

JEDNOLITY MECHANIZM NADZORCZY JAKO REMEDIUM NA KRYZYS FINANSOWY

1. Wstęp

Proces integracji europejskiej jest zagadnieniem, na które należy patrzeć całościowo. Integracja w jednym obszarze musi pociągać za sobą zmiany w innych. Wspólny rynek finansowy to nie tylko jedna waluta, ale także cała sieć współpracujących i powiązanych ze sobą instytucji finansowych oraz ich klienci, którym należy zapewnić dostateczną ochronę. To także gospodarki 28 państw członkowskich Unii Europejskiej, których rozwój i sprawne funkcjonowanie zależy właśnie od stabilnego sektora bankowego. Stabilny sektor bankowy, a szerzej rzecz ujmując – stabilny sektor finansowy, nie może zaś istnieć bez skutecznego mechanizmu nadzoru.

Ostatni kryzys na rynkach finansowych ukazał słabość Unii Europejskiej w tym obszarze. Pokazał, że nie dysponuje ona skutecznymi mechanizmami rozwiązywania kryzysów. W ciągu ostatnich kilku lat wprawdzie podejmowano na szczeblu Unii Europejskiej liczne próby przeprowadzenia reform w celu usprawnienia funkcjonowania wspólnego rynku finansowego, nie były one jednak w pełni efektywne.

Obecnie do najważniejszych proponowanych zmian należy koncepcja tzw. unii bankowej, która pojawiła się w 2012 r., składająca się z trzech filarów: jednolitego mechanizmu nadzoru, jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz systemu gwarancji depozytów. W toku prac nad tym projektem wyłoniło się jednak wiele problemów natury polityczno-prawnej.

2. Koncepcja normatywna nadzoru nad rynkiem finansowym Unii Europejskiej

Pojęcie „nadzór” w teorii nauk prawnych ma ustaloną treść, a jego dokładna specyfika różni się w zależności od dyscypliny prawa. Termin ten został wprowadzony w celu odróżnienia procesów nadzorczych od kontrolnych, gdyż charakteryzują się one różnorodnymi skutkami prawnymi, jednak bardzo często brakuje konsekwencji terminologicznej i pojęcia te stosowane są zamiennie¹.

Do elementów pojęcia „nadzór” w polskiej doktrynie zalicza się ustalenie stanu faktycznego oraz ustalenie stanu prawnego, a następnie dokonanie porównania badanego stanu rzeczy do stanu zgodnego z założonym wzorcem normatywnym. Ostatnim elementem jest wyciągnięcie wynikających stąd konkluzji pokontrolnych, uzupełnione stosowaniem środków weryfikująco-nadzorczych, które wymuszają prawidłowe funkcjonowanie podmiotów

* Autorka jest absolwentką Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego i Germanistyki na Wydziale Neofilologii Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ M. Federowicz, *Nadzór nad rynkiem finansowym Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 27.

prawa oraz dostosowanie ich działania do obowiązujących norm prawnych². Pod pojęciem „nadzór” rozumie się więc kontrolę zgodności działania określonego podmiotu z obowiązującym prawem oraz kompetencję do merytorycznego korygowania działalności podmiotu poddanego nadzorowi³.

Nadzór jest więc swego rodzaju funkcją organu administracji publicznej przejawiającą się w zapewnianiu przestrzegania zgodności działania podmiotów objętych nadzorem z obowiązującym prawem⁴ lub też dbałością o zgodność z prawem działania jakiegoś podmiotu. W drugim przypadku nadzór rozumiany jest jako instytucja prawa materialnego a nie instytucja prawnoustrojowa, co można zaobserwować również na gruncie prawa rynku finansowego⁵.

W prawie rynku finansowego pojęcie „nadzoru” oznacza zapewnienie przez organ nadzorujący przestrzegania prawa przez podmioty, jak i obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa działalności instytucjom kredytowym i finansowym⁶, funkcjonującym na rynku. W sytuacji naruszenia prawa po stronie nadzorcy aktywizuje się kompetencja do zastosowania środków nadzorczych, które są precyzyjne uregulowane przepisami prawa⁷ i stosowane przez nadzorcę z woli ustawodawcy⁸. Nadzór ten ma charakter zewnętrzny⁹.

² Szerzej na temat pojęcia nadzoru w: L. Góral, *Nadzór bankowy*, Warszawa 1998, s. 11 i n.

³ U. Kalina-Prasznica (red.), *Encyklopedia prawa*, Warszawa 2007, s. 409.

⁴ M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1996; S. Jędrzejewski, *Zakres pojęcia „nadzór” w doktrynie prawa administracyjnego (kolejna próba zbliżenia poglądów)*, [w:] Z. Niewiadomski, *Administracja publiczna u progu XXI w. Prace dedykowane prof. zw. dr hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemyśl 2000, s. 274 i n.

⁵ R. Kaszubski, *Funkcjonalne źródła prawa bankowego publicznego*, Warszawa 2006, s. 54-57; L. Góral, *Nadzór bankowy...*, *op. cit.*, s. 11-23; B. Smykla, *Nadzór bankowy w ustawie o nadzorze nad rynkiem finansowym – wybrane zagadnienia*, „Prawo Bankowe” 2007, nr 1, s. 48 i n.

