

# Współpraca między Europejskimi Urzędami Nadzoru Finansowego a Komisją Nadzoru Finansowego w zakresie nadzoru nad rynkiem finansowym w UE

## 1. Uwagi wstępne

Wydarzenia na rynku finansowym w Stanach Zjednoczonych związane z wadliwą polityką kredytową banków hipotecznych i zawyżonym ratingiem papierów wartościowych, wywarły wiele negatywnych konsekwencji dla rynków finansowych w Unii Europejskiej (UE). Światowy, w tym i europejski kryzys na rynkach finansowych spowodował w UE dyskusję na temat powołania najbardziej optymalnego i efektywnego systemu nadzoru finansowego na szczeblu ponadkrajowym<sup>1</sup>. Przyczyn tak znacznych rozmiarów kryzysu doszukiwano się w UE głównie w braku spójnego i zintegrowanego systemu nadzoru finansowego na szczeblu ponadkrajowym, jakkolwiek warto podkreślić, że niedoskonałość struktur nadzorczych cechowała również krajowe systemy nadzorcze państw członkowskich UE<sup>2</sup>. Dlatego stosunkowo szybko podjęto w UE działania

---

<sup>1</sup> Na ten temat charakteru prawnego ESNF zob. D. Masciandaro, *Regulating the Regulators: The Changing Face of Financial Supervision Architectures before and after the Crisis*, *European Company Law* 2009, vol. 6, nr 5, s. 193; zob również ciekawe uwagi P. Stanisławiszyna, *Perspektywy zmian europejskich regulacji w zakresie nadzoru finansowego w 2011 r.* [w:] *Wyzwania regulacyjne wobec doświadczeń globalnego kryzysu finansowego* J. Szambelańczyk (red.), s. 138 i n.; M. Lehmann, C. Manger – Nestler, *Die Vorschläge zur neuen Architektur der europäischen Finanzaufsicht*, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 2010, nr 3, s. 87 i n.; oraz G. Hofmann, *Neue Finanzarchitektur, Reform der Aufsichtsregeln und Aufsichtspraktiken in Europa: Sind wir auf dem richtigen Weg?*, *Kreditwesen* 2010, nr 13, s. 18 i n.; A. Schmitz, *Finanzmarktkrise und Reorganisation von Banken*, *Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 2010, z. 24, s. 1203 i n.; A. Arora, *The 2007-2009 banking crisis and the EU's regulatory response*, *European Business Law Review* 2010, vol. 21, nr 5, s. 603- 627; tenże: *The global financial crisis: a new global regulatory order?*, *The Journal of Business Law* 2010, nr 8, s. 670 i n. Wcześniej na ten temat zob. A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, passim.

<sup>2</sup> Zob. M. Lamandini, *When More is Needed: The European Financial Supervisory Reform and Its Legal Basis*, *European Company Law* 2009, vol. 6, nr 5, s. 197.

mające na celu likwidację luk w dotychczasowym systemie nadzoru finansowego UE<sup>3</sup>. Dnia 1 stycznia 2011 r. weszło w życie 6 aktów prawnych kreujących nowy Europejski System Nadzoru Finansowego (ESNF) na obszarze całej UE, który składa się z dwóch filarów nadzorczych: makroostrożnościowego oraz mikroostrożnościowego<sup>4</sup>. W ramach nadzoru makroostrożnościowego utworzono Europejską Radę Ryzyka Systemowego, natomiast nadzorem mikroostrożnościowym w UE zarządzają Europejskie Urzędy Nadzoru Finansowego, tzw. ESA. Do ESA należą Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EBA), Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA) oraz Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIO-PA). Komisja Nadzoru Finansowego (KNF) wyraziła swoje aprobujące stanowisko w kwestii powołania ESNF<sup>5</sup>.

Szczególnym osiągnięciem europejskiego prawodawcy jest zwłaszcza przydanie ESA kompetencji do wiążącego rozstrzygania problemów nadzoru finansowego w przy-

---

<sup>3</sup> Dotychczasową strukturę nadzoru finansowego w UE tworzyły komitety trzeciego poziomu procedury Lamfalussy'ego: Komitet Europejskich Organów Nadzoru Bankowego (CEBS), (decyzja 2009/78/WE Komisji z dnia 23 stycznia 2009 r., Dz. Urz. UE L 25 z 2009 r., s. 23); Komitet Europejskich Organów Nadzoru ds. Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (CEIOPS) (decyzja 2009/79/WE Komisji z dnia 23 stycznia 2009 r., Dz. Urz. UE L 25 z 21.1.2009 r., s. 28) i Komitet Europejskich Organów Nadzoru nad Rynkiem Papierów Wartościowych (CESR) (decyzja 2009/77/WE Komisji z dnia 23 stycznia 2009 r., Dz. Urz. UE L 25 z 29.1.2009 r., s. 18).

<sup>4</sup> Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 24.11.2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), zmiany decyzji nr 716/2009/WE oraz uchylecia decyzji Komisji 2009/78/WE, (Dz. Urz. UE L 331 z 15.12.2010 r., s. 12, dalej jako rozporządzenie o EBA); zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1095/2010 z dnia 24.11.2010 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 L 331 z 15.12.2010 r., s. 84, dalej jako rozporządzenie o ESMA); zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1094/2010 z dnia 24.11.2010 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 L 331 z 15.12.2010 r., s. 48, dalej jako rozporządzenie o EIO-PA); zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010 z dnia 24.11.2010 w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (Dz. Urz. UE L 331 z 15.12.2010 r., s. 1, dalej jako rozporządzenie o ERRS); zob. rozporządzenie Rady (UE) nr 1096/2010 z dnia 17.11.2010 r. w sprawie powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań w zakresie funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, (Dz. Urz. UE, L 331, 15.12.2010, s.162).

