą miały bądź nie staną się takie informacje w terminie dostępne, ESRB będzie mogła zażądać tych informacji od krajowych organów nadzoru, centralnych narodowych banków albo innych władz Państw Członkowskich. Zob. art. 15 rozporządzenia 1092/2010.

organów nadzoru oraz przewodniczący Komitetu Ekonomicznego i Finansowego. Przewodniczący oraz wiceprzewodniczący ESRB są wybierani na 5-letnią kadencję. Dopuszczana jest reelekcja²¹. Należy podkreślić, że członkowie ESRB powinni wykonywać swoje obowiązki w sposób bezstronny, nie zwracając się o instrukcje do państw członkowskich bądź innych podmiotów, i wyłącznie w interesie Unii jako całości, co oznacza, że coraz silniej zauważana jest tendencja do postrzegania bezpieczeństwa jednolitego rynku finansowego UE w sposób całościowy²².

2. ZADANIA I KOMPETENCJE EUROPEJSKIEGO URZĘDU NADZORU BANKOWEGO

Zgodnie z art. 1 ust. 5 rozporządzenia EBA, do zadań EBA należy ochrona interesów publicznych przez przyczynianie się do stabilności i efektywności systemu finansowego w perspektywie krótko-, średnio- i długoterminowej dla gospodarki Unii, a także ochrona jej obywateli i przedsiębiorstw. EBA przyczynia się do polepszenia funkcjonowania rynku wewnętrznego, w tym do należytego poziomu, skuteczności i spójności regulacji i nadzoru; zapewniania integralności, przejrzystości, efektywności i prawidłowego funkcjonowania rynków finansowych; wzmocnienia międzynarodowej koordynacji nadzoru finansowego; zapobiegania arbitrażowi regulacyjnemu i propagowania równych warunków konkurencji, zapewnienia właściwej regulacji i właściwego nadzoru nad ryzykiem kredytowym i innymi rodzajami ryzyka, oraz zwiększania ochrony klientów. By osiągnąć powyższe cele, EBA przyczynia się do zapewnienia spójnego, efektywnego i skutecznego stosowania aktów, o których mowa w art. 1 ust. 2 rozporządzenia EBA²³, wspiera konwergen-

²¹ *Ibidem* art. 3 i n. oraz preambuła.

²² Zob. *Opinia Europejskiego Banku Centralnego z 26 października 2009 r. w sprawie projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnotowego organu makroostrożnościowego nad systemem finansowym oraz ustanawiającego Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego oraz projektu decyzji Rady powierzającej Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania dotyczące funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (CON/2009/88)*, http://ecb.int/legal/pdf/c_27020091111pl00010008.pdf; A. Zalcwicz, *Zmiana struktury...*, *op. cit.*, s. 233.

²³ To jest w zakresie przepisów dyrektywy 2006/48/WE (dyrektywa 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe, Dz.Urz. UE L z 2006, Nr 177, s. 1 i n. z późn. zm.), dyrektywy 2006/49/WE (dyrektywa 2006/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 14 czerwca 2006 r. w sprawie adekwatności kapitałowej firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych, wersja przededagowana – Dz. Urz. WE L z 2006 r., Nr 177, s. 201 i n. z późn. zm.), dyrektywy 2002/87/WE (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 16 grudnia 2002 r. w sprawie nadzoru uzupełniającego nad instytucjami kredytowymi, przedsiębiorstwami ubezpieczeniowymi i firmami inwestycyjnymi w konglomeracie finansowym oraz w sprawie zmian dyrektyw Rady 73/239/EWG, 79/267/EWG, 92/49/EWG, 92/78/WE i 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz. Urz.

cję nadzorczą, przedstawia opinie Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji oraz dokonuje analizy ekonomicznej rynków, dążąc do osiągnięcia swoich celów. Wykonując swe zadania, EBA ma zwracać szczególną uwagę na ryzyko systemowe uczestników rynków finansowych, których upadek mógłby zagrozić działaniu systemu finansowego lub realnej gospodarce. Co istotne, wykonując swoje zadania, EBA działa niezależnie i obiektywnie, mając na względzie wyłącznie interes Unii Europejskiej²⁴.

Podkreślenia wymaga fakt, że EBA jest organem unijnym i ma osobowość prawną. W każdym państwie członkowskim EBA ma zdolność prawną o najszerszym zakresie przyznanym przez prawo krajowe osobom prawnym. EBA reprezentuje jego przewodniczący (art. 5 rozporządzenia EBA).

Do **zadań EBA** należy m.in. przyczynianie się do ustanowienia wysokiej jakości wspólnych norm i praktyk regulacyjnych i nadzorczych, w szczególności przez przedstawianie opinii instytucjom Unii oraz przez opracowywanie wytycznych, za-

UE L z 2003 r., Nr 35, s. 1 z późn. zm.), rozporządzenia (WE) nr 1781/2006 (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z 15 listopada 2006 r. w sprawie informacji o zleceniodawcach, które towarzyszą przekazom pieniężnym, Dz.Urz. UE L z 2006, Nr 345, s. 1 i n.), dyrektywy 94/19/WE (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów Dz.Urz. C 135 z 31.5.1994, s. 5 i n.) i w zakresie, w jakim akty te mają zastosowanie do instytucji kredytowych i finansowych oraz właściwych organów, które je nadzorują, w zakresie stosownych fragmentów dyrektywy 2005/60/WE (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 października 2005 r. w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu, Dz.Urz. UE L z 2005 r., Nr 309, s. 15 i n. z późn. zm.), dyrektywy 2002/65/WE (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 września 2002 r. dotycząca sprzedaży konsumentom usług finansowych na odległość, Dz.Urz. WE L z 2002 r., Nr 271, s. 16 i n. z późn. zm.), dyrektywy 2007/64/WE (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 listopada 2007 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, Dz.Urz. UE L z 2007 r., Nr 319, s. 1 z późn. zm.) i dyrektywy 2009/110/WE (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 16 września 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje pieniądza elektronicznego oraz nadzoru ostrożnościowego nad ich działalnością, Dz.Urz. UE L z 2009 r., Nr 267, s. 7 i n.), w tym wszystkich dyrektyw, rozporządzeń i decyzji wydanych na podstawie tych akt oraz wszelkich dalszych prawnie wiążących aktów unijnych powierzających zadania EBA.

