

Nowe zadania i funkcje
Europejskiego Banku Centralnego
w zapewnianiu stabilności finansowej
w świetle regulacji
Europejskiej Unii Bankowej

© CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN

autor

MAGDALENA FEDOROWICZ

recenzent

PROF. PW DR HAB. A. ZALCEWICZ

redakcja

JOANNA DYLEWSKA

skład

IMPRESJE.NET MIŁOSZ TRUKAWKA

projekt graficzny

WOJCIECH SOBOLEWSKI

wydawca / published by

CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN,
UL. NOWOURSYNOWSKA 84 · 02-797 WARSZAWA
TEL. 22 545 98 00 · FAX 22 649 12 99
FUNDACJA@NATOLIN.EDU.PL · WWW.NATOLIN.EDU.PL

ISSN 1732-0445

ISBN 978-83-64118-76-0

WARSZAWA 2016

MAGDALENA FEDOROWICZ

Nowe zadania i funkcje
Europejskiego Banku Centralnego
w zapewnianiu stabilności finansowej
w świetle regulacji
Europejskiej Unii Bankowej



Spis treści

Wykaz skrótów	7
Wstęp	8
I. Ustalenia pojęciowe.....	16
1.1. Uwagi wstępne	16
1.2. Europejska Unia Bankowa – uwagi ogólne.....	22
1.3. Polityka pieniężna Europejskiego Banku Centralnego i jej granice	35
1.4. Polityka nadzorcza Europejskiego Banku Centralnego i jej granice	37
1.5. Polityka stabilnościowa Europejskiego Banku Centralnego i jej granice.....	46
1.6. Uwagi końcowe	49
II. Uprawnienia Europejskiego Banku Centralnego w zakresie polityki pieniężnej.....	52
2.1. Uwagi wstępne	52
2.2. Instrumenty polityki pieniężnej Europejskiego Banku Centralnego.....	54
2.3. Zasada niezależności Europejskiego Banku Centralnego w realizowaniu polityki pieniężnej.....	59
2.4. Uwagi końcowe	61
III. Uprawnienia Europejskiego Banku Centralnego w zakresie polityki nadzorczej	63
3.1. Uwagi wstępne	63
3.2. Europejski Bank Centralny jako nadzorca mikroostrożnościowy	66
3.3. Europejski Bank Centralny jako nadzorca makroostrożnościowy	74
3.4. Niezależność Europejskiego Banku Centralnego w działaniach nadzorczych	82
3.5. Uwagi końcowe	88

IV. Uprawnienia Europejskiego Banku Centralnego w zakresie polityki stabilnościowej <i>sensu stricto</i>	96
4.1. Uwagi wstępne	96
4.2. Europejski Mechanizm Stabilizacyjny i Pakt Fiskalny a stabilnościowe uprawnienia Europejskiego Banku Centralnego.....	99
4.3. Klauzula no bail-out (art. 125 TfUE) i zakaz statuowany postanowieniami art. 123 TfUE a stabilnościowa aktywność Europejskiego Banku Centralnego.....	110
4.4. Awaryjne wsparcie płynnościowe	115
4.5. Uprawnienia Europejskiego Banku Centralnego w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków.....	117
4.6. Uwagi końcowe	124
V. Sądowa kontrola i odpowiedzialność Europejskiego Banku Centralnego za działania podejmowane w Europejskiej Unii Bankowej	129
5.1. Uwagi wstępne	129
5.2. Sądowa kontrola i odpowiedzialność Europejskiego Banku Centralnego w zakresie polityki pieniężnej.....	134
5.3. Sądowa kontrola i odpowiedzialność Europejskiego Banku Centralnego w zakresie polityki nadzorczej	141
5.3.1. Sądowa kontrola i odpowiedzialność Europejskiego Banku Centralnego za politykę nadzorczą w ramach nadzoru mikroostrożnościowego.....	141
5.3.2. Sądowa kontrola i odpowiedzialność Europejskiego Banku Centralnego za politykę nadzorczą w ramach nadzoru makroostrożnościowego	156
5.4. Sądowa kontrola i odpowiedzialność Europejskiego Banku Centralnego w zakresie polityki stabilnościowej <i>sensu stricto</i>	158
5.5. Uwagi końcowe	163
Wnioski.....	168

Bibliografia	185
Wykaz aktów prawnych.....	194
Akty prawa UE.....	194
Traktaty	194
Rozporządzenia	194
Dyrektywy	196
Decyzje	197
Zalecenia	197
Akty prawa RP.....	197
Wykaz orzecznictwa	197
Inne dokumenty i materiały	198
Wykaz najważniejszych stron internetowych	199
O Autorce.....	200

Wykaz skrótów

- BTS – regulacyjne i wykonawcze wiążące standardy techniczne, ang. *Binding Technical Standards*
- EBA – Europejski Organ Nadzoru Bankowego, ang. *European Banking Authority*
- EBC – Europejski Bank Centralny
- ELA – awaryjne wsparcie płynnościowe, ang. *European Liquidity Assistance*
- EMS – Europejski Mechanizm Stabilizacyjny
- ERRS – Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego
- ESBC – Europejski System Banków Centralnych
- ESNF – Europejski System Nadzoru Finansowego
- EUB – Europejska Unia Bankowa
- KBC – Krajowe Banki Centralne
- OMT – bezwarunkowe transakcje monetarne, ang. *Outright Monetary Transactions*
- SDGS – jednolity mechanizm gwarantowania depozytów, ang. *Single Deposit Guarantee Scheme*
- SRM – jednolity mechanizm uporządkowanej likwidacji i restrukturyzacji, ang. *Single Resolution Mechanism*
- SSM – jednolity nadzór bankowy, ang. *Single Supervisory Mechanism*
- TfUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
- TUE – Traktat o Unii Europejskiej
- UGiW – Unia Gospodarcza i Walutowa

Wstęp

Kryzys finansowy w Unii Europejskiej (UE) zmusił jej prawodawcę do podjęcia zmian w architekturze finansowej, w tym w szczególności nadzorczej na szczeblu unijnym. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że problemy systemu finansowego i ram prawnych funkcjonowania tego systemu w UE są częścią szerszej pojętego zaobserwowanego procesu erozji strukturalno-instytucjonalnej w UE, obecnie obserwowany kryzys nie jest zatem tylko natury finansowej¹, choć właśnie na rynku finansowym UE deficyty regulacyjno-systemowe odcisnęły swoje największe piętno. Za interesującą, również w odniesieniu do rynku finansowego i jego najnowszych osiągnięć regulacyjnych, można uznać stworzoną koncepcję systemowego deficytu rządów prawa w UE (*concept of systemic deficiency in the rule of law*)².

Zarysowując tło dla podejmowanej analizy dogmatycznoprawnej niniejszego opracowania, należy również wspomnieć o obserwowanej w literaturze zależności, polegającej nie tylko na wyznaczaniu przez prawodawcę czy nadzorcę UE wzorców normatywnych zalecanych czy nakazywanych do wdrożenia w regulacjach krajowych, lecz również zależność odwrotną, w której regulacyjno-polityczna odpowiedź na kryzys, płynąca ze szczebla państw członkowskich, wymusza także przebudowanie regulacyjno-finansowej polityki UE³.

Wyzwania rzeczywistości prawno-gospodarczej, związane z kryzysem finansowym stały się podstawą do podjęcia zmian w konstrukcji

¹ A. VON BOGDANDY, M. IOANNIDIS, *Systemic deficiency in the rule of law: What it is, what has been done, what can be done*, „Common Market Law Review” 2014, t. 51, nr. 1, s. 59–96.

² *Ibidem*, s. 59–96.

³ E. CHITI, P.G. TEIXEIRA, *The constitutional implications of the European responses to the financial and public debt crisis*, „Common Market Law Review” 2013, t. 50, nr. 3, s. 683–708.

unijnego systemu finansowego. Wśród reform związanych ze zmianami obserwowanymi w finansowej architekturze UE niewątpliwie należy podkreślić fundamentalne zmiany zadań i kompetencji Europejskiego Banku Centralnego (EBC) jako głównej instytucji, pełniącej wielorakie funkcje na rynku finansowym UE i w całym systemie finansowym UE. Często podnosi się w literaturze, że polityka monetarna, klasyczna prerogatywa banku centralnego, uzupełniana jest szczególnie intensywnie w czasach po kryzysie finansowym celami i zadaniami banku centralnego w dziedzinie stabilności finansowej. Tym samym koncentracja działalności banku centralnego z jednej strony na polityce monetarnej, a z drugiej strony na polityce stabilnościowej przypomina awers i rewers jednej monety, stanowiąc o zjawisku synergii wspomnianych działań EBC⁴.

Działania EBC w sposób szczególny akcentowane są w związku z problemami Grecji i innych państw tzw. PIGS (pierwotnie *Portugal, Italy, Greece, Spain*, czyli Portugalia, Włochy, Grecja, Hiszpania). Zresztą, sytuacja finansowo-polityczna Grecji z końca czerwca 2015 r. pokazała, że istnieje zagrożenie konstrukcji Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW) w obliczu deficytu decyzyjno-finansowego w UE, a z pewnością realna jest modyfikacja UGiW w dotychczasowym kształcie. Problemy te zmuszają do postawienia pytania o istnienie granic, fundamentalnych dla UE, a odnoszących się do polityk pieniężnej, nadzorczej i stabilnościowej, istotnych dla określenia i funkcjonowania systemu finansowego UE, kreowanych czy zarządzanych przez EBC. Można zaznaczyć, że podstawową granicą, związaną z zapewnianiem stabilności finansowej w UE przez EBC, jest granica prakseologiczna i aksjologii prawnej, które w tym przypadku polegałyby po pierwsze na zapewnieniu spójności i racjonalizmu finansowego w UE, a więc stabilności finansowej UE, a po drugie wskazana aksjologiczna granica prawa wyrażałaby się w pośrednim czy bezpośrednim stosowaniu

⁴ Zob. m.in. D. SCHOENMAKER, *An integrated financial framework for the banking union. Don't forget macro-prudential supervision*, European Economy, Economic Papers 495, Komisja Europejska 2013, s. 4 i n.

przez EBC takich środków z arsenału działań pieniężnych, nadzorczych i pomocowych, w określonych ramach czasowych, które umożliwiają dostosowanie sytuacji finansowej stabilności, traktowanej jako dobro wspólne, państw członkowskich Eurosystemu do stanu wynikającego z założonego kryteriami konwergencji wzorca prawno-ekonomicznego. Tymczasem, jak słusznie podkreślono w literaturze, UE odpowiedziała na kryzys finansowy za pomocą środków podejmowanych *ad hoc*, a następnie podejmując starania w zakresie modyfikacji Paktu Stabilności i Wzrostu w drodze tzw. regulacji „Sześciopaku” i wprowadzenia Paktu Fiskalnego oraz podpisania traktatu o Europejskim Mechanizmie Stabilizacyjnym (EMS)⁵.

Dopiero później zaczęto urzeczywistniać Europejską Unię Bankową (EUB) jako nową konstrukcję prawną, modyfikującą powstały w 2011 r. Europejski System Nadzoru Finansowego (ESNF), wprowadzając jednolity mechanizm nadzorczy (SSM, *Single Supervisory Mechanism*) nad największymi bankami w strefie *euro* oraz jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (SRM, *Single Resolution Mechanism*) z możliwością skorzystania z jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zasadniczo od 1 stycznia 2016 r. W szczególności w jednolitym mechanizmie nadzorczym to EBC prowadzi główną politykę nadzorczą, ale ma również określone zadania w ramach polityki stabilnościowej.

Celem niniejszego opracowania jest przede wszystkim analiza statusu prawnego EBC w EUB z punktu widzenia jego nowych kompetencji nadzorczych w EUB, zarówno mikroostrożnościowych, jak i makroostrożnościowych, dalej działań z zakresu polityki pieniężnej i również wyróżnianej w niniejszej pracy polityki stabilnościowej. Założeniem pracy jest uznanie potrzeby teoretycznoprawnego i praktycznego rozgraniczenia między wskazanymi obszarami aktywności EBC, przy czym

⁵ J. GUNDEL, *Die europäischen Instrumente zur Überwindung der Staatsschuldenkrise*, [w:] P. HILPOLD, W. STEINMAIR (red.), *Neue europäische Finanzarchitektur. Die Reform der WWU*, Springer Verlag, Heidelberg—New York 2014, s. 89 i n.

dla prowadzonych analiz wybrano po pierwsze te, które wprowadzone zostały w związku z powołaniem EUB, a po drugie te, które wspomagają efektywność EUB i przyczyniają się w założeniu prawodawcy UE do osiągnięcia stabilności finansowej. Wydaje się to tym bardziej istotne, że dokonana już i nadal dokonująca się reforma aktywności bankowości centralnej w UE jest funkcją potrzeby działań w zakresie zapewnienia stabilności w UE. Jakkolwiek zrozumiała jest potrzeba stosowania pewnej elastyczności w działaniach prawodawczych na szczeblu UE, to jednak warto pokusić się o porządkującą analizę zwłaszcza wszystkich nowych celów, zadań i funkcji EBC w związku z powstaniem EUB i tworzącą się „stabilnościowo” zorientowaną UGiW. Tym samym osią spinającą rozważania w prezentowanym opracowaniu jest analiza tych elementów regulacyjnych i konstrukcyjnych EUB, które odzwierciedlają rolę EBC w EUB w zapewnieniu stabilności na rynku finansowym UE w świetle wyłącznie regulacji prawnych. Z uwagi na wprowadzone *novum* regulacyjne, związane z powstaniem SSM (*Single Supervisory Mechanism*, czyli jednolitego nadzoru bankowego), w opracowaniu w sposób szczególnie skoncentrowano się na kompetencjach EBC jako nadzorcy mikroostrożnościowego i równolegle – kompetencjach EBC – w odniesieniu do nowego na szczeblu UE nadzoru makroostrożnościowego, a także przybliżono zadania i kompetencje EBC w ramach również nowego SRM (*Single Resolution Mechanism*, czyli jednolitego mechanizmu uporządkowanej likwidacji i restrukturyzacji), który uzyskał operacyjność 1 stycznia 2016 r.

Użyte w tytule opracowania pojęcie granic polityki pieniężnej, nadzorczej i stabilnościowej EBC jest celowym zabiegiem, który ma służyć odpowiedzi na pytanie, jak można i należy rozumieć pojęcie granic prawnych działalności EBC w EUB i czym granice te są uwarunkowane; po drugie, czy w dobie współczesnej integracji finansowej, w tym zwłaszcza w strefie wspólnej waluty *euro*, możliwa i potrzebna jest jeszcze bezkolizyjna delimitacja tych granic oraz po trzecie, czy wyznaczenie tych granic jest możliwe z dwóch różnych punktów widzenia: horyzontalnego z jednej

strony – między wskazanymi obszarami aktywności EBC (polityka pieniężna, nadzorcza i stabilnościowa), a – wertykalnego z drugiej – między rozdzieleniem kompetencji we wskazanych zakresach pomiędzy EBC a krajowych nadzorców czy też krajowe organy nadzoru nad rynkiem finansowym i narodowe banki centralne, jak również krajowe organy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w SRM. Istotne jest bowiem udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy w wyniku kryzysu finansowego i przyjętych nowych regulacji kreujących EUB nie nastąpiło przesunięcie kompetencyjne na rzecz EBC (a jeśli tak, to czy jest ono uzasadnione i mieścić się w granicach traktatowych) i obserwować można zjawisko ewolucyjnego, stopniowego zacierania granic materii objętych poszczególnymi politykami między szczeblem UE a szczeblem krajowym w ramach EUB, co stanowiłoby wypadkową procesu pogłębiania integracji monetarnej i nadzorczej w UE w ramach celu zapewniania stabilności finansowej, a zarazem tworzenia materii, która z uwagi na swe znaczenie dla stabilności finansowej całej UE jest przenoszona do zarządzania na szczebel UE. Tym samym niniejszym rozważaniom towarzyszą dwa ujęcia granic działalności EBC: horyzontalne (dotyczące wyznaczenia obszarów „starych”, „nowych” oraz znajdujących się *in statu nascendi* aktywności EBC w zakresie zapewniania stabilności finansowej w EUB i UE) oraz wertykalne (tłumaczące zależności podziału kompetencji i materii między EBC a krajowymi nadzorcami mikroostrożnościowymi i makroostrożnościowymi oraz krajowymi bankami centralnymi (KBC) w zakresie wskazanych trzech głównych polityk działalności EBC). Argumentem przemawiającym za – wręcz koniecznością – prowadzenia rozważań nad tezą o nowym ułożeniu granic prawnych zwłaszcza na rynku finansowym UE jest radykalna zmiana prawa na szczeblu UE, która objawiła się w postaci najpierw powołania ESNF, następnie EUB, a obecnie – co stanowi już jednak o wyzwaniach i tendencjach na przyszłość – kontynuowany jest zamysł kończenia budowy „stabilnościowo” zorientowanej UGiW.

Zasadnicze wydaje się również pytanie, czy pomiędzy wskazanymi politykami można ustalić jakąś hierarchię zależności normatywnych, a zwłaszcza w jakiej zależności pozostają polityki nadzorcza i stabilnościowa względem polityki monetarnej. Pojawia się również pytanie o możliwości przeciwdziałania kryzysowi finansowemu przez EBC, a w razie jego pojawienia się – zarządzania takim kryzysem. Te dwa obszary działalności należy z uwagi na ich role dla systemu finansowego wyraźnie odróżnić oraz wskazać, na ile EBC w EUB jest wyłącznym dysponentem tych obszarów działalności, a na ile powinien współdziałać w tym zakresie z innymi organami i instytucjami szczebla unijnego i szczebla krajowego. Analizując rolę i znaczenie EBC w architekturze EUB, należy również uwzględnić rozważania dotyczące wpływu EUB na najnowsze unijne regulacje fiskalne w zakresie, w jakim mogą mieć pośredni czy bezpośredni wpływ na politykę monetarną, nadzorczą czy zwłaszcza stabilnościową EBC. W dokumencie Komisji Europejskiej z czerwca 2015 r. *Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej* zasadnie podkreślono, że „w sytuacji, gdy polityka pieniężna ustalona jest jednolicie dla całej strefy *euro*, krajowe polityki budżetowe mają kluczowe znaczenie dla stabilizacji gospodarki po wystąpieniu lokalnego wstrząsu”⁶. Dlatego w niniejszej pracy, oprócz zasadniczego trzonu rozważań nad EUB w celu przybliżenia istotnego dla funkcjonowania EUB tła normatywnego oraz osadzenia nowych kompetencji EBC w szerszej rzeczywistości prawnofinansowej z chęci dokonania kompleksowej analizy kompetencji EBC, odniesiono się również do rozwiązań regulacji Paktu Fiskalnego, Europejskiego Mechanizmu Stabilności, tzw. regulacji Sześciopak oraz wybranych postanowień Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE). Wskazane elementy regulacyjne uznano bowiem za istotne

⁶ http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_pl.pdf (7.10.2015); dokument KE pt. *Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej*, s. 4.

dla polityki stabilnościowej EBC i wpływające na nią, przeprowadzając rozróżnienie między polityką stabilnościową *sensu stricto* i *sensu largo*.

Dla osiągnięcia celów postawionych w opracowaniu w rozdziale pierwszym dokonano ustaleń pojęciowych stosowanych w niniejszych rozważaniach, koncentrując się głównie na dookreśleniu pojęć użytych w tytule rozprawy i zarysowaniu tła normatywnego i źródłowego przeprowadzanych analiz. W rozdziale drugim przedstawiono uprawnienia EBC związane z polityką pieniężną oraz podstawowe instrumenty tej polityki służące jej stabilnemu i bezpiecznemu kształtowaniu, a także przybliżono treść zasady niezależności jako fundamentalnej zasady bankowości centralnej oraz zasady *double separation*, które w efekcie wprowadzenia EUB w zakresie kompetencji nadzorczych EBC – jak można uznać – wymagają redefinicji. W rozdziale trzecim podjęto analizy nad kompetencjami EBC w zakresie SSM, zarówno w filarze mikroostrożnościowym, jak i makroostrożnościowym, określając granice dla działań EBC we wskazanych filarach nadzorczych, oraz przedstawiono współpracę między EBC a krajowymi nadzorcami zaangażowanymi w sprawowanie i realizowanie nadzoru w SSM. Szczególne miejsce w analizach prowadzonych w tym dziale zajmują rozważania nad zasadą niezależności w działaniach nadzorczych EBC i jej odniesienie do rozwiązań traktatowych. W rozdziale czwartym podjęto próbę wyodrębnienia z zestawu regulacji pokryzysowych tych kompetencji EBC (zarówno rekonstruowanych z regulacji EUB w zakresie SRM, jak i regulacji poza EUB), które – jak można i postuluje się uznać – wpływają w sposób szczególny na wypełnienie pojęcia polityki stabilnościowej EBC w jej wąskim rozumieniu, czyli polityki mającej szczególne normatywne przełożenie na osiągnięcie celu stabilności finansowej, a zarazem konstrukcyjne uzasadniane potrzebami pracy odróżnienie polityki stabilnościowej *sensu stricto* i *sensu largo*. Zabieg ten posłużył zarazem do zarysowania pola normatywnego, które zostanie uzupełnione, wypełnione i zmodyfikowane przez konstrukcję i rozwiązania przyszłej faktycznej, stabilnościowo zorientowanej UGiW.

Z kolei w rozdziale piątym rozprawy poruszono zagadnienia sądowej kontroli i odpowiedzialności EBC w zakresie każdej z polityk wyszczególnionych na potrzeby niniejszej pracy, wskazując na niezwykle żywą dyskusję prowadzoną przez przedstawicieli doktryny o wadach i zaletach kształtującego się dopiero systemu kontroli działań EBC w SSM, w tym poczynań krajowych nadzorców SSM, działających na zasadzie swoistych ogniw wykonawczych w SSM. Na podstawie przybliżonych analiz podjęto próbę sporządzenia wniosków rozprawy, odnoszących się do celów i tez stawianych w niniejszej publikacji.

Instrumentem służącym osiągnięciu celów wskazanych w niniejszej rozprawie jest analiza przepisów prawa pierwotnego i wtórnego UE kształtujących nowe cele, zadania i funkcje EBC, zwłaszcza w EUB.

Metodą stosowaną w opracowaniu jest metoda dogmatycznoprawna, uzupełniona o analizę najnowszych opracowań w literaturze zagranicznej i polskiej, dokumentów organów i instytucji unijnych, a także najnowszego orzecznictwa z tego zakresu.

Stan prawny pracy zawiera uregulowania obowiązujące na dzień 1 stycznia 2016 r.

I. Ustalenia pojęciowe

1.1. Uwagi wstępne

Powołanie EUB jest efektem pokryzysowej reformy UGiW i centralizacji trzech głównych komponentów, istotnych dla prawidłowego funkcjonowania UGiW w UE. Jeśli do tej pory, jak wielokrotnie podkreślano w literaturze, koncentrowano się na unii monetarnej i w sposób szczególny – ujednocionej, należącej do kompetencji wyłącznej UE – polityce pieniężnej w strefie *euro* (art. 3 TfUE), tak w normatywnie przededefiniowanej EUB akcent ten położony został głównie na centralizację nadzoru mikroostrożnościowego i makroostrożnościowego w EBC. Ujednoczeniu na szczeblu UE podlega również w EUB system SRM i pozostający na razie w fazie koncepcji SDGS (*Single Deposit Guarantee Scheme* – jednolity system gwarantowania depozytów).

Wszelkie rozważania prowadzone w niniejszym opracowaniu wymagają przyjęcia określonej, jednoznacznej siatki pojęciowej. Jakkolwiek zrozumiała jest potrzeba tworzenia elastycznych pojęć, które – zgodnie z założeniami teorii nauk prawnych – wykazywać będą funkcje adaptacyjne i dynamizujące w przyszłości przybliżony system regulacyjny, to jednak ze względu na potrzebę prowadzenia uporządkowanej analizy niezbędne wydaje się choćby ramowe ustalenie zwrotów, którymi posługuje się prawodawca i nadzorca unijny, a w ślad za nimi w zróżnicowany często sposób *opinio iuris doctorum*. Ponadto, prowadzona polityka nadzorcza, pieniężna i wyróżniona w niniejszej pracy polityka stabilnościowa jako polityki EBC wymagają umiejscowienia we właściwych ramach prawnych, tworzonych przez prawo pierwotne i pochodne UE, a następnie wskazania, jak „szeroki” i „głęboki” jest ich zasięg oddziaływania z punktu widzenia przepisów prawnych. Rekonstrukcja, odbywająca się w oparciu o najnowsze akty prawa UE, pozwoli zarazem na odtworzenie czy też

tylko hermeneutyczne przybliżenie się do odpowiedzi na pytanie o granice tych polityk i ich wzajemne zależności, a tym samym również o m. in. współczesny fundament regulacji nadzorczej sektora bankowego UE w strefie *euro*⁷, jak i regulacyjny fundament stabilności finansowej w UE w tejże strefie. W szczególności interesujące wydaje się, niepozbawione kontrowersji pytanie, na ile stabilność finansowa charakteryzuje tylko daną politykę, stanowiąc o jej dominującym, stabilnościowym charakterze, a na ile prowadzi do wykształcenia nowej polityki czy nowej funkcji EBC. Odpowiedź na to pytanie stanowić ma wstępny głos w dyskusji nad współczesnym ujęciem roli bankowości centralnej w systemie finansowym. Dlatego przedmiotem analiz uczyniono wszelkie kompetencje EBC w EUB, w tym także natury opiniodawczej, charakterystyczne dla EBC w ramach SRM. Właśnie ów kompetencyjny punkt widzenia towarzyszy analizom podejmowanym w rozprawie.

Oczywiście na wstępie powstaje fundamentalne pytanie, czy potrzebne jest ustalanie granic wskazanych polityk. Można bowiem założyć, że nadzór powinien działać zawsze tam, gdzie występują problemy, podobnie jak polityka stabilnościowa powinna zajmować się kształtowaniem uporządkowanego i bezpiecznego systemu finansowego, wspomagając go finansowo w sytuacji, w której nadzór zawiódł lub okazał się niewystarczający, w tym szczególnie na rynku finansowym, łącząc nadzór makroostrożnościowy z wspieraniem zagrożonych brakiem płynności instytucji finansowych, a w ramach polityki pieniężnej EBC winien doprowadzać do stabilności

⁷ Wcześniej na temat idei regulacji nadzorczej w sektorze bankowym zob. zwłaszcza T. NIEBORAK, *Aspekty prawne funkcjonowania rynku finansowego Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 48 i n. O regulacji EUB zob. m.in. M. ZALESKA (red.), *Unia bankowa*, Warszawa 2015, *passim*; A. JURKOWSKA-ZEIDLER, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, *passim*; tejsze: *Fundamentalne zmiany regulacji i nadzoru jednolitego rynku finansowego Unii Europejskiej w ramach Unii Bankowej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, tom XXXIII, s. 177 i n; D. WOJTCZAK-SAMORAJ, *Jednolity mechanizm nadzorczy* [w:] Z. OFIARSKI (red.), *XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym – ocena dokonań i wnioski na przyszłość*, Szczecin 2014, s. 871–882.

cenowej. Wynika stąd zatem, że we wszystkich rodzajach polityk pojawia się kluczowe dla analiz niniejszej rozprawy słowo „stabilnościowy”. Stabilnościowa może być zatem i polityka nadzorcza, i polityka pieniężna, stabilnościowo może być również zorientowany nadzór mikroostrożnościowy i nadzór makroostrożnościowy.

We wszystkich jednak wymienionych rodzajach polityk, w których aktywny udział bierze EBC bezpośrednio (polityki pieniężna i nadzorcza w SSM) i pośrednio (polityka stabilnościowa *sensu stricto*) istotne jest oddzielenie polityk oraz przyporządkowanie EBC aktywności i zwłaszcza kompetencji do wydzielonych obszarów. Jest to istotne ze względu na określenie po pierwsze, czy postanowienia traktatowe spełniają swoją rolę w czasach kryzysowych i pokryzysowych, oraz po drugie, czy we wskazanych obszarach aktywności EBC korzysta z właściwych instrumentów oddziaływania i czy działania jego mieszczą się w granicach przyznanych kompetencji w ramach każdej z wyróżnionych polityk, gdyż w ślad za tym pojawia się również odpowiedzialność za podejmowane działania. Postawić można bowiem również pytanie, czy z punktu widzenia doświadczeń ostatnich lat (2010–2015) kompetencje przyznane EBC na mocy postanowień traktatowych i przepisów prawa pochodnego są wystarczające dla jego powstającej funkcji stabilnościowej⁸. Przy czym w ujęciu prezentowanym w niniejszej pracy funkcja ta składałaby się ze wszystkich kompetencji EBC, które pomagają w osiągnięciu celu stabilności finansowej w ramach każdej z wyszczególnionych polityk EBC, w tym zwłaszcza nowych w EUB polityk nadzorczych mikroostrożnościowej i makroostrożnościowej oraz

⁸ Na temat osiągnięcia celu stabilności finansowej bankowości centralnej pisała już wcześniej wnikliwie o. SZCZEPAŃSKA, *Stabilność finansowa jako cel banku centralnego. Studium teoretyczno-porównawcze*, Warszawa 2008, *passim*. W niniejszej pracy podejmowana jest próba, od strony kompetencyjnej, sprawdzenia możliwości osiągnięcia przez EBC za pomocą przyporządkowanych mu instrumentów prawnych stabilności finansowej w dziedzinie polityki pieniężnej, ale zwłaszcza nowej – nadzorczej i wyróżnionej na potrzeby pracy – stabilnościowej *sensu stricto* w nowych warunkach normatywnych związanych z powstaniem EUB.

rozwinętej w dużym stopniu w związku z kryzysem finansowym – polityki stabilnościowej *sensu stricto*.