⁶ W kontekście prawa UE możemy mówić o wąskim i szerokim rozumieniu pojęcia „instytucja finansowa”. W szerokim rozumieniu instytucja finansowa to każdy podmiot działający na rynku finansowym i świadczący usługi finansowe. Natomiast z dyrektywy 2006/48/WE (Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. nr 2006/48/WE w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe, Dz. Urz. UE L 177 z dnia 30 czerwca 2006 r., s. 1) możemy wywieść wąskie znaczenie tego pojęcia, według którego instytucją finansową jest podmiot inny niż instytucja kredytowa, zajmujący się w swej podstawowej działalności nabywaniem pakietów akcji lub wykonywaniem jednego lub więcej spośród rodzajów działalności wymienionych w załączniku do wyżej wymienionej dyrektywy. Nie może ona również przyjmować wkładów i innych tytułów zwrotnych od ludności, ale może wykonywać np. usługi płatnicze. Taki stan rzeczy wywołuje szczególnie problem dotyczący banków, gdyż mamy do czynienia z różnym ich rozumieniem w prawie polskim i prawie Unii Europejskiej. Szerzej na ten temat: E. Fojcik-Mastalska, *Instytucja finansowa i kredytowa w projekcie nowelizacji Prawa bankowego*, „Prawo Bankowe” 2001, nr 5, s. 19-24; P. Zapadka, *Polskie instytucje finansowe w Unii Europejskiej*, „Prawo i Podatki Unii Europejskiej” 2005, nr 5, s. 12 i 46.

⁷ E. Rutkowska-Tomaszewska, *Nadzór bankowy*, [w:] E. Fojcik-Mastalska, *Prawo finansowe*, Warszawa 2011, s. 556.

⁸ A. Dobaczewska, *Nadzór bankowy*, [w:] A. Drwillo, D. Maśniak, *Leksykon prawa finansowego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2009, s. 214.

⁹ D. Wojtczak, *Nadzorowanie instytucji finansowych*, [w:] E. Fojcik-Mastalska, *Prawo finansowe*, Warszawa 2011, s. 488.

Zagadnienia nadzorcze możemy rozpatrywać z różnych perspektyw. Biorąc pod uwagę zakres tego pojęcia, wyróżnia się nadzór *sensu stricte* i nadzór *sensu largo*¹⁰. Oprócz rozróżniania zagadnień związanych z nadzorem *sensu stricte* i *sensu largo* w literaturze przedmiotu spotkamy się także z innymi podziałami. I tak w zależności od materii podlegającej nadzorowi możemy mówić o nadzorze nad sektorem bankowym, usług płatniczych, kapitałowym i ubezpieczeniowym, a gdy weźmiemy pod uwagę rodzaj nadzorowanych podmiotów będzie można rozróżnić nadzór skonsolidowany i nadzór indywidualny oraz nadzór zintegrowany i nadzór rozproszony¹¹. Można również rozpatrywać nadzór w ujęciu instytucjonalnym, funkcjonalnym i normatywnym¹².

Jeśli chodzi o pojęcie „europejskiego nadzoru finansowego” funkcjonowało ono w literaturze przedmiotu już dużo wcześniej przed uchwaleniem regulacji dotyczących Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego (ESNF). Takim mianem określano m.in. przepisy uchwalane przez KE i Radę w związku z wdrażaniem do prawa UE ustaleń Bazylejskiego Komitetu ds. Nadzoru Bankowego¹³. Nie można było jednak wtedy jeszcze mówić o istnieniu usystematyzowanej struktury nadzorczej w ujęciu organizacyjnym, materialno-prawnym, proceduralnym i kompetencyjnym¹⁴. Do tej pory nie istnieje również żadna legalna definicja pojęcia nadzoru UE nad rynkiem finansowym. W regulacjach dotyczących ESNF oraz jednolitego nadzoru bankowego możemy znaleźć jedynie przepisy, które pozwalają na dokonanie interpretacji tego pojęcia¹⁵.

Nadzór w znaczeniu instytucjonalnym odnosi się więc do podmiotów kompetentnych w podejmowaniu decyzji dotyczących procesu kontroli i nadzoru. W ramach UE takie funkcje pełni Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (dalej: ERRS) i Europejskie Urzędy Nadzoru, a od 4 listopada 2014 r. również takie uprawnienia uzyskał Europejski Bank Centralny¹⁶.

W wymiarze funkcjonalnym elementem istotnym jest wyposażenie organów nadzoru w odpowiednie instrumenty służące realizacji celów i zadań postawionych przed tymi organami przez prawodawcę. W kontekście europejskim związane są z tym pewne wątpliwości, ponieważ ERRS oraz Europejski Urząd Nadzoru wyposażone są w zasadzie jedynie w instrumenty, które nie są wiążące dla nadzorowanych podmiotów. Po głębszej analizie dochodzi się jednak do wniosku, że z uwagi na specyfikę źródeł prawa UE – np. duże

¹⁰ Szerzej na ten temat w: M. Federowicz, *Nadzór nad rynkiem...*, *op. cit.*, s. 33–34; C. Kosikowski, *Publiczne prawo bankowe*, Warszawa 1999, s. 313 i 314; L. Góral, *Nadzór bankowy...*, *op. cit.*

¹¹ A.M. Jurkowska, *Nadzór nad konglomeratami finansowymi a przyszły kształt nadzoru nad jednolitym rynkiem finansowym Unii Europejskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. XIV, s. 646 i n.