²⁴ W punkcie 11 preambuły do rozporządzenia EBA wskazano, że EBA powinien działać, uwzględniając zróżnicowane interesy poszczególnych państw członkowskich i różny charakter instytucji finansowych. EBA powinien chronić takie wartości społeczne jak stabilność systemu finansowego, wypłacalność i płynność finansowa instytucji finansowych, przejrzystość rynków i produktów finansowych, oraz chronić deponentów i inwestorów. Podniesiono, że EBA powinien również zapobiegać arbitrażowi regulacyjnemu i gwarantować równe warunki konkurencji oraz wzmocnić międzynarodową koordynację nadzoru finansowego, z korzyścią dla całej gospodarki, w tym dla instytucji finansowych i innych zainteresowanych stron, konsumentów i pracowników. Jego zadania powinny także obejmować promowanie spójności nadzoru i doradzanie instytucjom Unii w dziedzinach bankowości, płatności, przepisów w zakresie elektronicznych usług finansowych i kontroli nad nimi oraz pokrewnych kwestii ładu korporacyjnego, audytów i sprawozdawczości finansowej. W preambule wskazano nadto, że EBA należy także powierzyć pewną odpowiedzialność za istniejące i nowe formy działalności finansowej.

leceń i projektów regulacyjnych standardów technicznych i wykonawczych standardów technicznych; wspieranie i ułatwianie przekazywania zadań i obowiązków pomiędzy właściwymi organami; organizowanie i przeprowadzanie analizy wzajemnych ocen właściwych organów, w tym wydawanie wytycznych i zaleceń oraz określanie najlepszych praktyk w celu zwiększenia spójności wyników w zakresie nadzoru (art. 8 ust. 1 rozporządzenia EBA).

Celem realizacji swych zadań EBA ma uprawnienia określone w rozporządzeniu, w szczególności umocowanie do opracowywania we wskazanych w rozporządzeniu przypadkach projektów regulacyjnych norm technicznych oraz wykonawczych norm technicznych; wydawania wytycznych i zaleceń; podejmowania indywidualnych decyzji skierowanych do właściwych organów w określonych przypadkach, o których mowa w art. 18 ust. 3 i 19 ust. 3 rozporządzenia; w przypadkach dotyczących mającego bezpośrednio zastosowanie prawa Unii – podejmowania indywidualnych decyzji skierowanych do instytucji finansowych w określonych przypadkach, o których mowa w art. art. 17 ust. 6, art. 18 ust. 4 i art. 19 ust. 4 rozporządzenia; wydawania opinii dla Parlamentu Europejskiego, Rady lub Komisji, zgodnie z art. 34 rozporządzenia EBA; gromadzenia niezbędnych informacji dotyczących instytucji finansowych, jak określono w art. 35 rozporządzenia EBA; opracowywania wspólnej metodyki oceny wpływu charakterystyki produktu i procesu dystrybucji na sytuację finansową instytucji i na ochronę konsumentów; stworzenia centralnej bazy danych zarejestrowanych instytucji finansowych w obszarze podlegającym jego kompetencji, jeżeli tak stanowią akty, o których mowa w art. 1 ust. 2 rozporządzenia (art. 8 ust. 2 rozporządzenia EBA).

Na EBA nałożono także obowiązki w zakresie propagowania przejrzystości, prostoty i uczciwości na rynku produktów i usług finansowych całego jednolitego rynku. EBA może również wydawać ostrzeżenia w przypadku, gdy działalność finansowa stanowi zagrożenie dla celów określonych w art. 1 ust. 5 rozporządzenia EBA. Należy podkreślić, że w przypadkach wskazanych w rozporządzeniu EBA może czasowo zakazać prowadzenia pewnych form działalności finansowej, które zagrażają prawidłowemu funkcjonowaniu i integralności rynków finansowych lub stabilności całego systemu finansowego w Unii czy jego części, albo ograniczyć taką działalność (art. 9 rozporządzenia EBA). Działania takie mogą stanowić swego rodzaju administracyjnoprawne środki zabezpieczające, mające na celu zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku.

W myśl art. 10 ust. 1 tiret 1 i 2 rozporządzenia EBA, jeżeli Parlament Europejski i Rada przekazują Komisji uprawnienia do przyjmowania regulacyjnych standardów technicznych w drodze aktów delegowanych zgodnie z art. 290 TFUE²⁵ w celu zapewnienia spójnej harmonizacji w dziedzinach szczegółowo określonych w aktach

²⁵ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana z 2008 r. – Dz. Urz. UE C, Nr 115, s. 47 i n.

ustawodawczych, o których mowa w art. 1 ust. 2 rozporządzenia EBA, EBA może opracować projekty regulacyjnych standardów technicznych. EBA przedstawia Komisji swoje projekty standardów do zatwierdzenia. Mają one charakter jedynie techniczny, nie oznaczają decyzji strategicznych ani wyborów politycznych, a ich treść jest określana aktami, które stanowią ich podstawę.

Dalej, stosownie do art. 15 ust. 1 tiret 1 i 2 rozporządzenia EBA, EBA może opracować wykonawcze standardy techniczne – w drodze aktów wykonawczych zgodnie z art. 291 TFUE – w dziedzinach szczegółowo określonych w aktach ustawodawczych, o których mowa w art. 1 ust. 2 rozporządzenia. Mają one charakter techniczny, nie oznaczają decyzji strategicznych ani wyborów politycznych, a ich treść ma na celu określenie warunków zastosowania tego prawodawstwa. EBA przedstawia Komisji projekty standardów do zatwierdzenia.