Za szczególnie potrzebne na użytek niniejszej pracy wydaje się zwłaszcza podjęcie próby definicyjnego określenia granic polityki pieniężnej, nadzorczej i stabilnościowej EBC w ujęciu prawnym w EUB, rekonstruowanych tak z prawa pierwotnego, jak i z prawa pochodnego oraz aktów *soft law*, gdzie wszędzie w powyższych źródłach wykorzystywane są: łączone kryterium podmiotowe (EBC jako dysponenta każdej poszczególnej polityki) oraz kryterium przedmiotowe (w ramach którego na „szerokość” i „głębokość” zostanie dokonana analiza zakresu przedmiotowego wskazanych polityk). W szczególności badania nad „szerokością” i „głębokością” regulacji mogą przyczynić się do odpowiedzi na pytania o poszanowanie granic traktatowych i zasady proporcjonalności, w ramach poszczególnych polityk na rynku finansowym i w całym systemie finansowym UE, i wspomóc udzielenie odpowiedzi na pytanie, na ile w ramach poszczególnych polityk EBC korzysta z pomocy krajowych nadzorców czy KBC. Na ile w końcu kształtujące się polityki EBC wpisują się normatywnie w regulacje zapowiadające zwieńczenie budowy stabilnościowej UGiW.

Warto również zwrócić uwagę na rozróżnienie przeprowadzone w ramach niniejszego opracowania na cele, zadania i kompetencje a polityki prowadzone przez EBC w EUB. O ile dla analiz prawnych debata wokół celów, zadań i kompetencji jakiejś instytucji czy organu jest zasadniczym elementem dyskursu prawniczego, o tyle tworzenie polityk jako obszaru działalności instytucji czy organu i poddawanie ich dogmatycznoprawnym analizom jest stosunkowo rzadkim przedsięwzięciem. W niniejszej pracy propagowane jest jednak drugie ze wskazanych podejść, uwzględniające jednak zwłaszcza podziały zadaniowo-kompetencyjne, a to z racji konieczności ujęcia wszelkich nowych działań prawnych EBC w EUB w ramy prawne, objaśniające pojawiające się w literaturze przedmiotu dzielenie aktywności EBC na polityki nadzorcą, monetarną i stabilnościową.

Pod pojęciem polityki prowadzonej przez EBC, które zawiera już w sobie analizę celów, zadań i kompetencji realizowanych zgodnie z przyznanymi uprawnieniami, należy jeszcze dodatkowo rozumieć działania podejmowane dla wyznaczenia trendów regulacyjnych, nadzorczych i monetarnych przez EBC, a także działania mające na celu długofalowe kształtowanie analizowanych trzech rodzajów prowadzonych przez EBC polityk. Trzeba również zaznaczyć, że służące analizom prowadzonym w ramach opracowania pojęcie polityki pieniężnej, nadzorczej i stabilnościowej *sensu stricto* i *sensu largo* uwzględnia trzy istotne wymiary, które, jak się wydaje, pomagają we wszechstronnym ujęciu polityki w ramy prawne i mogą być wykorzystane w analizach podjętych w niniejszej pracy. Chodzi mianowicie o analizę struktur danej polityki, jej zawartość merytoryczną i istnienie procedur⁹ rozwijania danej polityki i jej zdyscyplinowanego urzeczywistnienia, w tym przypadku w odniesieniu do wyróżnionych polityk EBC.

Tłumacząc te płaszczyzny na język przepisów prawa, trzeba zauważyć, że po pierwsze, struktury będą obejmowały instytucje, gremia, organy zajmujące się określonymi działaniami z zakresu polityki pieniężnej, nadzorczej i stabilnościowej na szczeblu UE; po drugie, zawartość oznaczać będzie materie nadzorcze, pieniężne i stabilnościowe będące w szczególnym zakresie zainteresowania UE z punktu widzenia ich wpływu na integrację rynków finansowych w UE i stabilność finansową UE, z kolei po trzecie, pod pojęciem procedur kryją się zwłaszcza mechanizmy i procesy służące osiągnięciu stanu stabilności finansowej w UE w zakresie będących przedmiotem zainteresowania niniejszej pracy polityk: pieniężnej, nadzorczej i stabilnościowej, przy czym zakresem analiz objęto w tym przypadku strefę wspólnej waluty *euro* i odnośne akty prawne kreujące EUB, koncentrując się również na sądowej kontroli aktywności EBC w EUB w ramach wszystkich wyszczególnionych polityk oraz dyskusji

⁹ Na gruncie nauk politologicznych wyróżnia się trzy wymiary istotne dla analizy pojęcia „polityka”: struktury, treść, procesy. Zob. i por. m.in. K. ROHE, *Politik. Begriffe und Wirklichkeiten*, Stuttgart 1994, s. 61 i n.

dotyczącej odpowiedzialności EBC za działania podejmowane w ramach wskazanych trzech polityk, ze szczególnym uwzględnieniem EUB w jej filarze nadzorczym.

Analizując zmieniającą się rolę EBC, sięgnąć należy do przepisów traktatowych dotyczących EBC, które trzeba rozważyć z punktu widzenia ich elastyczności dla pojawiającej się nowej roli EBC. Cel taki pomoże również w stwierdzeniu, czy, po pierwsze, pewne przepisy traktatowe nie wymagają nowej interpretacji, uwzględniającej współczesne warunki gospodarcze, a po drugie, czy przepisy traktatowe w pełni odpowiadają współczesnym potrzebom bankowości centralnej UE, czy nie zawierają luk prawnych. Rozważaniom prowadzonym w niniejszym punkcie będzie towarzyszyć właśnie takie dwuaspektowe wejrzenie na przepisy zawarte w TfUE, istotne dla stabilnościowej roli i funkcji EBC.

Prowadząc rozważania nad celami, zadaniami i kompetencjami bankowości centralnej w EUB, które – jak założono – powodują zmianę roli współczesnej bankowości centralnej, należy również przeprowadzić analizy przepisów prawa pochodnego UE dotyczących EBC. Już na wstępie warto zauważyć, że prawodawca UE współcześnie w bardzo zintensyfikowany sposób rozwija zadania i kompetencje dla EBC w prawodawstwie pochodnym. Dotyczy to zarówno roli i obecności EBC na rynku finansowym UE, jak i w całym systemie finansowym UE.

Dla rynku finansowego UE jednym z najważniejszych rozporządzeń, wpływających na określenie nowej roli EBC, jest rozporządzenie 1024/2014 (dalej rozporządzenie SSM), w którym uregulowano kompetencje EBC związane z EUB. Dla systemu finansowego UE szczególnie istotnych jest także pięć rozporządzeń i dyrektywa, które wprowadziły tzw. Sześciopak, z kolei Pakt Fiskalny i EMS wprowadzono na podstawie traktatów, które to regulacje w zakresie tematu niniejszej pracy stały się również przedmiotem rozważań.

1.2. Europejska Unia Bankowa – uwagi ogólne

Odnoszenie nowych zadań i kompetencji EBC do powstałej struktury na rynku finansowym UE – EUB wymaga najpierw poczynienia kilku uwag ogólnych dotyczących statusu prawnego EUB, które mają znaczenie dla analiz prowadzonych w niniejszym opracowaniu.

W literaturze słusznie uznaje się, że powołanie EUB należy do najbardziej radykalnych, pokryzysowych reform strefy wspólnej waluty *euro*, koncentrujących się bardziej na stronie instytucjonalnej i wykonawczej¹⁰ niż regulacyjnej, i stanowi kolejną po komitetach Lamfalussy'ego i powołaniu ESNF modyfikację zarządzania, na szczeblu UE, szeroko pojętym systemem finansowym UE. Powstaje w tym miejscu istotne pytanie, związane z potrzebą zaklasyfikowania EUB w dotychczasowej unijnej strukturze instytucjonalnej architektury finansowej EUB jako autonomicznej, odrębnej struktury od dotychczasowych, czy też może raczej stanowiącej rozwinięcie uprzednich rozwiązań. Z uwagi na fakt znacznych powiązań funkcjonalno-kompetencyjnych EUB z m.in. ESNF można obecnie formułować twierdzenia, że EUB stanowi zdecydowane rozwinięcie dotychczasowych regulacji, w szczególności ESNF, w zakresie nadzoru nad rynkiem finansowym UE. W elementach EUB, skoro nie były one dotychczas przedmiotem pogłębionej i ujednocniającej regulacji unijnej, występują znaczne odrębności, co pozwala argumentować o istnieniu cech charakterystycznych tej regulacji, jednak mieszczących się w ramach ESNF. Wszystko to powoduje, że EUB może być postrzegana jako struktura *in statu nascendi*, gdyż jej budowa nie jest jeszcze dokończona, funkcjonalnie i organizacyjnie powiązana jest jednak intensywnie z ESNF i tylko w tym zakresie twierdzić można, że dla określania ram prawnych nadzoru nad rynkiem bankowym w UE korzystać trzeba z rozporządzenia o SSM

¹⁰ N. MOLONEY, *European Banking Union: Assessing its risks and resilience*, „Common Market Law Review”, 2014, t. 51, nr 6, s. 1611 i n.

oraz z rozporządzenia o Europejskim Organie Nadzoru Bankowego (ang. *European Banking Authority* – EBA¹¹), jak również w części materialnej z rozporządzenia CRR¹² i dyrektywy CRD IV¹³. Europejska Unia Bankowa jest również fundamentem stabilnościowej UGiW i normatywną odpowiedzią na wyzwania współczesnego rynku i – szerzej – systemu finansowego UE.

Europejska Unia Bankowa to zatem nie tylko rdzeń nadzorczy w postaci wprowadzonego dnia 4 listopada 2014 r. *Singel Supervision Mechanism*, czyli jednolitego mechanizmu nadzorczego, choć jak na razie zdecydowanie ten element EUB jest w regulacjach i w literaturze najmocniej akcentowany, a sama EUB stanowi istotny komponent nowej UGiW. Nowa struktura UGiW wspiera się na czterech elementach konstrukcyjnych: zintegrowanych ramach finansowych (EUB), budżetowych i polityki gospodarczej oraz ma zapewniać wzmocnioną niezbędną demo-

¹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), zmiany decyzji nr 716/2009/WE oraz uchylenia decyzji Komisji 2009/78/WE, Dz. Urz. L 331 z 15.12.2010, s. 12 ze zm.

¹² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012, Dz. Urz. UE L 176 z dnia 27 czerwca 2013, s. 1 ze zm.

¹³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE, Dz. Urz. UE L 176 z dnia 27.06.2013, s. 338 ze zm.

kratyczną legitymację oraz odpowiedzialność za podejmowane decyzje¹⁴. Zintegrowane ramy finansowe faktycznej UGiW, czyli EUB składa się obecnie z SSM¹⁵, obejmującego największe banki wszystkich państw członkowskich strefy *euro* i państw przystępujących fakultatywnie¹⁶, oraz jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (*Single Resolution Mechanism*, SRM) mającego zastosowanie do wszystkich banków w państwach członkowskich, które podlegają SSM¹⁷. Jednolity mechanizm uporządkowanej likwidacji i restrukturyzacji uzyskał operacyjność dnia 1 stycznia 2016 r., jednak jego fundusz osiągnie docelowy poziom finansowania w 2023 r.¹⁸. W pozostałych państwach UE, a więc pozostających poza Eurosystemem, stosowane

¹⁴ Porozumienie międzyinstytucjonalne między Parlamentem Europejskim a Europejskim Bankiem Centralnym w sprawie praktycznych zasad egzekwowania demokratycznej odpowiedzialności i sprawowania nadzoru nad wykonywaniem zadań powierzonych EBC w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego, Dz. Urz. UE L 320 z dnia 30 listopada 2013 r., s. 1 oraz porozumienie między Parlamentem Europejskim a Jednolitą Radą ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji w sprawie praktycznych zasad egzekwowania demokratycznej odpowiedzialności i sprawowania nadzoru nad wykonywaniem zadań powierzonych Jednolitej Radzie w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, Dz. Urz. UE L 339 z dnia 24 grudnia 2015 r., s. 58.

¹⁵ Jednak w art. 33 ust. 2 rozporządzenia o SSM, przewiduje się też możliwość przesunięcia tego terminu na wypadek braku gotowości EBC do wykonywania powierzonych zadań nadzorczych.

¹⁶ W SSM obowiązywać będą jednolite zbiory przepisów i BTS-y, których stosowanie zabezpieczone będzie bezpośrednim nadzorem EBC, co wspólnie z obowiązującymi w całej UE rozporządzeniem CRR i dyrektywą CRD IV tworzy po raz pierwszy w UE unikatowe warunki normatywne.

¹⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 806/2014 z dnia 15 lipca 2014 r. ustanawiające jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniające rozporządzenie(UE) nr 1093/2010, Dz. Urz. UE L 225 z 30 lipca 2014 r., s. 1., którego postanowienia wchodzi w życie zgodnie z jego art. 99.

¹⁸ http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_4.2.4.pdf (1.10.2015).

są przepisy dyrektywy 2014/59/UE¹⁹. Idea jednolitego systemu gwarantowania depozytów (*Single Deposit Guarantee Scheme*, SDGS)²⁰ pozostaje nadal w fazie dyskusyjnej i nie jest jeszcze zrealizowana²¹. Trzeba jednak podkreślić, że w kwietniu 2014 r. dokonano przekształcenia dyrektywy o gwarantowanych w UE depozytach²². Jak wskazuje się w literaturze, EBC występuje w roli pożyczkodawcy ostatniej instancji dla banków wypłacalnych, z kolei banki, które borykają się z problemem niewypłacalności, powinny korzystać z przetransferowanego na szczebel unijny mechanizmu gwarantowanych depozytów²³.

To jednak przede wszystkim przyjęcie SSM spowodowało, że potrzebna stała się analiza nowych uprawnień i obowiązków EBC.

Podstawą prawną do powołania EUB, w ocenie wielu przedstawicieli doktryny niepozbawioną kontrowersji, stał się art. 114 TfUE w zw.

¹⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012, Dz. Urz. UE L173 z 12 czerwca 2014 r., s. 190, której transpozycja nastąpić ma zgodnie z art. 130 tej dyrektywy. Szerzej na temat SRM zob. A. JURKOWSKA-ZEIDLER, *Nowe organy i instytucje bezpieczeństwa rynku finansowego Unii Europejskiej*, [w:] C. KOSIKOWSKI (red.), *Przyszłość Unii Europejskiej w świetle jej ustroju finansowego i walutowego*, Białystok 2013, s. 283 i n.

²⁰ Zob. uwagi na temat możliwych wariantów konstrukcji SDGS P. SMAGA, *Paneuropejski system gwarantowania depozytów – część I (wnioski z kryzysu)*, „Bezpieczny Bank” 2013, nr 2/3, s. 51–71.

²¹ *Ibidem*, s. 51–71.

²² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (wersja przekształcona), Dz. Urz. UE L 173 z dnia 12 czerwca 2014 r., s. 149, która podlega implementacji w państwach członkowskich zgodnie z jej art. 20.

²³ D. GROS, D. SCHOENMAKER, *European Deposit Insurance and Resolution in the Banking Union*, „Journal of Common Market Studies” 2014, t. 52, nr 3, s. 542.

z art. 127 ust. 5 i 6 TfUE²⁴. Zgodnie z pierwszym z wymienionych artykułów, EUB wprowadzono dla zapewnienia funkcjonowania rynku wewnętrznego poprzez maksymalne zbliżenie przepisów państw członkowskich. Owa maksymalna formuła regulacyjna została zapewniona nie tylko przez rozbudowane rozporządzenie CRR, ale również przez intensywne posługiwanie się w UE instrumentem regulacyjnych i wykonawczych standardów technicznych (BTS)²⁵. Natomiast powierzenie właśnie EBC szczególnej roli w zapewnianiu stabilności finansowej stało się możliwe dzięki skorzystaniu z dyspozycji normy art. 127 ust. 6 TfUE i powierzeniu EBC w drodze rozporządzenia o SSM szczególnych zadań dotyczących polityki w dziedzinie nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi.

Europejska Unia Bankowa stanowi zatem kontynuację dotychczasowych rozwiązań prawnych na rynku finansowym UE, z uwagi na jej liczne powiązania z dotychczasowymi strukturami, ale wprowadzając szereg modyfikacji regulacyjnych, można argumentować też o wyodrębnianiu się nowej, gdyż „stabilnościowo” zorientowanej, rzeczywistej lub faktycznej UGiW z istotnym komponentem EUB²⁶. Celem działania EUB jest przede wszystkim zapewnienie stabilności finansowej i dążenie do większej jednolitości regulacyjno-zarządczej w strefie wspólnej waluty *euro* i w państwach, które mogą również przystąpić na zasadzie fakultatywnej, mimo że formalnie pozostają poza III etapem UGiW. Jednolitość regulacyjno-zarządcza wyraża się przede wszystkim w jednolitości stosowanych norm nadzorczych przez EBC i krajowych nadzorców, jednolitości regulacyjnej wiązanej ze stosowaniem tych samych przepisów do wszystkich banków EUB oraz odpowiedzialności

²⁴ Dyskusja przywoływana w ślad za CH. CALLIESS, CH. SCHOENFLEISCH, *Die Bankenunion, der ESM und die Rekapitalisierung von Banken*, „Juristenzeitung” 2015, nr 3, s. 114.

²⁵ Instrumenty te uregulowane są w art. 290 i 291 TfUE.

²⁶ Zob. rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 20.11.2012 r. pt. *W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej*.

za podejmowane działania nadzorcze i zarządcze²⁷, jak i ujednoczonych zasadach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji do wszystkich banków w EUB, przy czym w odniesieniu do mechanizmu jednolitej restrukturyzacji, funkcje zarządzające i decyzyjne pełni Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji jako kolejna, po EBA, ESMA²⁸ i EIOPA²⁹, agencja UE.

Po ponad roku od rozpoczęcia funkcjonowania EUB w jej filarze nadzorczym (SSM) wskazuje się, że mimo wprowadzenia nowych struktur i ram prawnych państwa członkowskie strefy *euro* i systemy bankowe państw członkowskich pozostają nadal wrażliwe na sytuację na rynku finansowym UE³⁰. Nie tylko jednak sytuacja ekonomiczno-gospodarcza wywołuje pytania o kształt przyszłego ustroju gospodarczo-walutowego w UE, powołanie bowiem EUB nakazuje również stawiać pytania o homogeniczność sektora bankowego w UE i rysujące się zagrożenie podziałem między segment rynku bankowego UE w ramach EUB i w ramach państw członkowskich, które pozostają poza EUB³¹. Niewątpliwie jednak należy podkreślić, że osiągnięciem EUB jest po pierwsze, ujednoczenie regulacji sektora bankowego UE, co dokonuje się nie tylko przez rozporządzenie SSM, lecz również BTS-y; po drugie, następuje ujednoczenie reguł zarządzania i nadzorowania instytucji kredytowych w EUB, a także

²⁷ Zob. m.in. porozumienie międzyinstytucjonalne między Parlamentem Europejskim a Europejskim Bankiem Centralnym w sprawie praktycznych zasad egzekwowania demokratycznej odpowiedzialności i sprawowania nadzoru nad wykonywaniem zadań powierzonych EBC w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego, Dz. Urz. UE L 320 z dnia 30 listopada 2013 r., s. 1.

²⁸ Europejski Urząd Nadzoru nad Giełdą i Papierami Wartościowymi, ang. *European Securities and Markets Authority* (ESMA).

²⁹ Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeniowego i Pracowniczych Programów Emerytalnych, ang. *European Insurance and Occupational Pensions Authority* (EIOPA).

³⁰ N. MOLONEY, *European Banking Union: Assessing its risks and resilience*, „Common Market Law Review” 2014, t. 51, nr 6, s. 1614.

³¹ Zob. szerzej M. FEDOROWICZ, *FIDE 2016 Report on European Banking Union*, National FIDE Report, Budapest 2016, www.fide2016.eu, *passim*. Raport dostępny na stronach FIDE.

wprowadza się nadzorczą regulację dla polityki makroostrożnościowej, związanej z regulacjami buforowymi w dyrektywie CRD IV i rozporządzeniu CRR. Osiągnięciem EUB jest stworzenie zapisów pozwalających w EUB na prowadzenie jednolitego i jednolicie zarządzanego nadzoru mikroostrożnościowego i makroostrożnościowego (choć zaznaczyć należy, że nadzór makroostrożnościowy pozostaje co do zasady w gestii krajowych organów nadzoru makroostrożnościowego, a kompetencje EBC w tej dziedzinie mają charakter wyjątkowy), a także stworzenie, obok nadzorczego, drugiego filaru wspomagającego restrukturyzację i uporządkowaną likwidację instytucji kredytowych. Istotne dla kompletności i wszechstronności regulacji finansowych w UE jest również to, że EUB, koncentrująca się na segmencie bankowym rynku finansowego, UE powinna być rozważana z uwzględnieniem makrostabilnościowych rozwiązań fiskalnych zmodyfikowanego „Sześciopaku” i Paktu Fiskalnego.

Należy podkreślić, że w czerwcu 2015 r. przyjęto nowy dokument istotny dla kształtu nowej UGiW, wskazujący na poszczególne etapy dokończenia budowy europejskiej UGiW, w którym podkreśla się w szczególności, że „euro, to coś więcej niż tylko waluta. Jest to projekt polityczny i gospodarczy”³². W dokumencie tym wskazano cztery elementy przyszłej zreformowanej UGiW: po pierwsze, unię gospodarczą (tworzącą dla każdej z gospodarek wzorce i cechy strukturalne dające możliwość pomyślnego, a więc stabilnego i bezpiecznego rozwoju finansowego w ramach unii walutowej); po drugie, unię finansową (stanowiącą o integralności i powtórnie – stabilności wspólnej waluty *euro* w całej unii walutowej i – na co słusznie kładzie się szczególny nacisk w dokumencie –zwiększającą udział sektora

³² http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_pl.pdf (7.10.2015); dokument KE pt. *Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej*, s. 4.

prywatnego w podziale ryzyka³³). Cele te i zadania w unii finansowej mają być osiągnięte zwłaszcza poprzez dokończenie budowy EUB i stworzenie unii rynków kapitałowych; po trzecie, budowę unii fiskalnej, bazującej na stabilności budżetowej i fiskalnym mechanizmie stabilizacyjnym, oraz po czwarte, unii politycznej jako stabilnego fundamentu podejmowanych decyzji i rozstrzygnięć, gwarantującego demokratyczną odpowiedzialność oraz prowadzącego do wzmocnienia instytucjonalnego.

Z przybliżonej konstrukcji architektury nowej UGiW wynikają dwie bardzo istotne konsekwencje: pierwsza to ta, która informuje, że nowa UGiW będzie miała odtąd stabilnościowy charakter, elementy stabilności finansowej pojawiają się bowiem w każdym rodzaju „częstkowych” unii składających się na UGiW; po drugie natomiast, często pomijany element unii politycznej w sposób szczególny powinien podlegać rozwinięciu i wywołaniu dyskusji nad możliwością jego wkomponowania i ujęcia w obowiązujące przepisy prawne, zwłaszcza w komponencie odpowiedzialności, która – co oczywiste i historycznie uzasadnione – eksponuje element odpowiedzialności politycznej, ale przy obecnych zmianach architektury finansowej w UE, zarówno instytucjonalnych, jak i funkcjonalnych – powinna również mocniej uwzględniać element odpowiedzialności prawnej, który jako istotny – w zakresie niniejszej pracy – został poddany dyskusji w ramach ostatnich rozdziałów pracy, a tym samym może stanowić „głos” w trwającej dyskusji nad ostatecznym kształtem stabilnościowej UGiW³⁴. Trzecia uwaga, czyniona po analizie przyszłej konstrukcji UGiW jest związana z tym, że części składowe UGiW w różnym, odnośnym oczywiście stopniu, wypełniają rysujące się

³³ Zresztą dobrodziejstwa EUB związane ze stworzeniem mechanizmu dzielenia się ryzykiem, a więc i stratami, w strefie *euro* słusznie podkreślano, analizując powstanie EUB, szerzej zob. C.M. BUCH, T. KÖRNER, B. WEIGERT, *Towards Deeper Financial Integration in Europe: What the Banking Union Can Contribute*, „Credit and Capital Markets” 2015, rocznik 48, zeszyt 1, s. 13, 37 i n.

³⁴ O różnych wymiarach stabilności i jej uwzględnieniu w strefie *euro* zob. zwłaszcza E.G. TSIONAS, *The Euro and International Financial Stability*, Springer 2014, s. 137 i n.

polityki: pieniężną, nadzorczą i stabilnościową, poruszane w niniejszej rozprawie. Przy tym zastosowane kryterium podmiotowe (EBC jako bezpośredniego lub tylko pośredniego dysponenta tych polityk) pozwoli również przybliżyć do odpowiedzi na pytanie, jaką rolę przyporządkowano EBC w nowej stabilnościowo zorientowanej UGiW, bardzo mocno powiązanej i warunkowanej EUB.

Trzeba jednak również podkreślić, że nowa UGiW zakłada równowagę i równorzędność wszystkich jej filarów oraz obligatoryjne uczestnictwo wszystkich państw członkowskich strefy *euro* w poszczególnych rodzajach unii, a także – jak pokreślono – „dzielenie się w większym stopniu własną suwerennością”, co zapowiada większe ujednoczenie, obok polityki pieniężnej i nadzorczej w strefie *euro*, również polityki fiskalnej i gospodarczej³⁵. Konieczność i zapowiedź wskazanych ujednoczeń będą wyznaczały zadania w kilku przewidzianych etapach budowy UGiW. W okresie od 1 lipca 2015 r. do 30 czerwca 2017 r. ma się głównie dokonać zakończenie budowy unii finansowej. W II etapie planuje się zakończenie budowy struktury gospodarczej i instytucjonalnej UGiW, a także unormowanie kryteriów konwergencji. Z kolei III etap, który miałby się zakończyć najpóźniej do końca 2025 r., wyrażać się ma w ugruntowaniu stabilnej struktury gospodarczo-finansowej, zdolnej przyjąć do UGiW kolejne państwa członkowskie UE.

Ugruntowanie podstaw unii gospodarczej miałoby nastąpić przez utworzenie systemu organów ds. konkurencyjności w strefie *euro*, usprawnienie wdrożenia procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej, położenie większego nacisku na zatrudnienie i postęp społeczny oraz miałyby polegać na ściślejszej koordynacji polityki gospodarczej w ramach odnowionego europejskiego semestru. Zapowiedzi te powitać należy z jednej strony z zadowoleniem, które wiąże się z koniecznością modyfikacji UGiW

³⁵ http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_pl.pdf (7.10.2015); dokument KE pt. *Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej*, s. 5.

w dotychczasowym kształcie normatywnym jako struktury nie do końca wydolnej, a zwłaszcza wymagającej zmian dostosowujących do nowej architektury finansowej w UE. Z drugiej jednak strony pojawiają się obawy związane z powstaniem kolejnych organów (tu: np. organów ds. konkurencyjności w strefie *euro*). Nie wydaje się, aby powoływanie kolejnych organów, gremiów, instytucji, czyli swoiste „rozmnażanie” organów i instytucji, które nierzadko będą się dublować czy konkurować z już istniejącymi, mogło od strony instytucjonalnej wzmocnić UGiW, która wymaga przede wszystkim wsparcia od strony merytorycznej i funkcjonalnej. Postulat mierzenia konkurencyjności danej gospodarki, czy mierzenia zdolności produkcyjnych w danym państwie i adekwatne do tego doposażenie finansowe tego państwa w taki sposób, by mogło ono w pełni wykorzystywać zdolności produkcyjne swej gospodarki, niewątpliwie i w dużym stopniu mogłoby przyczynić się do niwelowania sytuacji kryzysowych, jednak wydaje się, że cel ten można również, i to chyba szybciej i skuteczniej, osiągnąć, wykorzystując już istniejące w państwach członkowskich organy, gremia czy instytucje, miast powoływać nowe, co dotyczy również szczebla UE. Merytorycznie jednak, takie indywidualne podejście do każdego państwa i zwłaszcza mierzenie zdolności i sił produkcyjnych każdego państwa UE stanowi niewątpliwie dobrą propozycję UE.

Kolejnym istotnym elementem dokończenia budowy UGiW jest również wzmocnienie procedury dotyczącej zakłócenia równowagi makroekonomicznej jako fundamentalnego składnika europejskiego semestru, czyli rocznego cyklu sprawozdawczości i nadzoru nad unijną i krajową polityką gospodarczą. Jak podkreśla się w dokumencie o dokończeniu budowy UGiW, celem tej procedury jest „zapobieganie powstawaniu bańki na rynku nieruchomości czy też wykrywanie utraty konkurencyjności, rosnącego zadłużenia sektora prywatnego i publicz-

nego bądź braku inwestycji”³⁶. Z uznaniem należy powitać zapowiedź wzmocnienia instytucji makroostrożnościowych, a dokładniej Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (ERRS) i zgodności jej działań z EBC. Jednym z nowszych pomysłów, którego realizacja mogłaby przyczynić się do wyznaczenia bezpieczniejszych granic polityki traktowania ekspozycji banków z tytułu długu państwowego, jest ustalenie limitów w perspektywie średnioterminowej dla dużych ekspozycji. Mogłoby to wspomóc w większym stopniu w uniezależnieniu stabilności sektora finansowego od stanu krajowych finansów publicznych. Szczególnie istotnym komponentem przyszłej zreformowanej struktury UGiW będzie jednak powstanie Unii Kapitałowej jako istotnej platformy, stanowiącej uzupełnienie i swoistą przeciwwagę dla Unii Bankowej. Wdrożenie Unii Kapitałowej poszerzy bowiem możliwości uzyskania kapitału przez przedsiębiorców na rynku z jednej strony, z drugiej zaś nastąpi wzmocnienie alternatywy dla zaciągania kredytów w bankach. Zasadnie wskazuje się również, że powstanie i prawidłowe funkcjonowanie Unii Kapitałowej przyczyni się do niezbędnego dla ugruntowania stabilności finansowej podziału ryzyka³⁷. Dopełnieniem budowy UGiW ma stać się odpowiednie ukierunkowanie również polityk budżetowych państw członkowskich UE, nie zrównoważone polityki budżetowe zagrażają bowiem z jednej strony polityce stabilnych cen w UE, a z drugiej mogą również negatywnie wpływać na stabilność finansową, rozwarstwiając rynki finansowe w UE.

Europejska Unia Bankowa będzie zatem w najbliższym czasie rozwijać się w niezwykle skomplikowanym otoczeniu normatywnym, podlegając w związku z tym dalszym wyzwaniom regulacyjnym, co stanie się istotne w ramach powiązań ze szczególnie potrzebną Europejską Unią Kapitałową. Nie wszystkie jednak elementy środowiska normatywnego EUB składające się na UGiW w nowym kształcie uznać należy za potrzebne.