<sup>5</sup> W piśmie z dnia 14 października 2009 r. dotyczącym reformy europejskiej architektury nadzorczej jednoznacznie pozytywnie oceniła działania europejskiego prawodawcy związane z powołaniem ERRS, Stanowisko KNF dostępne na: [http://www.knf.gov.pl/Images/architektura\\_nadzoru\\_tcm75-22457.pdf](http://www.knf.gov.pl/Images/architektura_nadzoru_tcm75-22457.pdf) (6.10.2011). W odniesieniu do ESA KNF podzieliła stanowisko Rady Ministrów zawarte w stwierdzeniu: „w opinii rządu RP przeniesienie pewnych kompetencji nadzorczych na poziom instytucji europejskiej powinno odbywać się z analogicznym przeniesieniem odpowiedzialności za podejmowane przez te instytucje działania”, Stanowisko Rządu z dnia 16 czerwca 2009 r. w sprawie Komunikatu Komisji – Europejski Nadzór Finansowy.

padkach ściśle określonych w przepisach rozporządzeń unijnych. Cechą charakterystyczną nowych aktywności ESA jest możliwość podejmowania wiążących rozstrzygnięć na rynku finansowym UE adresowanych bezpośrednio do krajowych nadzorców, a w szczególnych sytuacjach nawet bezpośrednio do instytucji finansowych i to z pominięciem krajowych organów nadzoru finansowego<sup>6</sup>.

Celem niniejszego opracowania jest dokonanie analizy przepisów regulacji europejskich dotyczących współpracy ESA i KNF. Ciekawe wydaje się udzielenie odpowiedzi na pytanie o potencjalne obszary współdziałania krajowego i ponadkrajowego nadzorczy finansowego. W konsekwencji pomoże to w analizie zagadnienia współpracy między wskazanymi nadzorcami, jak i w podjęciu próby udzielenia odpowiedzi na pytanie o czynniki wspomagające efektywność współpracy nadzorczej. Dalszym celem publikacji stała się także próba stworzenia katalogu zasad współpracy między nadzorcą krajowym a ponadkrajowym oraz ich analiza.

## 2. Obszary współpracy europejskich organów nadzoru finansowego i nadzorców krajowych (Komisji Nadzoru Finansowego)

Rozpoczynając rozważania w ramach niniejszego podrozdziału warto na początku dokonać analizy pojęcia „współpraca między organami ESNF a KNF w zakresie nadzoru nad rynkiem finansowym”. Postawić bowiem można pytanie, czy chodzi o wspólne wykonywanie nadzoru nad rynkiem finansowym w UE przez organy nadzoru krajowego i ponadkrajowego, czy też o realizowanie kompetencji nadzorczych przez organy nadzoru krajowego przy wsparciu nadzorczy europejskiego lub też wykonywanie kompetencji nadzorczych przez organy nadzoru europejskiego, dla których pomoc świadczyć mają krajowi nadzorczy nad rynkiem finansowym. Powstają również dalsze pytania dotyczące zakresu zwrotu „współpraca”, czy chodzi o współpracę w sensie prawnym, faktycznym, proceduralnym, czy materialnym.

Niewątpliwie europejski nadzór nad rynkiem finansowym obejmuje nadzór nad sektorami: bankowym, ubezpieczeń oraz giełdą i papierów wartościowych. Wniosek taki płynie z analizy zadań i kompetencji organów nadzoru europejskiego (ESA) powołanych właśnie do nadzoru wskazanych trzech segmentów rynku finansowego w całej

<sup>6</sup> Na temat aktywności ESNF zob. szerzej: A. Zalcewicz, *Zmiany struktury instytucjonalnej i koncepcji nadzoru nad jednolitym rynkiem finansowym UE*, [w:] *System finansów publicznych. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, A. Dobaczewska, E. Juchniewicz, T. Sowiński (red.), wyd. I, Warszawa 2010, s. 231 i n.; T. Nieborak, *Europejski zintegrowany nadzór finansowy – aspekty instytucjonalno-prawne*, [w:] *Bezpieczeństwo rynku finansowego* E. Fojcik- Mastalska, E. Rutkowska-Tomaszewska (red.), Wrocław 2010, s. 51 i n.

UE. Dopiero spełnienie przesłanek rozporządzeń o ESA, w nielicznych przypadkach, aktualizuje wiążące dla nadzorczy krajowego działania ESA, które do tego momentu pełnią funkcje sygnalizacyjne, ostrzegawcze i koordynacyjne.

Jeśli spogląda się na katalog zadań ESNF trzeba dokonać podziału na zadania realizowane przez ERRS oraz na zadania wykonywane przez poszczególne ESA. Warto przy tym zauważyć, że prawodawca europejski nie był precyzyjny i w konglomeracie przepisów dotyczących zadań ESA umieścił również przepisy kompetencyjne.

Zgodnie z art. 8 rozporządzenia o EBA (odpowiednio art. 8 rozporządzenia o ESMA i EIOPA), Urząd ma przyczyniać się do po pierwsze, ustanowienia wspólnych standardów i praktyk regulacyjnych i nadzorczych o wysokiej jakości, w szczególności poprzez przedstawianie opinii instytucjom Unii oraz poprzez opracowywanie wytycznych, zaleceń i projektów regulacyjnych i wykonawczych standardów technicznych; po drugie, spójnego stosowania prawnie wiążących aktów unijnych; po trzecie, Urząd ma również wspierać i ułatwiać delegowanie zadań i kompetencji pomiędzy właściwymi organami; po czwarte, przyczyniać się do konsekwentnego i spójnego funkcjonowania kolegiów organów nadzoru, monitorowania, oceniania i mierzenia ryzyka systemowego, opracowywania i koordynowania planów naprawczych, zapewniania wysokiego poziomu ochrony deponentom i inwestorom w całej Unii oraz opracowywania metod prowadzenia postępowania naprawczego wobec upadających instytucji finansowych.