Kolejną formą działania EBA jest **wydawanie wytycznych i zaleceń** skierowanych do właściwych organów lub instytucji finansowych. Mają one na celu ustanowienie spójnych, efektywnych i skutecznych praktyk nadzorczych w ramach ESFS oraz zapewnienie wspólnego, jednolitego i spójnego stosowania prawa Unii. Co istotne, w ciągu dwóch miesięcy od wydania wytycznej lub zalecenia każdy właściwy organ potwierdza, czy stosuje się lub czy zamierza zastosować się do tej wytycznej bądź zalecenia. Jeżeli właściwy organ nie stosuje się do nich ani nie zamierza się do nich zastosować, powiadamia o tym EBA, podając uzasadnienie. EBA zobowiązane jest do opublikowania informacji o tym, że dany właściwy organ nie stosuje się lub nie zamierza zastosować się do tej wytycznej lub zalecenia. Może również, indywidualnie w każdym przypadku, podjąć decyzję o opublikowaniu przedstawionego przez właściwy organ uzasadnienia niezastosowania się do tej wytycznej czy tego zalecenia. Właściwy organ jest z wyprzedzeniem powiadamiany o takiej publikacji (art. 16 ust. 1 i 3 tiret 1–3 rozporządzenia EBA).

Szczególnego podkreślenia wymaga ustanowienie w art. 17 rozporządzenia procedury związanej z naruszeniem prawa Unii, w tym umocowanie EBA do przyjęcia **decyzji indywidualnej**, skierowanej do instytucji finansowej²⁶, zobowiązującej ją do podjęcia działań niezbędnych do wypełnienia jej obowiązków wynikających z prawa Unii, w tym do zaprzestania określonych praktyk. Jest to o tyle istotne, że umożliwi EBA bezpośrednią ingerencję na rynku, niezależną od działań krajowych organów nadzoru. W rozporządzeniu wskazano, że powyższe decyzje EBA

²⁶ Jest to możliwe bez uszczerbku dla uprawnień Komisji na mocy art. 258 TFUE, w sytuacji, gdy właściwy organ nie stosuje się do formalnej opinii, o której mowa w art. 9 ust. 4 rozporządzenia EBA, w okresie w niej przewidzianym, oraz w przypadku, gdy konieczne jest terminowe zarządzenie nieprzestrzeganiu przepisów, w celu utrzymania bądź przywrócenia równych warunków konkurencji na rynku lub zapewnienia prawidłowego funkcjonowania systemu finansowego i jego stabilności, oraz w przypadku, gdy odpowiednie wymogi przewidziane w aktach, o których mowa w art. 1 ust. 2 rozporządzenia EBA, mają bezpośrednie zastosowanie w odniesieniu do instytucji finansowych.

mają pierwszeństwo wobec wszelkich decyzji przyjętych wcześniej przez właściwe organy w tej samej sprawie (zob. art. 17 rozporządzenia EBA).

Nie można również nie zwrócić uwagi na kompetencje EBA w sytuacjach nadzwyczajnych. W pierwszym rzędzie EBA aktywnie ułatwia i w razie potrzeby koordynuje wszelkie działania podejmowane przez odpowiednie krajowe właściwe organy nadzoru w przypadku niekorzystnego rozwoju sytuacji, który może poważnie zagrozić prawidłowemu funkcjonowaniu rynków finansowych i ich integralności lub stabilności całego systemu finansowego w Unii lub jego części. Następnie, jeżeli Rada przyjęła skierowaną do EBA decyzję stwierdzającą istnienie sytuacji nadzwyczajnej do celów niniejszego rozporządzenia i zaistniały wyjątkowe okoliczności, w których niezbędne są skoordynowane działania organów krajowych w związku z niekorzystnym rozwojem sytuacji, który może poważnie zagrozić prawidłowemu funkcjonowaniu rynków finansowych i ich integralności lub stabilności całego systemu finansowego w Unii lub jego części, EBA może przyjąć indywidualne decyzje zobowiązujące właściwe organy do podjęcia niezbędnych działań zgodnie z prawodawstwem, o którym mowa w art. 1 ust. 2 rozporządzenia EBA, w celu zaradzenia takiemu rozwojowi sytuacji przez zapewnienie spełniania przez instytucje finansowe i właściwe organy wymogów ustanowionych w tym prawodawstwie. Co istotne, bez uszczerbku dla uprawnień Komisji na mocy art. 258 TFUE, w przypadku, gdy właściwy organ nie stosuje się do decyzji EBA, o której mowa w ust. 2, w okresie w niej przewidzianym, oraz w przypadku, gdy odpowiednie wymogi przewidziane w aktach ustawodawczych, o których mowa w art. 1 ust. 2, w tym w regulacyjnych normach technicznych i wykonawczych normach technicznych przyjętych zgodnie z aktami prawodawczymi, o których mowa w art. 1 ust. 2 rozporządzenia EBA, mają bezpośrednie zastosowanie w odniesieniu do instytucji finansowych, EBA może przyjąć skierowaną do instytucji finansowej decyzję indywidualną, zobowiązującą tę instytucję do podjęcia działań niezbędnych do wypełnienia jej obowiązków wynikających z tego prawodawstwa, w tym do zaprzestania określonych praktyk²⁷. Również w tym przypadku decyzje EBA zastępują wszelkie decyzje przyjęte wcześniej przez właściwe organy w tej samej sprawie (art. 18 rozporządzenia EBA).