¹² S. Glatzl, *Geldpolitik und Bankenaufsicht im Konflikt: Die Pflicht der Mitgliedstaaten zur Unterstützung der EZB im Bereich der Preisstabilität unter besonderer Berücksichtigung der Bankenaufsicht*, Baden-Baden 2009, s. 91.

¹³ S. Jörgens, *Die koordinierte Aufsicht über europaweit tätige Bankengruppen*, Baden-Baden 2002, s. 119 i n.; Ch. Ohler, *Europäisches Bankenaufsichtsrecht*, [w:] P. Derleder, K.O. Knops, H.G. Bamberger, *Handbuch zum Deutschen und Europäischen Bankenrecht*, Berlin-Heidelberg 2009, s. 2245.

¹⁴ M. Federowicz, *Nadzór nad rynkiem...*, *op. cit.*, s. 115.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*.

znaczenie *soft law* – oraz kontrowersje rodzące się podczas regulowania materii rynku finansowego, często uzyskują one większą skuteczność niż środki prawnie wiążące¹⁷.

Wspólnym mianownikiem dla nadzoru na poziomie krajowym i na poziomie europejskim jest również cel, którym jest osiągnięcie stabilności finansowej. W zależności od szczebla, jaki rozpatrujemy, ulega on jednak pewnej modyfikacji, z czego wynikają pewne trudności interpretacyjne, gdyż krajowa stabilność finansowa nie zawsze musi iść w parze ze stabilnością finansową UE jako całości¹⁸.

Istotą nadzoru unijnego jest zaś zapewnienie przestrzegania przez podmioty nadzorowane przepisów prawa UE dotyczących jednolitego rynku finansowego oraz zapewnienie bezpieczeństwa funkcjonowania podmiotom nadzorowanym i uczestnikom rynku finansowego UE w celu uzyskania stabilności finansowej UE i zapobiegania kryzysom finansowym (nadzór *sensu largo*), a w razie naruszenia tych przepisów lub zagrożeń dla stabilności finansowej możliwość stosowania przez nadzorcę środków wiążącego oddziaływania na nadzorowanych (nadzór *sensu stricte*)¹⁹.

Należy również podkreślić, że nadzór UE nad rynkiem finansowym można rozpatrywać w dwóch aspektach: pozytywnym i negatywnym²⁰. Pozytywne ujęcie nadzoru nad rynkiem finansowym jest bardzo szerokie. Obejmuje ono nadzór pełniony na szczeblu UE nad realizacją przez państwa członkowskie wszelkich norm dotyczących prawa finansowego, określonych w prawie UE, a więc także prawa budżetowego, podatkowego czy celnego.

Dlatego też bardziej zasadne jest rozpatrywanie negatywnego aspektu nadzoru, który pozwala wyłączyć z zakresu pojęcia czynności i stany, które nie stanowią nadzoru sprawowanego na szczeblu UE nad rynkiem finansowym UE oraz czynności realizowane przez OLAF²¹, a także działania polegające na koordynacji na szczeblu UE gospodarek państw członkowskich wynikające z przepisów tzw. Sześciopaku²². Wyróżnienie tych dwóch

¹⁷ F. Eilis, A. Kern, *Can soft law bodies be effective?: The special case of European Systemic Risk Board*, „European Law Review” 2010, nr 6, s. 751–776.

¹⁸ M. Federowicz, *Nadzór nad rynkiem...*, *op. cit.*, s. 123.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych w UE działający na podstawie decyzji KE z dnia 28 kwietnia 1999 r. nr 1999/352/WE ustanawiająca Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych, Dz. Urz. UE L 136 z 31 maja 1999 r., s. 110 oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. nr 1073/1999 dotyczącego dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych, Dz. Urz. UE L 136 z 31 maja 1999 r., s. 91 i rozporządzenia z dnia 25 maja 1999 r. nr 1074/1999 dotyczącego dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych, Dz. Urz. UE L 136 z 31 maja 1999 r., s. 98.

²² Sześciopak – Ramy Prawne Gospodarczego Zarządzania UE, na które składają się: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 listopada 2011 r. nr 1173/2011 w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro, Dz. Urz. UE L 306 z 23 listopada 2011 r., s. 1; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 listopada 2011 r. nr 1174/2011 w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro, Dz. Urz. UE L 306 z dnia 23 listopada 2011 r., s. 8; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 listopada 2011 r. nr 1175/2011 zmieniające rozporządzenie Rady nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dz. Urz. UE L 306 z dnia 23 listopada

aspektów pozwala na dokładne oddzielenie nadzoru nad rynkiem finansowym UE od, będących także skutkiem kryzysu, „ram nadzoru na poziomie UE nad krajowymi politykami gospodarczymi”, których zakres treściowy, kompetencyjny, jak i organizacyjno-strukturalny znacznie się od siebie różni²³.

Podsumowując powyższe rozważania, pod pojęciem nadzoru UE nad rynkiem finansowym należy rozumieć wielopłaszczyznowy sieciowy nadzór finansowy nad rynkiem finansowym UE, który jest realizowany w celu zapewnienia stabilności finansowej UE. Obejmuje on sektor bankowy i usług płatniczych, kapitałowy oraz ubezpieczeniowy²⁴. Opiera się on na następujących zasadach: wzajemnym uznawaniu praktyk nadzorczych w państwach członkowskich²⁵, zasadzie kompetencji dzielonych między UE a państwa członkowskie i zasadzie subsydiarności²⁶.