³⁶ http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_pl.pdf (7.10.2015); dokument KE pt. *Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej*, s. 9 i n.

³⁷ *Ibidem*, s. 14.

Oprócz powyżej przybliżanych projektowanych krajowych organów ds. konkurencyjności do niepotrzebnych i „mnożących byty prawne”, a zarazem mnożących ryzyko i problemy nakładania się zadań i kompetencji organów w projektowanych regulacjach zaliczyć należy również Europejską Radę Budżetową. Rada ta pomyślana ma być jako organ koordynujący i doradczy, wspierający krajowe rady budżetowe, znajdujące swoje zakorzenienie w dyrektywie w sprawie ram budżetowych. Projektowanym zadaniem Europejskiej Rady Budżetowej miałyby być niezależna ocena budżetów, ich wykonania z punktu widzenia realizacji zaleceń unijnych, zarządzania budżetowego oraz wprowadzenie ściślejszej koordynacji krajowych polityk budżetowych. Podobnie, z wielką rezerwą odnieść się trzeba do zapowiedzi powołania kolejnego organu – organu skarbowego strefy *euro*, którego misją byłoby stworzenie forum dla wspólnego podejmowania decyzji z zakresu polityki fiskalnej. Niejasne zapowiedzi kompetencji tego organu i ponownie nie do końca jasna misja tego organu czy tworzenie kolejnych struktur dla osiągnięcia celów UGiW nie wydają się przekonujące, zwłaszcza że wskazywane w niniejszej części opracowania legislacyjne tendencje centralizacyjne nie mają niekontrowersyjnego zakotwiczenia traktatowego. Jakkolwiek potrzebna jest koordynacja polityk gospodarczych i fiskalnych w państwach UE, to jednak postawić należy zasadnicze dwa postulaty: po pierwsze maksymalnego wykorzystania już istniejących struktur, gremiów czy organów, miast powoływania nowych, a po drugie, prowadzenia dyskusji w kierunku „jak głęboko” i „jak szeroko”, a zwłaszcza ekonomicznie oraz gospodarczo, potrzebne jest dla osiągnięcia celu stabilności finansowej koordynowanie wskazanych polityk. Fakt konieczności ich koordynacji jest bezsporny, problemem pozostaje tylko owa „głębokość” i „szerokość” regulacji, które to dwa elementy są w obecnej dyskusji raczej omijane w związku z głównym instytucjonalnym nurtem rozważań o konieczności powołania nowych gremiów, instytucji czy organów.

Natomiast niewątpliwie słusznym i potrzebnym dla Unii Bankowej instrumentem jest wspólny mechanizm stabilizacji makroekonomicznej, którego zadaniem jest przeciwdziałanie trudnościom gospodarczym ze szczebla ponadkrajowego. To projektowane dążenie do rozwoju unii fiskalnej na szczeblu unijnym stanowić ma o dokończeniu konwergencji, ale zarazem oznaczać może kolejne przeniesienie punktu ciężkości regulacyjnej i wykonawczej na poziom UE, co zwłaszcza w odniesieniu do krajowych polityk budżetowych może prowadzić do efektów politycznych, gospodarczych i prawnych odwrotnych od zamierzeń twórców finalizacji budowy rzeczywistej UGiW. Zaradzenie trudnościom makroekonomicznym za pomocą ujednoczonej polityki fiskalnej w strefie *euro* wymagać będzie jednak wielkiej rozważli i zaproponowania pewnych i stabilnych instrumentów oddziaływania, a także stworzenia przejrzystego procesu podejmowania decyzji oraz ram prawnych dla merytorycznych rozstrzygnięć, które nie powinny stać się sposobem na wyrównywanie dochodów między państwami członkowskimi czy pokusą indyferencji działań gospodarczych i bierności polityki fiskalnej po stronie państw członkowskich, a także nie powinny dublować zadań i funkcji, które pełni obecnie EMS.

Swoista zasada naczyń połączonych w nowej UGiW, której istotnym elementem w strefie *euro* stała się EUB, sprawia, że obecnie bardziej niż kiedykolwiek uprawnione i wręcz pożądane jest pytanie o odpowiedzialność za decyzje monetarne, fiskalne, gospodarcze i nadzorcze podejmowane już obecnie w UE, które w najbliższej przyszłości, jak można wnioskować, podlegać będą dalszej centralizacji czy wręcz unifikacji na szczeblu UE. Obok odpowiedzialności natury ściśle politycznej zarówno na szczeblu krajowym (parlamenty narodowe), jak i unijnym (Parlament Europejski), należałoby jednak również rozważyć możliwość konstruowania zasad odpowiedzialności za podejmowane decyzje w sprawach objętych wyłącznością UE i w sprawach, które już obecnie (nadzór bankowy w strefie *euro*, zwłaszcza mikroostrożnościowy, ale również makroostrożnościowy, sprawy objęte SRM w strefie *euro*) lub w przyszłości podlegać będą dalek unifikacji

w państwach członkowskich UE, głównie strefy *euro*. W tym kontekście analiza dokumentu o dokończeniu budowy UGiW budzi pewien normatywny niedosyt, nie rozwija bowiem wyczerpująco elementu odpowiedzialności prawnej za działania i zaniechania w ramach poszczególnych polityk składających się na funkcjonalną i „stabilnościowo” zorientowaną UGiW.

Trzeba jednak zauważyć, że EUB może również oznaczać wprowadzenie unii bankowych dwóch prędkości: dla państw strefy *euro* oraz państw przebywających poza strefą *euro*, które nie zdecydowały się na przystąpienie do unii bankowej na zasadzie fakultatywnej. W zapowiedziach związanych z dokończeniem budowy UGiW brak niestety na razie jednoznacznych odniesień do wskazanego problemu, który powinien podlegać zaakcentowaniu w szczególności w dokumentach konsultacyjnych. Jak widać zatem z analiz i wielości wątków poruszanych w ramach niniejszej części, otoczenie normatywne obowiązujące, które – jak już wiadomo – w niedalekiej przyszłości będzie podlegało zmianom, wyznaczając nowe trendy i wyzwania w procesie budowy UGiW, stanowi szczególnie trudną interpretacyjnie mozaikę zawłości prawnych, w której już funkcjonuje i dalej funkcjonować będzie EUB. Skoro wszystkie elementy normatywne nowej, bo rzeczywistej UGiW są uzasadnione koniecznością zagwarantowania w UGiW stabilności finansowej, istotne ponownie jest udzielenie odpowiedzi na pytanie o granice szeroko rozumianej finansowej polityki stabilnościowej na pewnych polach aktywności, szczególnie ważnych dla EUB i głównego jej kreatora w EUB – EBC.

1.3. Polityka pieniężna Europejskiego Banku Centralnego i jej granice

Jak już wspomniano, kształtowanie i realizowanie polityki pieniężnej w strefie *euro* należy do kompetencji wyłącznych UE, które realizowane są wyłącznie przez EBC przy pomocy KBC jako ogniw wykonawczych w Europejskim Systemie Banków Centralnych (ESBC) (art. 3 ust. 1 lit. c) w zw. z art. 127 TfUE, a także w zw. z postanowieniami Statutu

Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego, stanowiącego Protokół nr 4, który jest integralną częścią Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej).

Zgodnie z art. 127 TfUE, głównym celem ESBC jest utrzymanie stabilności cen. Bez uszczerbku dla celu stabilności cen ESBC wspiera ogólne polityki gospodarcze w Unii, mając na względzie przyczynianie się do osiągnięcia celów Unii ustanowionych w art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Europejski System Banków Centralnych działa w poszanowaniu zasady otwartej gospodarki rynkowej z wolną konkurencją, sprzyjając efektywnej alokacji zasobów oraz zgodnie z zasadami określonymi w art. 119 TfUE. Oznacza to, zgodnie z art. 119 TfUE, że dla prowadzenia jednolitej i wspólnej polityki pieniężnej w strefie *euro* niezbędne jest przyjęcie polityki gospodarczej opartej na ścisłej koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich, rynku wewnętrznym i ustaleniu wspólnych celów oraz prowadzonych w poszanowaniu zasady otwartej gospodarki rynkowej z wolną konkurencją. Wspólna i jednolicie prowadzona polityka pieniężna w strefie wspólnej waluty *euro* powinna być wspierana działaniami państw członkowskich, podejmowanymi w oparciu o zasady przewodnie: stabilnych cen, zdrowych finansów publicznych i warunków pieniężnych oraz trwałej równowagi płatniczej. Prowadzenie jednolitej, jednolicie rozumianej i stabilnej polityki pieniężnej w państwach członkowskich wymaga zatem zwłaszcza intensywnej koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich w UE. Zresztą konstrukcja UGiW w zakresie filaru gospodarczego była wielokrotnie przedmiotem uwag i komentarzy przedstawicieli doktryny, w których wskazywano m.in. asymetrię

regulacyjną UGiW w zakresie koordynacji polityki gospodarczej w UE przy jednoczesnym ujednoczeniu polityki pieniężnej³⁸.

Granice polityki pieniężnej EBC niewątpliwie są wyznaczone przede wszystkim postanowieniami TfUE (art. 127–144 TfUE) oraz postanowieniami Statutu ESBC i EBC. Na szczególne podkreślenie zasługuje to, że granice te wspomagane są w regulacji prawa pierwotnego zasadą niezależności EBC, która ma zastosowanie do działań EBC związanych z jego celami, a więc podstawowym, czyli utrzymaniem stabilnego poziomu cen. Oznacza to w szczególności, że zgodnie z art. 130 TfUE ani EBC, ani KBC nie mogą podlegać żadnym wpływom gremiów unijnych czy krajowych w zakresie prowadzenia polityki pieniężnej.

Na podkreślenie zasługuje ponadto, że polityka pieniężna EBC została zarezerwowana w TfUE (art. 3 TfUE) do kompetencji wyłącznej UE, czego nie można odnotować w odniesieniu do pozostałych polityk EBC, stanowiących współczesne wyznaczniki jego aktywności na rynku finansowym UE, w szeroko pojętym systemie finansowym UE.

1.4. Polityka nadzorcza Europejskiego Banku Centralnego i jej granice

Polityka nadzorcza EBC znajduje swoje umocowanie traktatowe, choć wymaga poczynienia kilku uwag. W art. 127 ust. 5 TfUE uregulowano, że ESBC przyczynia się do należytego wykonywania polityk prowadzonych przez właściwe władze w odniesieniu do nadzoru ostrożnościowego nad

³⁸ Zob. szerzej na temat przyczyn kryzysu zwłaszcza T. NIEBORAK, *Unia bankowa – w stronę bezpieczeństwa i stabilności rynku finansowego Unii Europejskiej?* [w:] A. JURKOWSKA-ZEIDLER, M. OLSZAK (red.), *Prawo rynku finansowego. Doktryna, instytucje, praktyka. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2016, s. 99 i n.; T. TRÖGER, *Panaceum czy szarlataneria? Wstępna ocena nowego systemu nadzoru ostrożnościowego nad bankami z udziałem Europejskiego Banku Centralnego*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2014, nr 1, s. 51 i n.; K. NIZIOŁ, *Problem instytucjonalnej koordynacji makroostabilnościowej i polityki fiskalnej* [w:] W. ROGOWSKI (red.), *Nowe koncepcje i regulacje nadzoru finansowego*, Kraków–Warszawa 2014, s. 87 i n.

instytucjami kredytowymi i do stabilności systemu finansowego. Analiza rozporządzenia o SSM pozwala jednak przyjąć, że EBC powierzono nie tyle szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi, ile po prostu kształtowanie, zarządzanie i realizowanie polityki nadzorczej w SSM.

Można w zasadzie wskazać, że przed utworzeniem EUB funkcja EBC w zakresie polityki nadzorczej była zdecydowanie bardziej wspierająca właściwe organy niż realizowana *sensu stricto*, tak jak ma to miejsce obecnie, tak jeśli chodzi o nadzór mikroostrożnościowy, jak i nadzór makroostrożnościowy. Jak przybliżono w motywie 5 preambuły do rozporządzenia o SSM, „(...) kryzys pokazał, że sama koordynacja nie wystarczy, szczególnie w kontekście wspólnej waluty. W celu utrzymania stabilności finansowej w Unii i zwiększenia pozytywnych skutków integracji rynku dla wzrostu gospodarczego i dobrobytu, należy pogłębić integrację obowiązków nadzorczych”.

Drugim założeniem, które należy poczynić, jest to, że polityka nadzorcza w EUB przybiera właśnie ów podwójny aspekt: mikroostrożnościowy i makroostrożnościowy, co wynika bezpośrednio z przyjętych regulacji kreujących EUB, w tym w szczególności z rozporządzenia o SSM. Podstawą do przyjęcia wskazanego rozporządzenia stały się postanowienia art. 127 ust. 6 TfUE, na podstawie których EBC powierzono szczególne zadania dotyczące polityk w dziedzinie nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i innymi instytucjami finansowymi, jednak z wyjątkiem instytucji ubezpieczeniowych.

Nadzór mikroostrożnościowy pełniony przez EBC został uregulowany w fundamentalnym dla SSM rozporządzeniu 1024/2013, jednak pełna rekonstrukcja aktywności nadzorczych EBC możliwa jest tylko w związku z głównymi dla sektora bankowego UE aktami prawnymi,

czyli rozporządzeniem CRR³⁹ i dyrektywą CRD IV⁴⁰. Nadzór mikroostrożnościowy, pełniony w SSM przez EBC, obejmuje dbałość o stosowanie przez banki SSM norm ostrożnościowych, dbałość o prawidłowość procesu powstawania i trwania banków w SSM, a więc realizowanie również kompetencji licencyjnych, realizowanie czynności kontrolnych, a także czynności nadzorczych *sensu stricto*, czyli realizowanie kompetencji, związanych z nakładaniem na instytucje kredytowe grzywien i kar pieniężnych, zgodnie z rozporządzeniem o SSM. W ramach nadzoru mikroostrożnościowego EBC może również realizować swoje uprawnienia regulacyjne. Tym samym w EUB to EBC pełni funkcje głównego organu nadzoru mikroostrożnościowego, a krajowi nadzorcy rynku bankowego pomocniczo (subsydiarnie) realizują działania wyznaczone przez EBC, stanowiąc w tym sensie, podobnie jak wcześniej KBC w ESBC, swoiste ogniwa wykonawcze EBC, tym razem jednak w aspekcie nadzoru mikroostrożnościowego, zgodnie z podziałem kompetencji nadzorczych unormowanym w rozporządzeniu o SSM⁴¹. Trzeba również przybliżyć, że podmiotowo, zgodnie z założeniami art. 6 rozporządzenia o SSM, EBC pełni bezpośredni nadzór nad instytucjami kredytowymi, których całkowita wartość ich aktywów przekracza 30 mld *euro* lub stosunek całkowitej wartości ich aktywów do PKB uczestniczącego państwa członkowskiego siedziby przekracza 20%, chyba że całkowita wartość ich aktywów jest niższa niż 5 mld *euro* lub też które zostały uznane przez EBC

³⁹ Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012, Dz. Urz. UE L 176 z dnia 27 czerwca 2013, s. 1 ze zm.

⁴⁰ Zob. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz. Urz. UE L 176 z dnia 27.06.2013, s. 338 ze zm.).

⁴¹ M. FEDOROWICZ, *Porównanie koncepcji normatywnych nowego Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego i Europejskiego Systemu Banków Centralnych – zagadnienia wybrane*, „Studia Europejskie” 2011, nr 2, s. 49–68.

na wniosek krajowych nadzorców lub z własnej inicjatywy EBC w decyzji za instytucje o istotnym znaczeniu, jak i te, dla których publiczna pomoc finansowa była wnioskowana lub otrzymana bezpośrednio z Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej lub EMS. Ponadto, EBC sprawuje bezpośredni nadzór również w odniesieniu do trzech najistotniejszych instytucji kredytowych w każdym z uczestniczących państw członkowskich, chyba że szczególne okoliczności uzasadniają odmienne postępowanie. Na mocy art. 6 ust. 5 lit. b) rozporządzenia o SSM, jeżeli konieczne jest zapewnienie spójnego stosowania wysokich standardów nadzoru, EBC może w dowolnym momencie, z własnej inicjatywy, po skonsultowaniu się z właściwymi organami krajowymi lub na wniosek właściwego organu krajowego, podjąć decyzję o tym, że sam będzie bezpośrednio wykonywał wszelkie stosowne uprawnienia w odniesieniu do jednej lub więcej instytucji kredytowych. Z kolei w odniesieniu do pozostałych instytucji kredytowych państw uczestniczących w SSM nadzór bezpośredni sprawują krajowi nadzorcy, jednak realizują swoje zadania nadzorcze zgodnie z rozporządzeniem, wytycznymi i instrukcjami nadzorczymi EBC⁴².

Z kolei pod pojęciem nadzoru makroostrożnościowego pełnionego przez EBC rozumieć należy po pierwsze, zespół działań i uprawnień podejmowanych przez EBC w związku z wdrożeniem w życie postanowień dyrektywy CRD IV, głównie jej buforowych postanowień, oraz po drugie, podejmowanie aktywności i stosowanie środków przeciwdziałających wystąpieniu ryzyka systemowego oraz ryzyk makroostrożnościowych w UE. W pierwszym i w drugim przypadku EBC może – jak można interpretować – przejąć pełnienie funkcji organu wyznaczonego w rozumieniu art. 458 rozporządzenia CRR w razie zaistnienia przesłanek uregulowanych w art. 5 rozporządzenia o SSM, ilekroć uzna (lub zostanie o to poproszony przez dane uczestniczące państwo członkowskie),

⁴² O podziale kompetencji nadzorczych i zakresie podmiotowym w SSM zob. również C.M. BUCH, T. KÖRNER, B. WEIGERT, *Toward Deeper Financial Integration in Europe: What the Banking Union Can Contribute*, „Credit and Capital Markets” 2015, rocznik 48, zeszyt 1, s. 30 i n.

że ryzyko systemowe czy makroostrożnościowe, objawiające się czy już występujące w danym państwie, stanowi zagrożenie dla stabilności finansowej całej UE lub znacznej jej części, a w ten sposób staje się domeną regulacyjną EBC. Trzeba jednak zauważyć, że nadzór makroostrożnościowy realizowany jest w UE w ramach polityki makroostrożnościowej, która jest także domeną ERRS i zwłaszcza krajowych organów nadzoru makroostrożnościowego. Tym samym więc zarówno uprawnienia EBC związane z nadzorem mikroostrożnościowym, jak i z nadzorem makroostrożnościowym dotyczą rynku finansowego UE w SSM, jakkolwiek zwłaszcza w odniesieniu do nadzoru makroostrożnościowego realizowane są przy uwzględnieniu zaleceń ERRS (w której skład wchodzi zresztą prezes i wiceprezes EBC) i wykazują, rzecz jasna, daleko idący wpływ na cały system finansowy UE.

Jeśli zagadnienie granic polityki pieniężnej i kompetencji EBC w tym zakresie jest w literaturze i piśmiennictwie problematyką stosunkowo często poruszaną i analizowaną, to zagadnienie granic polityki nadzorczej EBC w EUB nie stanowiło jeszcze przedmiotu tak wyczerpującej analizy teoretycznoprawnej ani dogmatycznoprawnej⁴³. Po pierwsze, zauważyć trzeba, że nadzór EBC nad rynkiem finansowym, tak w ujęciu mikroostrożnościowym, jak i makroostrożnościowym, nie należy z punktu widzenia jurydycznego do kompetencji wyłącznych UE, TfUE nie został bowiem zmieniony w efekcie powołania do życia EUB. Niemniej jednak stworzona na szczeblu UE konstrukcja normatywna EUB, oparta o bezpośrednio skuteczne i stosowalne w państwach członkowskich uczestniczących rozporządzenie o SSM, przewiduje, że wszystkie materie niezastrzeżone do właściwości EBC pozostają w gestii nadzorców państw

⁴³ Zob. m.in.: S. GLATZL, *Geldpolitik und Bankenaufsicht im Konflikt*, Baden-Baden 2009, *passim*; M. SELMAYR, *Das Recht der Wirtschafts- und Währungsunion. Erster Band: Die Vergemeinschaftung der Währung*, wyd. 1., Baden-Baden 2002, *passim*; CH. ZILIOLI, M. SELMAYR, *The Law of the European Central Bank*, Oxford 2001, *passim*; J. STARK, *Prinzipien einer stabilitätsorientierten europäischen Geldpolitik*, „Zeitschrift für Wirtschaftspolitik” 2012, t. 61, nr 2, s. 123–134; T.O. BERG, K. CARSTENSEN, *Funktionswandel der EZB*, „Wirtschaftsdienst” 2012, t. 92, nr 2, s. 79.

członkowskich. Tyle tylko, że krajowym nadzorcom, po uważnej lekturze postanowień rozporządzenia o SSM, w zakresie wielu materii pozostają kompetencje o charakterze co do zasady wykonawczym, realizującym politykę nadzorczą EBC, co nie stanowi nowości, gdyż przypomina po trosze rozwiązania konstrukcyjne ujęte w ESBC. Nadzorcy krajowi, działając na zasadzie swoistych nadzorczych ogniw wykonawczych EBC, podobnie jak w ESBC w zakresie polityki pieniężnej, realizują politykę kształtowaną przez EBC, z jednym wszakże zastrzeżeniem, że w zakresie nadzoru makroostrożnościowego polityka ta powinna również uwzględniać zalecenia ERRS, a kompetencje makroostrożnościowe EBC są niejako pomocnicze względem kompetencji krajowych organów nadzoru makroostrożnościowego⁴⁴.

W rzeczywistości więc najważniejsze kompetencje nadzorcze, decyzyjne EBC, zwłaszcza dotyczące istotnych instytucji kredytowych w EUB, są praktycznie zastrzeżone wyłącznie dla EBC, co jest rozwiązaniem prawidłowym z punktu widzenia celów i zadań EBC w EUB.

⁴⁴ Zob. zwłaszcza rozporządzenie UE nr 468/2014 Europejskiego Banku Centralnego z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiające ramy współpracy pomiędzy Europejskim Bankiem Centralnym a właściwymi organami krajowymi oraz wyznaczonymi organami krajowymi w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego (rozporządzenie ramowe w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego), Dz. Urz. UE L 141 z dnia 14 maja 2014 r., s. 1, na podstawie którego wyróżnia się m.in. wspólne zespoły nadzorcze doprowadzenia nadzoru nad każdym istotnym nadzorowanym podmiotem lub istotną nadzorowaną grupą w uczestniczących państwach członkowskich, składające się z personelu EBC i właściwych organów krajowych, koordynowane przez wyznaczonego członka personelu EBC oraz przez jednego lub większą liczbę subkoordynatorów ze strony właściwego organu krajowego. Z kolei w przypadku nadzoru nad mniej istotnymi podmiotami, jeśli EBC stwierdzi, że korzystne jest włączenie do prac danego zespołu nadzorczego właściwego organu krajowego personelu jednego lub większej liczby innych właściwych organów krajowych, wówczas może zażądać od właściwego organu krajowego włączenia personelu takich innych organów. Ponadto, EBC sprawuje nadzór skonsolidowany w rozumieniu art. 111 dyrektywy 2013/36/UE nad instytucjami kredytowymi, finansowymi spółkami holdingowymi i finansowymi spółkami holdingowymi o działalności mieszanej, które są istotne w ujęciu skonsolidowanym, a organ krajowy sprawuje nadzór skonsolidowany nad instytucjami kredytowymi, finansowymi spółkami holdingowymi i finansowymi spółkami holdingowymi o działalności mieszanej, które są mniej istotne w ujęciu skonsolidowanym.

Wprowadzająca po trosze w błąd wydaje się tylko formuła legislacyjna przyjętego domniemania, w istocie tworząca pozorną własną, w niektórych kwestiach, domenę nadzorczą dla krajowych organów nadzorczych i sprawiająca jednak trochę trudności w zakresie rozdzielenia materii nadzorczej między szczebel krajowy i unijny. Oczywiście, działanie EUB nie jest możliwe bez współdziałania EBC z krajowymi organami nadzoru nad rynkiem finansowym (bankowym). Odbywa się to jednak w ramach współpracy i współdziałania, w tym głównie współpracy informacyjnej i współdziałania nadzorczego (realizacyjnego) ze szczeblem krajowym, jakkolwiek to EBC kształtuje i wytycza w SSM politykę nadzorczą.

Określanie czy bardziej poprawnie wytyczanie granic polityki nadzorczej EBC odbywa się zatem przede wszystkim na podstawie art. 4 rozporządzenia o SSM i – przy poczynionych powyżej zastrzeżeniach – wskazanej swoistej „klauzuli domniemania kompetencji na rzecz nadzorczy krajowego”, jak i zwłaszcza rozporządzenia EBC nr 468/2014, rozporządzenia ramowego w sprawie SSM. Największym problemem pozostaje w tym przypadku odpowiedź na pytanie, w jaki sposób i w jakim zakresie EBC może lub powinien uwzględniać lokalne interesy nadzorcze nadzorców krajowych czy rozpatrywany z drugiej strony lokalny, niewywołujący problemów systemowych, interes sektora bankowego. Jak wiadomo, z samego zakresu podmiotowego EUB wynika, że nadzorem tym objęte są największe banki strefy *euro*, które mają systemowe znaczenie, ale wpływ polityki nadzorczej bezpośredni i pośredni na pozostałe banki tej strefy jest znaczący i – na zasadzie rynków goszczących – również poza tą strefą w UE wydaje się reprezentatywny⁴⁵. Kwestia ta jest tym bardziej istotna, że w odniesieniu do polityki nadzoru EBC redefinicji wymaga zasada niezależności z art. 130 TfUE i jej odniesienia do ujęcia zasady niezależności w działaniach nadzorczych EBC jako głównej zasady organizacyjnej powołanego SSM w art. 19 rozporządzenia o SSM. W efekcie

⁴⁵ Zob. i por. s. KLUZA, *Unia bankowa z perspektywy nadzoru goszczącego spoza strefy euro*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2014, nr 1 (17), s. 142 i n.

powołania EUB zmieniona została również w aspekcie instytucjonalnym zasada „*double separation*”, pomagająca oddzielić dwie sfery: nadzoru od polityki pieniężnej, która była pomocna we wcześniejszych próbach wyznaczania granic regulacyjnych. Obecnie można jedynie twierdzić, że zasada *double separation* utrzymuje głównie wymiar wewnętrzny – organizacyjno-personalny, gdyż wewnątrz EBC powołano Radę ds. Nadzoru, której pracownicy nie mogą jednocześnie brać udziału w pracach struktur EBC, kształtujących i realizujących politykę pieniężną.

Przy nowym ułożeniu granic nadzorczych EBC w aspekcie mikroostrożnościowym wspomnieć również wypada o szczególnie widocznym w ostatnim czasie wzmocnieniu pozycji klienta rynku usług bankowych, który otrzymuje to wzmocnienie także dzięki przepisom nadzorczym UE, bowiem w art. 9 ust. 5 rozporządzenia o EBA (podobnie jak w pozostałych rozporządzeniach o ESA w ramach pozostałych sektorów rynku finansowego UE) przewidziano zadania dla EBA w zakresie ochrony konsumenta, z prawem do zastosowania decyzji interwencyjnych łącznie.

Trudno wyznaczyć granicę dla działalności EBC w zakresie nadzoru makroostrożnościowego, gdyż granica ta jest niezwykle ruchoma w EUB. Uprawnienia z zakresu nadzoru makroostrożnościowego EBC aktualizują się w momencie, w którym EBC uzna, że wskaźniki i działania makroostrożnościowe zostały wyznaczone i podjęte w państwach członkowskich w sposób nazbyt liberalny i nieprzyczyniający się do osiągnięcia celu stabilności finansowej, co mogłoby grozić powstaniem ryzyka systemowego czy makroostrożnościowego. Tym samym granicą dla działań EBC z tego zakresu jest interpretacja warunków, od których spełnienia zależy przejęcie makroostrożnościowej aktywności przez EBC. Niewątpliwie jednak działania EBC w tym zakresie są subsydiarne, gdyż idea i zasada, dające się rekonstruować z regulacji UE (rozporządzenia o SSM oraz zalecenia ERRS/3/11), to pierwszeństwo przynależności polityki makroostrożnościowej do kompetencji krajowych organów nadzoru makroostrożnościowego, prowadzonej jednak przy uwzględnieniu aktywności regulacyjnej ERRS

i postanowień buforowych dyrektywy CRD IV oraz uwarunkowań m.in. art. 458 rozporządzenia CRR.

Próbując określić kształt regulacji mikroostrożnościowych i makroostrożnościowych, których rozkwit w odniesieniu do regulacji makroostrożnościowych przypada po 1 stycznia 2016 r., warto również wziąć pod uwagę tendencje normatywne związane z wpływem regulacji mikroostrożnościowych i buforowych na stabilność finansową nie tylko instytucji finansowych na rynku finansowym UE, ale również konsumentów tego rynku. Pierwsza uwaga dotyczy poszukiwania granic regulacyjnych, wiązanych z ekonomiczną zasadnością rezerwowania nowych czy poszerzania już istniejących granic. Druga dotyczy właśnie wpływu regulacji nadzorczych na pozycję klienta rynku usług finansowych, coraz częściej chronionego również w segmencie bankowym za pomocą norm prawa publicznego o zabarwieniu nadzorczym, pochodzących ze szczebla UE. Dobrym przykładem zmiany paradygmatu regulacyjnego na rynku finansowym jest m.in. dyrektywa nr 2014/17/UE w sprawie konsumenckich umów o kredyt związanych z nieruchomościami mieszkalnymi⁴⁶. Kolejnym interesującym wyzwaniem regulacyjnym dotyczącym wszakże również zagadnienia granic regulacji na rynku finansowym, w tym i w segmencie bankowym, jest coraz silniejszy nurt postulujący przeniesienie także na grunt prawa rynku finansowego ustaleń i zasad istotnych dla ochrony praw człowieka, co, jak się wydaje, może pośrednio wywierać wpływ na ustalanie, interpretowanie i stosowanie przepisów prawa rynku finansowego UE, w tym również dotyczących segmentu bankowego⁴⁷.

⁴⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/17/UE z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie konsumenckich umów o kredyt związanych z nieruchomościami mieszkalnymi i zmieniająca dyrektywy 2008/48/WE i 2013/36/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 1093/2010, Dz. Urz. UE L 60 z 28 lutego 2014 r., s. 34.