Należy rozważyć skutki wydania decyzji przez EBA, która – w istocie – zastąpi decyzje krajowych organów nadzoru. Może to rodzić poważne problemy związane choćby z kwestią wzruszalności decyzji administracyjnej, skutkami decyzji ostatecznych i prawomocnych. Wątpliwości budzi również przedmiotowe określenie zakresu, w jakim dochodzi do zastąpienia decyzji krajowych organów nadzoru

²⁷ Ma to zastosowanie wyłącznie w sytuacjach, gdy właściwy organ nie stosuje wymienionych aktów, lub gdy stosuje te akty w sposób, który wydaje się wyraźnym naruszeniem tych aktów ustawodawczych, oraz w przypadkach, gdy pilne podjęcie środków zaradczych jest konieczne, aby przywrócić prawidłowe funkcjonowanie rynków finansowych i ich integralność lub stabilność całego systemu finansowego w Unii lub jego części.

przez decyzję EBA. Nie sposób bowiem nie zwrócić uwagi na umocowanie EBA do wydania decyzji indywidualnej zobowiązującej instytucję finansową „do podjęcia działań niezbędnych do wypełnienia jej obowiązków wynikających z tego prawodawstwa, w tym do zaprzestania określonych praktyk”. Decyzje EBA przyjęte na mocy ust. 6 mają pierwszeństwo przed wszelkimi decyzjami przyjętymi wcześniej przez właściwe organy w tej samej sprawie²⁸. Co oznacza owo pierwszeństwo? Czy oznacza to, że dochodzi do swego rodzaju wzruszenia wszystkich decyzji krajowych organów nadzoru podjętych w sprawie naruszenia przez instytucję finansową jej obowiązków? W mojej ocenie teza taka nie zasługuje na uwzględnienie. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na to, że decyzja EBA w istocie nie będzie tożsama pod względem przedmiotowym ze wszystkimi decyzjami krajowych organów nadzoru związanymi z naruszeniem prawa przez instytucję finansową.

Kolejny problem wynika z braku podstaw do konstruowania kompetencji EBA do stosowania sankcji administracyjnych w czystej postaci. Pewną namiastkę sankcji administracyjnej stanowi w istocie art. 16 ust. 3 tiret 3 rozporządzenia, odnoszący się do publikowania informacji, że dany organ bądź instytucja finansowa nie stosuje się lub nie zamierza zastosować się do tej wytycznej lub zalecenia. Na przydanie uprawnień do stosowania sankcji administracyjnych jedynie krajowym organom nadzoru wskazuje także załącznik V do Raportu Grupy de Larosière'a – „Orientacyjny podział kompetencji między krajowymi organami nadzoru a nowymi europejskimi organami nadzoru w ramach ESNF”, w którym w odniesieniu do nadzoru bankowego (zarówno w etapie 1, jak i 2) wskazano, że egzekwowanie przepisów i sankcje należą do krajowych organów nadzoru²⁹. W konsekwencji decyzja EBA nie może zastąpić decyzji sankcyjnej krajowego organu nadzoru w tym znaczeniu, że doprowadzi do wykreowania nowej sankcji. Może ewentualnie skutkować uchYLENIEM decyzji sankcyjnej wobec niemożności pogodzenia tej decyzji z decyzją podjętą na mocy art. 17 ust. 6 rozporządzenia EBA i w konsekwencji zaktualizowaniem się kompetencji krajowego organu nadzoru do wydania nowej decyzji sankcyjnej, z uwzględnieniem unormowania art. 17 ust. 7 tiret 2 rozporządzenia EBA³⁰. To ostatnie może jednak prowadzić do problemów związanych z regulacjami krajowych procedur administracyjnych określających zasady i przesłanki wzruszenia decyzji administracyjnych. Zagadnienia te wymagają jednak głębszej refleksji, przekraczającej ramy niniejszego opracowania.

Kolejną sferą działalności EBA jest rozstrzyganie sporów między właściwymi organami w sytuacjach transgranicznych. Stosownie do art. 19 rozporządzenia

²⁸ „Decisions adopted under paragraph 6 shall prevail over any previous decision adopted by the competent authorities on the same matter”.

²⁹ *Raport*, s. 87–88.

³⁰ Zgodnie z tym przepisem, podejmując działania w związku z kwestiami będącymi przedmiotem formalnej opinii na mocy ust. 4 lub decyzji na mocy ust. 6, właściwe organy stosują się do formalnej opinii lub decyzji, w zależności od przypadku.

EBA, w przypadku gdy właściwy organ nie wyraża zgody na stosowanie procedury, na podjęte działanie lub jego niepodjęcie przez właściwy organ innego państwa członkowskiego w przypadkach określonych w aktach, o których mowa w art. 1 ust. 2 rozporządzenia, EBA – na wniosek co najmniej jednego właściwego organu, którego to dotyczy – może podjąć działania mające na celu umożliwienie tym organom wypracowanie porozumienia zgodnie z procedurą określoną w art. 19 ust. 2–4. Dotyczy to również sytuacji, gdy istnieje różnica zdań między właściwymi organami z różnych państw członkowskich. W pierwszym rzędzie EBA występuje w roli mediatora, wyznaczając termin zakończenia postępowania pojednawczego między właściwymi organami. Następnie, jeśli do momentu zakończenia postępowania pojednawczego zainteresowane właściwe organy nie wypracują porozumienia, EBA może podjąć decyzję zobowiązującą te organy do podjęcia konkretnych działań lub do powstrzymania się od działań, w celu rozstrzygnięcia sporu, ze skutkami wiążącymi dla zainteresowanych właściwych organów, aby zapewnić zgodność z prawem Unii. W przypadku gdy właściwy organ nie stosuje się do decyzji EBA, a w ten sposób nie zapewnia spełniania przez instytucję finansową wymogów mających do niej bezpośrednie zastosowanie na mocy aktów, o których mowa w art. 1 ust. 2, EBA może przyjąć skierowaną do instytucji finansowej decyzję indywidualną, zobowiązującą tę instytucję do podjęcia działań niezbędnych do wypełnienia jej obowiązków wynikających z prawa Unii, w tym do zaprzestania określonych praktyk. Stanowi to kolejny mechanizm umożliwiający EBA efektywne wykonywanie nadzoru nad rynkiem finansowym przez skuteczną ingerencję w stosunku do krajowego organu nadzoru. Powyższe decyzje przyjęte przez EBA mają pierwszeństwo przed wszelkimi decyzjami przyjętymi wcześniej przez właściwe organy w tej samej sprawie. Wszelkie działania podjęte przez właściwe organy w związku z sytuacją faktyczną, będącą przyczyną wydania decyzji, muszą być zgodne z tymi decyzjami.