3. Koncepcja tzw. unii bankowej

Koncepcja utworzenia zintegrowanych ram finansowych (tzw. unii bankowej) została po raz pierwszy przedstawiona przez przewodniczącego Komisji J.M. Barroso na nieformalnym posiedzeniu Rady Europejskiej 23 maja 2012 r.²⁷ Najważniejszymi elementami tej propozycji były:

- 1) wprowadzenie w całej UE jednolitych przepisów w sprawie bankowości, które będą obejmować wspólne, choć elastyczne, wymogi dotyczące obowiązkowych rezerw kapitałowych w bankach;
- 2) jeden unijny organ nadzorczy sprawujący bezpośrednią kontrolę nad znaczącymi instytucjami kredytowymi;
- 3) wspólne przepisy zapobiegające upadłości banków oraz dotyczące interwencji, w przypadku gdy bank ma problemy finansowe;
- 4) jednolity system gwarantowania depozytów chroniący deponentów w całej UE, gdziekolwiek mają oszczędności lub inwestycje²⁸.

Na szczycie Rady Europejskiej w czerwcu 2012 r. Przewodniczący Rady Europejskiej, we współpracy z przewodniczącymi Komisji i Eurogrupy oraz prezesem Europejskiego

2011 r., s. 25; rozporządzenie Rady z dnia 8 listopada 2011 r. nr 1177/2011 zmieniające rozporządzenie nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, Dz. Urz. UE L 306 z dnia 23 listopada 2011 r. oraz dyrektywa Rady z dnia 8 listopada 2011 r. nr 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, Dz. Urz. UE L 3006 z dnia 23 listopada 2011 r., s. 41.

²³ M. Federowicz, *Nadzór nad rynkiem...*, *op. cit.*, s. 119.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ E. Wymeersch, *The Future of Financial Regulation and Supervision in Europe*, CMLR 2005, nr 4, s. 987.

²⁶ W. Molle, *Ekonomika integracji Europejskiej – teoria, praktyka i polityka*, Gdynia 2000, s. 510 i 525; J. Borowiec, *Ekonomika integracji europejskiej*, Wrocław 2011, s. 259.

²⁷ A. Jurkowska-Zeidler, *Nowe organy i instytucje bezpieczeństwa rynku finansowego...*, *op. cit.*; M. Zaleska, *Unia Bankowa*, Warszawa 2013; *Speech by President Barroso ahead of the European Council: "Moving Europe Forward"*, SPEECH/12/494, 26 June 2012.

²⁸ M. Zaleska, *Unia Bankowa...*, *op. cit.*; S. Kasiewicz, L. Kurkliński, *Europejska unia bankowa a szanse i zagrożenia dla rozwoju polskiego sektora bankowego*, [w:] A. Alińska, B. Pietrzak, *Stabilność systemu finansowego – Instytucje, Instrumenty, Uwarunkowania*, Warszawa 2012.

Banku Centralnego, przedstawił natomiast sprawozdanie zatytułowane „W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej”, które określa cztery filary przyszłej Unii Gospodarczej i Walutowej²⁹. Są to:

- 1) zintegrowane ramy finansowe,
- 2) zintegrowane ramy budżetowe,
- 3) zintegrowane ramy polityki gospodarczej,
- 4) zapewnienie niezbędnej demokratycznej legitymacji.

Zintegrowane ramy finansowe, obejmujące wszystkie państwa członkowskie, mają się składać zaś z następujących elementów:

- 1) jednolitego europejskiego systemu nadzoru bankowego,
- 2) europejskiego systemu gwarantowania depozytów,
- 3) europejskiego systemu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków³⁰.

W październiku 2013 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła ostateczne brzmienia dwóch rozporządzeń, których celem jest ustanowienie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego (ang. *Single Supervisory Mechanism* – SSM): Rozporządzenia Rady nr 1024/2013 powierzającego Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi oraz Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1022/2013 zmieniającego rozporządzenie nr 1093/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru w odniesieniu do powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań zgodnie z rozporządzeniem Rady 1024/2013³¹. Podstawą nadania nowych kompetencji dla EBC był zaś art. 127 ust. 6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej³². W skład Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego wchodzi EBC i odpowiednie organy nadzorcze państw uczestniczących³³.

Na podstawie art. 7 rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego udział w unii bankowej jest obowiązkowy dla wszystkich państw strefy euro, a każde z państw członkowskich nieposiadające wspólnej waluty może przystąpić do niego dobrowolnie na zasadach tzw. „bliskiej współpracy”.

Rozporządzenie w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego nadało EBC określone kompetencje w celu realizacji powierzonych mu nowych zadań. Na mocy art. 4 tego rozporządzenia przedmiotowy zakres oddziaływania europejskiego nadzoru bankowego ma być bardzo szeroki. Obejmować ma m.in. procesy licencjonowania, regulowania, kontrolowania i sankcjonowania. Niezwykle ważnym zadaniem EBC będzie również zapewnienie zgodności ze wszystkimi aktami Unii nakładającymi wymogi ostrożnościowe na instytucje kredytowe w zakresie funduszy własnych, sekurytyzacji, limitów znacznych ekspozycji,

²⁹ S. Verhelst, *The Single Supervisory Mechanism: A Sound First Step in Europe's Banking Union?* European Affairs Programme Working Paper, http://ec.europa.eu/internal_market/finances/banking-union/single-supervisory-mechanism/index_en.htm, dostęp: 24.05.2013; S. Kasiewicz, L. Kurkliński, *Europejska unia bankowa a szansa i zagrożenia...*, *op. cit.*, s. 383.