⁴⁷ Szeroko na temat praw ekonomicznych i socjalnych po kryzysie finansowym zob. o. DE SCHUTTER, *The role of global governance in supporting human rights: the global food price crisis and the right to food*, [w:] A. NOLAN (red.), *Economic and Social Rights after the Global Financial Crisis*, 2014, e-book, Cambridge University Press, s. 90–118; A. B. ATKINSON, *Ensuring social inclusion in changing labour and capital markets*, Economic Papers 481/ April 2013, European Economy, European Commission 2013, *passim*.

1.5. Polityka stabilnościowa Europejskiego Banku Centralnego i jej granice

Stabilność finansowa stała się zwłaszcza w czasach po kryzysie finansowym pojęciem wymagającym szczególnej, elastycznej, ale jednak normatywizacji. Nigdzie w aktach prawa UE nie można spotkać legalnej definicji tego pojęcia, co jest zrozumiałe z uwagi na wielość funkcji, jakie spełnia, będąc raz przesłanką nadzorczą, innym razem warunkiem zastosowania instrumentów nadzorczych, a jeszcze innym razem zjawiskiem, stanem czy wartością systemu finansowego. Konkretyzując to pojęcie na potrzeby niniejszej pracy i ustalenia znaczenia pojęciowego polityki stabilnościowej dla kompetencyjnego sprawdzenia uprawnień EBC w tej dziedzinie po kryzysie finansowym, warto podjąć próbę elastycznego określenia jej warunków brzegowych. W motywie 1 rozporządzenia o ERR odnaleźć można ogólne wskazanie, że: „Stabilność finansowa jest podstawowym warunkiem, który musi zostać spełniony, aby realna gospodarka mogła zapewnić miejsca pracy, kredyty i wzrost gospodarczy. Kryzys finansowy ujawnił istotne braki w nadzorze finansowym, który nie był w stanie przewidzieć negatywnych zmian o charakterze makroostrożnościowym i zapobiec nagromadzeniu się nadmiernych ryzyk w obrębie systemu finansowego”. Stabilność finansowa może być rozumiana najszerzej jako brak kryzysu w systemie finansowym, w tym przypadku w Unii Europejskiej, jak i prawidłowe funkcjonowanie systemu finansowego UE, w którym nie występuje ryzyko systemowe i w którym polityka pieniężna, nadzorcza i fiskalna prowadzone są tak, aby zazębiać się z celami polityki gospodarczej (w UE koordynowanymi jedynie na szczeblu UE), zapewniając miejsca pracy, kredyty i wzrost gospodarczy⁴⁸.

Jeśli polityki pieniężna i nadzorcza (mikroostrożnościowa i makroostrożnościowa) realizowane przez EBC w EUB nie wydają się przysparzać

⁴⁸ Szerzej zob. i por. A.M. JURKOWSKA-ZEIDLER, *Bezpieczeństwo rynku...*, s. 166–171.

większych problemów interpretacyjnych, to polityka stabilnościowa EBC nie jest już tak jednoznacznym pojęciem i wymaga przyjęcia określonej konwencji na potrzeby analiz prowadzonych w niniejszej rozprawie. Wynika to stąd, że potocznie w szerokim znaczeniu zarówno polityka pieniężna, jak i polityka nadzorcza pełnią funkcje stabilnościowe i prawidłowo realizowane przyczyniają się do osiągnięcia stanu stabilności finansowej w jej celowościowym ujęciu. Znakomita większość aktów prawa UE uchwalanych po kryzysie finansowym zawiera swoje stabilnościowe uzasadnienie. Stabilność jest niezwykle elastycznym i pojemnym pojęciem i takim oczywiście dla reagowania na nieprzewidziane sytuacje awaryjne na rynku finansowym musi pozostać, jednak zasadne wydaje się również ponoszenie starań rozgraniczenia możliwych stabilności składających się na to jedno zbiorcze pojęcie, choćby dla sprawdzenia różnic w stabilnościowym podejściu w ramach danych materii oraz wytyczenia kompetencji i zadań (w niniejszej pracy w odniesieniu do EBC) podmiotów zaangażowanych w zmieniającą się architekturze finansowej w zapewnienie stabilności finansowej na różnych polach, objętych kompetencjami podmiotów nadzorujących i instytucji finansowych. W rozprawie za interesujące uznano odniesienie kompetencji EBC do przybliżonej polityki stabilnościowej w wąskim i szerokim ujęciu, w celu podjęcia próby uchwycenia istoty stabilnościowej polityki pieniężnej⁴⁹, stabilnościowej polityki nadzorczej⁵⁰ czy zaangażowania w różne działania pomocowe i analityczne, szczególnie

⁴⁹ Zob. i por. J. STARK, *Prinzipien einer stabilitätsorientierten europäischen Geldpolitik*, „Zeitschrift für Wirtschaftspolitik” 2012, t. 61, nr 2, s. 123–134.

⁵⁰ M. FEDOROWICZ, *Stabilnościowe elementy Europejskiej Unii Bankowej jako podstawa reformy zadań i funkcji Europejskiego Banku Centralnego oraz Europejskiego Organu Nadzoru Bankowego*, [w:] Z. OFIARSKI (red.), *XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym – ocena dokonań i wnioski na przyszłość*, Szczecin 2014, s. 691–700.

mocno powiązane z zapewnieniem stabilności finansowej w UE⁵¹. *Sensu largo* zatem polityka stabilnościowa obejmuje zarówno politykę pieniężną, stabilności cenowej, jak i polityki nadzorcze (mikroostrożnościową i makroostrożnościową) realizowane w EUB przez EBC, jak również wszelką działalność EBC mieszczącą się w zakresie jego celów i zadań traktatowych, wyrażonych w prawie pierwotnym i pochodnym.

W tym więc szerokim znaczeniu polityka stabilnościowa koncentruje się zarówno na indywidualnych instytucjach finansowych, ryzyku systemowym, które może być generowane przez zespoły instytucji finansowych, w całym systemie finansowym oraz szeroko pojętej ekonomii⁵². W literaturze i piśmiennictwie wskazuje się, że ze względu na wieloznaczność analizowanego terminu polityka stabilnościowa posiada „wielowymiarową naturę”, co przejawia się – w odróżnieniu od polityki monetarnej – w gorzej mierzalnym zakresie przedmiotowym (polach) tej polityki⁵³. Pojawiające się ogólne definicje polityki stabilnościowej, nieodnoszące się wyłącznie do EBC, akcentują jej charakter jako dobra publicznego, dyfuzyjny charakter uwzględniający jej korzyści i interesy oraz określony stopień politycznego *salience*⁵⁴.

Z kolei pod pojęciem polityki stabilnościowej EBC *sensu stricto* można zaproponować, aby rozumieć te działania EBC, które dotyczą jego aktywności w ramach wybranych postanowień regulacji „Sześciopak”, EMS i ELA, a także te, które podejmowane są w ramach SRM. Z polityką stabilnościową EBC w sposób szczególny korespondują również

⁵¹ Np. o unijnych regulacjach fiskalnych jako pomoście między EBC a rządami państw członkowskich zob. CH. SCHALCK, *Coordination on Fiscal Policies: A Necessary Step Toward a Fiscal Union*, „CESifo Forum” 2012, nr 1, s. 24; zob. też uwagi o charakterze aktywności EBC – w. SCHELCKLE, *European Fiscal Union: From Monetary Back Door to Parliamentary Main Entrance*, „CESifo Forum” 2012, nr 1, s. 28.

⁵² G. SCHERF, *Financial Stability Policy in the Euro Zone [electronic resource]: The Political Economy of National Banking Regulation in an Integrating Monetary Union*, Wiesbaden, Springer 2014, s. 56.

⁵³ *Ibidem*, s. 44.

⁵⁴ Por. *ibidem*, s. 52 i n.

postanowienia traktatowe dotyczące zakazu *no-bail out* (art. 125 TfUE) oraz zakazu pokrywania deficytów budżetowych państw członkowskich przez EBC i KBC (art. 123 TfUE). Trzeba też podkreślić, że EBC może wyłącznie wspierać ogólne polityki gospodarcze w UE, o ile nie narusza to celu stabilności cenowej, bowiem zgodnie z art. 120 TfUE, to państwa członkowskie prowadzą swoje polityki gospodarcze. Analiza tych zagadnień, ujętych w klamrę polityki stabilnościowej *sensu stricto* pozwoli z jednej strony na dokonanie ustaleń, jakie nowe uprawnienia i kompetencje zyskał EBC po kryzysie finansowym w ramach wskazanego normatywnego, powstałego zwłaszcza po kryzysie finansowym regulacyjnego wycinka spraw, a po drugie, pozwoli sprawdzić połączenia i interakcje między powołanymi instrumentami antykryzysowymi w świetle odnośnych postanowień TfUE. I jakkolwiek tylko SRM jest elementem składowym EUB i w tym formalnym sensie mógłby samodzielnie przynależeć do polityki stabilnościowej *sensu stricto* oraz podlegać analizie z punktu widzenia kompetencyjnego, opiniodawczego czy nadzorczego zaangażowania EBC, to jednak zarówno EMS, jak i ELA (*European Liquidity Assistance* – awaryjne wsparcie płynnościowe) tak mocno dopełniają i dookreślają istotę polityki stabilnościowej w UE i tworzą szansę na wspomagające działanie EUB, że z tego funkcjonalnego punktu widzenia nieodzowne wydaje się łączne ujęcie tej problematyki, co ma również swoje uzasadnienie formalnoprawne, związane z powstającą faktyczną UGiW i, jak przybliżono powyżej, jej cząstkowymi elementami.

1.6. Uwagi końcowe

Podjęta w niniejszych rozważaniach próba teoretycznego dookreślenia pojęć związanych z nowymi czy tylko zmodyfikowanymi w wyniku powołania ESNF i EUB oraz EMS obszarami aktywności EBC ułatwiać może proces dyskusji nad analizą nowych celów, zadań, kompetencji, a więc również

funkcji EBC, jak i redefinicją czy odświeżeniem w nowych warunkach normatywnych dotychczasowych ustaleń doktryny prawa w tym zakresie.

Można oczywiście odpowiadając na pytanie o granice działalności EBC zastanawiać się, czy delimitacja taka jest jeszcze potrzebna i jakim służy celom, czy daje się jeszcze niekontrowersyjnie i precyzyjnie wyznaczyć granice różnych, w tym zwłaszcza nowych aktywności EBC, czy też nie nastąpiło już być może zjawisko „zazębiania się” granic działalności różnych instytucji czy to pod wpływem luk tetycznych systemów prawnych i ewentualnych niewydolności systemu, czy też pod wpływem zmieniającej się błyskawicznie sytuacji gospodarczo-finansowej na rynku finansowym i w systemie finansowym UE. Powstaje też pytanie, czy obarczanie jednej instytucji, która ma stanowić *panaceum* na wszystkie finansowe bolączki UE, nie spowoduje instytucjonalno-systemowego wyczerpania zdolności adaptacyjnych w systemie prawa UE, w tym w szczególności w systemie prawa finansowego i rynku finansowego UE, gdyż w czasach pokryzysowych jest to szczególnie newralgiczny obszar badawczy dla nauki i praktyki, a także dla wszystkich szeroko pojętych uczestników wydarzeń na rynku finansowym UE i szerzej również w systemie finansowym UE.

Chcąc określić nową rolę i znaczenie EBC na rynku finansowym UE i dla stabilności całego systemu finansowego UE, należy nie tylko tworzyć nowe i redefiniować dotychczasowe kompetencje i funkcje, ale również wskazywać na przesłanki, od których zależy ich stosowanie w czasie oraz ich zakres.

Niewątpliwie najbardziej przejrzyste wydają się zasadniczo granice normatywnedla polityki pieniężnej EBC, a najwięcej problemów w teorii i praktyce tworzą nowe, z punktu widzenia ukonstytuowania się EUB, polityki, nadzorcza w filarze mikroostrożnościowym i również makroostrożnościowym, których *limes* w przypadku nadzoru makroostrożnościowego w dużym stopniu może być uzależniony od prawidłowego (w ocenie EBC) działania krajowego nadzorca makroostrożnościowego. Wskazać jednak również należy, że analiza orzeczeń TSUE w sprawach *Pringle*

i *Gauweiler* w sposób szczególny uprawnia do podjęcia problematyki granic zwłaszcza polityki pieniężnej i stabilnościowej EBC.

Polityka stabilnościowa i jej powstanie nie jest oczywiście powiązane z powstaniem EUB, gdyż polityka ta kształtowała się już dużo wcześniej, ale niewątpliwie ta właśnie polityka w ostatnim czasie może być uznawana za najpotrzebniejsze tło normatywne do realizacji uprawnień EBC w EUB i pozwala zrozumieć zmianę funkcji EBC – głównego zarządzającego polityką stabilnościową *sensu largo* w UE.

Pilnowaniem granic wyróżnionych trzech obszarów aktywności EBC w ujęciu wertykalnym zajmuje się oczywiście sam EBC i krajowi nadzorcy czy KBC, którzy mogą być wspierani w tym dziele przez EBC, a w razie zaistnienia sporu – również przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) i, co będzie przedmiotem rozważań w piątym rozdziale opracowania, także – choć nie jest to zagadnienie niepozbawione dyskusji – przez sądy krajowe. Z kolei granice aktywności EBC w ujęciu horyzontalnym, ujmowanym jako rozdzielenie polityki nadzorczej od pieniężnej i stabilnościowej na szczeblu UE, stają się przedmiotem zainteresowania TSUE, jeśli nastąpiłoby przekroczenie kompetencji przez EBC.

II. Uprawnienia Europejskiego Banku Centralnego w zakresie polityki pieniężnej

2.1. Uwagi wstępne

Jak już wspomniano, polityka pieniężna stanowi – jak na razie – jedyną politykę EBC, która została wyraźnie uwzględniona i precyzyjnie uregulowana bezpośrednio w TfUE (art. 3 i art. 127 – 144 TfUE) oraz w Statucie ESBC i EBC jako należąca do wyłącznych kompetencji UE (EBC). Z racji takich precyzyjnych podstaw prawnych polityka pieniężna w UE w strefie *euro* jest jednolita i jednolicie rozumiana oraz prowadzona we wszystkich państwach członkowskich strefy wspólnej waluty *euro*, stanowiąc o intensywnej integracji monetarnej w tej strefie.

Integracja monetarna w państwach członkowskich strefy wspólnej waluty *euro* obejmuje integrację instytucjonalną, funkcjonalną i proceduralną, które to rodzaje integracji monetarnej uwzględniać powinny zasadę niezależności EBC. Integracja monetarna w aspekcie instytucjonalnym tłumaczona jest wyłącznością kształtowania polityki pieniężnej przez EBC w ramach obszaru wspólnej waluty *euro* z możliwością wykorzystania KBC jako ogniw wykonawczych decyzji zapadających na szczeblu EBC. Z kolei integracja monetarna banku centralnego w znaczeniu funkcjonalnym oznacza, że w zakresie działań i obszarów objętych kształtowaniem i realizacją polityki pieniężnej właściwy jest EBC. Natomiast integracja monetarna banku centralnego w znaczeniu proceduralnym oznacza z jednej strony zaangażowanie organów KBC, a zwłaszcza prezesów KBC, w proces decyzyjny w Radzie Zarządzającej EBC, a z drugiej strony, powiązania procedur EBC istotnych z punktu widzenia realizacji polityki pieniężnej z procedurami KBC.

Jednym z najistotniejszych komponentów polityki pieniężnej i normatywną gwarancją integracji monetarnej w UE jest traktatowe ujęcie zasady

niezależności EBC w ustalaniu i realizacji polityki pieniężnej w ESBC. Z drugiej strony fakt istnienia niezależności banku centralnego nie może oznaczać braku jego odpowiedzialności. Zagadnienie odpowiedzialności banku centralnego wiąże się nierozzerwalnie z jego niezależnością i jako silnie powiązane z odpowiedzialnością za kształtowaną politykę znajdzie swoje rozwinięcie w dziale poświęconym odpowiedzialności EBC za politykę pieniężną.

Podstawowym celem działania EBC jest utrzymanie stabilnego poziomu cen w ESBC, a cel gospodarczy artykułowany również w art. 127 TfUE jest wyłącznie celem posiłkowym i subsydiarnym względem celu monetarnego. Pogodzenie tych dwóch celów stanowi ważne i odpowiedzialne zadanie dla EBC. Z jednej strony bankowość centralna musi dbać o utrzymanie inflacji na określonym poziomie, a z drugiej strony posiłkowo wspierać gospodarcze cele ESBC, co okazało się szczególnie trudne w czasach kryzysu finansowego, w sytuacji, w której trawiony brakiem płynności sektor bankowy rynku finansowego UE w państwach członkowskich podlegał finansowemu zasileniu przez rządy państw członkowskich. Ów od wielu lat podnoszony problem relacji między celami współczesnej bankowości centralnej z niezaprzeczalnym, fundamentalnym i pierwszoplanowym dla stabilności finansowej celem monetarnym EBC podlega obecnie próbom rozwiązania właśnie w ramach przybierającej finalny kształt stabilnościowej UGiW. Umiejętne balansowanie między celami wyrażonym w art. 127 TfUE stanowi również o stabilnej polityce pieniężnej EBC. Szczególnie widoczne stały się w czasie kryzysu i w okresie postkryzysowym związki polityki pieniężnej EBC właśnie

z polityką makroostrożnościową i stabilnościową nakierunkowanymi na osiągnięcie celu stabilności finansowej⁵⁵.

2.2. Instrumenty polityki pieniężnej Europejskiego Banku Centralnego

Dla kształtowania jednolitej polityki pieniężnej EBC wyposażono w instrumenty wspomagające szybki proces, którego fundamentalnym celem jest utrzymanie stabilnego poziomu cen. Wśród instrumentów tych wspomnieć należy zwłaszcza o prowadzeniu polityki stóp procentowych, ustalaniu zasad operacji otwartego rynku, utrzymywaniu rezerw obowiązkowych czy operacjach *standing facilities*.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 Statutu EBC i ESBC prawem EBC jest zwracanie się do krajowych banków centralnych o przeprowadzenie operacji stanowiących część zadań ESBC. Użyty w przepisie termin „zwracanie” można rozumieć jako możliwości nałożenia przez EBC obowiązku realizacji określonych zadań na KBC dla osiągnięcia celów ESBC⁵⁶.

Realizując cele polityki pieniężnej, na podstawie art. 19 Statutu ESBC i EBC, EBC ma prawo żądać od instytucji kredytowych w państwach członkowskich utrzymywania obowiązkowych rezerw na rachunkach EBC i krajowych banków centralnych. Należy jednak zauważyć, że EBC może zażądać, żeby instytucje kredytowe utrzymywały rezerwy minimalne albo bezpośrednio w EBC, albo w krajowych bankach centralnych, co bezpo-

⁵⁵ M.in. o tych zależnościach zob. zwłaszcza D. GIANNONE, M. LENZA, H. PILL, L. REICHLIN, *Macroprudential Policy and Monetary Policy: Some Lessons from the Euro Area*, [w:] S. CLASESENS, D.D. EVANOFF, G.G. KAUFMAN, L.E. KODRES (red.), *Macroprudential Regulatory Policies. The new road to financial stability*, New Jersey–London 2012, s. 103–118; J. STARK, „Prinzipien einer stabilitätsorientierten europäischen Geldpolitik, „Zeitschrift für Wirtschaftspolitik” 2012, t. 61, nr 2, s. 123–134.

⁵⁶ Zob. B. ZIMMERMANN, *Die nationalen Zentralbanken als Bestandteile des Europäischen Systems der Zentralbanken. Folgen der Integration*, Würzburg 2000, s. 84.

średnio uregulowano w aktach prawnych dotyczących rezerw obowiązkowych. Za weryfikację dokładności i jakości informacji dostarczanych w celu wykazania zgodności z obowiązkiem utrzymania rezerwy obowiązkowej przez instytucje kredytowe obarczono uczestniczące KBC.

Zgodnie z art. 18. ust. 1 Statutu ESBC i EBC, zarówno EBC, jak i KBC mogą dokonywać właściwe zabezpieczonych operacji kredytowych z instytucjami kredytowymi oraz innymi uczestnikami rynku. Ponadto, na podstawie art. 18 ust. 2 Statutu ESBC i EBC, EBC jest upoważniony do określenia ogólnych zasad dokonywania przez siebie lub KBC operacji na otwartym rynku i operacji kredytowych, w tym ogłaszania warunków, na jakich są one gotowe dokonywać powyższych operacji. Warto zauważyć, że sposób ujęcia art. 18 Statutu ESBC i EBC jest na tyle ogólny, że obejmuje zróżnicowane przejawy tego instrumentu polityki pieniężnej, jakimi są instrumenty polityki refinansowania⁵⁷, a także – co zostało mocno zaakcentowane w orzeczeniu TSUE w sprawie *Gauweiler* – stosowanie środków, których celem jest przywrócenie działania instrumentów polityki pieniężnej w razie zajścia okoliczności, które znacząco zmieniają normalne funkcjonowanie kanałów transmisji polityki pieniężnej⁵⁸. Dzięki takiej regulacji EBC dysponuje stosunkowo dużym obszarem regulacyjnym z punktu widzenia określenia jego jednolitej europejskiej polityki refinansowania. To EBC jest bowiem dysponentem kompetencji do określania tej polityki i w zależności od sposobu wykorzystania tej kompetencji, a więc sposobu określenia ogólnych zasad dokonywania wskazanych powyżej operacji, KBC mogą cieszyć się szerszą lub skromniejszą swobodą decyzyjną. Interesującym przykładem niekonwencjonalnych operacji monetarnych stał się zapowiedziany program skupu przez EBC obligacji skarbowych emitowanych przez państwa strefy euro z dnia 6 września 2012 r., który nazwano *Outright Monetary*

⁵⁷ G. GALAHN, *Die Deutsche Bundesbank im Prozeß der Europäischen Währungsintegration*, Berlin–New York 1996, s. 204.

⁵⁸ Wyrok TSUE z dnia 16 czerwca 2015 r. w sprawie C-62/14 (*Gauweiler*), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A62014CJ0062>

Transactions (bezwarunkowe transakcje monetarne, OMT). Program ten wzbudził problemy interpretacyjne, związane właśnie z określeniem granic prawnych dla polityki pieniężnej i instrumentów polityki pieniężnej EBC oraz ich rozgraniczenia od środków polityki gospodarczej, znajdujących się poza zakresem mandatu EBC, jak i zwłaszcza problemem ograniczeń kompetencyjnych EBC w sytuacjach nadzwyczajnych.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 Statutu ESBC i EBC, EBC i KBC mogą prowadzić operacje otwartego rynku i operacje kredytowe, które będą wyrażone w innej niż *euro* walucie. Podobnie jak w sytuacjach odnoszących się do polityki refinansowania i operacji otwartego rynku, na podstawie art. 18 ust. 2, EBC określa ogólne zasady dokonywania przez siebie lub KBC tych operacji, obejmujących na sumy w walutach innych niż *euro*. Ponadto, na podstawie art. 23 Statutu ESBC i EBC, EBC i KBC mogą nabywać i zbywać, za gotówkę i na kredyt, wszystkie rodzaje rezerwowych aktywów walutowych i metale szlachetne. Przywołane postanowienia stanowią wyczerpujące podstawy prawne dla prowadzenia polityki walutowej z państwami trzecimi w sposób zapewniający stabilizację rozwoju kursów walutowych i wyrównanie występujących różnic poziomu oprocentowania. W ramach instrumentów polityki walutowej dopuszczalne jest również posługiwanie się swapami walutowymi i polityką interwencyjną. Jak można uznać, przyznanie przez TSUE w orzeczeniu w sprawie *Gauweiler*, że program OMT skupu przez EBC obligacji skarbowych emitowanych przez państwa strefy *euro* mieści się po pierwsze, w zakresie kompetencji z zakresu polityki pieniężnej i nie jest środkiem polityki gospodarczej, a po drugie, iż nie narusza zakazu monetyzacji długu z art. 123 TfUE, koncentrowało się na rozwinięciu dwóch linii argumentacyjnych. W pierwszej z nich z jednej strony słusznie akcentowano fundamentalne znaczenie zasady proporcjonalności jako istotnego elementu w procesie kwalifikowania środków EBC jako przynależących do polityki pieniężnej, a z drugiej, zasadnie przybliżano, że środek polityki pieniężnej nie staje się środkiem polityki gospodarczej wyłącznie z tego prostego powodu, iż może wywierać skutki pośrednie na politykę gospodarczą Unii i państw

członkowskich. Z kolei w drugiej grupie argumentów, prezentowanych w opinii Rzecznika Generalnego TSUE Pedra Cruza Villalona podnoszono, że „aby środek stosowany przez EBC faktycznie wpisywał się w ramy polityki pieniężnej, musi w konkretny sposób służyć głównemu celowi utrzymania stabilności cen, oile przejawia się za pomocą jednego z instrumentów polityki pieniężnej wyraźnie przewidzianych w traktatach oraz nie podważa nakazów dyscypliny fiskalnej i zasady braku współodpowiedzialności”. Orzeczeniem w sprawie *Gauweiler* TSUE przybliżył m.in., że istotna jest również intencja EBC ogłoszenia programu, służącego realizacji celu polityki pieniężnej, czy w tym przypadku bardziej przywróceniu kanałów transmisji polityki pieniężnej, co jednak nie zwalnia z obowiązku monitorowania i analizy treści programu. Słusznie uznano tym samym, że granice aktywności EBC ustalone być muszą w monitorowaniu i poszanowaniu zasady proporcjonalności, a – co szczególnie istotne dla rozważań prowadzonych w niniejszej monografii – fakt wpływu stosowanych środków na politykę gospodarczą nie oznacza jeszcze zmiany kwalifikacji użytego środka polityki pieniężnej na środek polityki gospodarczej. Warto w tym miejscu powtórnie wspomnieć, że przecież celem działania EBC jest również, zgodnie z art. 127 ust. 1 TfUE, wspieranie ogólnych polityk gospodarczych w Unii, bez uszczerbku jednak dla celu stabilności cenowej. Dla monitorowania granic polityki pieniężnej w przyszłości istotne znaczenie ma zatem po pierwsze, umiejętne stosowanie zasady proporcjonalności i analizowanie instrumentów polityki pieniężnej przez kryteria zasady proporcjonalności i po drugie, odnalezienie różnic między zgodną z traktatem aktywnością EBC wspierającą ogólne polityki gospodarcze Unii a działaniami EBC, które polegałyby na zastosowaniu środków polityki gospodarczej, wpływających bezpośrednio na źródła finansowania danych państw członkowskich czy ratowanie państw strefy *euro* przez uwspólnotowienie długów państw, które nie byłyby zgodne z traktatami.

Za cenne instrumentarium kształtowania polityki pieniężnej uważane są zwłaszcza operacje otwartego rynku i realizowanie przez EBC funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji (choć funkcja ta nie ma wyraźnego

umocowania traktatowego, a zarazem podlega ostatnio ożywionej analizie) i są one określane mianem nowoczesnych instrumentów polityki pieniężnej⁵⁹. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że tradycyjna funkcja pożyczkodawcy ostatniej instancji bankowości centralnej, wyrażająca się m.in. za pomocą awaryjnego wsparcia płynnościowego (ELA), wykazuje podobieństwa zarówno do instrumentów polityki pieniężnej, jak i (jak ujmowane jest w niniejszej pracy i prezentowane, jednak wyłącznie w zakresie ELA, w rozdziale czwartym) do polityki stabilnościowej. Powodem takiego rozgraniczenia jest funkcja, którą pełnić może ELA, bowiem za pomocą tej instytucji realizowana może być również dbałość o system finansowy i jego stabilność. Jak przybliży się, jeśli ELA kierowana byłaby do systemu bankowego czy kilku banków, to nie różniłaby się w zasadzie od operacji otwartego rynku, stanowiąc instrument polityki pieniężnej, jeśli natomiast do jednego banku, to stanowiłaby instrument wsparcia stabilnościowego bankowości centralnej, ujmowany jednak odrębnie od polityki pieniężnej⁶⁰.

Kompetencje EBC z zakresu polityki pieniężnej były w sposób szczególny i niestandardowo wykorzystywane przez EBC w czasie kryzysu finansowego i bezpośrednio po nim⁶¹. Europejski Bank Centralny zdecydował bowiem m.in. o wprowadzeniu bezwarunkowych transakcji monetarnych na wtórnych rynkach obligacji skarbowych w Eurosystemie czy wprowadził programy

⁵⁹ D.G. MAYES, *The lender of last resort in the safety net*, [w:] D. MAYES, R. PRINGLE, M. TAYLOR (red.), *Towards a new framework for financial stability*, Central Banking Publications Ltd 2009, s. 354 i n.; zob. też o powiązaniach LLR z EMS w nowej architekturze finansowej K. HU, *The Institutional Innovation of the Lender of Last Resort Facility in the Eurozone*, „Journal of European Integration” 2014, nr 7, t. 36, s. 638; W. BUITER, E. RAHBARI, *The European Central Bank as lender of last resort for sovereigns in the Eurozone*, „The Journal of Common Markets Studies” 2012, t. 50, nr 2, Supplement, s. 6–35.

⁶⁰ Dyskusja za: D. KADŁUBOWSKI, *Bezpieczeństwo rynku finansowego – rola Narodowego Banku Polskiego*, http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/37120/03_Dariusz_Kadlubowski.pdf, (14.12.2015), s. 6 i n.

⁶¹ Zob. zwłaszcza F. ESER i inni, *The use of the Eurosystem's monetary policy instruments and operational framework since 2009*, Occasional Paper Series nr 135/ August 2012, Frankfurt am Main 2012, s. 5, 10, 13, 32. <http://www.ecb.int/pub/pdf/scpops/ecbocp135.pdf> (10.10.2015); K. RUCKRIEGEL, *Das Verhalten der EZB während der Finanzmarktkrise(n)*, „Wirtschaftsdienst” 2011, nr 2, s. 111.

zakupu zabezpieczonych obligacji (ang. *Covered Bonds Purchase Programme*, CBPP) oraz programy dotyczące rynków papierów wartościowych (ang. *Securities Markets Programmes*, SMP). Niewątpliwie takie aktywności EBC przyczyniły się do złagodzenia skutków kryzysu i wspomżenia stabilnej polityki pieniężnej w Eurosystemie. Europejski Bank Centralny radził sobie również z czasowymi problemami płynnościowymi w sektorze bankowym za pomocą długoterminowych operacji refinansujących (ang. *Long Term Refinancing Operations*, LTRO). Zresztą warto podkreślić, że dynamicznie prowadzona przez EBC polityka pieniężna była⁶² i jest nadal słusznie kontynuowana, a w podejmowanych decyzjach wykorzystuje się głównie właśnie instrument stóp procentowych operacji otwartego rynku oraz operacji refinansujących⁶³.