Kolejne zadania EBA odnoszą się do ryzyka systemowego. Założenia dla unijnych ram transgranicznego zarządzania kryzysowego w sektorze bankowym Komisja Europejska przedstawiła w komunikacie z 20 października 2009 r.³¹ Na uwagę zasługują również zalecenia Parlamentu Europejskiego dla Komisji w sprawie transgranicznego zarządzania kryzysowego w sektorze bankowym z 28 czerwca 2010 r.³², które odnoszą się przede wszystkim do ustanowienia wspólnych unijnych ram postępowania w przypadku kryzysu. Nowe regulacje powinny obejmować

³¹ *Communication „An EU Framework for Cross-Border Crisis Management in the Banking Sector”*, Brussels 20.10.2009, COM (2009) 561 final; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0561:FIN:EN:PDF>

³² *Report with recommendations to the Commission on Cross-Border Crisis Management in the Banking Sector and Motion for a European Parliament Resolution with recommendations to the Commission on cross-border crisis management in the banking sector*, 2010/2006 (INI), Committee on Economic and Monetary Affairs, 28.6.2010; <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=EN&reference=A7-0213/2010>

opracowanie do grudnia 2011 r. europejskiego systemu oceny banków przez organy nadzoru (*European supervisory rating for banks*; „Risk Dashboard”), opartego na wspólnym zestawie wskaźników jakościowych i ilościowych. Wskaźniki owej „deski rozdzielczej ryzyka” powinny być oceniane odpowiednio do charakteru, skali i złożoności danej instytucji, przy jednoczesnym zachowaniu poufności³³.

W zakresie zadań i kompetencji EBA należy zwrócić uwagę na regulacje odnoszące się do europejskiego systemu obejmującego systemy gwarantowania depozytów (art. 26), europejskiego systemu postępowania naprawczego wobec banków i ustaleń dotyczących finansowania (art. 27), problemu przekazywania zadań i obowiązków (art. 13), koordynacji (art. 31), oceny zmian na rynku (art. 32), aspektów współpracy międzynarodowej (art. 33).

3. STRUKTURA EBA

Stosownie do art. 5 rozporządzenia EBA, w jego skład wchodzi: Rada Organów Nadzoru, Zarząd, Przewodniczący, Dyrektor Wykonawczy oraz Komisja Odwoławcza.

W skład Rady Organów Nadzoru wchodzi: Przewodniczący, któremu nie przysługuje prawo głosu; przewodniczący krajowych organów publicznych właściwych w zakresie nadzoru nad instytucjami kredytowymi w poszczególnych państwach członkowskich, którzy spotykają się osobiście co najmniej dwa razy w roku³⁴; jeden

³³ Zob. A. Jurkowska-Zeidler, *Nowe europejskie...*, *op. cit.*, s. 197 i n. Stosownie do art. 22 rozporządzenia EBA, EBA należycie uwzględni ryzyko systemowe w rozumieniu rozporządzenia (UE) nr 1092/2010. Urząd zajmuje się wszelkim ryzykiem świadczenia usług finansowych spowodowanym upośledzeniem całego lub części systemu finansowego oraz mogącym spowodować poważne negatywne konsekwencje dla rynku wewnętrznego i realnej gospodarki. Należy podkreślić, że to EBA, we współpracy z ESRB, opracowuje wskazaną wyżej „deskę rozdzielczą ryzyka”, to jest wspólny zestaw wskaźników jakościowych i ilościowych, służący identyfikowaniu i mierzeniu ryzyka systemowego. EBA opracowuje nadto odpowiedni system stosowania testu warunków skrajnych, aby pomóc w identyfikowaniu instytucji mogących stwarzać ryzyko systemowe. Instytucje te podlegają wzmocnionemu nadzorowi, a w razie potrzeby – procedurom naprawczym. Niezależnie od powyższego EBA sporządza w razie potrzeby dodatkowe wytyczne i zalecenia dla instytucji finansowych w celu uwzględnienia stwarzanego przez nie ryzyka systemowego. Nadto EBA zapewnia uwzględnianie ryzyka systemowego stwarzanego przez instytucje finansowe przy opracowywaniu projektu regulacyjnych i wykonawczych norm technicznych. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na unormowanie art. 23 ust. 1 rozporządzenia EBA, zgodnie z którym w porozumieniu z ESRB, EBA może opracować kryteria identyfikacji i mierzenia ryzyka systemowego oraz odpowiedni system testowania warunków skrajnych, który obejmuje ocenę możliwości wzrostu – w sytuacjach skrajnych – ryzyka systemowego stwarzanego przez instytucje finansowe. Instytucje, które mogą stwarzać ryzyko systemowe, podlegają wzmocnionemu nadzorowi, a w razie potrzeby – procedurom naprawczym. Zob. także art. 25 odnoszący się do procedur naprawczych.

³⁴ W przypadku, gdy krajowy organ nadzoru nie jest bankiem centralnym, członek Rady Organów Nadzoru może podjąć decyzję o tym, że będzie mu towarzyszył przedstawiciel banku centralnego państwa członkowskiego, któremu nie przysługuje prawo głosu.

przedstawiciel Komisji, któremu nie przysługuje prawo głosu; jeden przedstawiciel Europejskiego Banku Centralnego, któremu nie przysługuje prawo głosu; jeden przedstawiciel ESRB, któremu nie przysługuje prawo głosu; po jednym przedstawicielu z dwóch pozostałych europejskich organów nadzoru, którym nie przysługuje prawo głosu (art. 40 ust. 1 rozporządzenia EBA)³⁵. Na szczególną uwagę zasługuje unormowanie art. 42 rozporządzenia, który statuuje niezależność Przewodniczącego i członków Rady Organów Nadzoru mających prawo głosu. Podczas wykonywania zadań, powierzonych Radzie na mocy rozporządzenia, działają oni niezależnie i obiektywnie w wyłącznym interesie Unii jako całości, oraz nie zwracają się o instrukcje do instytucji lub organów unijnych, rządu żadnego z państw członkowskich lub do innego podmiotu publicznego lub prywatnego, ani nie przyjmują takich instrukcji. Państwa członkowskie, instytucje, organy Unii czy inne podmioty publiczne lub prywatne nie usiłują wywierać wpływu na członków Rady w wykonywaniu ich zadań.