Warto również wspomnieć o zadaniach EBA (ESA) związanych z ochroną konsumentów i działalnością finansową. Należą do nich zwłaszcza: gromadzenie i analizowanie informacji na temat tendencji w zachowaniach konsumentów; analizowanie i koordynowanie znajomości zagadnień finansowych i inicjatyw edukacyjnych realizowanych przez właściwe organy; przyczynianie się do rozwoju wspólnych zasad ujawnień oraz opracowywanie norm szkoleniowych dla sektora (art. 9 rozporządzenia o EBA, odpowiednio art. 9 rozporządzenia o ESMA i EIOPA).

Nowy w stosunku do dotychczasowych rozwiązań jest przewidziany w art. 9 ust. 4 rozporządzenia o EBA (odpowiednio ESMA i EIOPA) obowiązek powołania przez EBA, stanowiącej jego integralną część, komisji ds. innowacji finansowych, w której skład wchodzi wszystkie istotne właściwe krajowe organy nadzoru, w celu osiągnięcia skoordynowanego podejścia regulacyjnego i nadzorczego w stosunku do nowych lub innowacyjnych rodzajów działalności finansowej oraz udzielania porad, które ESA przedstawiają Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji. Rozwiązanie to stanowi nowy obszar współpracy między ESA a krajowymi nadzorcami.

Kolejnym nowym polem aktywności na linii ESA a krajowi nadzorcy jest współpraca w zakresie wyrażania opinii i stanowisk związanych z kształtowaniem przez ESA

projektów regulacyjnych standardów technicznych i wykonawczych standardów technicznych<sup>7</sup>.

Dla realizacji zadań i celów ESNF, ESA mogą wydawać wytyczne, zalecenia i indywidualne decyzje, które kierowane są do krajowych nadzorców oraz instytucji finansowych. Warto podkreślić, że w stosownych przypadkach ESA przeprowadzają otwarte konsultacje publiczne w sprawie wytycznych i zaleceń, a także analizują potencjalne koszty i korzyści z nimi związane. Takie konsultacje i analizy muszą być proporcjonalne do zasięgu, charakteru i wpływu wytycznych lub zaleceń. W razie potrzeby EBA zasięgają np. również opinii lub rady Bankowej Grupy Interesariuszy (art. 16 ust. 2 rozporządzenia o EBA). Wskazane otwarte konsultacje mogą również stanowić potencjalny obszar współpracy KNF i ESA.

Istotne jest ponadto, że w ciągu dwóch miesięcy od wydania wytycznej lub zalecenia krajowy organ nadzorczy potwierdza, czy stosuje się lub czy zamierza zastosować się do danej wytycznej bądź danego zalecenia. Jeżeli krajowy organ nadzorczy nie stosuje się do nich ani nie zamierza się do nich zastosować, powiadamia o tym ESA, podając uzasadnienie (art. 16 ust. 3 rozporządzeń o ESA). Krajowe organy nadzorcze nie mają obowiązku zachowywać się w sposób określony w wytycznych i zaleceniach, jednak mają obowiązek udzielenia odpowiedzi na akty kierowane do nich przez ESA. Europejskie Urzędy Nadzoru Finansowego mają obowiązek opublikować informacje o tym, że dany właściwy organ nie stosuje się lub nie zamierza zastosować się do danej wytycznej lub danego zalecenia. Urzędy mogą również, w odniesieniu do indywidualnych przypadków, podjąć decyzję o opublikowaniu przedstawionego uzasadnienia przez właściwy organ krajowego nadzoru niezastosowania się do danej wytycznej lub danego zalecenia, wtedy nadzorca krajowy jest z wyprzedzeniem powiadamiany o takiej publikacji (art. 16 ust. 3 rozporządzeń o ESA).

Największym potencjalnym obszarem współpracy między ESA i krajowymi nadzorcami są przypadki, w których dla ESA aktualizuje się kompetencja do wydawania indywidualnych decyzji, zgodnie z art. 17, 18 i 19 rozporządzeń o ESA. Chodzi tutaj o sytuację, w której ESA stwierdzą istnienie przesłanki naruszenia prawa Unii lub niewłaściwego stosowania, mogącego stanowić naruszenie prawa UE przez krajowy organ nadzoru, gdy np. krajowy organ nadzoru nie zastosował aktów prawa UE dotyczących

---

<sup>7</sup> Przed przedstawieniem Komisji regulacyjnych standardów technicznych i wykonawczych standardów technicznych Urząd przeprowadza otwarte konsultacje oraz dokonuje analizy ewentualnych kosztów i korzyści z nimi związanych, chyba że takie konsultacje i analizy są nieproporcjonalne w stosunku do zakresu i wpływu odnośnego projektu wykonawczych standardów technicznych lub w związku ze szczególnie pilnym charakterem danej kwestii. Urząd zasięga również opinii Bankowej Grupy Interesariuszy (art. 10 ust. 1 rozporządzenia o EBA oraz art. 15 ust. 1 rozporządzenia o EBA).