2.3. Zasada niezależności Europejskiego Banku Centralnego w realizowaniu polityki pieniężnej

Zasadę niezależności EBC w jej czterech aspektach: organizacyjnym, funkcjonalnym, personalnym i finansowym określa art. 130 TfUE i art. 7 Statutu ESBC i EBC. Jest to fundamentalna zasada współczesnej bankowości centralnej, której główną ideą jest, aby decyzje w sprawach polityki pieniężnej podejmowane były wyłącznie przez banki centralne (EBC i KBC) jako podmioty wyspecjalizowane w prowadzeniu tej

⁶² O dynamicznej i aktywniejszej roli EBC w czasie kryzysu: T. STRAUBHAAR, H. VÖPEL, *Euro und Finanzkrise: Sollte die EZB ihre Aufgabe über die Inflationsbekämpfung hinaus erweitern?*, „Ifs Schnelldienst” 2012, nr 2, s. 6; R. HICKEL, *Euroland bald abgebrannt: die Währungsunion am Scheideweg*, „Blätter für deutsche und internationale Politik” 2012, t. 57, s. 53–62.

⁶³ Zob. m.in. decyzje w sprawie polityki pieniężnej EBC z 5 czerwca 2014 r.: <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2014/html/pr140605.pl.html> oraz uwagi na ten temat zawarte w opracowaniu K. LANNON, *Bank State Aid under BRRD and SRM*, „European State Aid Law Quarterly” 2014, nr 4, s. 635.

polityki, niepodlegające wpływom gremiów i instytucji rządowych, tak na szczelbu państw członkowskich, jak i na szczelbu UE.

Zasada niezależności odnosi się do polityki pieniężnej prowadzonej przez EBC. Jej istotą jest to, że od strony negatywnej formułowany jest zakaz ingerowania w wykonywanie uprawnień, zadań i obowiązków EBC i KBC, a ponadto ani członkowie organów decyzyjnych tego banku nie zwracają się o instrukcje, ani ich nie przyjmują od instytucji, organów ani jednostek organizacyjnych Unii, rządów państw członkowskich, ani jakiegokolwiek innego organu. Zasada ta ujęta jest tak samo w stosunku do EBC i członków jego organów decyzyjnych. Istotne przy prawnym ujęciu tej zasady jest to, że jej stosowanie dotyczy wykonywania uprawnień oraz zadań i obowiązków, które zostały KBC i EBC powierzone traktatami i Statutem ESBC i EBC. W negatywnym aspekcie zasada ta oznacza, że instytucje, organy i jednostki organizacyjne UE oraz rządy państw członkowskich powinny zaniechać wywierania wpływu na członków organów decyzyjnych EBC i KBC. W znaczeniu pozytywnym, wyżej wymienione podmioty mają obowiązek poszanowania tej zasady i czynienia wszystkiego, co służyć będzie jej respektowaniu⁶⁴.

Wprowadzenie EUB wywołało potrzebę redefinicji zasady niezależności, która – jak się wydaje – poddana została normatywnej i doktrynalnej ewolucji. Do momentu powołania SSM zasadę niezależności analizowano z punktu widzenia realizacji polityki pieniężnej w ESBC. Po powołaniu SSM, obok zasady niezależności związanej z polityką pieniężną, pojawia się również zasada niezależności dotycząca polityki nadzorczej EBC. Warto wspomnieć, że w EBC funkcjonował przed powołaniem SSM normatywny rozdział polityki pieniężnej od polityki nadzorczej (zasada *double separation*). Na marginesie warto dodać, że w państwach Eurosystemu nadzór

⁶⁴ Regulacje takie i dyskusje na temat optymalnego zapewnienia niezależności narodowego banku centralnego, zwłaszcza od krajowych rządów, zostały wprowadzone w innych państwach UGiW, zob. zwłaszcza M. AHBE, *Europäische Währungsintegration: konventionelle Wohlfahrtsanalyse versus politisch-ökonomische Kooperationsproblematik*, Frankfurt am Main 1992, s. 170 i n.

bankowy sprawowały jednak krajowe organy nadzoru nad bankami czy to będące organami wyspecjalizowanymi, czy też zintegrowanymi organami nadzoru nad rynkiem finansowym, jak i KBC, które pełniły nadzór nad bankami, w zależności od modelu nadzoru nad sektorem bankowym przyjętym w danym państwie członkowskim. Obecnie natomiast z racji wprowadzenia EUB zasada niezależności musi być również analizowana w odniesieniu do działań EBC w ramach nadzoru ostrożnościowego w aspekcie mikroostrożnościowym i makroostrożnościowym, co mimo wprowadzenia wewnętrznych, odrębnych organów w EBC odpowiedzialnych za politykę nadzoru redefiniuje zasadę *double separation* w aspekcie instytucjonalnym. Pojawia się również kwestia zapewnienia niezależności EBC, w tym zwłaszcza wzmocnienia niezależności operacyjnej EBC⁶⁵ w jego działaniach z zakresu polityki pieniężnej i nadzorczej w związku z, jak się wydaje, modyfikacją zasady *double separation*⁶⁶. Szerzej zagadnienia dotyczące ujęcia zasady niezależności w działaniach nadzorczych w ramach EUB w jej nadzorczym filarze poruszane są w kolejnym rozdziale opracowania.

2.4. Uwagi końcowe

Polityka pieniężna jest jednolita w EUB, asymetria regulacyjna dotyczy wyłącznie polityk gospodarczych, różnych w różnych państwach członkowskich strefy *euro*, a także różnych z punktu widzenia odrębnych

⁶⁵ C. BORIO, *Central Banking Post-Crisis: What Compass for Uncharted Waters?*, [w:] CH. GOODHART, D. GABOR, J. VESTERGAARD, I. ERTÜRK (red.), *Central Banking at a Crossroads*, Anthem Press London–New York 2014, s. 200.

⁶⁶ Na ten temat zob. i por. m.in.: U. NEYER, T. VIETEN, *Die neue europäische Bankenaufsicht – eine kritische Würdigung*, „Credit und Capitalmarkets”, rocznik 47, zeszyt 2, s. 355 i 356; o koordynacji nadzoru i polityki monetarnej zob. uwagi T. BECK, D. GROS, *Monetary Policy and Banking Supervision: Coordination Instead of Separation*, „CESifo Forum” 2012, nr 4, s. 37 i 38; m.in. o roli EBC w zwalczaniu kryzysu finansowego zob. CH. HERRMANN, *Die Bewältigung der Euro-Staatsschulden-Krise an den Grenzen des deutschen und europäischen Währungsverfassungsrechts*, „Europäische Zeitung für Wirtschaftsrecht” 2012, nr 21, s. 805 i n.

kultur prawnych, związanych z kształtowaniem i realizacją polityki gospodarczej oraz wielością podmiotów zaangażowanych w procesy koordynacji polityki gospodarczej w państwach członkowskich.

Spośród wszystkich trzech polityk EBC analizowanych w niniejszym opracowaniu tylko polityka pieniężna uległa normatywnemu i faktycznemu ujednoczeniu na szczeblu UE, jej kształtowanie i realizowanie należy bowiem do kompetencji wyłącznych UE.

Pojawiające się ostatnio głosy nawołujące do prowadzenia „stabilnościowo” zorientowanej polityki pieniężnej przez EBC stanowią próbę usanowania asymetrii regulacyjnej między polityką pieniężną a zróżnicowanymi w UE politykami gospodarczymi. Problem ten podejmuje się zwłaszcza w dokumentach towarzyszących procesowi reformowanej właśnie, faktycznej UGiW, w której przewiduje się wzmocnienie kryteriów konwergencji i ściślejszą koordynację polityk gospodarczych jako komponentów niezwykle istotnych i normatywnie relewantnych (art. 119 TfUE) dla prowadzenia bezpiecznej i trwale stabilnej polityki pieniężnej przez EBC. Problemy te rozważa również w orzecznictwie TSUE, zwłaszcza w orzeczeniu w sprawie *Gauweiler*, próbując określić kryteria pomocne w delimitacji instrumentów polityki pieniężnej EBC od, nieobjętych mandatem EBC, środków polityki gospodarczej.

III. Uprawnienia Europejskiego Banku Centralnego w zakresie polityki nadzorczej

3.1. Uwagi wstępne

Do momentu powołania EUB z SSM EBC posiadał szczątkowe uprawnienia i to raczej natury konsultacyjnej z zakresu nadzoru ostrożnościowego. Zgodnie z art. 25 ust. 1 Statutu ESBC i EBC, EBC jest uprawniony do wyrażania opinii i udzielania konsultacji Radzie, Komisji i właściwym organom państw członkowskich w sprawie zakresu i stosowania ustawodawstwa Unii odnoszącego się do nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i do stabilności systemu finansowego.

Polityka nadzorcza EBC i przejęcie przez EBC funkcji organu nadzoru mikroostrożnościowego i również czasami makroostrożnościowego w SSM stanowi niewątpliwie *novum* regulacyjne w architekturze finansowej UE ostatnich lat. W szczególności rozdzielenie polityki nadzorczej na dwa filary mikroostrożnościowy i makroostrożnościowy musi być wiązane z ostatnim kryzysem na rynku finansowym UE i wprowadzeniem dla sektora bankowego nowej regulacji: dyrektywy CRD IV i rozporządzenia CRR, która obok zaostrezenia nadzoru nad sektorem bankowym w aspekcie mikroostrożnościowym (jakość i ilość funduszy, norm ryzyka w działalności banków czy norm płynności) dotyczy również nowych zagadnień nadzoru makroostrożnościowego, wiązanych z przeciwdziałaniem ryzykom systemowym oraz również – co wynika bezpośrednio z regulacji CRD IV/CRR – wprowadzaniem buforów kapitałowych do krajowych regulacji prawa bankowego. Podział tej materii mikro- i makroostrożnościowej między sobą, jak i delimitacja materii nadzorczych między EBC a krajowych nadzorców w SSM należy do szczególnie istotnych zagadnień badawczych poruszanych w niniejszym opracowaniu. Ów szczególny charakter polityki nadzorczej EBC w SSM wynika z faktu, że: po pierwsze, dotychczas sprawy

nadzorcze nie były przedmiotem tak wnikliwego zainteresowania EBC; po drugie, uporządkowanie materii między EBC a krajowych nadzorców bankowych w SSM ma znaczenie z punktu widzenia kształtowania odpowiedzialności za politykę nadzorczą oraz z punktu widzenia sądowej kontroli aktywności EBC w tym zakresie i po trzecie, z uwagi na ewolucję zasady *double separation* i wprowadzenie do rozporządzenia o SSM zasady niezależności działań nadzorczych EBC w SSM.

Właśnie zasada niezależności stanowi interesujący punkt badawczy, a jej analiza powoduje, że uprawnione stają się pytania, czy w efekcie powołania SSM nastąpiła, a jeśli tak, to jak głęboka, modyfikacja zasady *double separation*, czym też różnić powinna się zasada niezależności działań nadzorczych EBC od zasady niezależności w kształtowaniu i sprawowaniu polityki pieniężnej EBC. Innymi słowy, czy zasada niezależności w prowadzeniu polityki pieniężnej w SSM z art. 130 TfUE jest tylko redefiniowana z uwagi na nowe aktywności nadzorcze EBC, czy też zasada ta wyalienowała się regulacyjnie i tworzy nową jakość normatywną z uwagi na postanowienia rozporządzenia SSM.

Słusznie podkreśla się w piśmiennictwie, że powstanie oraz sposób organizacji EUB bazuje na konstrukcji normatywnej niemieckiego banku centralnego i tym samym na niemieckim podejściu regulacyjnym do banku centralnego⁶⁷. Polityka nadzorcza EBC w ramach SSM obejmuje zarówno filar mikroostrożnościowy, jak i filar makroostrożnościowy. Po raz pierwszy prawodawca unijny zdecydował się zarówno na przydanie EBC kompetencji decyzyjnych *sensu stricto*, jak i wyposażenie go w kompetencje makroostrożnościowe związane z ostatecznym kształtowaniem buforów kapitałowych, zgodnie z postanowieniami dyrektywy CRD IV. Koncentracja w gestii EBC w EUB rozlicznych kompetencji nadzorczych, w tym również kompetencji nadzorczych *sensu stricto*, wywołuje potrzebę

⁶⁷ D. SCHOENMAKER, *An integrated financial framework for the banking union. Don't forget macro-prudential supervision*, European Economy, Economic Papers 495, Komisja Europejska 2013, s. 2 i n.

szczegółowej analizy dogmatycznoprawnej tych kompetencji w celu ich rozdzielenia od pozostałych uprawnień EBC z zakresu polityki pieniężnej i stabilnościowej w ESBC, w tym także w odniesieniu do tych państw ESBC, które jeszcze pozostają poza EUB.

W teoretycznym ujęciu w sposób szczególny z zagadnieniem granic polityk EBC wiąże się po pierwsze uwzględnienie w tych granicach potrzeb ekonomicznych w wymiarze makro- i mikroostrożnościowym oraz po drugie, jak najbardziej precyzyjne określenie obszarów działalności EBC z punktu widzenia granic prawnych. Granice prawne wyznaczone są bowiem w zależności od obszaru działania EBC w różny sposób: jednak podstawowymi i fundamentalnymi wyznacznikami są: zasada proporcjonalności, zasada niezależności, zwłaszcza operacyjnej EBC, oraz w przypadku polityki mikroostrożnościowej klauzula domniemania kompetencji na rzecz nadzorczy krajowego w EUB. Z kolei polityka makroostrożnościowa może być delimitowana w EUB między ERRS, EBC i krajowych nadzorców makroostrożnościowych, ale w tym przypadku można twierdzić, że kompetencje z zakresu tej polityki należą przede wszystkim do poziomu krajowego w związku z wdrożeniem zalecenia ERRS/2011/3⁶⁸ i wprowadzenia krajowych ram prawnych nadzoru makroostrożnościowego, a także można dowodzić istnienia domniemania kompetencji na rzecz krajowego nadzorczy makroostrożnościowego. Wniosek taki pojawia się po rekonstrukcji normatywnej postanowień art. 5 rozporządzenia o SSM, w których makroostrożnościowe kompetencje EBC aktualizują się przede wszystkim w aspekcie kontrolnym, gdy krajowy nadzorca makroostrożnościowy kształtuje politykę makroostrożnościową w sposób, w ocenie EBC, nieprawidłowy. Obok granic w ujęciu kompetencyjnym pojawia się również teoretycznoprawna granica wiązana z tym, że stanowione i stosowane normy prawne powinny być transparentne, przejrzyste i zrozumiałe. Granicą taką można nazwać granicą dobrego prawa, która wydaje się wpisywać w idee

⁶⁸ Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie mandatu makroostrożnościowego organów krajowych, Dz. Urz. UE C 41 z 14.2.2012, s. 1.

rule of law, zwłaszcza w obszarze rynku finansowego UE w dobie uciążliwego zjawiska inflacji przepisów prawnych, w tym w szczególności o zabarwieniu nadzorczym i stabilizacyjnym.

3.2. Europejski Bank Centralny jako nadzorca mikroostrożnościowy

Europejski Bank Centralny odgrywa w EBC fundamentalną rolę w zakresie nadzoru mikroostrożnościowego, rozpatrywanego z punktu widzenia poszczególnej, syngularnej instytucji kredytowej w EUB, tylko bowiem w EUB, a konkretnie w ramach SSM EBC pełni funkcje nadzorcze, przejmując w określonym zakresie kompetencje krajowych organów nadzoru nad rynkiem bankowym w państwach uczestniczących w EUB i przyczyniając się do tworzenia nowego modelu stabilności finansowej w UE⁶⁹, a także stosując w pewnych przypadkach krajowe, implementowane przez państwa członkowskie uczestniczące, prawo nadzorcze UE⁷⁰.

Współczesne występowanie EBC w niejako trychotomicznej roli: jako twórcy polityki pieniężnej w ESBC, jako nadzorcy (działającego w EUB dwóch filarach makroostrożnościowym i mikroostrożnościowym) i jako pomocnika stabilizującego płynność finansową w systemie finansowym

⁶⁹ Zob. m.in. na ten temat G. LO SCHIAVO, *From national Banking Supervision to a centralized Model of Prudential Supervision in Europe. The stability function of the Single Supervision Mechanism*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2014, t. 21, nr 1, s. 138 i n.

⁷⁰ Zob. na ten temat m.in.: E. PEUKER, *Die Anwendung nationaler Rechtsvorschriften durch Unionsorgane – ein Konstruktionsfehler der europäischen Bankenaufsicht*, „Juristenzeitung” 2014, nr 15/16, s. 764 i n.; G.T. KUILE, L. WISSINK, W. BOVENSCHNEIN, *Tailor-made Accountability within the Single Supervision Mechanism*, „Common Market Law Review” 2015, t. 52, nr 1, s. 186 i n.; A. WITTE, *The application of National Banking Supervision Law by the ECB: Three Parallel modes of executing EU law?*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2014, t. 21, nr 1, *passim*.

i współdziałającego z i w ramach ERRS, zauważalne jest najintensywniej już od 2011 r., a uwidocznilo się jeszcze bardziej po powstaniu EUB⁷¹.

Powierzenie EBC uprawnień nadzorczych nastąpiło w oparciu o klauzulę domniemania kompetencji nadzorczych dla organów nadzoru bankowego państw członkowskich EUB. Tym samym wszystkie materie niezarezerwowane dla EBC pozostają w kompetencji krajowych organu nadzoru bankowego czy zintegrowanych organów nadzoru nad rynkiem finansowym, w zależności od przyjmowanego modelu nadzoru nad rynkiem finansowym w państwach członkowskich uczestniczących: zintegrowanego, wyspecjalizowanego czy mieszanego.

Dokładna jednak analiza kompetencji EBC pozwala na przyjęcie tezy, że w EUB to EBC dysponuje najistotniejszymi instrumentami decyzyjnymi z punktu widzenia zarządzania, kontrolowania i nadzoru nad instytucjami kredytowymi objętymi EUB⁷². Z racji podobieństwa konstrukcyjnego uprawniona wydaje się również teza, że EBC w tym przypadku wspólnie z krajowymi organami nadzoru bankowego działa podobnie jak w ESBC, czyli na zasadzie swoistych ogniw wykonawczych⁷³.

Powierzenie EBC uprawnień nadzorczych stało się możliwe w oparciu o art. 127 ust. 5 i 6 TfUE i rozporządzenie o SSM, w którego art. 4 wyszczególniono zadania nadzorcze przekazane do wyłącznej gestii EBC. Lektura postanowień art. 4 rozporządzenia o SSM pozwala przyjąć zamknięty charakter katalogu zadań powierzonych do wyłącznej kompetencji EBC. Można jednak wskazać, że bank ten dysponuje również dodatkowymi instrumentami kształtowania polityki nadzorczej w EUB,

⁷¹ M. FEDOROWICZ, *Nadzór nad rynkiem finansowym Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 379, 402 i n.

⁷² Szeroko na ten temat T. TRÖGER, *The Single Supervision Mechanism – Panacea or Quack Banking Regulation? Preliminary Assessment of the New Regime for the Prudential Supervision of Banks with ECB involvement*, „European Business Organization Law Review” 2014, t. 15, nr 04, s. 464 i n; G.T. KUILE, L. WISSINK, W. BOVENSCHNEIN, *Tailor-made Accountability within the Single Supervision Mechanism*, „Common Market Law Review” 2015, t. 52, nr 1, s. 188.

⁷³ M. FEDOROWICZ, *Nadzór...*, s. 404.

co związane jest – w ramach uprawnień nadzorczych EBC - z jego nowymi, gdyż dotyczącymi powstania EUB, kompetencjami regulacyjnymi i możliwością wydawania wytycznych, zaleceń i decyzji, ogólnych instrukcji, a także rozporządzeń, jednak wyłącznie w zakresie niezbędnym dla organizacji lub określenia zasad wykonywania zadań powierzonych mu na mocy rozporządzenia o SSM.

Przyjęty w rozporządzeniu o SSM sposób określenia kompetencji EBC w odniesieniu do uczestniczących instytucji kredytowych wymaga odniesienia nie tylko do art. 4, lecz również do art. 6 rozporządzenia o SSM. Europejski Bank Centralny jako nadzorca mikroostrożnościowy posiada wyłączną kompetencję do dysponowania jednolitą licencją bankową w EUB, gdyż to EBC wydaje i cofa zezwolenia dla instytucji kredytowych, mających siedzibę w EUB. Z kolei w odniesieniu do instytucji kredytowych, które mają siedzibę w uczestniczącym państwie członkowskim i które pragną ustanowić oddział lub świadczyć usługi transgraniczne na terytorium nieuczestniczącego państwa członkowskiego, przejmuje on do wykonania zadania nadzorcze leżące w gestii właściwego organu nadzoru państwa uczestniczącego pochodzenia (macierzystego). W ramach szeroko pojętych uprawnień nadzorczych EBC jest również właściwy do dokonywania oceny powiadomień dotyczących nabycia i zbycia znacznych pakietów akcji w instytucjach kredytowych co do zasady poza przypadkami restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Do kompetencji EBC należy również wykonywanie kompetencji nadzorczo-kontrolnych związanych z zapewnianiem zgodności z aktami nakładającymi wymogi ostrożnościowe na instytucje kredytowe w dziedzinie wymogów w zakresie funduszy własnych, sekurytyzacji, limitów znacznych ekspozycji, płynności, dźwigni finansowej, sprawozdawczości i podawania do wiadomości publicznej informacji dotyczących tych kwestii; a także z aktami nakładającymi na instytucje kredytowe konieczność posiadania solidnych zasad zarządzania, w tym wymogów dotyczących kompetencji i reputacji odnoszących się do osób

odpowiadających za zarządzanie instytucjami kredytowymi, procedur zarządzania ryzykiem, mechanizmów kontroli wewnętrznej, polityki wynagrodzeń i praktyk w tym zakresie oraz skutecznych wewnętrznych procesów oceny adekwatności kapitałowej, w tym modeli wewnętrznych ratingów (ang. *Internal Ratings-Based Approach*, IRB). Innymi słowy, do szeroko rozumianych kompetencji nadzorczych wykonywanych przez EBC zaliczyć należy zatem kompetencje zarówno związane z zapewnieniem w podległych instytucjach kredytowych przestrzegania norm ostrożnościowych, jak również szeroko pojętej zgodności działania instytucji kredytowych z prawem. Z podanego, niepełnego jeszcze zestawienia wynika jednak jednoznacznie, że EBC w EUB przejął do wykonywania dotychczas zarezerwowane dla krajowych nadzorców kompetencje, przejmując tym samym na siebie najistotniejsze uprawnienia nadzorcze i wywołując w tym obszarze powstanie funkcji nadzorczej⁷⁴.

Jak już wspomniano, prawidłowa i szybka realizacja tych kompetencji wymaga współpracy nie tylko z krajowymi organami nadzoru, ale również w określonych przypadkach z EBA, jednak przeprowadzanie przeglądów nadzorczych, nakładanie na instytucje kredytowe szczególnych wymogów w zakresie płynności, stosowanie decyzji nadzorczych należy do kompetencji EBC. Ponadto EBC może również sprawdzać, czy zasady, strategie, procedury i mechanizmy wprowadzone przez instytucje kredytowe, a także fundusze własne utrzymywane przez te instytucje, zapewniają prawidłowe zarządzanie ryzykiem i jego pokrycie, a także – na podstawie tego przeglądu nadzorczego – nakładać na instytucje kredytowe szczególne dodatkowe wymogi w zakresie funduszy własnych, szczególne wymogi dotyczące publikacji, szczególne wymogi w zakresie płynności oraz inne środki w przypadkach, w których stosowne unijne prawo konkretnie przyznaje właściwym organom takie uprawnienia.

⁷⁴ Zob. i por. o zmianie funkcji EBC po kryzysie finansowym T.O. BERG, *Funktionswandel der EZB?*, „Wirtschaftsdienst” 2012, t. 92, nr 2, s. 90 i n.

Ponadto, EBC jest również właściwy w EUB w zakresie sprawowania nadzoru skonsolidowanego nad jednostkami dominującymi instytucji kredytowych, mającymi siedzibę w jednym z uczestniczących państw członkowskich, w tym nad finansowymi spółkami holdingowymi i finansowymi spółkami holdingowymi o działalności mieszanej, a także uczestniczenia w nadzorze skonsolidowanym, w tym w kolegiach organów nadzoru, bez uszczerbku dla udziału w tych kolegiach – w charakterze obserwatorów – właściwych organów krajowych, w odniesieniu do jednostek dominujących niemających siedziby w jednym z uczestniczących państw członkowskich.

Europejski Bank Centralny może stać się również podmiotem zaangażowanym w uczestniczenie w nadzorze dodatkowym nad konglomeratem finansowym w odniesieniu do instytucji kredytowych, które wchodzi w jego skład, oraz może pełnić funkcje koordynatora w sytuacji wyznaczenia EBC jako koordynatora do spraw konglomeratu finansowego zgodnie z kryteriami określonymi w stosownym prawie unijnym.

Wśród postanowień normatywnych art. 4 rozporządzenia o SSM odnaleźć można również zadania o charakterze interwencyjnym, związane z przeciwdziałaniem przez EBC trudnościami finansowym instytucji kredytowych oraz ich upadłości, a więc bardziej zadania, które mają charakter nadzorczy w szerokim tego słowa znaczeniu, jeśli uwzględnia się w działalności nadzorczej również stosowanie przez nadzorcę środków nadzoru sanacyjnego. W rzeczywistości zadania te można jednak również zakwalifikować do zadań o charakterze stabilnościowym. Europejski Bank Centralny realizuje zatem zadania nadzorcze w zakresie planów naprawczych oraz wczesnej interwencji, gdy instytucja kredytowa lub grupa, w odniesieniu do której EBC jest konsolidującym organem nadzoru, nie spełniają mających zastosowanie wymogów ostrożnościowych lub prawdopodobnie je naruszają, a także – wyłącznie w przypadkach wyraźnie przewidzianych w stosownym prawie unijnym dla właściwych organów – dokonuje strukturalnych zmian wymaganych od instytucji kredytowych w celu zapobieżenia trudnościami finansowym lub upadłości,

z wyłączeniem wszelkich uprawnień w zakresie prowadzenia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

Zgodnie z art. 9 rozporządzenia o SSM, EBC posiada wszystkie uprawnienia i obowiązki określone w tym rozporządzeniu i wszystkie uprawnienia i obowiązki, jakie właściwe i wyznaczone organy mają na mocy stosownego prawa unijnego, chyba że w rozporządzeniu przewidziano inaczej. Ponadto, EBC może wymagać – w drodze instrukcji – od tych organów krajowych, by korzystały ze swoich uprawnień, na mocy prawa krajowego i na warunkach w nim przewidzianych, w przypadku, gdy rozporządzenie o SSM nie powierza takich uprawnień EBC, co potwierdza silną nadzorczą pozycję EBC i jest argumentem przemawiającym za przyjęciem poglądu, że w SSM to EBC jest kreatorem polityki nadzorczej.

Do silnych uprawnień dochodzeniowych EBC, porównywanych do uprawnień zagwarantowanych KE w prawie konkurencji⁷⁵ należą uprawnienia uregulowane w art. 10 rozporządzenia o SSM, dotyczące wezwania do udzielenia informacji, prowadzenia ogólnych czynności wyjaśniających (art. 11 rozporządzenia o SSM), a także prowadzenia kontroli na miejscu (art. 12 rozporządzenia o SSM). Szczegółowe uprawnienia nadzorcze EBC w SSM, mieszczące się w uprawnieniach nadzorczych, obejmują m.in.: udzielanie zezwoleń na podjęcie działalności przez instytucję kredytową (art. 14 rozporządzenia o SSM), ocenę nabycia znacznych pakietów akcji (art. 15 rozporządzenia o SSM).

Do bardzo ważnych postanowień rozporządzenia o SSM należą te traktujące o prewencyjnych uprawnieniach EBC, ponieważ w razie, gdy EBC ma dowody, że m.in. dana instytucja kredytowa może naruszyć wymogi odpowiednich aktów, EBC może podjąć na wczesnym etapie konieczne środki w celu rozwiązania trudności, nie dopuszczając w ten sposób do eskalacji problemów. Jako przykład warto tu wymienić istotne dla stabilności finansowej

⁷⁵ Zob. szerzej B. WOLFERS, T. VOLAND, *Level the playing field: The New Supervision of Credit Institutions by the European Central Bank*, „Common Market Law Review” 2014, t. 51, nr 5, s. 1476 i n.

zwłaszcza: wymagania od instytucji przedstawienia planu przywrócenia zgodności z wymogami nadzorczymi na mocy odpowiednich aktów nadzorczych; wymagania od instytucji stosowania szczególnej polityki w zakresie rezerw lub szczególnego traktowania aktywów w kontekście wymogów w zakresie funduszy własnych; ograniczania działalności, operacji lub sieci instytucji lub żądania zbycia działalności, która stwarza nadmierne ryzyko dla stabilności instytucji; wymagania od instytucji przeznaczenia zysków netto na zwiększenie funduszy własnych czy nakładania szczególnych wymogów w zakresie płynności, w tym ograniczeń w zakresie niedopasowania terminów zapadalności między aktywami i pasywami.

Europejski Bank Centralny został również wyposażony w uprawnienia *stricte* nadzorcze, polegające na możliwości stosowania m.in. administracyjnych sankcji finansowych (art. 18 rozporządzenia o SSM). Warto zwrócić uwagę, że zgodnie z ust. 5 komentowanego postanowienia EBC może także nakazać właściwym organom krajowym rozpoczęcie postępowania, służącego podjęciu działań w celu zapewnienia nałożenia odpowiednich sankcji, po spełnieniu przesłanek tego artykułu. Europejski Bank Centralny może w przypadku naruszenia rozporządzeń lub decyzji EBC nakładać sankcje zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 2532/98, w związku z art. 18 ust. 7 rozporządzenia o SSM, co po raz kolejny stanowi argument o niezwykle, jednak zasadnie, silnej pozycji nadzorczej w SSM, również w zakresie możliwości nakładania sankcji.