Do kompetencji Rady należy wydawanie wytycznych dotyczących prac EBA i kierowanie podejmowaniem decyzji, o których mowa w rozdziale II rozporządzenia. Rada przyjmuje opinie, zalecenia i decyzje oraz doradza w kwestiach, o których mowa w rozdziale II. Rada mianuje Przewodniczącego, jak również przyjmuje program prac EBA na kolejny rok oraz przekazuje go do wiadomości Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, przyjmuje również roczne sprawozdanie z działalności EBA, wieloletni program prac EBA oraz budżet. Nadto Rada ma władzę dyscyplinarną nad Przewodniczącym i Dyrektorem Wykonawczym i może usunąć ich ze stanowiska (art. 43). Decyzje Rady podejmowane są zwykłą większością głosów jej członków, zgodnie z zasadą, że każdemu członkowi przysługuje jeden głos. W niektórych przypadkach wymagana jest kwalifikowana większość głosów (art. 44 ust. 1 rozporządzenia EBA).

Zarząd EBA składa się z Przewodniczącego i sześciu członków Rady Organów Nadzoru, wybranych przez członków Rady Organów Nadzoru mających prawo głosu i spośród ich grona. Podejmuje decyzje większością głosów obecnych członków. Każdy członek ma jeden głos. Dyrektor Wykonawczy i przedstawiciel Komisji uczestniczą w posiedzeniach Zarządu bez prawa głosu. Przedstawiciel Komisji ma prawo głosu w sprawach, o których mowa w art. 49 rozporządzenia (art. 45). Podobnie jak w przypadku Przewodniczącego i członków Rady, rozporządzenie gwarantuje niezależność członków zarządu (zob. art. 46).

Przechodząc do zadań Zarządu, należy odwołać się do regulacji art. 47 rozporządzenia EBA, zgodnie z którym zarząd m.in. zapewnia, aby EBA wypełniał swoją

³⁵ Rada może powoływać wewnętrzne komitety lub zespoły na potrzeby konkretnych zadań powierzonych Radzie, a także może przekazywać realizację wyraźnie określonych zadań i podejmowanie wyraźnie określonych decyzji wewnętrznym komitetom lub zespołom, Zarządowi lub Przewodniczącemu (art. 41 ust. 1 rozporządzenia EBA).

misję i wykonywał powierzone mu zadania zgodnie z niniejszym rozporządzeniem, przedkłada Radzie Organów Nadzoru projekt rocznego i wieloletniego programu prac do zatwierdzenia, przedkłada Radzie Organów Nadzoru do zatwierdzenia roczne sprawozdanie z działalności EBA, w tym z zadań Przewodniczącego, powołuje i odwołuje członków Komisji Odwoławczej.

Przewodniczący reprezentuje EBA. Ma on być niezależnym profesjonalistą zatrudnionym w pełnym wymiarze czasu pracy. Jest odpowiedzialny za przygotowywanie prac Rady Organów Nadzoru, a także za przewodniczenie posiedzeniom Rady Organów Nadzoru i Zarządu. Kadencja przewodniczącego wynosi pięć lat i może być jednokrotnie odnowiona. Przewodniczący może zostać odwołany ze stanowiska wyłącznie przez Parlament Europejski na mocy decyzji Rady Organów Nadzoru (zob. art. 48 rozporządzenia). Gwarancje niezależności przewodniczącego określa art. 49. Podkreślenia wymaga fakt zastrzeżenia w tiret 3 tego artykułu, że po zakończeniu służby zgodnie z regulaminem pracowniczym Przewodniczący jest nadal zobowiązany do zachowania uczciwości i dyskrecji w odniesieniu do przyjmowaniu pewnych stanowisk lub korzyści. Ma to szczególne znaczenie w kontekście powszechnej praktyki zatrudniania osób zajmujących eksponowane stanowiska w administracji publicznej po zakończeniu pracy w charakterze rozmaitych „doradców”, członków rad nadzorczych bądź nawet zarządów podmiotów operujących na rynku. W mojej ocenie powyższą regulację należy zatem ocenić pozytywnie. Ważne jest, jak w praktyce będą stosowane unormowania rozporządzenia.

Zarządzanie EBA należy do Dyrektora Wykonawczego, który powinien być niezależnym profesjonalistą zatrudnionym w pełnym wymiarze czasu pracy. Powołany jest po przeprowadzeniu otwartej procedury kwalifikacyjnej po potwierdzeniu przez Parlament Europejski przez Radę Organów Nadzoru na podstawie osiągnięć, umiejętności, wiedzy na temat instytucji i rynków finansowych, doświadczenia w zakresie regulacji rynków finansowych i nadzoru finansowego oraz doświadczenia na stanowisku kierowniczym (art. 51 rozporządzenia EBA). Regulacje rozporządzenia również w stosunku do Dyrektora Wykonawczego ustanawiają gwarancje niezależności (zob. art. 52). Dyrektor Wykonawczy jest m.in. odpowiedzialny za zarządzanie EBA, przygotowuje prace Zarządu, podejmuje wszelkie niezbędne środki, w szczególności przyjmuje wewnętrzne instrukcje administracyjne oraz publikuje komunikaty, w celu zapewnienia funkcjonowania EBA zgodnie z rozporządzeniem (art. 53 rozporządzenia EBA).