rynku finansowego. Wówczas inicjowane jest postępowanie wyjaśniające w stosunku do krajowego nadzorca finansowego. W ramach tego postępowania na krajowych nadzorców nałożono obowiązek przekazania dla ESA wszelkich informacji, które ESA uznają za niezbędne dla postępowania wyjaśniającego. W czasie trwania tego postępowania ESA mogą również adresować do krajowych nadzorców zalecenia określające działania konieczne do zapewnienia przestrzegania prawa UE. Wówczas w terminie 10 dni krajowy nadzorca obowiązany jest poinformować ESA o podjętych działaniach rzeczywistych lub potencjalnych dla zapewnienia przestrzegania prawa UE (art. 17 ust. 3 rozporządzenia o EBA). Jeśli krajowy nadzorca nie współpracuje w tym zakresie z ESA i nie stosuje się do zalecenia w ciągu miesiąca, wówczas Komisja może wydać formalną opinię, która w rzeczywistości uwzględnia zalecenie ESA i na mocy której, jak unormowano w rozporządzeniach o ESA (art. 17 ust. 4 rozporządzeń o ESA), można nałożyć obowiązek podjęcia określonego działania na krajowy organ nadzorczy. Otrzymanie formalnej opinii przez organ krajowego nadzoru aktualizuje obowiązek nadzorca krajowego do udzielenia odpowiedzi na formalną opinię Komisji (ale również ESA). W odpowiedzi organy nadzoru krajowego informują o działaniach, jakie zamierzają podjąć lub podjęły, aby zastosować się do formalnej opinii. W razie niezastosowania się do formalnej opinii i spełnienia pozostałych przesłanek postanowień rozporządzeń o ESA, swoistą sankcją dla krajowych organów nadzoru jest pominięcie ich indywidualnych decyzji adresowanych do poszczególnych instytucji finansowych działających na rynku, gdyż pierwszeństwo stosowania mają wówczas decyzje ESA (art. 17 ust. 6 rozporządzeń o ESA).

Kolejny ważny obszar współpracy między ESA a krajowym nadzorcą tworzą postanowienia art. 18 rozporządzeń o ESA. Chodzi tutaj o działania podejmowane w sytuacjach nadzwyczajnych. Zgodnie z art. 18 ust. 1 rozporządzenia o EBA, ESA ułatwia i w razie potrzeby koordynuje wszelkie działania podejmowane przez odpowiednie właściwe organy krajowe. Podstawą wskazanej koordynacji jest wymiana informacji między ESA a krajowymi nadzorcami, której przyświeca zasada pisemności. Warto jednak zwrócić uwagę, że ESA mogą być również zapraszane do udziału w charakterze obserwatora we wszelkich stosownych spotkaniach organizowanych przez odpowiednie krajowe właściwe organy nadzoru (art. 18 ust. 1 tiret drugie rozporządzenia o EBA). Wskazana koordynacja może również polegać na wydaniu przez ESA indywidualnych decyzji zobowiązujących krajowych nadzorców do podjęcia niezbędnych działań, zgodnie z przepisami UE dotyczącymi rynku finansowego, w celu zaradzenia takiemu rozwojowi sytuacji przez zapewnienie spełniania przez instytucje finansowe i właściwe organy wymogów ustanowionych w tych unormowaniach. Również i w tym przypadku, jeśli krajowy nadzorca nie działa lub działa wadliwie, ESA mogą wydawać indywidualne



decyzje zobowiązujące instytucje finansowe do określonego działania (art. 18 ust. 4 rozporządzenia o EBA).

Warto również zwrócić uwagę na unormowania dotyczące rozstrzygnięcia sporów między właściwymi organami w sytuacjach transgranicznych (art. 19 rozporządzeń o ESA). Pod swoistym nadzorem ESA odbywa się bowiem postępowanie pojednawcze między pozostającymi w sporze krajowymi organami nadzoru. Jeśli w ramach postępowania pojednawczego nie zostanie wypracowane porozumienie, wówczas ESA może wydać decyzję zobowiązującą krajowe organy nadzoru do podjęcia określonych działań lub do powstrzymania się od działań, ze skutkami wiążącymi dla zainteresowanych właściwych organów, aby zapewnić zgodność z prawem UE. Także i w tym przypadku swoistą „karą” dla krajowych nadzorców jest możliwość wydania przez ESA decyzji adresowanych bezpośrednio do instytucji finansowych na rynku, którym to decyzjom przysługuje pierwszeństwo stosowania przed decyzjami krajowych nadzorców finansowych (art. 19 ust. 4 rozporządzeń o ESA).

Europejskie Urzędy Nadzoru Finansowego odgrywają również wiodącą rolę w zapewnianiu konsekwentnego i spójnego funkcjonowania kolegiów organów nadzoru dla instytucji transgranicznych w całej UE. ESA gromadzą i wymieniają wszelkie istotne informacje we współpracy z właściwymi organami nadzoru krajowego, aby ułatwiać pracę kolegium oraz stworzyć centralny system i zarządzać nim w celu udostępniania tych informacji właściwym organom w kolegium.

Niewątpliwie nowym obszarem aktywności ESA jest możliwość prowadzenia postępowania kontrolnego w odniesieniu do poszczególnych instytucji finansowych działających na rynku finansowym UE. Zgodnie z art. 22 ust. 4 rozporządzeń o ESA, na wniosek co najmniej jednego właściwego organu, Parlamentu Europejskiego, Rady lub Komisji – lub z własnej inicjatywy – Urząd może przeprowadzić postępowanie wyjaśniające dotyczące konkretnego rodzaju instytucji finansowej lub rodzaju produktu lub sposobu postępowania w celu oszacowania potencjalnego zagrożenia dla stabilności systemu finansowego i wydać zainteresowanym właściwym organom odpowiednie zalecenia podjęcia stosownych działań. W ramach tej kompetencji ESA potrzebna jest również współpraca nadzoru krajowego, choćby w zakresie wymiany informacji.