Europejski Bank Centralny jest niewątpliwie wspomagany w osiągnięciu celu stabilności finansowej w EUB przez działalność EBA i ERRS. Z jednej strony to EBA może również wydawać zalecenia i wytyczne, a także ma kompetencje do zastosowania wiążących decyzji również do EBC jako organu właściwego w SSM na podstawie rozporządzenia o EBA, istotnych z punktu widzenia nadzoru mikroostrożnościowego. Z kolei, z drugiej strony zalecenia natury makroostrożnościowej kształtuje ERRS, jednak następnie są one realizowane przez krajowe organy nadzoru makroostrożnościowego i posiłkowo również w warunkach art. 5

rozporządzenia o SSM EBC (w SSM). To EBA oraz EBC są podmiotami odpowiedzialnymi w całej UE za przeprowadzanie stress-testów, przy czym EBC koncentruje się na bankach strefy *euro*, szacując zwłaszcza odporność banków na kryzys finansowy, w tym bankowych bilansów na negatywne warunki rynkowe czy dokonując przeglądu jakości aktywów. Jak słusznie wskazuje się w piśmiennictwie, stress-testy stanowią część istotnych narzędzi EBC w ramach SSM⁷⁶. Europejski Bank Centralny przeprowadził kompleksową ocenę bilansu wszystkich banków objętych bezpośrednim nadzorem, co zwiększyło zaufanie w segmencie bankowym rynku finansowego UE i jest istotne nie tylko dla kontroli w ramach SSM, lecz również SRM. Jak widać zatem, EBC w EUB jest wspierany działalnością innych podmiotów zaangażowanych w zapewnianie stabilności finansowej w ramach ESNF, jednak nadzorczo fundamentalne kompetencje decyzyjne w EUB posiada w SSM wyłącznie EBC, podobnie jak w sprawach ESBC w Eurosystemie posiada wyłączność w zakresie ustalania i realizowania polityki pieniężnej. Najbardziej intensywna współpraca z podmiotami również zaangażowanymi w pomoc stabilnościową realizowana jest jednak w ramach polityki stabilnościowej *sensu stricto* w EUB, w tych bowiem ramach EBC posiada kompetencje konsultacyjne i analityczne i nastawiony jest na współpracę zwłaszcza w ramach EMS.

Niepokojące jest jednak to, że EBC w SSM nie dysponuje znaczącymi możliwościami pozostawania w „stabilnościowym kontakcie” z ESMA i EIOPA. Fakt ten zauważany jest w piśmiennictwie i co do zasady uzasadniany zakresem przedmiotowym SSM i EUB⁷⁷. Trzeba zatem negatywnie ocenić brak istnienia ściślejszej platformy porozumiewania

⁷⁶ B. REYNOLDS i in., *Banking Supervision Within The Eurozone: The Single Supervisory Mechanism*, Schearman and Sterling, <http://www.shearman.com/~media/Files/NewsInsights/Publications/2014/11/Banking-Supervision-Within-the-Eurozone-The-Single-Supervisory-Mechanism-FIAFR-111714.pdf> (29.6.2015), Mondaq Business Briefing, 26.11.2014, s. 4 i n.

⁷⁷ B. REYNOLDS i in., *Banking Supervision Within The Eurozone: The Single Supervisory Mechanism...*, s. 4 i n.

się z ESMA i EIOPA, ponieważ z punktu widzenia makroostrożnościowego relacje takie między EBC, ESMA i EIOPA powinny podlegać petryfikacji i rozbudowaniu, przy czym należy oczywiście pamiętać o wyłączeniu wskazanym w art. 127 ust. 5 TfUE w odniesieniu do instytucji ubezpieczeniowych, co nie stoi jednak w sprzeczności do ustalenia szerszego zakresu realizowanych obowiązków informacyjnych na rzecz EBC. Trzeba pamiętać i podkreślać, że stabilnościowa funkcja EBC dotyczy tak filara mikroostrożnościowego, jak i zwłaszcza makroostrożnościowego. W szczególności uzasadniony podstawami traktatowymi (art. 127 ust. 5 TfUE) brak intensywnych relacji między EBC i EIOPA naprawiany być może *memorandum of understanding*⁷⁸.

3.3. Europejski Bank Centralny jako nadzorca makroostrożnościowy

Nową kompetencją EBC związaną z utworzeniem EUB, a zwłaszcza SSM, jest realizowanie i koordynowanie nadzoru makroostrożnościowego w SSM w sytuacjach wskazanych w rozporządzeniu o SSM. Wskazana koordynacja wynika stąd, że w państwach członkowskich SSM utworzone już zostały lub w najbliższej przyszłości zostaną utworzone krajowe organy nadzoru makroostrożnościowego, zgodnie z zaleceniem ERRS/2011/3, których zadania i kompetencje uregulowane zostały z jednej strony w dyrektywie CRD IV, a ich rozszerzenie odnaleźć można w krajowych aktach prawa rynku finansowego, czy zwłaszcza bankowego, określających cele, zadania i kompetencje tych organów w zakresie polityki buforowej, współpracy z krajowymi organami nadzoru mikroostrożnościowego nad rynkiem finansowym, krajowymi bankami centralnymi i innymi krajowymi organami zaangażowanymi w proces zapewniania stabilności finansowej

⁷⁸ *Ibidem*, s. 4 i n.

na poziomie krajowym. Warto podkreślić, że w Polsce przyjęto ustawę o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym w dniu 5 sierpnia 2015 r., w której oprócz regulacji zagadnień makroostrożnościowych implementowano postanowienia dyrektywy CRD IV dotyczące buforów kapitałowych⁷⁹. Po początkowych debatach i projektach dotyczących utworzenia nowego na polskim rynku finansowym organu nadzoru makroostrożnościowego Rady ds. Ryzyka Systemowego, wzorowanej na Europejskiej Radzie Ryzyka Systemowego, skoncentrowano się na wykorzystaniu i dostosowaniu do nowych zadań istniejących już w Polsce struktur stabilnościowych w postaci Komitetu Stabilności Finansowej. Komitet ten po wejściu w życie ustawy o nadzorze makroostrożnościowym zasadnie kumuluje w swojej gestii zarówno zadania makroostrożnościowe, w tym dotyczące postanowień buforowych z regulacji CRD IV/CRR, jak i związane z zarządzaniem kryzysowym. Konieczność powołania krajowego nadzoru makroostrożnościowego wynikała z zalecenia 2011/3/ERRS, na podstawie którego ERRS zaleciła w ramach ESNF dokończenie budowy krajowych ram nadzoru makroostrożnościowego. Słusznie uznano bowiem w ERRS, że krajowe ramy nadzoru makroostrożnościowego stanowić będą *sine qua non* osiągnięcia stanu stabilności finansowej na rynku finansowym UE.

Nadzór makroostrożnościowy należy zatem co do zasady do kompetencji krajowych organów nadzoru makroostrożnościowego i jest realizowany przy uwzględnieniu również polityki prowadzonej przez ERRS. Z kolei w art. 5 rozporządzenia o SSM przewiduje się dla EBC kompetencje z zakresu polityki makroostrożnościowej w ramach nowej, przyznanej EBC kompetencji makroostrożnościowej. Pod pojęciem tej kompetencji rozumieć należy instrumenty prawnego oddziaływania przez EBC na realizowanie odpowiednio stabilnej polityki makroostrożnościowej, co przejawia się właśnie w SSM we wsparciu nadzorczym krajowego nadzorca makroostrożnościowego. W ten sposób EBC

⁷⁹ Dz. U. 2015, poz. 1513.

w EUB odgrywa koordynacyjną i posiłkową rolę w zakresie nadzoru makroostrożnościowego. Konstrukcja normatywna art. 5 rozporządzenia o SSM wskazuje bowiem na służebną, pomocniczą rolę EBC w tym zakresie, gdyż – co do zasady – to właściwe krajowe organy nadzoru makroostrożnościowego, w ramach rozwiniętych w ustawodawstwach krajowych mandatów makroostrożnościowych, stosują wymogi dotyczące buforów kapitałowych, które instytucje kredytowe muszą utrzymywać na odpowiednim poziomie, zgodnie ze stosownym prawem unijnym w uzupełnieniu wymogów w zakresie funduszy własnych.

Zgodnie z zaleceniem ERRS/2011/3, w ramach budowania krajowych ram nadzoru makroostrożnościowego w każdym państwie członkowskim, a nie tylko w państwach uczestniczących w SSM, funkcjonują już krajowe organy nadzoru makroostrożnościowego lub inne organy wyznaczone w państwach członkowskich, odpowiedzialne za przeciwdziałanie, zarządzanie i monitorowanie ryzyk systemowych. Organy te w państwach SSM, zgodnie z regulacją CRR/CRD IV w zw. z art. 5 rozporządzenia o SSM, ustalają wskaźniki bufora antycyklicznego oraz podejmują inne środki w ramach swoistej klauzuli, którą można określić mianem makroostrożnościowej, bowiem stosować mogą „wszelkie inne środki mające zaradzić ryzykom systemowym lub makroostrożnościowym przewidziane w rozporządzeniu (UE) nr 575/2013 oraz dyrektywie 2013/36/UE”.

W zakresie nadzoru makroostrożnościowego EBC musi zatem respektować działania i aktywności krajowych organów nadzoru makroostrożnościowego, a dopiero w sytuacjach awaryjnych, wynikających z zagrożeń systemowych czy braku działania organów krajowych, aktualizuje się jego kompetencja do swoistego wspierania krajowych makronadzorców. Swoistego, gdyż EBC może m.in. zgodnie z art. 5 ust. 2 rozporządzenia o SSM „(...) zamiast właściwych organów krajowych lub wyznaczonych organów krajowych uczestniczącego państwa członkowskiego – zastosować wyższe wymogi dotyczące buforów kapitałowych niż wymogi

zastosowane przez właściwe organy krajowe lub wyznaczone organy krajowe uczestniczącego państwa członkowskiego”.

Jego koordynacyjna rola w tym zakresie przejawia się również w pozyskiwaniu informacji istotnej z makroostrożnościowego punktu widzenia (jeszcze przed zastosowaniem wymogów dotyczących buforów kapitałowych czy innych środków podejmowanych w ramach klauzuli makroostrożnościowej), gdyż krajowi makronadzorcy mają obowiązek przed podjęciem takich decyzji w terminie 10 dni poinformować EBC o swoich zamiarach. W sytuacji, w której EBC wyraża sprzeciw do zamierzonego działania krajowych makronadzorców, ma obowiązek w terminie pięciu dni pisemnie uzasadnić swój sprzeciw. Analiza postanowień art. 5 rozporządzenia o SSM pozwala przyjąć, że ostatnie zdanie w zakresie możliwości podjęcia danego środka makroostrożnościowego przez krajowego makronadzorcę należy do EBC, gdyż krajowy makronadzorca obowiązany jest „należycie” uwzględnić uzasadnienie EBC, zanim podejmie kolejne stosowne działania w związku z decyzją. Sformułowania użyte w rekonstruowanym art. 5 rozporządzenia o SSM nie skłaniają do wyrażenia poglądu o przyjęciu fakultatywnej konstrukcji uwzględnienia sprzeciwu EBC przez krajowych makronadzorców.

Również pozostałe postanowienia art. 5 rozporządzenia o SSM kreują silną pozycję EBC w zakresie kształtowania polityki makroostrożnościowej w EUB. W sytuacji grożącej wystąpieniem ryzyka systemowego czy makroostrożnościowego EBC może wspomagać w działaniach krajowe organy makroostrożnościowe, kształtując wyższe wymogi makroostrożnościowe czy surowsze środki przeciwdziałające ryzykom makroostrożnościowym i systemowym niż krajowi makronadzorcy. Jak stanowi dyspozycja art. 5 ust. 2 rozporządzenia o SSM, działania te EBC może podjąć, jeśli uzna to za konieczne, a zgodnie z art. 5 ust. 3 rozporządzenia o SSM, również na wniosek krajowego organu nadzoru makroostrożnościowego lub innego wyznaczonego organu. Wnioski takie do EBC adresowane będą wówczas, gdy istnieje, w ocenie krajowych makronadzorców, konieczność zaradzenia

konkretnej sytuacji, w jakiej znalazł się system finansowy i gospodarka danego państwa członkowskiego EUB. Tym samym EBC podejmując działania w ramach nadzoru makroostrożnościowego, z jednej strony jest informowany o wymienionych powyżej aktywnościach makroostrożnościowych organów krajowych, które może opatrzyć swoim sprzeciwem, a z drugiej strony, działa w sytuacjach awaryjnych jako *supervisor* krajowych organów makroostrożnościowych, w razie ustalenia przez niezbyt niskich czy liberalnych wymogów makroostrożnościowych czy podjęcia nieadekwatnych środków przeciwdziałających ryzykom systemowym czy makroostrożnościowym. W każdej również sytuacji może działać *ad hoc* na wniosek uprawnionego krajowego organu nadzoru makroostrożnościowego.

W każdym z powyżej przybliżonych przypadków EBC jest obowiązany blisko współpracować z krajowymi organami nadzoru makroostrożnościowego. Zasadę poszanowania działań krajowych nadzorców makroostrożnościowych oraz bliskiej współpracy można rekonstruować z art. 5 ust. 4 rozporządzenia o SSM, w którym przewidziano obowiązek powiadomienia przez EBC krajowych makronadzorców o jego aktywnościach makroostrożnościowych. Europejski Bank Centralny jest bowiem zobowiązany poinformować o swoim zamiarze podjęcia działań makroostrożnościowych w terminie 10 dni przed podjęciem decyzji z tego zakresu. Zgodnie z dającą się odczytać z analizowanych postanowień zasadą poszanowania krajowych działań makronadzorczych, również krajowi makronadzorcy mają uprawnienie wyrażenia sprzeciwu do projektowanych działań EBC, które wraz z uzasadnieniem jest przedstawiane EBC w terminie pięciu dni. Na EBC nakładany jest obowiązek należytego uwzględnienia tego uzasadnienia, zanim podejmie kolejne stosowne działania w związku z decyzją. Europejski Bank Centralny realizuje zatem działania makroostrożnościowe w SSM i odgrywa w nim koordynacyjną i nadzorczą rolę również w zakresie polityki makroostrożnościowej, zapewniając tym samym w sytuacjach szczególnych funkcjonalność powołanemu systemowi nadzoru makroostrożnościowego w EUB.

Lektura postanowień makroostrożnościowego art. 5 rozporządzenia o SSM pozwala, jak się wydaje, zauważyć występowanie pewnej luki tetycznej w analizowanej regulacji. Brak bowiem odpowiedzi na pytanie, jakie kompetencje przysługują EBC w EUB w razie niepodjęcia przez krajowe organy nadzoru makroostrożnościowego jakichkolwiek aktywności, po pierwsze związanych z wyznaczaniem wskaźników buforowych, a po drugie z działalnością mającą na celu przeciwdziałanie ryzyku systemowemu i ryzykom makroostrożnościowym. Zgodnie z art. 5 ust. 2 rozporządzenia o SSM, EBC może bowiem podwyższać wymogi ustalone już przez krajowych makronadzorców czy wprowadzać środki bardziej restrykcyjne z zakresu przeciwdziałania ryzykom systemowym i makroostrożnościowym niż te zastosowane przez krajowych makronadzorców, brak jednak bezpośrednio wyrażonej i jednoznacznej podstawy dla EBC, według której bank ten mógłby działać nie tylko w razie zbyt liberalnego (czy także w ocenie EBC wadliwego) podejścia makroostrożnościowego krajowego nadzorca, alerównież w braku jakiegokolwiek działania krajowego makronadzorca. Problem ten nie wydaje się li tylko czysto teoretycznym i akademickim, ale z uwagi na spodziewany rozrost krajowych uregulowań makroostrożnościowych, związanych z pełną implementacją dyrektywy CRD IV w zakresie buforów kapitałowych, uzyskuje również bardzo praktyczny wymiar.

Oczywiście, powstaje też pytanie, kto powinien być odpowiedzialny za podjęcie działań makroostrożnościowych na szczeblu państwa członkowskiego EUB w razie niedziałania krajowych makronadzorców i czy krajowe regulacje przewidują takie sytuacje. Niezależnie jednak od regulacji krajowych, ważna jest odpowiedź na pytanie, czy zasadne byłoby w przypadku braku jakiegokolwiek krajowego rozstrzygnięcia makroostrożnościowego stosowanie wnioskowań prawniczych *a fortiori*. Wydaje się, że jeśli na mocy rozporządzenia o SSM przyznano EBC istotne, mocne kompetencje w zakresie nadzorowania i kontrolowania polityki makroostrożnościowej, a także stosowania w zakresie materii makroostrożnościowej postanowień dyrektywy CRD IV o buforach kapitałowych, jak i dopuszczono możliwość weryfikacji

działań makroostrożnościowych nadzorców krajowych, to tym bardziej „makroostrożnościowe milczenie” na szczeblu krajowym aktualizuje kompetencje EBC do kształtowania polityki makroostrożnościowej w oparciu o art. 5 ust. 2 rozporządzenia o SSM. Z drugiej jednak strony problematyczne wydaje się funkcjonalne traktowanie analizowanych przepisów przez EBC i może podlegać kwalifikacji jako domniemywanie kompetencji dla EBC. Dlatego warto by jednak w przyszłości dokonać przerehabilitacji wskazanego postanowienia i wyraźnego zastrzeżenia dla EBC kompetencji makroostrożnościowej również w razie niedziałania krajowego nadzorcy makroostrożnościowego czy organu wyznaczonego. Intensywnie dyskutowany w ostatnim czasie deficyt rządów prawa, zwłaszcza w odniesieniu do regulacji finansowych UE, nie powinien być poszerzany przyjmowaniem domniemania kompetencji dla tak istotnego zagadnienia, jak rezerwowanie dla EBC kompetencji makroostrożnościowych w razie niedziałania krajowego nadzorcy makroostrożnościowego w EUB. Większa precyzja legislacyjna z tego zakresu przyczyniłaby się również do dokładniejszej delimitacji granic w zakresie polityki makroostrożnościowej między EBC a krajowych nadzorców makroostrożnościowych w EUB. Jest to istotne z kilku powodów: po pierwsze, dla ewentualnego późniejszego określania odpowiedzialności za podejmowane działania w wymiarze prawnym, politycznym i gospodarczym; po drugie, dla jak najszybszego i najbardziej optymalnego przebiegu procesu decyzyjnego w razie wystąpienia sytuacji kryzysowej; po trzecie natomiast warto zauważyć, że wyznaczanie wskaźników buforowych jest istotne nie tylko z punktu widzenia pojedynczego syngularnego państwa EUB, ale jest również istotne dla innych państw członków EUB i państw UE pozostających, jak Polska, (jeszcze) poza EUB w związku z jednej strony z konstrukcją rynków goszczących i państw macierzystych, a z drugiej strony z potrzebą minimalizacji ryzyka zarażania na rynku finansowym UE.

Zresztą problem realizowania kompetencji makroostrożnościowych w EUB jest obecnie wielowątkowy, bowiem budowanie krajowych ram prawnych nadzoru makroostrożnościowego zostało zasadniczo właśnie zakończone. W państwach UE przyjęto regulacje celów, zadań i kompetencji

organów nadzoru makroostrożnościowego, niektóre państwa borykały się z wewnętrznymi problemami jak najbardziej optymalnego ukształtowania ram prawnych dla prowadzonej polityki makroostrożnościowej⁸⁰. W zakresie polityki makroostrożnościowej do grona podmiotów zaangażowanych w jej realizowanie i w tym przypadku przede wszystkim nadzorowanie należałoby zaliczyć również EBA, a to z uwagi na fakt, że także EBA jako organ nadzoru rozpatrujący spory między nadzorcami (i również makronadzorcami) właśnie w razie problemów, jak należy przypuszczać, głównie z niedziałaniem krajowych makronadzorców może aktualizować swoje kompetencje na podstawie art. 19 rozporządzenia o EBA, np. jeżeli wymóg utrzymania bufora ryzyka systemowego obejmuje jednostkę zależną jednostki dominującej, która ma siedzibę w innym państwie członkowskim. Jest to jednak rozwiązanie przewidziane dla typowej sytuacji, w której polityka nadzoru makroostrożnościowego jest realizowana przez krajowych nadzorców makroostrożnościowych. W sytuacji, w której aktualizują się kompetencje makroostrożnościowe EBC z art. 5 rozporządzenia o SSM i wystąpiłyby spory między EBC a krajowymi makronadzorcami, można by rozważyć skorzystanie z pomocy EBA na podstawie art. 19 rozporządzenia o EBA, a następnie trzeba by sprawę oddać pod rozstrzygnięcie TSUE, kierując się zasadą szybkości, istotnej dla właściwego określenia buforów kapitałowych i spraw związanych z ryzykiem makroostrożnościowym. Ponadto to EBA jest również informowany m.in. o występujących w danym państwie członkowskim globalnych instytucjach o znaczeniu systemowym oraz innych instytucjach o znaczeniu systemowym, a także kategoriach przyporządkowania poszczególnych globalnych instytucji

⁸⁰ Zob. na stronach NBP raport o przyjętych regulacjach krajowych w państwach UE w zakresie krajowych organów nadzoru makroostrożnościowego. Szeroko na ten temat zob. A. DOBRZAŃSKA, *Polityka makroostrożnościowa – zagadnienia instytucjonalne. Teoria i dotychczasowe doświadczenia w Unii Europejskiej*, Materiały i Studia NBP nr 307, Instytut Ekonomiczny Warszawa 2014, s. 60–65, https://www.nbp.pl/publikacje/materiały_i_studia/ms307.pdf, (25.6.2015).

o znaczeniu systemowym czy też o zamiarach nałożenia bufora innej instytucji o znaczeniu systemowym.

Oczywiście, należy podkreślić, że w pełnym stopniu polityka makroostrożnościowa będzie realizowana po upływie terminów transpozycji postanowień dyrektywy CRD IV o buforach kapitałowych i buforach ryzyka systemowego, jednak już teraz należy zauważać problemy pojawiające się w związku z po pierwsze, nie do końca spójną regulacją rozporządzenia o SSM; po drugie, wewnątrz krajowym zróżnicowaniem organów odpowiedzialnych za stabilność finansową w wymiarze makroostrożnościowym i związanymi z tym różnicami kultur nadzoru makroostrożnościowego. Podstawowym obowiązkiem z zakresu prowadzenia rzetelnej polityki makroostrożnościowej przez EBC jest również konieczność brania pod uwagę specyfiki sytuacji systemu finansowego, sytuacji gospodarczej i cyklu koniunkturalnego w poszczególnych państwach członkowskich lub ich częściach przy podejmowaniu działań makroostrożnościowych.

3.4. Niezależność Europejskiego Banku Centralnego w działaniach nadzorczych

Jak przybliżono już powyżej w odniesieniu do polityki pieniężnej EBC, niezależność EBC jest gwarancją prawidłowego realizowania uprawnień w sferze monetarnej. Powstaje zatem pytanie, czy sformułowania art. 130 TfUE, statuującego zasadę niezależności EBC powinno się odnosić do nadzorczej działalności EBC w EUB zarówno w odniesieniu do nadzoru mikroostrożnościowego, jak i makroostrożnościowego. Jak wskazuje się w literaturze, zasada niezależności EBC wyrażona w art. 130 TfUE musi być odnoszona również do działalności nadzorczej EBC, zarazem jednak pojawiają się słusznie artykułowane w piśmiennictwie problemy z rozgraniczeniem tej działalności od polityki pieniężnej, przy jednoczesnym wieloszczeblowym ułożeniu struktur powstającej UGiW,

jak i swoistym nadzorczym „wyźłobieniem” czy po prostu nowym, bo warunkowanym SSM, ułożeniem zasady niezależności EBC⁸¹.

Dla osiągnięcia stanu niezależności, ale również wzmocnienia niezależności EBC i KBC w ramach SSM w art. 19 rozporządzenia o SSM podkreślono jako jedną z zasad organizacyjnych w SSM właśnie zasadę niezależności działań nadzorczych EBC. Zabieg taki prawodawcy europejskiego uznać należy za potrzebny, mimo że w art. 130 TfUE sformułowano: że „W wykonywaniu uprawnień oraz zadań i obowiązków, które zostały im powierzone Traktatami i Statutem ESBC i EBC” EBC i KBC pozostają niezależni w swoich działaniach, a skoro w drodze rozporządzenia o SSM rozwinięto traktatową możliwość z art. 127 ust. 5 i 6 TfUE dotyczącą zadań dla EBC w dziedzinie nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i innymi instytucjami finansowymi, z wyjątkiem instytucji ubezpieczeniowych i przyczyniania się w ten sposób do należytego wykonywania polityk prowadzonych przez właściwe władze w odniesieniu do nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i do stabilności systemu finansowego, to uzasadnione jest podkreślenie zasady niezależności również w odniesieniu do spraw nadzoru mikroostrożnościowego i makroostrożnościowego pełnionych w SSM przez EBC przy pomocy krajowych nadzorców nad sektorem bankowym.

Zgodnie z art. 19 rozporządzenia o SSM, wykonując zadania powierzone mu na mocy rozporządzenia o SSM, EBC i właściwe organy krajowe, podejmujące aktywności w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego, działają niezależnie, co oznacza, że członkowie powołanej Rady ds. Nadzoru i komitetu sterującego mają obowiązek działać niezależnie i obiektywnie w interesie Unii jako całości. Od strony negatywnej formułowany jest zakaz zwracania się przez te podmioty o instrukcje do instytucji lub organów Unii, rządów państw członkowskich lub do innych podmiotów publicznych lub prywatnych. Podmiotom tym nie wolno

⁸¹ U. NEYER, T. VIETEN, *Die neue europäische Bankenaufsicht – eine kritische Würdigung*, „Credit und Capitalmarkets”, rocznik 47, zeszyt 2, s. 355 i 356.

również przyjmować takich instrukcji. Ponadto, niezależność ta powinna być respektowana przez instytucje, organy, urzędy i agencje Unii, a także rządy państw członkowskich i wszelkie inne organy.

W wymiarze zewnętrznym, instytucjonalnym, szczególnie istnienie zasady *double separation* wydaje się zmodyfikowane w wyniku powołania EUB z SSM, gdyż funkcjonujące do tej pory instytucjonalne rozdzielenie polityki pieniężnej od polityki nadzorczej, przejawiające się w dotychczasowej formule zostało przełamane i czyni uprawnioną dyskusję nad doktrynalnym odświeżeniem interpretacyjnym zarówno zasady *double separation*, jak i powiązanych z nią zasad: niezależności EBC w kształtowaniu i realizacji polityki pieniężnej oraz zasady niezależności EBC w działaniach nadzorczych w SSM. Niewątpliwie EBC jest obecnie instytucją pełniącą nadzór mikro- i makroostrożnościowy w EUB i niewątpliwie EBC jest wyłącznym podmiotem upoważnionym w UE do kształtowania i realizowania polityki pieniężnej wspólnie z ogniwami wykonawczymi, czyli KBC państw członkowskich UE. Fundamentalny dla rozstrzygnięcia tej kwestii art. 25 rozporządzenia o SSM reguluje rozdzielenie funkcji nadzorczych od funkcji pieniężnych, stanowiąc, że EBC wykonując zadania powierzone mu na mocy niniejszego rozporządzenia, dąży jedynie do celów określonych w niniejszym rozporządzeniu. Mimo jednak poczynionego formalnoprawnego rozdzielenia w ramach wewnętrznych struktur EBC, można argumentować o istnieniu czy ryzyku istnienia funkcjonalnego i instytucjonalnego powiązania, bowiem to w tej samej instytucji (EBC) prowadzona jest wspólnie polityka nadzorcza i polityka pieniężna w EUB. Dla celów realizowanych aktywności nadzorczych powołano jednak odrębne gremium jako kolejny organ wewnętrzny EBC, a mianowicie Radę ds. Nadzoru (art. 26 rozporządzenia o SSM). Pojawia się zatem wniosek, że analizowane modyfikacje dotyczą wyłącznie zewnętrznego aspektu zachowania tej zasady, a wewnętrznie – stworzenia nowych gwarancji dla przestrzegania zasady niezależności.

W wymiarze wewnętrznym istnienie formuły *double separation* wydaje się zasadniczo zachowane. Takie stwierdzenie może być konstruowane w oparciu o przywołane powyżej postanowienia rozporządzenia o SSM. W art. 19 rozporządzenia o SSM, regulującym dokładnie zasadę niezależności EBC na potrzeby nadzorcze, wskazuje się, że „wykonując zadania powierzone mu na mocy niniejszego rozporządzenia, EBC i właściwe organy krajowe działające w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego działają niezależnie”. Przy czym chodzi tu, zgodnie z powyższymi ustaleniami, o niezależność w wymiarze wewnętrznym. Prawodawca UE zalicza zasadę niezależności w działaniach nadzorczych do zasad organizacyjnych. Ponadto „(...) Członkowie Rady ds. Nadzoru i Komitetu Sterującego działają niezależnie i obiektywnie w interesie Unii jako całości, oraz nie zwracają się o instrukcje do instytucji lub organów Unii, rządu żadnego z państw członkowskich, lub do innego podmiotu publicznego lub prywatnego, ani nie przyjmują takich instrukcji. Niezależność ta musi być ponadto respektowana przez instytucje, organy, urzędy i agencje Unii, a także rządy państw członkowskich i wszelkie inne organy.