³⁰ *Ibidem*, M. Zaleska, *Unia Bankowa*, Warszawa 2013.

³¹ S. Verhelst, *The Single Supervisory Mechanism: A Sound First Step in Europe's Banking Union?...*, *op. cit.*

³² Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 83 z 30/03/2010, s. 47–403.

³³ Państwa-członkowie strefy euro i państwa, które zdecydowały się na podjęcie tzw. „bliskiej współpracy”.

plynności, dźwigni finansowej, sprawozdawczości i podawania do publicznej wiadomości informacji dotyczących tych kwestii, a także zapewnienie wykonywania tych aktów, które nakładają na instytucje kredytowe wymogi mające na celu zapewnienie skutecznych metod zarządzania³⁴.

W zakres obowiązków EBC nie będą wchodzić jednak kwestie związane z ochroną konsumentów, przeciwdziałaniem praniu brudnych pieniędzy i nadzorem usług płatniczych. EBC zatem będzie sprawował głównie nadzór mikroostrożnościowy³⁵.

Nowy jednolity nadzór (SSM) odnosić się będzie do „istotnych” instytucji kredytowych, a pozostałe instytucje kredytowe będą podlegały nadzorowi właściwych organów krajowych, z zastrzeżeniem jednak, że EBC w każdej chwili będzie mógł przejąć bezpośredni nadzór nad nimi w celu zapewnienia stosowania wysokich standardów nadzorczych. Przy ocenie brane będzie pod uwagę przede wszystkim, czy dana instytucja odgrywa znaczącą rolę dla gospodarek państw członkowskich i całej UE. Uzgodniono, że istotne instytucje kredytowe to takie, których całkowita wartość aktywów przekracza 30 mld euro lub stosunek całkowitej wartości ich aktywów do PKB uczestniczącego państwa członkowskiego, w którym instytucja kredytowa ma siedzibę przekracza 20%, chyba że całkowita wartość ich aktywów jest niższa niż 5 mld euro. Zgodnie z art. 6 Rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego istotnym faktem przy wyborze jest również to, czy dana instytucja kredytowa wnioskowała bądź otrzymała wcześniej publiczną pomoc finansową w ramach Europejskiego Mechanizmu Stabilności lub Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej.

Z szacunków wynika, że około 130 banków, na które przypada około 85% aktywów w strefie euro będzie podlegało pod bezpośredni nadzór EBC. Jednocześnie pod nadzorem właściwych organów krajowych pozostanie tylko w samej strefie euro około 6000 instytucji kredytowych³⁶.

4. Jednolity mechanizm nadzorczy w świetle prawa UE

W toku prac nad projektem modelu jednolitego nadzoru bankowego pojawiło się wiele punktów spornych. Nie wszystkie państwa członkowskie były zdania, że art. 127 ust. 6 TFUE jest wystarczającym źródłem przekazania kompetencji nadzorczych na rzecz EBC. Wielu czołowych europejskich polityków twierdziło, że wymagałoby to zmiany traktatów. Kontrowersje budziła również kwestia niezależności EBC i wyraźnego podziału kompetencji między te dotyczące jednolitego nadzoru i te dotyczące prowadzenia polityki pieniężnej. Głosy sprzeciwu pojawiały się również w odniesieniu do pozycji państw spoza strefy euro, które dobrowolnie mogą przystąpić do SSM, jednak nie uzyskają one pełni praw w tym obszarze. Zdaniem niektórych osłabia to znacznie ich pozycję i prowadzi do tworzenia tzw. „Europy dwóch prędkości”. Nasuwa się również pytanie, czy aby na pewno zasadne było nakładanie na EBC szeregu kompetencji nadzorczych w momencie, gdy istniały już Europejski Urząd Nadzoru Bankowego i Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego.

³⁴ K. Pawlik, *Kompetencje organów w ramach SSM*, Bank 2014, nr 1, s. 12–14.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ M. Zaleska, *Unia Bankowa...*, *op. cit.*

Już sama podstawa traktatowa, jaką jest art. 127 TFUE, wydaje się być niewystarczająca. W procesie legislacyjnym dokonano zbyt szerokiej interpretacji tego przepisu, co mogło być chociażby skutkiem presji opinii publicznej oczekującej poprawy na rynku finansowym w dobie kryzysu ekonomicznego. Wydaje się, że na mocy tego przepisu EBC może pełnić jedynie funkcję doradczą, a nie, jak przewiduje Rozporządzenie w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, być organem nadzorczym dla istotnych instytucji kredytowych, nawet jeśli jest to tylko stosunkowo niewielka grupa nieposiadająca znacznego udziału w rynku.