Komisja Odwoławcza jest wspólnym organem wszystkich trzech europejskich urzędów nadzoru (art. 58 ust. 1). Jej członkowie podejmują decyzje w sposób niezależny i nie są związani żadnymi instrukcjami. Nie mogą oni pełnić innych funkcji w EBA, w Zarządzie ani w Radzie Urzędów Nadzoru. W art. 45 rozporządzenia przewidziano procedurę wyłączenia członka Komisji.

4. POSTĘPOWANIE PRZED EBA

Postępowanie przed EBA wiąże się z zapewnieniem właściwych standardów proceduralnych. W pierwszym rzędzie należy zwrócić uwagę na fakt, że przed podjęciem decyzji przewidzianych w rozporządzeniu EBA informuje każdego wskazanego adresata danej decyzji o zamiarze jej podjęcia, wyznaczając termin, w którym adresat ten może wyrazić swoją opinię w tej sprawie, w pełni uwzględniając jej pilny charakter, złożoność i potencjalne skutki³⁶. Decyzje EBA muszą zawierać uzasadnienie wskazujące powody, dla których zostały one przyjęte. Nadto adresaci decyzji EBA są informowani o środkach odwoławczych przysługujących im na mocy rozporządzenia (art. 39 ust. 1–3 rozporządzenia EBA)³⁷.

W rozporządzeniu ustanowiono procedurę odwoławczą od decyzji EBA. Każda osoba fizyczna lub prawna, w tym właściwe organy, może odwołać się od decyzji EBA, o której mowa w art. 17, 18, 19 rozporządzenia EBA, oraz od każdej innej decyzji podjętej przez EBA zgodnie z aktami, o których mowa w art. 1 ust. 2, 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. Odwołanie wraz z uzasadnieniem składa się EBA w formie pisemnej w terminie dwóch miesięcy od daty powiadomienia zainteresowanej osoby o decyzji lub – w razie braku takiego powiadomienia – od daty opublikowania decyzji przez EBA. W wyniku rozpoznania sprawy Komisja Odwoławcza może utrzymać decyzję w mocy, jak wskazuje rozporządzenie „potwierdzić ją” lub przekazać sprawę do rozstrzygnięcia właściwemu organowi EBA. Decyzja Komisji Odwoławczej jest wiążąca dla tego organu i podejmuje on zmienioną decyzję w danej sprawie (zob. art. 60).

Decyzja Komisji Odwoławczej kończy administracyjny tok instancji i otwiera możliwość zaskarżenia decyzji podjętej przez Komisję Odwoławczą do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zgodnie z art. 263 TFUE. Co wymaga podkreślenia, skarga taka może być wywiedziona bezpośrednio do TS od decyzji EBA w przypadku, gdy nie przysługuje odwołanie do Komisji Odwoławczej (zob. art. 61 ust. 1). Jednocześnie stosownie do art. 61 ust. 2 rozporządzenia EBA państwa członkowskie i instytucje unijne, jak i wszelkie osoby fizyczne i prawne, mogą zaskarżyć decyzje podejmowane przez EBA bezpośrednio do Trybunału Sprawiedliwości,

³⁶ Procedura ta ma zastosowanie także w stosunku do zaleceń, o których mowa w art. 17 ust. 3 rozporządzenia EBA.

³⁷ Określa się wówczas właściwy organ lub instytucję finansową, którego lub której dotyczą, oraz główną treść tych decyzji, chyba że ich opublikowanie jest sprzeczne z interesem prawnym instytucji finansowej w zakresie ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa lub mogłoby poważnie zagrożić prawidłowemu funkcjonowaniu integralności rynków finansowych lub stabilności całego systemu finansowego Unii lub jego części.

zgodnie z art. 263 TFUE. Natomiast gdy EBA jest zobowiązany do działania, ale zaniechał wydania decyzji, może zostać wszczęte postępowanie z tytułu zaniechania działania zgodnie z art. 265 TFUE przed Trybunałem Sprawiedliwości (art. 61 ust. 3 rozporządzenia EBA).

W rozporządzeniu przewidziano nadto procedurę przeglądu decyzji podjętych na mocy art. 18 ust. 3 lub 4 rozporządzenia (art. 39 ust. 4). Na uwagę zasługuje również procedura podania do wiadomości publicznej decyzji podejmowanych na mocy art. 17, 18 i 19 rozporządzenia EBA (zob. art. 39 ust. 5).

5. WSPÓLNY KOMITET EUROPEJSKICH URZĘDÓW NADZORU

Wspólny Komitet stanowi forum, w ramach którego EBA prowadzi regularną i ścisłą współpracę oraz zapewnia międzysektorową spójność z pozostałymi Europejskimi Urzędami Nadzoru, zwłaszcza w odniesieniu do konglomeratów finansowych, księgowości i audytu, środków przeciwdziałania praniu pieniędzy, wymiany informacji z ESRB oraz rozwoju stosunków między ESRB a europejskimi organami nadzoru (art. 54 ust. 2 rozporządzenia EBA).

Stosownie do art. 55 ust. 1 rozporządzenia EBA w skład Wspólnego Komitetu wchodzi szczególnie przewodniczący Europejskich Urzędów Nadzoru, a także, w stosownych przypadkach, przewodniczący Podkomitetu powołanego na mocy art. 57 rozporządzenia.

W ramach zadań EBA określonych w rozdziale II rozporządzenia, EBA wypracowuje w stosownych przypadkach wspólne stanowiska z pozostałymi Europejskimi Urzędami Nadzoru, w zależności od przypadku (art. 56 tiret 1 rozporządzenia EBA). Jednocześnie do celów art. 42 w ramach Wspólnego Komitetu ustanawia się Podkomitet ds. Konglomeratów Finansowych. Wspólny Komitet może także powoływać inne podkomitety (zob. art. 57 rozporządzenia EBA).