Istotnym postanowieniem regulacji unijnych dotyczących relacji ESA i KNF może okazać się art. 28 rozporządzeń o ESA, zawierający bardzo ciekawą klauzulę, którą z uwagi na jej funkcje można nazwać integracyjno- nadzorczą. W postanowieniu tym przewiduje się, że krajowe organy nadzoru finansowego mogą delegować swoje zadania i kompetencje na rzecz ESA lub innych właściwych organów<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Warto zauważyć, że państwa członkowskie mogą określić szczególne warunki dotyczące delegowania kompetencji, które muszą zostać spełnione, zanim właściwe organy tych państw

Szczególna funkcja została przypisana ESA w czasie wystąpienia kryzysu finansowego. Zgodnie z art. 31 rozporządzeń o ESA, pełnić one mogą ogólną funkcję koordynatorów pomiędzy właściwymi organami, zwłaszcza w przypadku niekorzystnego rozwoju sytuacji, który może potencjalnie zagrozić prawidłowemu funkcjonowaniu i integralności rynków finansowych, bądź też stabilności systemu finansowego w Unii<sup>9</sup>.

Podstawowym elementem dla efektywnej współpracy między ESA a KNF jest jednak art. 35 rozporządzeń o ESA. Na krajowe organy nadzoru finansowego prawodawca europejski nałożył bowiem obowiązek przekazywania do właściwych ESA wszelkich informacji niezbędnych do wykonywania obowiązków nałożonych na ESA na mocy rozporządzeń o ESA. Warunkiem realizacji tego postanowienia jest dostęp krajowych organów nadzoru do odpowiednich informacji oraz niezbędny charakter przekazywanej informacji. Przewiduje się nawet dla krajowych nadzorców obowiązek permanentnego (a nie tylko na wniosek) przekazywania informacji w „regularnych odstępach czasu i w określonych formatach” (art. 35 ust. 2 rozporządzeń o ESA). Przekazywanie informacji istotnych z punktu widzenia wypełniania funkcji nadzoru finansowego działa dwukierunkowo. Również krajowe organy nadzoru finansowego mają możliwość żądania od ESA wszelkich niezbędnych informacji, nieodzownych dla wypełniania przez krajowych nadzorców obowiązków nadzorczych. Ograniczeniem zakresu wymiany informacji jest zachowanie sektorowej tajemnicy służbowej (art. 35 ust. 3 rozporządzenia o ESA). Trzeba jednak podkreślić, że w tym przypadku, to od uznania ESA będzie zależało, czy nastąpi przekazanie informacji dla krajowych nadzorców. Ponadto, w sytuacji, gdy informacje dla ESA nie są dostępne lub nie są terminowo udostępniane przez właściwe organy, ESA mogą wystąpić z należycie uzasadnionym i umotywowanym wnioskiem do innych organów nadzoru, ministerstwa właściwego w sprawach finansów, krajowego banku centralnego lub urzędu statystycznego zainteresowanego państwa członkowskiego (art. 35 ust. 5 rozporządzeń o ESA), a nawet na podstawie umotywowanego wniosku bezpośrednio do stosownych instytucji finansowych (art. 35 ust. 6 rozporządzeń o ESA).

W podsumowaniu, na podstawie całokształtu regulacji rozporządzeń o ESA można wskazać, że choć krajowe organy nadzoru finansowego nie mają obowiązku zachowania

---

zawrą takie umowy w sprawie delegowania zadań lub kompetencji oraz mogą ograniczyć zakres takiego delegowania do elementów niezbędnych do skutecznego nadzoru nad transgranicznymi instytucjami lub grupami finansowymi.

<sup>9</sup> Dla realizacji tej funkcji ESA ułatwiają wymianę informacji między krajowymi organami nadzoru finansowego, określają również zakres i, w miarę możliwości i w stosownych przypadkach, sprawdzają wiarygodność informacji, które powinny być udostępnione wszystkim zainteresowanym właściwym organom oraz gromadzą informacje otrzymane od krajowych organów nadzorczych.



się, zgodnie z wytycznymi czy zaleceniami ESA (mają jednak obowiązek udzielenia na nie odpowiedzi), to nałożony został na nie obowiązek podejmowania współpracy z ESA, zwłaszcza w zakresie udzielania informacji ESA (art. 35 rozporządzeń o ESA). Obowiązek ten wyraża się zwłaszcza w nakazie wymiany informacji, uczestnictwie w postępowaniu wyjaśniającym czy sporządzaniu sprawozdań. Jedyнным obszarem współpracy, przejawiającym elementy funkcji nadzorczej *sensu stricto* pełnionej przez ESA i niepozostawiającej krajowym organom nadzoru żadnej możliwości alternatywnych rozwiązań jest wydawanie indywidualnych decyzji dla krajowych nadzorców<sup>10</sup>.

### 3. Zasady współpracy między Europejskimi Urzędami nadzoru Finansowego a Komisją Nadzoru Finansowego

W ramach niniejszego punktu dokonano analizy zasad nadzoru obowiązujących we wzajemnej współpracy między ESA a KNF. Wyodrębnienie i uporządkowanie tych zasad było możliwe dzięki analizie przepisów rozporządzeń o ESA z punktu widzenia wzajemnych relacji organów nadzoru krajowego i europejskiego. Wyróżnienie i opis zasad nadzorczych stało się możliwe zwłaszcza dzięki ich opisowemu ujęciu<sup>11</sup>. Z uwagi na ramy opracowania i jego problematykę pominięto w tym miejscu zewnętrzny aspekt wyszczególnionych zasad dotyczący relacji w układzie organy ESA i KNF a podmioty nienależące do ESNF. W tej części opracowania podjęto próbę ustalenia hierarchii zasad współpracy między nadzorcami krajowymi i ponadkrajowymi.

Jest to tym bardziej istotne, że KNF pełni obecnie swoistą funkcję w systemie nadzoru finansowego. Z jednej strony jest polskim organem nadzoru finansowego nad, co do zasady, całym rynkiem finansowym, z drugiej natomiast jest jednym z istotnych ogniw wchodzących w skład Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego<sup>12</sup>. Przedstawiciele KNF biorą udział w pracach ESA. W związku z tym, że prawa, obowiązki oraz skład ESA zostały uregulowane w rozporządzeniu unijnym, postanowienia uregulowane w tym akcie są bezpośrednio skuteczne i stosowalne również do KNF.