Wynika to z faktu, że zgodnie z ust. 1 wyżej wymienionego artykułu głównym celem ESBC oraz EBC jest utrzymanie stabilności cen. Cel ten ma pierwszeństwo przed dwoma innymi, które da się wywieść z traktatu, a mianowicie przed: wspieraniem ogólnych polityk gospodarczych Unii (art. 127 ust. 2 TFUE) oraz przed realizacją celów ustalonych wtedy, gdy Rada określiłaby ogólne uwarunkowania polityki kursu walutowego w stosunku do krajów nienależących do strefy euro (art. 219 ust. 1 TFUE)³⁷.

Zakres podmiotowy obowiązywania art. 127 budzi także inne znaczące trudności interpretacyjne. Wiąże się to z art. 139, który zawiera zakres derogacji obejmujący m.in. art. 127 ust. 1–3 i 5. Niektórzy z teoretyków³⁸ twierdzą wręcz, że oznaczałoby to wyłączenie banków centralnych państw objętych derogacją z obowiązku realizacji ich polityki pieniężnej nakierowanej na osiągnięcie stabilizacji cenowej, co wiązałoby się z zawężoną interpretacją zakresu stosowania art. 130 TFUE, łączącego konstrukcję niezależności banków centralnych z kompetencjami z art. 127 TFUE.

W systemie prawnym UE ani EBC ani ESBC nie mają jednak traktatowo powierzonych konkretnych kompetencji do określania standardów nadzoru ostrożnościowego i sprawowania go. Jediną furtkę stanowi klauzula zawarta w art. 127 ust. 5: „ESBC przyczynia się do należytego wykonywania polityk prowadzonych przez właściwe władze w odniesieniu do nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i do stabilności systemu finansowego”.

Oznacza to, że banki centralne Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC) mogą mieć kompetencje do podejmowania działań w zakresie nadzoru ostrożnościowego, jednak ESBC jako całość takich kompetencji nie posiada. Przesądza to o zdecentralizowanym kształcie tejsze regulacji traktatowej skoordynowanej jednak zarówno na poziomie unijnym, jak i międzynarodowym na podstawie układów bazylejskich, która opiera się na wzajemnym uznawaniu działań właściwych krajowych instytucji nadzoru. Wynika stąd także, że EBC może pełnić tu jedynie rolę wspomagającą. Sformułowanie „przyczyniania się do należytego wykonywania polityk prowadzonych przez właściwe władze” sugeruje zewnętrzne usytuowanie członów Systemu wobec władz nadzorczych i ich działań oraz zakłada ich wspomaganie, np. poprzez doradztwo³⁹.

³⁷ A. Wróbel, *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – Komentarz*, t. II, Warszawa 2012, s. 742.

³⁸ Tak np.: U. Häde, *Unabhängigkeit für die ungarische Nationalbank? Zum Status der Zentralbanken von Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung*, EuZW 2005, s. 678–682.

³⁹ Sz. Pawłowski, *Nowe zadania Europejskiego Banku Centralnego – wybrane zagadnienia*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. XVI, Gdańsk 2007, s. 711 i n.

Takie rozwiązanie spotyka się jednak coraz częściej z krytyką, gdyż tego typu system nie jest efektywny w walce z poważniejszymi kryzysami finansowymi, co mogliśmy doskonale obserwować w UE podczas ostatniego kryzysu finansowego.

Samo zaś przekazanie kompetencji nadzorczych EBC nie jest zgodne zdaniem wielu⁴⁰ z ust. 6 tegoż artykułu, który brzmi: „Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze specjalną procedurą prawodawczą, jednomyślnie i po konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz Europejskim Bankiem Centralnym, może powierzyć Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania dotyczące polityk w dziedzinie nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i innymi instytucjami finansowymi, z wyjątkiem instytucji ubezpieczeniowych”.

Wynika to z faktu, że taka konstrukcja prawna prowadzi do konfliktu interesów pomiędzy zadaniami wykonywanymi przez EBC w ramach prowadzenia polityki monetarnej i zadaniami dotyczącymi jednolitego nadzoru bankowego. EBC może np. w celu poprawienia kondycji banków objętych nadzorem zrezygnować z prowadzenia polityki stabilności cen, do której jest zobowiązany na mocy art. 127 TFUE.

W sytuacjach kryzysowych EBC może dawać np. pierwszeństwo realizacji celów związanych z prowadzeniem polityki monetarnej nad ograniczeniami wynikającymi z prowadzenia nadzoru makroostrożnościowego. W czasie negocjowania kształtu rozporządzenia, te kwestie podnosiły m.in. Niemcy i Polska. Ich zdaniem może dojść do sytuacji, że EBC w warunkach ujemnej dynamiki PKB w strefie euro będzie prowadził ekspansywną politykę pieniężną, oczekując podobnych zachowań od podległych mu banków komercyjnych. A przecież powinien działać w sposób przeciwny, czyli powinien skłaniać do zmniejszania ekspozycji na ryzyko⁴¹.

Kolejną kwestią problematyczną jest fakt, że taka konstrukcja sprzeciwia się postanowieniom traktatowym przypisującym ogromną rangę zasadzie niezależności EBC i ESBC. Wynika to z faktu, że Rada Prezesów jest ostatecznym organem decyzyjnym w procesie nadzorczym (zatwierdza lub odrzuca projekty decyzji Rady ds. Nadzoru), może więc dojść do pewnego rodzaju konfliktu interesów wynikającego z częstej rozbieżności celów polityki pieniężnej i polityki nadzorczej (tzw. „zakłęty krąg niemożliwości”).