Wynika stąd, że być może prawodawca UE, obawiając się niemożności respektowania zasady *double separation* i transparentnego podziału między polityką pieniężną i nadzorczą EBC w EUB, postanowił – słusznie – wprowadzić do rozporządzenia o SSM podstawy prawne dla zachowania niezależności i obiektywizmu w działaniach nadzorczych EBC, choć pewne wątpliwości związane z jej wystarczalnością i gwarancjami niezależności na potrzeby rozdzielenia funkcji pieniężnych i nadzorczych pozostają. Instytucjonalnym gwarantem zachowania zasady niezależności w działaniach EBC stało się powołanie Rady ds. Nadzoru i Komitetu Sterującego. Zgodnie bowiem z art. 26 rozporządzenia o SSM, planowaniem i wykonywaniem zadań powierzonych EBC zajmuje się całkowicie organ wewnętrzny. Do Rady ds. Nadzoru wchodzi jego przewodniczący i wiceprzewodniczący oraz czterej przedstawiciele EBC, a także po jednym przedstawicielu właściwego organu krajowego z każdego uczestniczącego

państwa członkowskiego. Wszyscy też członkowie Rady ds. Nadzoru działają w interesie Unii jako całości. Ważnym postanowieniem, wspierającym niezależność Rady w aspekcie personalnym, aczkolwiek nie do końca precyzyjnym, jest art. 26 ust. 5 rozporządzenia o SSM, zgodnie z którym czterej przedstawiciele EBC mianowani przez Radę Prezesów nie wykonują obowiązków bezpośrednio związanych z polityką pieniężną EBC. Użyte sformułowanie o niewykonywaniu zadań „bezpośrednio związanych z polityką pieniężną” budzi jednak pewien niepokój, ponieważ *a contrario* można wywodzić, że w takim razie obowiązki wykonywane przez członków Rady, które byłyby związane jedynie pośrednio z polityką pieniężną, byłyby w świetle analizowanego postanowienia dopuszczalne, co z kolei czyniłoby zachowanie zasady niezależności w tym zakresie iluzorycznym i niesprawdzalnym.

Z kolei Komitet Sterujący Rady ds. Nadzoru nie ma uprawnień decyzyjnych. Na jego czele stoi przewodniczący lub – w przypadku jego wyjątkowej nieobecności – wiceprzewodniczący Rady ds. Nadzoru. Skład komitetu sterującego zapewnia sprawiedliwą równowagę i rotację między właściwymi organami krajowymi. Ponadto Komitet sterujący wykonuje zadania przygotowawcze w interesie Unii jako całości i działa w pełnej przejrzystości z Radą ds. Nadzoru. Zachowaniu zasady niezależności służą również postanowienia art. 27 rozporządzenia o SSM, zgodnie z którymi członkowie Rady ds. Nadzoru, personel EBC i personel oddelegowany przez uczestniczące państwa członkowskie, wykonujący obowiązki nadzorcze podlegają, również po zakończeniu pełnienia swoich obowiązków, wymogom dotyczącym zachowania tajemnicy służbowej, określonym w art. 37 Statutu ESBC i EBC oraz w stosownych aktach prawa unijnego. Podobne standardy EBC stosuje również dla osób indywidualnie świadczących usługi związane z wykonywaniem obowiązków nadzorczych, gdyż osoby indywidualne świadczące, w sposób bezpośredni lub pośredni, stały lub okazjonalny, wszelkie usługi związane z wykonywaniem obowiązków nadzorczych podlegają na mocy art. 27 ust. 1

akapit 2 rozporządzenia o SSM równoważnym wymogom dotyczącym zachowania tajemnicy służbowej.

Warto ponadto dodać, że gwarancje zachowania zasady niezależności w jej wewnętrznym aspekcie i rozdzielenia funkcji nadzorczych od polityki pieniężnej wyrażone zostały w decyzji Europejskiego Banku Centralnego z dnia 17 września 2014 r. w sprawie wdrożenia rozdziału funkcji polityki pieniężnej od funkcji nadzorczej Europejskiego Banku Centralnego⁸². Uwagę budzi forma prawna wprowadzanej szczegółowej delimitacji zasady niezależności, jest ona bowiem dokonywana na mocy decyzji EBC, co uznać można by za nie do końca trafne rozwiązanie, z uwagi na rangę regulowanych spraw. Oczywiście, ich zakotwiczenie odnaleźć można w przybliżonych powyżej przepisach rozporządzenia 1024/2013, a w samej decyzji doprecyzowuje się zagadnienia związane z zachowaniem tajemnicy służbowej oraz wymiany informacji pomiędzy obszarami związanymi z obiema funkcjami, jak i gwarancji zapewnienia przez EBC pełnego odróżnienia działalności Rady Prezesów dotyczącej funkcji polityki pieniężnej od działalności dotyczącej funkcji nadzorczych. Takie odróżnienie, jak określono w decyzji, ma zapewnić regulacja, w ramach której następuje – jak stanowi prawodawca UE w art. 1 ust. 3 tej decyzji – „wyraźne rozdzielenie stosownych posiedzeń i porządków obrad”. Rozdział organizacyjny zapewnia się ponadto przez utrzymywanie przez EBC autonomicznych procedur decyzyjnych dla funkcji nadzorczej i funkcji polityki pieniężnej, a ponadto w organizacyjnym oddzieleniu personelu EBC biorącego udział w wykonywaniu zadań nadzorczych od personelu biorącego udział w wykonywaniu innych zadań powierzonych EBC. Dopiero praktyka pokaże, w jakim stopniu i zakresie analizowane postanowienia stanowią efektywne granice niezależności dla EBC, gwarantujący rozdział między polityką nadzorczą a pieniężną. Rozbudowanie przepisów rozporządzenia 1024/2013 w zakresie zasady niezależności i ich konkretyzacja w analizowanej decyzji nakazują wysunąć przypuszczenie,

⁸² Dz. Urz. UE L 300 z dnia 18 października 2014 r., s. 57.

że przepisy te stanowią pewien dopuszczalny acz skromny normatywny ekwiwalent zagwarantowania zasady niezależności w działaniach EBC.

3.5. Uwagi końcowe

Ogólną uwagą, jaka nasuwa się po analizach poczynionych w niniejszym rozdziale, jest stwierdzenie, że w EUB nastąpiło „uwspólnienie” nadzoru, co przypomina stwierdzenie dokonane wcześniej w niemieckiej nauce prawa bankowego w odniesieniu do waluty i polityki pieniężnej strefy *euro* – wtedy jeszcze jej „uwspólnotowienia” (tzw. *Vergemeinschaftung der Währung und der Wirtschafts- und Währungspolitik*⁸³).

Ze swoistego, wspomnianego już w niniejszej pracy podobieństwa regulacyjnego konstrukcji ESBC i ESNF i EUB można rekonstruować twierdzenia, które są relewantne również dla SSM w EUB. Tytułem przykładu w niemieckiej literaturze prawa bankowego podawano, że wskutek przystąpienia Niemiec do III etapu UGiW nastąpiło „przesunięcie” („*Verschiebung*”) kompetencji Deutsche Bundesbank (tak jak i innych KBC państw strefy *euro*) w zakresie polityki pieniężnej w aspekcie materialno-funkcyjnym na rzecz EBC⁸⁴. Ponadto, argumentowano, że większość nowych zadań Deutsche Bundesbank koncentrowała się i koncentruje nadal wokół współdziałania („*Mitwirkung*”) przy wdrażaniu polityki pieniężnej ESBC⁸⁵. Podobne ustalenia można odnosić dziś również do SSM, wskutek bowiem utworzenia EUB z jej jednolitym filarem nadzorczym nastąpiło przesunięcie kompetencyjne ze szczebla krajowego (krajowych nadzorców

⁸³ O zjawisku „*Vergemeinschaftung*” w odniesieniu do polityki pieniężnej zob. M. SELMAYR, *Das Recht der Wirtschafts- und Währungsunion, erster Band: Die Vergemeinschaftung der Währung*, wyd. 1, Baden-Baden 2002, s. 81 i n.

⁸⁴ H. MIELK, *Die Rechtsgrundlagen des Bankrechts sowie die Grundzüge des Bankensystems in der Bundesrepublik Deutschland*, [w:] CH. HUBER (red.), *Bankrecht, Bankensystem – Bankenaufsicht. Recht der Bankgeschäfte*, wyd. 1, Baden-Baden 2001, s. 43.

⁸⁵ *Ibidem*, s. 41.

mikroostrożnościowych i w awaryjnych sytuacjach makroostrożnościowych) na rzecz EBC jako organu pełniącego funkcje mikroostrożnościowe i makroostrożnościowe. Przesunięcie akcentów normatywnych regulacji nadzorczych dotyczy również aspektów materialnych, bowiem coraz więcej materii, począwszy od powołania ESNF, aż do wprowadzenia SSM w EUB w związku z rekonstruowanym zakresem przedmiotowym nadzoru z rozporządzenia SSM i rozporządzenia CRR oraz dyrektywy CRD IV, podlega regulacji wyłącznie lub w znacznym stopniu na szczeblu UE, powodując w ten sposób zacieśnienie i unifikację oraz spójne stosowanie prawa nadzoru nad rynkiem finansowym UE, w tym przypadku w sektorze bankowym UE w strefie *euro*, ale już niedługo w związku z zaawansowanymi planami powołania Europejskiej Unii Kapitałowej również w odniesieniu do sektora kapitałowego UE w strefie *euro*.

Dla prowadzenia i realizacji efektywnej polityki nadzorczej, tak w ramach nadzoru mikroostrożnościowego, jak i w ramach nadzoru makroostrożnościowego, niezbędna jest dbałość o szybki przepływ informacji istotnej mikroostrożnościowo i makroostrożnościowo. Raportowanie mikroostrożnościowe i makroostrożnościowe przebiega przede wszystkim na linii instytucja kredytowa a krajowy organ nadzoru bankowego czy również krajowy organ nadzoru makroostrożnościowego, jednak w wielopłaszczyznowym systemie nadzoru nad rynkiem finansowym (tu bankowym w ramach EUB) informacja ta przekazywana jest do EBC jako głównej instytucji w SSM pełniącej funkcje nadzorcze. Tak w zakresie nadzoru mikroostrożnościowego, jak i makroostrożnościowego powodzenie nadzorczej misji EBC uzależnione jest przede wszystkim od właściwego i szybkiego przepływu informacji z poziomu krajowego na poziom unijny, a także od wymiany i analizy informacji między EBC, ERRS i EBA, a następnie stosownej reakcji nadzorczej z użyciem właściwych instrumentów nadzorczych, prewencyjnego, zarządczego i ściśle nadzorczego charakteru. Informacja i jej szybki przepływ urasta obecnie do rangi funkcjonalnego instrumentu prenadzorczego, brak bowiem

danych i informacji będzie opóźniać czy wręcz uniemożliwiać prawidłowe sprawowanie kontroli czy nadzoru przez EBC. Powodzenie misji nadzoru makroostrożnościowego jest również uzależnione od właściwego obiegu informacji makroostrożnościowej, płynącej ze szczebla krajowych organów nadzoru makroostrożnościowego na szczebel unijny do EBC i ERRS. Tłumacząc zwrot „stabilność finansowa” jako cel realizowany przez EBC, należy również zwrócić uwagę na fakt, że w swej dotychczasowej działalności w SSM EBC podjął również wyzwanie ujednoczenia różnych kultur nadzorczych w państwach SSM, tak w sensie prawnym, jak i praktycznym, choćby związanym z ujednoczeniem językowym, gdyż wiele danych nadzorczych jest dostępnych wyłącznie w językach narodowych państw SSM⁸⁶.

Warto podkreślić, że zgodnie z art. 6 ust. 2 rozporządzenia o SSM, zarówno EBC, jak i właściwe organy krajowe podlegają obowiązkowi współpracy w dobrej wierze i obowiązkowi wymiany informacji. Trzeba podkreślić, że EBC ma uprawnienia do bezpośredniego otrzymywania informacji. Ponadto, bez uszczerbku dla uprawnienia EBC w zakresie bezpośredniego otrzymywania informacji, zgłaszanych regularnie przez instytucje kredytowe, lub w zakresie posiadania bezpośredniego dostępu do takich informacji, właściwe organy krajowe w szczególności przekazują EBC wszystkie informacje niezbędne do celów wykonywania zadań powierzonych EBC na mocy rozporządzenia o SSM. Funkcjonalnym zabezpieczeniem wykonywania obowiązków związanych z zapewnieniem prawidłowego funkcjonowania SSM są również postanowienia art. 6 ust. 8 rozporządzenia o SSM, zgodnie z którymi każdorazowo, gdy EBC korzysta z pomocy właściwych organów krajowych lub wyznaczonych organów krajowych do celów wykonywania zadań powierzonych EBC na mocy rozporządzenia o SSM, EBC i właściwe organy krajowe przestrzegają przepisów określonych w stosownych aktach unijnych do-

⁸⁶ *ECB Banking supervision and beyond, Report of a CEPS task force*, J.M. ROLDAN, K. LANNON, Center for European Policy Studies, Bruksela, grudzień 2014, s. 9, 16 i n.

tyczących przydziału obowiązków oraz współpracy między właściwymi organami z poszczególnych państw członkowskich.

Zagrożenie dla polityki nadzorczej EBC może stanowić wielość ośrodków analityczno-decyzyjnych, istotnych dla makroostrożnościowej i stabilnościowej polityki EBC, a także wielość kultur konwergencji nadzorczej, w tym zwłaszcza w zakresie nowotworzonych czy już utworzonych ram prawnych dla krajowych polityk makroostrożnościowych i różnorodności stosowanych tamże instrumentów makroostrożnościowego oddziaływania. Nie wynika stąd oczywiście woła ujednolicenia na szczeblu krajowym ram instytucjonalno-prawnych dla nadzoru makroostrożnościowego w analogiczny sposób w skali całej UE, gdyż pozostawienie elastyczności regulacyjnej w tym zakresie może wspomóc lepsze zachowanie słuszenie uzasadnionego, wspomagającego stabilność finansową lokalnego (krajowego) interesu nadzorczego. Rozrost obowiązków sprawozdawczych, informacyjnych, raportów na rynku finansowym UE, w tym na rynku bankowym, jest niezwykle uciążliwy, ale jest niezbędny dla gromadzenia, analizowania i wykorzystywania danych istotnych w procesie kontroli i nadzoru na szczeblu UE oraz zarządzania tymi danymi. Zarządzanie informacją mikroostrożnościową i makroostrożnościową w SSM odbywa się w sposób ściśle zorganizowany, według bowiem art. 6 ust. 6 rozporządzenia o SSM, właściwe organy krajowe i wyznaczone organy krajowe zachowują uprawnienia, zgodnie z prawem krajowym, do uzyskiwania informacji od instytucji kredytowych, spółek holdingowych, spółek holdingowych o działalności mieszanej i jednostek objętych skonsolidowaną sytuacją finansową danej instytucji kredytowej, a także do wykonywania kontroli na miejscu w tych instytucjach kredytowych, spółkach holdingowych, spółkach holdingowych o działalności mieszanej i jednostkach. Krajowi nadzorcy składają jednak regularnie sprawozdania z realizacji zadań nadzorczych, a współpraca informacyjna odbywa się zgodnie z wyznaczonymi w rozporządzeniu o SSM ramami prawnymi.

Kanały dystrybucji informacji mikroostrożnościowej i makroostrożnościowej nie zostały w rozporządzeniu o SSM zarezerwowane wyłącznie dla organów i instytucji kredytowych państw uczestniczących, w rozporządzeniu przewiduje się bowiem także możliwość nawiązania bliskiej współpracy, w tym również informacyjnej, z właściwymi organami państw nieuczestniczących. W ewentualnej decyzji o nawiązaniu bliskiej współpracy, zgodnie z art. 7 rozporządzenia o SSM, dane państwo członkowskie zobowiązuje się po pierwsze, do zagwarantowania, że jego właściwy lub wyznaczony organ krajowy będą stosować się do wszelkich wytycznych lub wniosków EBC, oraz po drugie, do przekazywania wszelkich informacji na temat instytucji kredytowych, mających siedzibę w danym państwie członkowskim, które mogą być wymagane przez EBC w celu przeprowadzenia wszechstronnej oceny tych instytucji kredytowych. Ponadto, nawiązanie bliskiej współpracy powoduje, że EBC może zalecać danemu państwu członkowskiemu przyjęcie środków dotyczących zadań nadzorczych w odniesieniu do instytucji kredytowej, finansowej spółki holdingowej lub finansowej spółki holdingowej o działalności mieszanej. Wówczas EBC wydaje organowi krajowego nadzoru instrukcje, określając stosowny termin reakcji na zaobserwowane nieprawidłowości. Krajowy organ nadzorczy ma obowiązek zastosowania się do tej instrukcji EBC z uwagi na zobowiązanie się państwa do nawiązania bliskiej współpracy. Obowiązkiem państwa nawiązującego bliską współpracę jest bowiem przyjęcie stosownego ustawodawstwa krajowego celem zapewnienia obowiązku przyjmowania przez właściwy organ krajowy tego państwa wszelkich środków wymaganych przez EBC w odniesieniu do instytucji kredytowych.

Dyspozycja ta, przewidziana w art. 7 ust. 2 lit. c) rozporządzenia o SSM stanowi niewątpliwie o możliwości uzasadnionego poszerzenia granic regulacji nadzorczej SSM i stosowania instrukcji EBC względem organów nadzoru państw członkowskich współpracujących. Uzasadnionego, gdyż z jednej strony podyktowanego wolą podmiotów nawiązujących bliską współpracę, a po drugie, uzasadnionego również stworzeniem większej

szansy na zapewnienie nadzorczej stabilności i spójności finansowej. Elastyczne postanowienia art. 7 rozporządzenia o SSM należy uznać za szczególnie cenne w całej regulacji SSM, gdyż pozwalające na korzystanie z dobrodziejstw uprawnień nadzorczych EBC i jego wszechstronnej wiedzy o kondycji nadzorczej instytucji kredytowych w UE, tak w aspekcie mikroostrożnościowym, jak i w aspekcie makroostrożnościowym. W art. 7 ust. 1 rozporządzenia o SSM podkreślono bowiem, że EBC w ramach ustanowienia bliskiej współpracy wykonuje zadania z art. 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia o SSM (nadzór mikroostrożnościowy), a także z art. 5 tego rozporządzenia, w którym przewidziano nadzór makroostrożnościowy. Poza tym, możliwość uelastyczniania granic regulacji nadzorczej SSM jest szczególnym dobrodziejstwem dla państw nieuczestniczących, które przez konstrukcję rynku goszczącego i tak pozostają pod wpływem aktywności nadzorczych EBC w Eurosystemie.

Zapewnienie efektywności nadzorczej w ramach nawiązanej bliskiej współpracy osiągnąć jest poprzez zbudowanie mechanizmów „wymuszających” pozytywną współpracę. Do instrumentów tych zaliczyć należy zwłaszcza możliwość zastosowania przez EBC ostrzeżeń, w których wskazuje się, że jeżeli nie zostaną podjęte zdecydowane działania naprawcze przez organy nadzoru krajowego, to wówczas bliska współpraca zostanie zawieszona lub zakończona. Ponadto, trzeba również przybliżyć, że ewentualna decyzja o zakończeniu współpracy powinna być bardzo dobrze wyważona i podejmowana z uwzględnieniem ochrony interesów nadzorczych UE, jak i integralności rynku finansowego UE. W tym kontekście trzeba podkreślić, że państwo członkowskie, które zakończyło bliską współpracę z EBC, nie może ponownie nawiązać bliskiej współpracy przed upływem trzech lat od daty opublikowania w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej decyzji EBC o zakończeniu bliskiej współpracy, o czym stanowi art. 7 ust. 9 rozporządzenia o SSM.

Interakcje, jakie zachodzą między polityką nadzorczą a polityką monetarną są znaczące, skoro bowiem *gros* regulacji podejmowanych na szczeblu

UE w SSM ma charakter nadzorczy, to ich prawidłowym wdrożeniem i kontrolowaniem ich stosowania muszą zajmować się nadzorcy, zarówno na szczeblu krajowym, jak i na szczeblu UE. W obecnej architekturze finansowej UE w ramach EUB można uznać za obowiązujące stwierdzenie, że w odniesieniu do instytucjonalnego zarządzania strefa euro jest unią monetarną i zarazem unią regulacyjną⁸⁷. W UE to EBC jako nadzorca mikroostrożnościowy i koordynacyjno-pomocniczy nadzorca makroostrożnościowy dba o powiązania między prawodawcą a instytucjami kredytowymi, podlegającymi nadzorowi. Sam również w dopełnieniu swoich funkcji nadzorczych dysponuje uprawnieniami regulacyjnymi. Wydaje się, że można argumentować, że Unia Monetarna po zmianach wprowadzonych EUB może powoli być uznawana za unię regulacyjną w odniesieniu do sektora bankowego państw uczestniczących. Z jednej bowiem strony, sektor ten regulowany jest rozporządzeniem CRR i dyrektywą CRD IV, która oczywiście jest wdrożona w państwach członkowskich za pomocą aktów prawa krajowego, jednak z uwagi na wydawane BTS-y regulatorzy i nadzorcy krajowi nie dysponują tak jak dawniej tak znacznymi możliwościami decyzyjnymi, w tym również z uwagi na rozwinięcie administracyjnych kompetencji EBC, związanych z możliwością nakładania finansowych sankcji administracyjnych, jak i z uwagi na ograniczenie na mocy BTS-ów opcyjności i swobody decyzyjnej krajowych organów nadzoru nad sektorem bankowym. Po drugie natomiast, zwrócić trzeba uwagę na najnowsze uprawnienia regulacyjne EBC, związane z możliwością wydawania rozporządzeń czy ogólnych instrukcji w sprawach związanych z realizowaniem kompetencji EBC w ramach rozporządzenia o SSM.

Nie można również bezdyskusyjnie przyjąć poglądu o normatywnie pożądanym kształcie przepisów wspomagających zachowanie zasady niezależności w działalności nadzorczej EBC, a tym samym i zasady

⁸⁷ Por. G. SCHERF, *Financial Stability Policy in the Euro Zone* (electronic resource): *The Political Economy of National Banking Regulation in an Integrating Monetary Union*, Wiesbaden, Springer 2014, s. 209 i n., który dostrzegł te zależności, analizując politykę stabilnościową w Unii Monetarnej głównie w latach 2000–2008.

double separation, gdyż uwaga taka nie do końca oddawałaby literalne brzmienie przepisów o rozdzieleniu funkcji pieniężnej od funkcji nadzorczej EBC. O zachowaniu zasady *double separation* można, choć nie bez zastrzeżeń, argumentować w aspekcie wewnętrznym, co wiązać można z utworzeniem Rady ds. Nadzoru. Z racji jednak m.in. możliwości pośredniego łączenia funkcji monetarnych i nadzorczych przez czterech przedstawicieli EBC wchodzących w skład Rady ds. Nadzoru, co wynika *a contrario* z art. 26 ust. 5 rozporządzenia o SSM, jednego z postanowień stanowiących gwarancję rozdzielenia polityki pieniężnej od nadzoru, działanie tej zasady już na etapie jej kształtu normatywnego i konstrukcyjnego doznaje ograniczeń, co może osłabiać przestrzeganie zasady *double separation* i zasad niezależności działań EBC w zakresie polityki pieniężnej i w zakresie działań nadzorczych w SSM. Choć gwoili porządku i funkcjonalnego podejścia należy również dodać, że pojawiają się poglądy, iż rozdzielenie funkcji monetarnych od funkcji nadzorczych w istocie rzeczy nie ma tak fundamentalnego znaczenia dla uprawnień realizowanych przez EBC, tak w sferze polityki pieniężnej, jak i w sferze nadzoru, a bardziej konstruktywne jest prowadzenie dyskusji w kierunku koordynacji tych dwóch polityk⁸⁸. W gruncie rzeczy najbardziej istotne jest, aby zapewnić efektywność nadzoru nad instytucjami kredytowymi w Eurosystemie i optymalizować stabilność i spójność finansową przy jednoczesnym kształtowaniu polityki pieniężnej uwzględniającej posilkowo cele gospodarcze w UE. To stabilnościowe zorientowanie polityki pieniężnej w Eurosystemie i mikroostrożnościowe oraz makroostrożnościowe podejście do polityki nadzorczej w Eurosystemie stanowią niewątpliwie o nowej jakości regulacyjnej w prawie UE z punktu widzenia zmiany architektury finansowej w UE, ale istotnej również dla procesu tworzenia i stosowania oraz wykładni prawa na rynku finansowym UE.

⁸⁸ O koordynacji nadzoru i polityki monetarnej zob. T. BECK, D. GROS, *Monetary Policy and Banking Supervision: Coordination Instead of Separation*, „CESifo Forum” 2012, nr 4, s. 37 i 38.

IV. Uprawnienia Europejskiego Banku Centralnego w zakresie polityki stabilnościowej sensu stricto

4.1. Uwagi wstępne

Głównie sytuacja w Grecji pokazała, jak znaczącą rolę w ostatnim czasie odgrywa EBC w ramach różnych mechanizmów stabilizujących finanse państw członkowskich UE, borykających się w ostatnich latach z wieloma problemami fiskalnymi i płynnościowymi.

W literaturze wskazuje się przede wszystkim na fakt, że problemy występujące w Grecji i w państwach tzw. PIGS nie były do końca objęte regulacjami pierwotnego prawa UE, a postanowienia art. 123 i art. 125 TfUE interpretowane były w tak zróżnicowany sposób, iż nie przyczyniało się to do szybkiego wyselekcjonowania instrumentów prawnych, za pomocą których państwom tym mogłaby być świadczona pomoc. Przede wszystkim podkreślano, że pomocowe finansowe regulacje traktatowe w lepszej sytuacji stawiają te państwa, które jeszcze nie znajdują się w strefie wspólnej waluty *euro* w przeciwieństwie do uboższych możliwości zaradczych w traktacie dla państw znajdujących się w systemie wspólnej waluty *euro*.⁸⁹ Warto w tym kontekście przypomnieć, że bezpośrednio podstawą, na której świadczona była pomoc Grecji, stał się art. 122 ust. 2 TfUE, który uprawnia Unię do udzielania jednostkowej pomocy finansowej państwom członkowskim napotykaającym trudności lub zagrożonym poważnymi trudnościami z powodu klęsk żywiołowych lub nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza ich kontrolą.

Dlatego właśnie w pierwszym okresie pomoc finansowa, która była świadczona Grecji, miała charakter pomocy bilateralnej między

⁸⁹ Zob. szerzej M. FEDOROWICZ, *Nadzór...*, s. 382 i n.

państwami członkowskimi. Wyczerpanie tej formuły i luki tetyczne prawa pierwotnego UE spowodowały w 2010 r. wprowadzenie trójelementowego europejskiego mechanizmu finansującego, na który składały się: po pierwsze, upoważnienie KE do zaciągania pożyczek i dalszego udzielania tych pożyczek potrzebującym państwom członkowskim UE zarówno ze strefy *euro*, jak i spoza tej strefy (rozporządzenie UE nr 497/2010 z 11.5.2010, dla którego traktatową podstawą stał się art. 122 ust. 2 TfUE –sic!–, co z uwagi na nieadekwatność podstawy traktatowej było przedmiotem ożywionej i słusznej krytyki przedstawicieli *opinio iuris doctorum*⁹⁰); po drugie, stworzenie EFSF i EFSM oraz po trzecie, obietnica kredytu Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW)⁹¹.

Trzeba również postawić w niniejszym rozdziale pytanie o zakres aktywności, które wchodzi w skład polityki stabilnościowej banku centralnego *sensu stricto*, i czy zakres ten w wyniku kryzysu finansowego nie został poszerzony przez nowe aktywności dodane i przyporządkowane bankowości centralnej jako reakcja na trudności występujące na rynku finansowym UE i w całym systemie finansowym UE⁹². Dla zrealizowania tego zamierzenia przedmiotem zainteresowania i analiz prowadzonych w tym miejscu staną się dlatego

⁹⁰ Zob. zwłaszcza CH. HERRMANN, *Griechische Tragödie – der währungsverfassungsrechtliche Rahmen für die Rettung den Austritt oder den Ausschluss von überschuldeten Staaten aus der Eurozone*, „Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht” 2010, nr 11, s. 414 i n.; także CH. HERRMANN, *Die Bewältigung der Euro-Staatsschulden-Krise an den Grenzen des deutschen und europäischen Währungsverfassungsrechts*, „Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht” 2012, nr 21, *passim*; U. Häde, Przedmowa „Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht” 2009, s. 399. Z kolei na możliwość obrony podstawy traktatowej z art. 122 ust. 2 TfUE w austriackiej literaturze zob. P. Hilpold, *Eine neue europäische Finanzarchitektur – Der Umbau der Wirtschafts- und Währungsunion als Reaktion auf die Finanzkrise*, [w:] P. Hilpold, W. Steinmair (red.), *Neue europäische Finanzarchitektur. Die Reform der WWU*, Springer Verlag, Berlin–Heidelberg 2014, s. 34.

⁹¹ *Ibidem*, s. 33–37.

⁹² Wcześniej o zakresie aktywności stabilnościowych globalnej bankowości centralnej pisała m.in. J. HEALEY, *Financial stability and the central bank*, [w:] R.A. BREALEY, A. CLARK, CH. GOODHART, J. HEALEY, G. HOGGARTH, D.T. LLEWELLYN, CH. SHU, P. SINCLAIR, F. SOUSSA (red.), *Financial stability and central bank – a global perspective*, Routledge–London 2001, s. 24 i n.

również zagadnienia EMS, wybrane zagadnienia regulacji „Sześciopak”, Paktu Fiskalnego i ELA, a także opiniodawcza głównie działalność EBC podejmowana w ramach SRM jako normatywne ilustracje nowych obszarów zaangażowania EBC w szeroko pojętą dbałość o stabilność finansową sektora bankowego, zarządzanie strefą *euro* i wspieranie ogólnych polityk gospodarczych w UE, w tym w szczególności w strefie *euro*. Do analiz prowadzonych w niniejszym dziale wybrano najnowsze akty prawne, których powstawaniu towarzyszyła dyskusja, jak i wybrano podstawy traktatowe, które stały się przedmiotem szczególnie ożywionej interpretacji. Dobór ten podyktowany jest również czekającymi w UE zmianami w zakresie dokończenia budowy faktycznej UGiW, której członem obok EUB będzie również unia gospodarcza i fiskalna. Jest to tym bardziej istotne, że – jak wiadomo po lekturze ostatnich dokumentów przygotowanych przez UE – dokończenie budowy UGiW będzie uwzględniało właśnie wzmocnienie unii fiskalnej i gospodarczej, której podstawy prawne, a także dalsze tendencje rozwojowe dają się już odczytywać i przewidywać zwłaszcza z wyszczególnionych powyżej: EMS, Paktu Fiskalnego i głównie postanowień art. 123 oraz art. 125 TfUE.