<sup>10</sup> Na temat funkcji ESNF: M. Fedorowicz, *Funkcje nowego europejskiego nadzoru finansowego ze szczególnym uwzględnieniem funkcji nadzorczych w sektorze bankowym*, Kwartalnik Prawa Publicznego 2010, nr 4, s. 59-79.

<sup>11</sup> O zasadach prawa zob. S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, cz. I, Poznań 2002, s. 133 i 134.

<sup>12</sup> Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 15 czerwca 2011 r. w sprawie K 2/09 uznał m. in., że „w świetle regulacji ustawowych Komisja Nadzoru Finansowego jest szczególnym organem administracji państwowej o dużym stopniu niezależności, usytuowanym poza strukturą administracji rządowej”. Sentencja została ogłoszona 29.6.2011 r., (Dz. U. Nr 134, poz. 788).

Z uwagi na zadania nadzoru europejskiego i podstawowy cel, jakim jest utrzymanie bezpieczeństwa na rynku finansowym w UE, wydaje się, że podstawowymi zasadami nadzorczymi, wyznaczającymi relacje między ESA a KNF są: zasada legalności, zasada szybkości i prostoty postępowania, zasada poufności informacji, zasada pisemności, zasada uwzględniania z urzędu interesu finansowego i stabilności finansowej UE, zasada zamkniętego katalogu środków (instrumentów) dyscyplinujących stosowanych wobec krajowych nadzorców, zasada adekwatności stosowania środków dyscyplinujących krajowych nadzorców, zasada pogłębiania zaufania do ESA i KNF, zwana też zasadą przekonywania, zasada weryfikacji decyzji ESA, zasada niezbędności dotycząca przekazywania informacji między ESA i KNF oraz zasada asymetrii nadzorczej.

W odniesieniu do **zasady legalności** można wskazać, że jest ona statuowana w art. 1 ust. 2 rozporządzeń o ESA<sup>13</sup>. W szczególności chodzi tu o to, aby ESA nie przekraczały swoich kompetencji, które zostały uregulowane w rozporządzeniach o ESA, a w odniesieniu do współpracy z KNF posługiwały się instrumentami prawnymi uregulowanymi w nowych rozporządzeniach o ESA.

Odnosząc się do **zasady szybkości i prostoty postępowania, stanowiącej o praktycznym aspekcie współpracy**, należy przyjąć, że jej istota sprowadza się do wskazania krajowym nadzorcom terminów reagowania na akty i rozstrzygnięcia podejmowane przez ESA. Tytułem przykładu można tu wskazać na art. 16 ust. 3<sup>14</sup> czy terminy związane z postępowaniem wyjaśniającym (art. 17 ust. 3 rozporządzeń o ESA<sup>15</sup>).

Współpraca między ESA a KNF przebiega w oparciu o **zasadę pisemności**. Wymiana informacji, akty podejmowane przez ESA, obieg dokumentów podporządkowane są zasadzie pisemności<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Na przykładzie EBA można wskazać, że zgodnie z art. 1 ust. 2 rozporządzenia o EAB, Urząd działa w ramach uprawnień przyznanych niniejszym rozporządzeniem oraz w zakresie przepisów dyrektywy 2006/48/WE, dyrektywy 2006/49/WE, dyrektywy 2002/87/WE, rozporządzenia (WE) nr 1781/2006, dyrektywy 94/19/WE i w za kresie, 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, dyrektywy 2002/65/WE, dyrektywy 2007/64/WE i dyrektywy 2009/110/WE, w tym wszystkich dyrektyw, rozporządzeń i decyzji wydanych na podstawie tych aktów oraz wszelkich przyszłych prawnie wiążących aktów unijnych powierzających zadania Urzędowi.

<sup>14</sup> W postanowieniu tym unormowano, że „w ciągu dwóch miesięcy od wydania wytycznej lub zalecenia każdy właściwy organ potwierdza, czy stosuje się lub czy zamierza zastosować się do danej wytycznej lub danego zalecenia. Jeżeli właściwy organ nie stosuje się do nich ani nie zamierza się do nich zastosować, powiadamia o tym Urząd (ESA), podając uzasadnienie”.

<sup>15</sup> W postanowieniu tym uregulowano, że „w terminie dwóch miesięcy od rozpoczęcia postępowania wyjaśniającego, Urząd (ESA) może skierować do właściwego organu, którego to dotyczy, zalecenie określające działania konieczne do zapewnienia przestrzegania prawa Unii. W terminie dziesięciu dni roboczych od daty otrzymania zalecenia, właściwy organ informuje Urząd o działaniach, jakie podjął lub zamierza podjąć, aby zapewnić przestrzeganie prawa Unii”.

<sup>16</sup> Na gruncie art. 35 ust. 2 rozporządzeń o ESA, warto zauważyć, że Urząd może również zwrócić się o przekazywanie informacji w regularnych odstępach czasu i w określonych for-

Kolejną istotną zasadą określającą podstawy współpracy między ESA a KNF jest **zasada uwzględniania przez ESA z urzędu interesu finansowego i stabilności finansowej UE**. Zgodnie z art. 1 ust. 5 rozporządzeń o ESA Urzędy, wykonując swoje zadania, działają niezależnie i obiektywnie, mając na względzie wyłącznie interes Unii. Na podstawie art. 2 ust. 4 rozporządzeń o ESA można wyodrębnić zasadę lojalności współpracy między ESA a krajowymi nadzorcami finansowymi, gdyż zgodnie z zasadą lojalnej współpracy z art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, podmioty wchodzące w skład ESNF współpracują we wzajemnym zaufaniu i szacunku, przede wszystkim zapewniając przepływ odpowiednich i rzetelnych informacji między sobą.