Art. 130 zawiera zasadniczy wymóg niezależności. Według tego przepisu: „W wykonywaniu uprawnień oraz zadań i obowiązków, które zostały im powierzone Traktatami i Statutem ESBC i EBC, ani Europejski Bank Centralny, ani krajowy bank centralny, ani członek któregośkolwiek z ich organów decyzyjnych nie zwracają się o instrukcje, ani ich nie przyjmują od instytucji, organów ani jednostek organizacyjnych Unii, rządów Państw Członkowskich, ani jakiegokolwiek innego organu. Instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii, jak również rządy Państw Członkowskich zobowiązują się szanować tę zasadę i nie dążyć do wywierania wpływu na członków organów decyzyjnych Europejskiego Banku Centralnego lub krajowych banków centralnych przy wykonywaniu ich zadań”. Artykuł ten zabrania więc organom decyzyjnym EBC, jak i krajowych banków centralnych zwracania

⁴⁰ Sz. Pawłowski, *Nowe zadania Europejskiego Banku Centralnego...*, *op. cit.*; A. Wróbel, *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*, *op. cit.*; S. Griller, B. Dutzler, *Das Recht der Europäischen Union, Kommentar*, Band II, München 2008.

⁴¹ G. Brudziński, *Wymuszenie decyzji*, Bank 2013, nr 1.

się o wydawanie dyspozycji i ich przyjmowania od innych instytucji i organów UE, jak też rządów państw członkowskich, a te natomiast zobowiązuje do rezygnacji z jakichkolwiek sposobów wywierania wpływu na organy decyzyjne EBC i krajowych banków centralnych⁴².

Artykuł ten zostaje ponadto uzupełniony poprzez art. 131 TFUE nakładający na państwa członkowskie – także te objęte derogacją – obowiązek zapewnienia zgodności krajowych norm prawnych z traktatami oraz statutem ESBC i EBC⁴³. Wymóg zgodności ustawodawstwa krajowego nie oznacza, że na mocy Traktatu wymagana jest harmonizacja statutów krajowych banków centralnych, czy to wzajemnie pomiędzy sobą, czy też ze Statutem. Specyfika krajowa może zostać zachowana, o ile nie narusza wyłącznych kompetencji monetarnych Unii⁴⁴. Art. 114 Statutu ESBC i EBC zezwala nawet na to, aby banki centralne pełniły inne funkcje, niż tylko te przewidziane w Statucie w momencie, gdy nie są one sprzeczne z celami i zadaniami ESBC⁴⁵.

Kwestia pozycji państw nieposiadających wspólnej waluty również nie została do końca wyjaśniona. Problem wynika z jednej strony z trudności interpretacyjnych dotyczących przepisów traktatowych przyznających tym państwom pewien zakres derogacji. Z drugiej zaś wątpliwości budzi kwestia państw, niebędących członkami strefy euro, które zdecydowały się na podjęcie tzw. „bliskiej współpracy”. Problem stanowi tu zakres ich praw i obowiązków. Mimo, iż będą one posiadały swoich reprezentantów w Radzie ds. Nadzoru (państwa, które zdecydują się na „bliską współpracę”), ich pozycja będzie ograniczona z uwagi na fakt, że ostateczna decyzja zależeć będzie zawsze od Rady Prezesów, reprezentowanej jedynie przez przedstawicieli państw strefy euro.

Pojawił się zatem problem, co zrobić, żeby Rada Prezesów nie podjęła decyzji krzywdzącej państwa spoza strefy euro. W celu jego rozwiązania, wprowadzono mechanizm, który polega na tym, że kompromis wypracowany przez Radę ds. Nadzoru Rada Prezesów EBC może jedynie zaaprobować lub odrzucić, ale nie może go zmienić⁴⁶.

Istnieją również inne reguły zabezpieczające interesy krajów nienależących do strefy euro. Przykładowo w momencie, gdyby któryś kraj uznał, że projekt przyjęty przez Radę ds. Nadzoru godzi w jego interesy, może odwoływać się do Rady Prezesów. Gdyby natomiast projekt przyjęty już przez Radę ds. Nadzoru Rada Prezesów EBC odrzuciła, kraj może odwołać się ponownie do Rady ds. Nadzoru. W ten sposób wypracowywany byłby konsensus⁴⁷.

Może pojawić się jednak konflikt nierozwiązywalny i wtedy kraj uczestniczący w SSM może chcieć natychmiast opuścić ten mechanizm. Kraj ten może również zostać wykluczony przez Radę Prezesów lub Radę ds. Nadzoru, gdy nie respektuje jej postanowień⁴⁸.

⁴² H. Gronkiewicz-Waltz, *Europejska Unia Gospodarcza i Walutowa...*, *op. cit.*, s. 104 i n.

⁴³ A. Wróbel, *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – Komentarz*, t. II, s. 767.

⁴⁴ Europejski Bank Centralny, *Raport o konwergencji*, Maj 2012, s. 22, <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/cr201205pl.pdf>, dostęp: 12.06.2014.