PODSUMOWANIE

Niewątpliwie konieczne są zmiany w nadzorze nad rynkami finansowymi w Unii Europejskiej. Kryzys, który nadal trwa, w sposób dramatyczny uwypuklił wady obecnego systemu. W konsekwencji coraz większego znaczenia nabierają mechanizmy dyscyplinujące działania uczestników rynku. Mogą one mieć dwójką naturę: regulacyjną bądź rynkową. Na dyscyplinę rynkową i regulacyjną składają się natomiast dwa procesy: monitorowanie ryzyka działalności pośredników finansowych oraz oddziaływanie na decyzje ich kierownictw. Dyscyplinę rynkową sprawują głównie kapitałodawcy, natomiast regulacyjną – specjalne organy nadzoru finansowego, a także banki centralne i instytucje gwarantujące depozyty lub

wypłacające inwestorom rekompensaty³⁸. Obecnie nie sposób zatem kwestionować tego, że stabilność finansowa i zintegrowane rynki finansowe wymagają transgranicznego nadzoru nad transgranicznymi i systemowo ważnymi instytucjami finansowymi. W konsekwencji konieczna jest zdecydowana odpowiedź na kryzys, obejmująca lepszy nadzór nad rynkami, lepsze regulacje prawne oraz skuteczne i efektywne ramy zarządzania kryzysowego dla instytucji finansowych³⁹.

Czy nowe instytucje oraz regulacje określające ramy ich działania spełnią pokładane w nich nadzieje, pokaże czas. Samo bowiem ustanowienie nawet najlepszego unormowania automatycznie nie spowoduje poprawy sytuacji na rynkach.

Nie sposób jednocześnie w tym miejscu nie podnieść za polską Komisją Nadzoru Finansowego, że przeniesienie pewnych kompetencji nadzorczych na poziom instytucji europejskich powinno odbywać się z analogicznym przeniesieniem odpowiedzialności za podejmowane przez te instytucje działania⁴⁰. W konsekwencji powinno zatem dojść do przeniesienia ciężaru tej odpowiedzialności z poziomu krajowego na unijny.

Bibliografia

Fedorowicz M., *Normatywne aspekty regulacji europejskiego nadzoru finansowego ze szczególnym uwzględnieniem europejskiego nadzoru w prawie bankowym*, [w:] *System finansów publicznych. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, pod red. A. Dobaczewskiej, E. Juchniewicza, T. Sowińskiego, Wydawnictwo CEDEWU, Warszawa 2010.

Jackowicz K., *Dyscyplina rynkowa na integrujących się rynkach finansowych Unii Europejskiej*, [w:] *Integracja rynków finansowych w Unii Europejskiej od A do Z*, pod red. M. Iwanicz-Drozdowskiej, NBP, Warszawa 2009.

Jurkowska-Zeidler A., *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2008.

Jurkowska-Zeidler A., *Nowe europejskie ramy ochrony stabilności wewnętrznego rynku finansowego*, [w:] *System finansów publicznych. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, pod red. A. Dobaczewskiej, E. Juchniewicza, T. Sowińskiego, Wydawnictwo CEDEWU, Warszawa 2010.

Michór A., *Administracyjnoprawna ingerencja na rynku finansowym*, [w:] *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*, pod

³⁸ K. Jackowicz, *Dyscyplina rynkowa na integrujących się rynkach finansowych Unii Europejskiej*, [w:] *Integracja rynków finansowych w Unii Europejskiej od A do Z*, pod red. M. Iwanicz-Drozdowskiej, Warszawa 2009, s. 258–261.

³⁹ A. Jurkowska-Zeidler, *Nowe europejskie...*, *op. cit.*, s. 203.

⁴⁰ Zob. stanowisko KNF z 14 października 2009 r. www.knf.gov.pl/Images/architektura_nadzoru_tcm75-22457.pdf

red. S. Wrzosek, M. Domagały, J. Izdebskiego, T. Stanisławskiego, Wydawnictwo KUL, Lublin 2010.

Pilecka A., *Plan działań w zakresie usług finansowych (FSAP) – założenia, realizacja i wpływ na rynki finansowe w Unii Europejskiej*, [w:] *Integracja rynków finansowych w Unii Europejskiej od A do Z*, pod red. A. Iwanicz-Drozdowskiej, NBP, Warszawa 2009.

Zalcewicz A., *Zmiana struktury instytucjonalnej i koncepcji nadzoru nad jednolitym rynkiem finansowym UE*, [w:] *System finansów publicznych. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, pod red. A. Dobaczewskiej, E. Juchniewiczza, T. Sowińskiego, Wydawnictwo CEDEWU, Warszawa 2010.

Inne źródła

Communication „An EU Framework for Cross-Border Crisis Management in the Banking Sector”, Brussels 20.10.2009, COM (2009) 561 final; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0561:FIN:EN:PDF>

Komunikat Komisji Europejskiej – nadzór finansowy z dnia 27 maja 2009 r., KOM(2009) 252 wersja ostateczna, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0252:FIN:PL:PDF>

Opinia Europejskiego Banku Centralnego z 26 października 2009 r. w sprawie projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnotowego organu makroostrożnościowego nad systemem finansowym oraz ustanawiającego Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego oraz projektu decyzji Rady powierzającej Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania dotyczące funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (CON/2009/88), http://ecb.int/legal/pdf/c_27020091111pl00010008.pdf

Raport Grupy de Larosièrè'a z 25.02.2009 r., http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_pl.pdf

Report with recommendations to the Commission on Cross-Border Crisis Management in the Banking Sector and Motion for a European Parliament Resolution with recommendations to the Commission on cross-border crisis management in the banking sector, 2010/2006 (INI), Committee on Economic and Monetary Affairs, 28.6.2010; <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=EN&reference=A7-0213/2010>

Stanowisko KNF z dnia 14 października 2009 r. www.knf.gov.pl/Images/architektura_nadzoru_tcm75-22457.pdf