Do szczególnie ważnych zasad wpływających na charakter współpracy między ESA i KNF zaliczyć należy również dwie zasady związane z kompetencją ESA do dyscyplinowania krajowych nadzorców w sytuacji naruszenia prawa UE, sytuacjach nadzwyczajnych lub sytuacjach transgranicznych. Chodzi tu o **zasadę zamkniętego katalogu środków dyscyplinujących**, za pomocą których ESA mogą weryfikować działania krajowego nadzorca oraz **zasadę adekwatności** stosowania tych środków. W odniesieniu do pierwszej zasady, istotne z punktu widzenia relacji między ESA a KNF jest wyraźne unormowanie w rozporządzeniach o ESA instrumentów dyscyplinowania krajowych nadzorców. Do instrumentów tych zaliczyć trzeba zalecenia, wytyczne i indywidualne decyzje. Wydaje się, że katalog instrumentów oddziaływania na krajowych nadzorców jest katalogiem zamkniętym i ESA nie mogą posługiwać się innymi poza wskazanymi środkami dyscyplinującymi<sup>17</sup>. Z zasadą tą korelatywnie sprzężona jest również kolejna, dotycząca adekwatności stosowania środków dyscyplinujących krajowego nadzorcę. W przepisach rozporządzeń o ESA można odczytać wolę europejskiego prawodawcy ukształtowania swoistej hierarchii stosowania środków dyscyplinujących od najmniej dotkliwych po najbardziej ingerujące w autonomię krajowych nadzorców, włącznie z możliwością zastąpienia decyzji krajowego nadzorca decyzją ESA. Lektura treści normatywnej rozporządzeń o ESA pozwala na przyjęcie tezy, że poprzez przydanie pierwszeństwa stosowania mniej dotkliwych środków dyscyplinujących wobec krajowego nadzorca, prawodawca europejski wskazał na sposób ich adekwatnego stosowania.

---

matach. W miarę możliwości we wnioskach tych wykorzystuje się wspólne formaty sprawozdawcze.

<sup>17</sup> W kontekście tym warto jednak zwrócić uwagę na redakcję art. 1 ust. 2 rozporządzeń o ESA in fine, w którym unormowano, że ESA działają w zgodzie z zasadą legalności, w ramach uprawnień przyznanych na mocy rozporządzeń o ESA, wskazanych w tych artykułach innych aktów prawa UE oraz dyrektyw decyzji, aktów wydanych na podstawie tych aktów oraz „wszelkich przyszłych prawnie wiążących aktów unijnych powierzających zadania Urzędowi” Nie jest zatem wykluczona zmiana charakteru wspomnianego katalogu, który jednak wcześniej będzie wymagał zmiany rozporządzeń o ESA.

Z kolei **zasada pogłębiania zaufania do ESA i KNF (krajowych nadzorców finansowych)**, która może być również nazwaną **zasadą wzajemnego przekonywania się krajowych i europejskich organów nadzorczych**, polega m.in. na tym, aby w miarę możliwości krajowe organy nadzoru realizowały decyzje ESA bez potrzeby stosowania środków ograniczających lub eliminujących działania nadzorców krajowych. Chodzi tutaj głównie o przewidziane przepisami rozporządzeń o ESA regulacje nakładające na krajowych nadzorców obowiązek udzielenia odpowiedzi na akty kierowane przez ESA, przeprowadzania przez ESA postępowań wyjaśniających niezastosowanie się lub naruszenie prawa UE (art. 17 ust. 3 i 3 rozporządzeń o ESA) czy też postępowania mediacyjnego (art. 19 ust. 1 i 2 rozporządzeń o ESA). Zasada ta wyraża się ponadto w pełnionej przez ESA funkcji koordynacyjnej na podstawie art. 31 rozporządzeń o ESA.

**Zasada weryfikacji decyzji ESA** wyraża się w tym, że od wszelkich decyzji i aktów podejmowanych przez ESA (a więc w tym przypadku od aktów ESA adresowanych do krajowych organów nadzorczych) istnieje możliwość odwołania się do Komisji Odwoławczej (art. 58 i 60 rozporządzeń o ESA), a następnie na gruncie art. 61 rozporządzeń o ESA może zostać złożona skarga do ETS (również w sytuacji, w której od decyzji ESA nie przysługuje odwołanie do Komisji Odwoławczej). Wskazane podstawy normatywne pozwalające weryfikować rozstrzygnięcia ESA stanowią również w aspekcie proceduralnym o układzie wzajemnych relacji między krajowymi i europejskimi nadzorcami. Możliwość odwoływania się do nowej Komisji Odwoławczej, jak i sądowa kontrola aktywności ESA stanowi przeciwagę dla stosunkowo silnych kompetencji ESA w odniesieniu do krajowych organów nadzoru finansowego i kompensują, opisaną poniżej, zasadę asymetrii.

Wymieniona **zasada niezbędności**, dotycząca przekazywania informacji między ESA i KNF, wyrażona została przede wszystkim w art. 35 rozporządzeń o ESA. Jej formuła jest dość pojemna i trudno doprecyzować, jakie informacje podlegają przekazaniu oprócz tego, że powinny mieć „niezbędny” charakter. W przepisie unormowano tylko, że przekazaniu ESA podlegają „wszelkie informacje niezbędne do wykonywania obowiązków nałożonych na Urząd na mocy niniejszego rozporządzenia”, pod warunkiem, że krajowi nadzorcy posiadają na mocy przepisów dostęp do odpowiednich informacji oraz że wniosek o informacje jest niezbędny, biorąc pod uwagę charakter danego obowiązku.