⁴⁵ Europejski Bank Centralny, *Raport o konwergencji...*, *op. cit.*; H. Gronkiewicz-Waltz, *Europejska Unia Gospodarcza i Walutowa...*, *op. cit.*

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ J. Romotowski, *Unia bankowa potrzebna, ale wciąż więcej jest pytań niż odpowiedzi*, „Obserwator finansowy”.

⁴⁸ Rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu..., *op. cit.*

Powyższe zastrzeżenia prowadzą również do wniosku, że uzasadnienie może znajdować także zarzut naruszenia podstawowych zasad ustrojowych Unii Europejskiej, takich jak zasada proporcjonalności i zasada pomocniczości. Przekazanie kompetencji (w tym przypadku nadzorczych) na poziom ponadnarodowy powinno być uzasadnione znacznym zwiększeniem efektywności podejmowanych działań i brakiem możliwości osiągnięcia podobnych efektów na poziomie krajowym mniej uciążliwymi metodami. Ze względu na to, że obecny model nadzoru UE nad rynkiem finansowym czerpie zarówno z doświadczeń prawa krajowego, jak i uwzględnia specyfikę prawa Unii Europejskiej, a więc jest to hybrydowa konstrukcja o szczególnym charakterze prawnym, można jednak uznać, że jest on zgodny z zasadą proporcjonalności i pomocniczości, wzmocnionym funkcjonalnym oddziaływaniem nadzorczy unijnego na podmioty nadzorowane w oparciu o realizację celu stabilności finansowej UE. Ponadto służy on co do zasady – przy wykazywaniu znacznych elementów samodzielności i autonomiczności od struktur nadzoru krajowego – ochronie całego rynku finansowego UE i jego uczestników, a więc ochronie celu prawodawcy unijnego, który nie może zostać efektywnie osiągnięty przez państwa członkowskie ze względu na silną integrację rynków finansowych⁴⁹.

5. Podsumowanie

Integracja to proces całościowy, obejmujący wszystkie sektory gospodarki, różnego rodzaju aspekty polityczne, ekonomiczne, a także prawne. Dlatego też europejski jednolity nadzór bankowy na pewno nie będzie spełniał swojej roli, funkcjonując w oderwaniu.

Dla jego efektywności należy jak najszybciej wprowadzić pozostałe dwa filary unii bankowej oraz zadbać o wyraźne wyznaczenie granic kompetencji organów nadzorczych funkcjonujących zarówno na poziomie europejskim (relacja między EBC a Europejskimi Urzędami Nadzoru), jak i krajowym (relacja krajowych organów nadzoru i organów nadzorczych na poziomie UE). Nie należy również zapominać, że podejmowane działania powinny być w zgodzie z podstawowymi zasadami, na których opiera się integracja europejska, tj. zasadą proporcjonalności i pomocniczości, gdyż zapewnia to ich legitymizację przez państwa członkowskie. Konieczne jest także zapewnienie dostatecznego poziomu niezależności organów nadzorczych i odpolitycznienie tego procesu. Żadne reformy nie uzyskają również dostatecznego poziomu akceptacji, jeśli będą wymagały podporządkowania się regulacjom narzuconym z góry przez wąską grupę, nie będą uwzględniały specyficznych potrzeb danego kraju lub sektora gospodarki oraz gdy będą prowadziły do pogłębienia się różnic w procesie integracji, czego skutkiem będzie powstawanie tzw. „Europy wielu prędkości”, a w konsekwencji nawet wykluczenie niektórych z tego procesu.

Czy jednolity mechanizm nadzorczy, będący jednym z trzech filarów tej koncepcji, jest odpowiedzią na powstałe problemy? Czy spełni on swoje zadania? Czy doprowadzi do poprawy sytuacji i zapobiegnie kryzysom finansowym? Odpowiedź na te pytania będzie możliwa dopiero w przyszłości. Obecnie można jedynie wyciągać wnioski z doświadczeń ostatnich kilkunastu lat i starać się nie dopuścić do popełnienia tych samych błędów. Warto pamiętać o tym, co pisze Tadeusz Kotarbiński w swojej książce pt. *Medytacje o życiu godziwym*,

⁴⁹ M. Federowicz, *Nadzór nad rynkiem finansowym...*, *op. cit.*, s. 45.

gdyż prawdą jest, że „ktokolwiek chce osiągnąć cenne wyniki – jeśli zamierza działać w dziedzinie z dawna przez ludzi uprawianej – musi pamiętać, że nie zaczyna od zera, że winien przejąć zdobycze poprzedników, nauczyć się ich sztuki, by pójść o krok dalej”⁵⁰.

Single Supervisory Mechanism – a condition of efficiency of European Financial Market

S u m m a r y

Economic integration and financial issues have always been central to the European Union. The recent financial crisis has shown that the European Financial Market requires greater supervision of the banking system. In response to the financial crisis the Institutions of European Union pursued a number of initiatives to create a safer European Financial Market. One of these initiatives is the Single Supervisory Mechanism. The Single Supervisory Mechanism is the solution which has granted the European Central Bank a supervisory role to monitor the financial stability of banks located in participating states. The SSM is the first established part of the EU banking union and it will function in conjunction with the Single Resolution Mechanism. Is this solution compatible with the existing structures that were put in place by current treaties or not? Is the Single Supervisory Mechanism efficient or is it necessary to find a new solution? These questions are yet to be discovered.

⁵⁰ T. Kotarbiński, *Medytacje o życiu godziwym*, Warszawa 1966.