**Zasada asymetrii nadzorczej** wyraża się w tym, że zgodnie z analizą postanowień art. 35 rozporządzeń o ESA, ESA mogą udzielić KNF informacji, a KNF ma obowiązek udzielenia ESA informacji niezbędnych do realizacji przez ESA zadań nadzorczych, oczywiście przy spełnieniu pozostałych przesłanek przepisów rozporządzeń o ESA. Jeśli krajowe organy nadzoru finansowego nie przekazują informacji w terminie lub wcale, wówczas

ESA mogą zwrócić się do innych organów nadzorczych lub do ministerstwa (np. finansów) czy bezpośrednio do instytucji finansowej. Podobnej konsekwencji nie przewidziano dla krajowych organów nadzoru, które nie otrzymywałyby informacji od ESA. Wynika stąd, że ESA pełnią jednak *sui generis* funkcję nadzoru nad nadzorcami krajowymi, tworząc w ten sposób strukturę wielowarstwowego nadzoru finansowego w UE.

Wśród wymienionych zasad na szczególną uwagę zasługują: **zasada uwzględnienia z urzędu interesu finansowego i stabilności finansowej UE**, która jest wiążąca tak dla ESA, jak i dla KNF; stanowiąca o praktycznym aspekcie współpracy, **zasada szybkości i prostoty postępowania między ESA a KNF**; **zasada zamkniętego katalogu środków dyscyplinujących** krajowych nadzorców oraz **zasada adekwatności środków dyscyplinujących** nadzorców krajowych. Zasady te, z uwagi na określenie najistotniejszych podstaw współpracy między ESA a nadzorcami krajowymi, wyznaczają hierarchię stanowiącą o efektywnej współpracy między ESA a KNF. Trzeba zarazem raz jeszcze podkreślić, że analiza powyższych zasad dotyczy wyłącznie aspektu wewnętrznego relacji między ESA a KNF (czy szerzej – nadzorcami krajowymi).

Powstaje pytanie, czy zasady te są wiążące dla KNF (krajowych nadzorców finansowych). Przecież sprawowanie nadzoru finansowego nadal należy do kompetencji państwa, co zostało podkreślone w raporcie Larrosiera i dokumentach legislacyjnych powołujących do życia ESNF. Za przyjęciem wiążącego charakteru zasad nadzorczych przemawia argument formalny, a mianowicie fakt powołania ESA w rozporządzeniach unijnych, które są bezpośrednio skuteczne i stosowalne w krajowych porządkach prawnych i wiążą zarówno organy w państwie, jak i wszelkie osoby prawne i fizyczne.

## 4. Uwagi końcowe

Analizowana tutaj współpraca między ESNF a KNF może być rozpatrywana w kilku aspektach, przy czym warto zaznaczyć, że przedstawiany podział nie jest jedynym z możliwych, lecz ze względu na realizację zadań organów nadzorczych wydaje się najbardziej wyczerpujący. Można zatem wskazać na:

**współpracę w płaszczyźnie informacyjnej** – charakteryzującej się wymianą i pozyskiwaniem informacji makroostrożnościowej i mikroostrożnościowej;

**współpracę w płaszczyźnie prawnej** – chodzi tutaj głównie o zachowanie (obowiązki) nadzorców krajowych w sytuacji wydawania przez ESA indywidualnych wiążących decyzji bezpośrednio dla KNF oraz z pominięciem KNF dla uczestników rynku finansowego, np. domów maklerskich czy instytucji kredytowych w sytuacjach określonych w rozporządzeniach powołujących ESA (naruszenia prawa UE, sytuacja nadzwyczajna oraz sytuacja transgraniczna);

**współpracę w płaszczyźnie faktycznej** – chodzi o współpracę polegającą na udziale przedstawicieli KNF w pracach ERRS i ESA.

W podsumowaniu stwierdzić można, że analizowana powyżej regulacja obszarów współpracy między ESA a KNF, tworzy formalne podstawy efektywnego nadzoru europejskiego. Jego efektywność podlegać będzie jednak wnikliwszej ocenie po dokonaniu materialnoprawnej analizy materiału normatywnego ESA. Można już teraz zauważyć, że właściwe uregulowanie trybu obiegu informacji między ESA a KNF jest podstawowym elementem wpływającym na efektywność ESNF. Wydaje się to szczególnie istotne z uwagi na fakt, że efektywność ESNF w razie wystąpienia sytuacji kryzysowych w dużym stopniu uzależniona będzie od podjęcia szybkiej interwencji na szczeblu krajowym, w tym zwłaszcza w zakresie wygenerowania informacji istotnych z punktu widzenia instrumentów antykryzysowych podejmowanych przez ERRS i ESA. W tym kontekście obawy budzić może zauważona już w literaturze luka prawna w odniesieniu do regulacji kpa lub/ i ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, a dotycząca konsekwencji prawnych w polskim porządku prawnym wydania przez ESA indywidualnych decyzji wiążących instytucje finansowe<sup>18</sup>.

Warto na zakończenie zwrócić uwagę, że postępująca globalizacja rynków finansowych wymusza z jednej strony integrację i koordynację struktur nadzorczych już nie tylko na szczeblu krajowym, w płaszczyźnie prawa UE, ale także na szczeblu międzynarodowym<sup>19</sup>. Z drugiej strony natomiast pojawia się zjawisko, które można by nazwać „normatywnym przeregulowaniem”, co może negatywnie wpływać na efektywność ścisłej koordynacji struktur nadzoru finansowego.

---

<sup>18</sup> M. Fedorowicz, A. Michór, *O charakterze prawnym decyzji nowych europejskich organów nadzoru nad rynkiem finansowym Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 11, s. 24 i n.

<sup>19</sup> Zob. G. Bertezollo, *The European Union facing the global arena: standard-setting bodies and financial regulation*, *European Law Review* 2009, vol. 34, nr 2, s. 257 i n.