Słów komentarza wymaga uwzględnienie w rozważaniach niniejszego działu analizy aktywności EBC, zwłaszcza w nowych obszarach związanych z II filarem EUB, czyli restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Analiza możliwych działań EBC w SRM mogłaby zostać również przyporządkowana do *sensu largo* działalności nadzorczej EBC w Eurosystemie. Istotny wydaje się cel, któremu służy powołanie regulacji SRM, a jest nim przeciwdziałanie powstawaniu problemów z niewypłacalnością i upadłością instytucji kredytowych w Eurosystemie oraz pomoc restrukturyzacyjna. I jakkolwiek zagadnienia te są blisko powiązane z nadzorem, to jednak cel SRM – osiągnięcie stabilności finansowej w segmencie bankowym rynku finansowego UE poprzez niedopuszczanie do upadłości banków – jest bardziej stabilnościowy i jako taki wyeksponowany został przez prawodawcę UE w dyrektywie i rozporządzeniu SRM. Tym samym interesujące jest z naukowego i praktycznego punktu widzenia, jaka rola została przypisana EBC w SRM.

4.2. *Europejski Mechanizm Stabilizacyjny i Pakt Fiskalny a stabilnościowe uprawnienia Europejskiego Banku Centralnego*

Jedną z pierwszych, pokryzysowych zmian legislacyjnych w UE stało się wdrożenie regulacji „Sześciopak”⁹³ jako wzmocnienia koordynacji gospodarczego i budżetowego zarządzania w Unii Europejskiej i związanej z tym zarządzaniem zmiany polityki makroekonomicznej UE oraz tworzenia fiskalnej Unii Stabilnościowej⁹⁴. W piśmiennictwie przybliżano, że strefa *euro* jest nietypowa jako unia ekonomiczna, polityka monetarna jest bowiem realizowana na szczeblu centralnym, unijnym,

⁹³ Akty prawne składające się na tzw. Sześciopak, czyli Ramy Prawne Gospodarczego Zarządzania w UE zostały opublikowane dnia 23 listopada 2011 r. Należą do nich: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie *euro* (Dz. Urz. UE L 306 z 23.11.2011 r., s. 1 (zwane dalej rozporządzeniem o sankcjach); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie *euro* (Dz. Urz. UE L 306 z 23.11.2011 r., s. 8; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz. Urz. UE L 306 z 23.11.2011 r., s. 12; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (Dz. Urz. UE L 306 z 23.11.2011, s. 25; rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz. Urz. UE L 306 z 23.11.2011, s. 33; dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz. Urz. UE L 306 z 23.11.2011, s. 41).

⁹⁴ W odniesieniu do rozważanej problematyki w niemieckiej literaturze przedmiotu wykształciło się pojęcie fiskalno-politycznej Unii Stabilnościowej (*fiskalpolitische Stabilitätunion*), stanowiącej rozbudowaną, przyszłą UGiW, zob. szerzej s. PILZ, *Ein fiskalpolitischer Pakt als Brücke in die Stabilitätunion*, „Wirtschaftsdienst” 2012, nr 7, s. 457.

a polityka fiskalna i gospodarcza na szczeblu państw członkowskich⁹⁵. Elementem spajającym wprowadzane rozwiązania stała się wola wzmocnienia zarządzania gospodarczego w UE oraz stworzenie silnych ram nadzoru makroekonomicznego na poziomie UE nad krajowymi politykami budżetowymi i gospodarczymi⁹⁶. Jak przybliżono w literaturze, bez fiskalnego mechanizmu stabilizującego, ograniczającego rozmiar występujących w poszczególnych państwach cyklicznych fluktuacji, strefa wspólnej waluty *euro* jest narażona na makroekonomiczną niestabilność⁹⁷.

Jak wiadomo, to państwa członkowskie UE prowadzą swoje polityki gospodarcze w UE, uznają je za przedmiot wspólnego zainteresowania i koordynują je w ramach Rady (art. 120 i 121 TfUE). W razie naruszenia kryteriów fiskalnych przez państwa członkowskie uruchamiana jest procedura regulowana w art. 126 TfUE, w ramach której przewidziano szereg istotnych kompetencji dla Rady i KE, tylko w ust. 14 odnosząc się do konsultacyjnych jedynie kompetencji EBC w procesie normodawczym. Europejski Bank Centralny wspiera jedynie ogólne polityki gospodarcze w UE, bacząc przy tym, aby po pierwsze nie ucierpiała na tym realizacja celu stabilności cenowej, a po drugie, aby osiągnąć cele UE ustanowione w art. 3 TUE. Do najistotniejszych w tej materii postanowień traktatowych należą zakazy sformułowane w art. 123 i 125 TfUE.

Z kolei z punktu widzenia uprawnień EBC uregulowanych w rozporządzeniach tzw. Sześciopak na uwagę zasługują w szczególności postanowienia dwóch aktów prawnych. W rozporządzeniu nr 1176/2011

⁹⁵ Zob. na temat pięcioelementowego pojęcia „unia fiskalna” C. FUEST, A. PEICHL, *European Fiscal Union: What is it? Does it work? And are there really 'no alternatives'*, „CESifo Forum” 2012, nr 1, s. 3.

⁹⁶ Por. R. COLLIAT, *A Critical Genealogy of European Macroeconomic Governance*, „European Law Journal” 2012, t. 18, nr 1, s. 6–23.

⁹⁷ CH. SCHALCK, *Coordination on Fiscal Policies: A Necessary Step Toward a Fiscal Union*, „CESifo Forum” 2012, nr 1, s. 25. Zwraca się tu uwagę na fiskalizację polityki pieniężnej i przestrzega przed paradoksem tworzenia Unii Fiskalnej przez politykę pieniężną, zob. również w. SCHELCKLE, *European Fiscal Union: From Monetary Back Door to Parliamentary Main Entrance*, „CESifo Forum” 2012, nr 1, s. 29 i 33.

w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania oraz w rozporządzeniu nr 1177/2011 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu przewiduje się, że procedura monitorowania niekorzystnych zakłóceń równowagi makroekonomicznej i ich korygowania, obejmująca elementy zapobiegawcze i naprawcze, obejmuje m.in. misje wzmocnionego nadzoru prowadzone w państwach członkowskich przez Komisję – we współpracy właśnie z EBC w przypadku państw członkowskich, których walutą jest *euro*, lub państw uczestniczących (art. 9 rozporządzenia 1176/2011 i art. 10 a ust. 3 rozporządzenia 1177/2011). Analiza uprawnień EBC w aktach prawnych „Sześciopaku” pozwala na przyjęcie, że z punktu widzenia kompetencyjnego w zakresie pierwszych legislacyjnych modyfikacji pokryzysowych uprawnienia EBC nie były – słusznie – rozbudowane, co z pewnością było z jednej strony związane z rozbudowaniem w tych dziedzinach aktywności ERRS, w której przedstawiciele EBC są przecież obecni, a z drugiej, z brzmieniem art. 126 TfUE. Oczywiście z punktu widzenia funkcjonalnego i realizacji celów z art. 127 TfUE obszary regulowane w unormowaniach „Sześciopaku”, czyli polityka fiskalna, pozostają w polu makroostabilnościowego, systemowego zainteresowania EBC.

W 2012 r. powstał Europejski Mechanizm Stabilizacyjny (ang. *European Stability Mechanism*, EMS) jako trwały element systemu przywracania stabilności i finansowej koordynacji gospodarek państw członkowskich, borykających się z problemami finansowymi w Eurosystemie, a także narzędzie niezbędne do przeciwdziałania takim przypadkom zagrożeń dla stabilności finansowej strefy *euro* jako całości, które odnotowano w roku 2010. Mechanizm ten ma się przyczynić do utrzymania stabilności gospodarczej i finansowej w samej Unii. Ustanowienie EMS stało się możliwe dzięki zmianie art. 136 TfUE i dodaniu do tego artykułu ustępu upoważniającego państwa członkowskie strefy wspólnej waluty *euro* do stworzenia mechanizmu ochrony stabilności strefy *euro* na podstawie decyzji Rady Europejskiej nr 2011/199/UE z 25 marca 2011 r.

w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest *euro*, co zostało przyjęte w trybie art. 48 ust. 6 Traktatu o Unii Europejskiej (tzw. procedury kładki). Na mocy podjętej decyzji nie można zatem zwiększać kompetencji przyznanych Unii w Traktatach. Zmiana ta dokładnie polegała na dodaniu ustępu 3 w brzmieniu: „Państwa Członkowskie, których walutą jest *euro*, mogą ustanowić mechanizm stabilności uruchamiany, jeżeli będzie to niezbędne do ochrony stabilności strefy *euro* jako całości. Udzielenie wszelkiej niezbędnej pomocy finansowej w ramach takiego mechanizmu będzie podlegało rygorystycznym warunkom”. Oznacza to, że dotychczasowe normatywne granice traktatowe okazały się w obliczu kryzysu finansowego niewystarczające dla stworzenia stałych i stabilnych struktur pomocowych dla korygowania gospodarek finansowych państw Eurosystemu. Kwestia zmiany art. 136 TfUE, wymuszonego kryzysem finansowym, stała się przedmiotem postępowania przed TSUE (*sprawa Pringle*)⁹⁸. Przedmiotem skargi powoda stał się m.in. zarzut, że Traktat EMS „(...) podejmuje zobowiązania sprzeczne z postanowieniami traktatów UE i FUE w dziedzinie polityki gospodarczej i pieniężnej i bezpośrednio narusza wyłączne kompetencje Unii w zakresie polityki pieniężnej” oraz że „(...) państwa członkowskie, których walutą jest *euro*, tworzą dla siebie samodzielną i stałą instytucję międzynarodową w celu obejścia zakazów i ograniczeń wprowadzonych w postanowieniach traktatu FUE dotyczących polityki gospodarczej i pieniężnej”. W swoim wyroku TSUE stwierdził po pierwsze, że cel EMS, polegający na zapewnieniu stabilności strefy *euro* jako całości jest wyraźnie różny od celu w postaci utrzymania stabilności cen, stanowią-

⁹⁸ Wyrok TSUE z dnia 27 listopada 2012 r., Wyrok Trybunału (pełny skład) z dnia 27 listopada 2012 r. Thomas Pringle przeciwko Gouvernement of Ireland, Ireland i The Attorney General, sprawa C-370/12. Szeroko na temat m.in. tego wyroku zob. G. BECK, *The Court of Justice, the Bundesverfassungsgericht and Legal Reasoning Turing the Euro Crisis: The Rule of Law as a Fair-Weather Phenomenon*, „European Public Law” 2014, t. 20, nr 3, s. 542 i n.; P. CRAIG, *Pringle: Legal Reasoning, Text, Purpose and Teleology*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2013, t. 20, nr 1, s. 3 i n.

cego główny cel polityki pieniężnej Unii i nawet jeżeli stabilność strefy *euro* może mieć wpływ na stabilność waluty używanej w tej strefie, to działań z zakresu polityki gospodarczej nie można utożsamiać z działaniami z zakresu polityki pieniężnej tylko z tej przyczyny, że może ona mieć pośredni wpływ na stabilność *euro*, a ponadto, celem EMS nie jest utrzymanie stabilności cen, lecz „zaspokojenie zapotrzebowania w zakresie finansowania jego członków, to jest państw członkowskich, których walutą jest *euro*, napotykających lub mogących napotkać poważne trudności finansowe, jeżeli jest to niezbędne do zachowania stabilności finansowej strefy *euro* w całości i jej państw członkowskich”. Trybunał zauważył również, że udzielanie pomocy finansowej państwom członkowskim nie należy w sposób oczywisty do zakresu polityki pieniężnej, a cały mechanizm stanowi element uzupełniający ramy prawne służące wzmocnieniu zarządzania gospodarczego w UE. Tym samym utworzenie EMS zostało w słusznej ocenie TSUE zakwalifikowane jako przynależne do zakresu polityki gospodarczej, nienaruszające postanowień art. 3 TfUE, zaliczającego politykę pieniężną do kompetencji wyłącznych UE. Warto w tym miejscu wspomnieć, że z orzeczenia TSUE w sprawie *Gauweiler* płynie podobny wniosek, jak w sprawie *Pringle*, że jeśli środek polityki gospodarczej wywiera lub może wywierać pośrednie skutki na politykę pieniężną, to wyłącznie z tego powodu nie staje się środkiem polityki pieniężnej i odwrotnie: środek polityki pieniężnej nie staje się środkiem polityki gospodarczej wyłącznie z tego powodu, że może wywierać skutki pośrednie na politykę gospodarczą Unii i państw członkowskich.

Zgodnie z założeniami regulacyjnymi EMS jest organizacją międzyrządową, a dokładniej, zgodnie z art. 1 Traktatu o EMS, międzynarodową instytucją finansową, podlegającą przepisom międzynarodowego prawa publicznego. Ważne, że w przeciwieństwie do wcześniejszych struktur pomocowych stały charakter EMS tworzy ważny element w zapewnieniu stabilności finansowej. Charakterystyczne jest również to, że stworzony mechanizm wzmacnia ochronę stabilności strefy *euro*

przy użyciu instrumentów prawa międzynarodowego, a zarazem stanowi swoiste uzupełnienie TfUE o postanowienia, służące ochronie gospodarek państw Eurosystemu i dające normatywne podstawy do zrównoważenia rygoryzmów zasady *no bail-out* i zakazów statuowanych w art. 123 TfUE. Warto również podkreślić umiejętne pozatraktatowe połączenie regulacji EMS z Paktem Fiskalnym⁹⁹ i zobowiązanie państw strefy *euro*, chcących korzystać z pomocy EMS do wprowadzenia, zagwarantowania i stosowania zasady zrównoważonego budżetu i ram fiskalnych wprowadzonych na mocy Paktu Fiskalnego. Jeśli doda się do tej siatki połączeń między polityką stabilnościową a fiskalną również zapowiedzi z Paktu Fiskalnego, dotyczące uczynienia postanowień Paktu w okresie pięciu lat od jego wejścia w życie częścią prawa pierwotnego, to zręby nowej stabilnościowej UGiW stają się bardziej transparentne. Ważne jest tym samym zapowiadane przez UE mocne zakotwiczenie ram prawnych regulacji fiskalnych w prawie pierwotnym, jako istotnego fragmentu unii fiskalnej w ramach nowej UGiW. W myśl art. 16 Paktu Fiskalnego przed upływem pięciu lat od wejścia w życie Paktu Fiskalnego na podstawie oceny doświadczeń z jego wdrażania podjęte zostaną niezbędne kroki, zgodnie z postanowieniami Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, mające na celu włączenie treści postanowień Paktu Fiskalnego do ram prawnych Unii Europejskiej. Kolejnym elementem normatywnym ewidentnego pozatraktatowego łączenia regulacji prawnych UE dotyczących rozwoju polityki gospodarczo-fiskalnej w strefie *euro* i w ten sposób ewolucyjnego poszerzania i zacieśniania jej granic normatywnych jest również uwaga poczyniona przez twórców Paktu Fiskalnego w preambule. Wskazano w niej bowiem, że przyznanie pomocy finansowej na podstawie programów w ramach Europejskiego Mechanizmu Stabilności uzależnione będzie od dnia

⁹⁹ Traktat z dnia 2 marca 2012 r. o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, zwany dalej Paktem Fiskalnym. Traktat wszedł w życie dnia 1 stycznia 2013 r., został podpisany przez 25 państw członkowskich, w tym wszystkie państwa strefy *euro*. Czechy i Wielka Brytania nie podpisały Paktu Fiskalnego.

1 marca 2013 r. od ratyfikacji Paktu Fiskalnego przez dane państwo członkowskie stronę Paktu Fiskalnego.

Odpowiedzialna polityka fiskalna państw Eurosystemu w odświeżonej po kryzysie szacie normatywnej i optymalnie ukierunkowana pomoc stabilnościowa stanowią dwa nowe elementy, wspierające efektywność i zarządzanie polityką gospodarczą w państwach członkowskich UE, a także wypełniają jako rozpatrywany wspólnie z punktu widzenia pełnionych funkcji, zbiór regulacji zakrywających swoistą lukę tetyczną obserwowaną w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, z jednej strony związaną z asymetrią regulacyjną polityki gospodarczej w UGiW, a z drugiej strony, łączoną z brakiem wspólnych postanowień traktatowych o pomocy dla gospodarek finansowych państw Eurosystemu i ich antykryzysowym zarządzaniu.

Traktat o utworzeniu EMS wszedł w życie we wrześniu 2012 r. i wymagał ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie strefy wspólnej waluty *euro*. Ratyfikacja tego traktatu wywołała interesującą dyskusję zwłaszcza w Niemczech, w których doktryna i niemiecki Trybunał Konstytucyjny (*Bundesverfassungsgericht*) zastanawiali się właśnie nad zagadnieniem granic stabilności finansowej między krajowym i unijnym porządkiem prawnym¹⁰⁰. Wytyczenie tej granicy nastąpiło w interesującym wyroku niemieckiego TK z dnia 12 września 2012 r. dotyczącym tak ratyfikacji Traktatu o EMS, jak i Paktu Fiskalnego, orzekającym o zgodności ustaw ratyfikacyjnych z niemiecką Ustawą Zasadniczą. Tym, co jednak charakterystyczne i interesujące w orzeczeniu niemieckiego TK, jest to, iż wyznaczył on warunki przystąpienia i uczestnictwa Niemiec w EMS. Do warunków tych zaliczono: po pierwsze, prawne gwarancje

¹⁰⁰ W. WEIß, *Das deutsche Bundesverfassungsgericht und der ESM: Verfassungsjustiz an den Grenzen der Justiziabilität*, [w:], P. HILPOLD, W. STEINMAIR (red.), *Neue europäische Finanzarchitektur. Die Reform der WWU*, Heidelber–Berlin 2014, s. 140; w sprawie wyroku niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego EMS, a także o dyskusyjnej roli EBC w zwalczaniu kryzysu finansowego CH. HERRMANN, *Die Bewältigung der Euro-Staatsschulden-Krise an den Grenzen des deutschen und europäischen Währungsverfassungsrechts...*, s. 805 i n.

dla niemieckich zobowiązań finansowych w ramach funduszu, które nie mogą przekroczyć uzgodnionej kwoty 190,24 mld *euro* bez zgody niemieckiego parlamentu; po drugie, wyartykułowano również konieczność zagwarantowania dla niemieckiego Bundestagu, jak Bundesratu przekazywania informacji o działaniach EMS, i to niezależnie od tego, czy członkowie EMS zobowiązali się do zachowania poufności. Niemiecki TK niewątpliwie wskazał zatem w swoim orzeczeniu na ograniczenia, w tym zwłaszcza natury finansowej i również informacyjnej, wyznaczające wewnętrzne ramy procesu aktywności w stabilizację rynku finansowego UE. Tym samym niemiecki TK zaangażował się w proces interpretacji granic regulacyjnych, w tym przypadku świadczenia pomocy finansowej i interpretacji traktatów, istotnych dla integracji rynku finansowego UE i dalszego rozwoju UGiW.

Zgodnie z art. 3 Traktatu o EMS celem EMS jest uruchamianie funduszy oraz udzielanie jego członkom napotykaającym lub mogącym napotkać poważne trudności finansowe, pod rygorystycznymi warunkami dostosowanymi do charakteru wybranego instrumentu pomocy finansowej, wsparcia na rzecz stabilności, jeżeli będzie to konieczne do zapewnienia stabilności finansowej strefy *euro* w całości i jej państw członkowskich. W tym celu jest on uprawniony do pozyskiwania środków finansowych poprzez emisję instrumentów finansowych oraz zawieranie umów i porozumień finansowych lub innych z członkami EMS, instytucjami finansowymi i innymi osobami trzecimi.

Wśród instrumentów EMS, służących uruchamianiu i udzielaniu pomocy finansowej, wymienić należy zwłaszcza po pierwsze, instrumenty prewencyjne, związane głównie ze wsparciem za pomocą udzielanego tym państwom kredytu (art. 14 Traktatu o EMS); po drugie, pożyczki (art. 15 i 16 Traktatu o EMS), które udzielane są państwom w zamian za obietnicę podjęcia dostosowań makroekonomicznych, mających na celu poprawę sytuacji gospodarczej w danych kraju, a więc stanowiących już słuszny instrument ingerencyjny w krajową politykę gospodarczą. Trzecią grupą

instrumentów antykryzysowego oddziaływania przez EMS na zagrożone polityki gospodarcze państw strefy *euro* jest możliwość stosowania dokapitalizowania instytucji finansowych, w tym w szczególności banków, oraz zakupu obligacji skarbowych na rynku pierwotnym i wtórnym (art. 17 i 18 Traktatu o EMS). Utworzony trwały mechanizm stabilizacyjny, którego fundamentalnym celem jest zasilanie zagrożonych gospodarek w płynność finansową i niedopuszczanie do efektu zarażenia, dysponuje znaczącymi środkami finansowymi, mając realne i finansowe szanse na udzielanie pożyczek państwom członkowskim. Zdolność udzielania pożyczek obejmuje 500 mld *euro*, przy 700 mld kapitału subskrybowanego, z czego 80 mld *euro* w formie kapitału opłaconego i 620 mld *euro* kapitału na żądanie.

Decyzja o uruchomieniu i o warunkach pomocy podejmowana jest w EMS przez Radę Zarządzającą ESM, na którą składają się ministrowie finansów państw członkowskich strefy *euro* z przewodniczącym Eurogrupy na czele. Ważne, że w posiedzeniach Rady Zarządzającej może uczestniczyć na prawach obserwatora prezes EBC, co daje mu wiedzę ważną do podejmowania pozostałych aktywności w EUB. Zadania Prezesa EBC w EMS nie wyczerpują się jednak wyłącznie w udziale w posiedzeniach Rady Zarządzającej EMS, kompetencje EBC przejawiają się bowiem również w procedurze ubiegania się o przyznanie pomocy z EMS. Zgodnie z art. 13 Traktatu o EMS, Przewodniczący Zarządu EMS, do którego wpłynął wniosek, przekazuje obligatoryjnie KE działającej właśnie we współpracy z EBC sporządzenie oceny zagrożenia dla stabilności finansowej całego Eurosystemu oraz oceny zrównoważenia długu publicznego państwa wnioskującego o pomoc, a także ocenę rzeczywistych i potencjalnych potrzeb członka EMS w zakresie finansowania. W pracach tych może również uczestniczyć MFW. Na podstawie dokonanej ewaluacji KE, EBC i MFW są upoważnieni do zawarcia porozumienia z państwem wnioskującym strefy *euro*, co oznacza, że EBC uczestniczy również w procesie uzgadniania z zainteresowanym członkiem EMS protokołu ustaleń, określającego szczegółowo warunki korzystania z programu

pomocy finansowej. Europejski Bank Centralny pełni również funkcje monitorująco-kontrolne, gdyż po zatwierdzeniu umowy finansowej KE i EBC, i czasem również MFW sprawdzają, czy w państwie wnioskującym i otrzymującym pomoc z EMS przestrzegane są warunki finansowe zawarte w umowie. Europejski Bank Centralny jest zatem swoistym finansowym i analitycznym stabilizatorem pomocy otrzymywanej przez państwa strefy *euro* z EMS. Możliwość zaangażowania EBC w EMS wynika bezpośrednio z art. 6 ust. 2 Statutu ESBC i EBC, na podstawie którego EBC może uczestniczyć w międzynarodowych instytucjach walutowych czy też zgodnie z art. 23 Statutu ESBC i EBC utrzymywać stosunki z organizacjami międzynarodowymi. Traktat o EMS i przewidziany nim mechanizm finansowy jawi się zatem jako element globalnej strategii na rzecz wzmocnienia unii gospodarczej i walutowej, a zarazem remedium na regulacyjne niedoskonałości TfUE w zakresie przepisów dotyczących koordynowania polityk gospodarczych w UE i finansowego wspierania państw członkowskich UE w sytuacji, w której prewencyjne instrumenty traktatowe nie spełniły swojej funkcji. Zagwarantowanie prezesowi EBC aktywności w procesie korzystania ze środków finansowych EMS uznać należy za szczególnie pożądane rozwiązanie.

Za potrzebną, pożyteczną i bardzo funkcjonalną uznać należy regulację przewidzianą w Traktacie ESM, w ramach której EBC przydzielono liczne obowiązki w trakcie wykonywania programu pomocy finansowej, począwszy od udziału w negocjacjach oraz w monitorowaniu, a skończywszy na kontroli będącej zwieńczeniem procesu monitorowania. Aktywność EBC przejawia się tu w udziale w konstruowaniu warunkowości nałożonej na państwo wnioskujące o pomoc, a w późniejszym okresie to właśnie EBC monitoruje również wypełnienie warunków, co jest fundamentalne dla skutecznej kontynuacji oraz zakończenia programu. Zadanie to EBC współdzieli oczywiście z Komisją, która słusznie wyposażona została przez traktat ESM w mocniejsze niż EBC kompetencje i szersze zadania. Warto podkreślić, że jednak rola EBC

w konstruowaniu, przyjęciu i okresowym nadzorze programów pomocy finansowej jest fundamentalna dla właściwego wykonania programów. Z racji zaangażowania EBC w proces wspomagania prawidłowej realizacji programów pomocowych nie można jednak jeszcze wysuwać wniosków o wykraczaniu przez EBC poza mandat powierzony EBC w zakresie jego celu wspierania polityki gospodarczej. Również i dla tych uwag znaczenie ma analiza spraw *Gauweiler* i *Pringle*, których wspólnym interpretacyjnym mianownikiem zdaje się twierdzenie akcentujące, że środek polityki pieniężnej nie staje się środkiem polityki gospodarczej wyłącznie z tego powodu, iż może wywierać skutki pośrednie na politykę gospodarczą Unii i państw członkowskich i odwrotnie: w odniesieniu do środków polityki gospodarczej, które nie stają się środkami polityki pieniężnej tylko z racji ich pośredniego wpływu na tę politykę. Najnowsze orzecznictwo TSUE w sprawach związanych z polityką pieniężną i gospodarczą UE także uzewnętrznia problem określenia granic działalności EBC, podejmując niezwykle wrażliwe zagadnienie dopuszczalności i cech takiej aktywności EBC, która jeszcze mieści się w mandacie EBC wspierania ogólnych polityk gospodarczych UE, a nie stanowi jeszcze środka polityki gospodarczej, znajdującej się poza zakresem mandatu EBC, i nie narusza zakazu monetyzacji długu z art. 123 TfUE.

Warto dodać, że również na podstawie Paktu Fiskalnego fiskalno-gospodarcze zarządzanie strefą *euro* przewidziane w art. 12 tego Paktu odbywa się w obecności prezesa EBC, który jest zapraszany do udziału w nieformalnych posiedzeniach szczytu szefów państw i rządów strefy *euro* – stron Paktu oraz przewodniczącego KE.

W reakcji na restrykcyjne brzmienie art. 122, 123 i 125 TfUE, ale także z uwagi na potrzebę zdecydowanego wyznaczenia nowych akcentów normatywnych w polityce fiskalno-gospodarczej UE strefy *euro* po kryzysie zdecydowano się na przyjęcie Paktu Fiskalnego, którego głównym celem jest wzmocnienie filaru gospodarczego UGiW poprzez przyjęcie szeregu reguł, których efektem ma stać się wzmocnienie dyscypliny budżetowej

poprzez pakt budżetowy, wzmocnienie koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich strefy *euro* oraz poprawa zarządzania strefą *euro*. W założeniu zatem twórców Paktu Fiskalnego wspiera on osiągnięcie celów UE w zakresie trwałego wzrostu, zatrudnienia, konkurencyjności i spójności społecznej, co wyraża się głównie w dwóch nowych propozycjach Paktu: po pierwsze, regulacji zrównoważonego budżetu i po drugie, wprowadzeniu automatycznego mechanizmu korygującego. Wskazane obydwie fundamentalne dla Paktu Fiskalnego założenia normatywne należy ocenić pozytywnie, bo rzeczywiście realizowane tworzą faktyczną podstawę wzmocnienia polityki fiskalnej i gospodarczej państw-stron Paktu Fiskalnego. Niemniej jednak zasadnie podkreśla się w literaturze, że europejskie instrumenty przeciwdziałania kryzysowi zadłużenia państw mają swoje uregulowanie zasadniczo w prawie wtórnym albo korzystają ze środków prawa międzynarodowego, a pierwotnie – nawet zarządzanie kryzysowe przed zaostreniem dokonany za pomocą regulacji tzw. Sześciopaku – odbywało się za pomocą aktów *soft law*, takich jak Pakt Euro Plus z 2011 r.¹⁰¹.

4.3. Klauzula no bail-out (art. 125 TfUE) i zakaz statuowany postanowieniami art. 123 TfUE a stabilnościowa aktywność Europejskiego Banku Centralnego

Na wstępie należy podkreślić, że postanowienia TfUE dotyczące polityki gospodarczej, a w szczególności będące przedmiotem zainteresowania niniejszego działu postanowienia art. 123 TFUE i 125 TFUE, mają charakter prewencyjny, służą bowiem ograniczeniu ryzyka kryzysu zadłużenia państw strefy *euro*.

¹⁰¹ Szerzej zob. J. GUNDEL, *Die europäischen Instrumente zur Überwindung der Staatsschuldenkrise*, [w:] *Neue Europäische Finanzarchitektur. Die Reform der WWU...*, s. 93–95.

Swoisty renesans interpretacyjny w okresie kryzysu finansowego odnotowała klauzula *no bail-out*, zawarta w art. 125 TfUE, dotycząca zakazu przejmowania zobowiązań finansowych państw członkowskich przez Unię lub inne państwa członkowskie UE. W zależności od sposobu interpretacji, bardziej czy mniej restrykcyjnej, jest ona istotna w analizie zagadnień związanych z polityką stabilnościową EBC. Klauzula ta została wprowadzona do prawa pierwotnego w 1992 r. w Traktacie z Maastricht. Zgodnie z art. 125 TfUE Unia nie odpowiada za zobowiązania rządów centralnych, władz regionalnych, lokalnych lub innych władz publicznych, innych instytucji lub przedsiębiorstw publicznych państwa członkowskiego ani ich nie przejmuje, z zastrzeżeniem wzajemnych gwarancji finansowych dla wspólnego wykonania określonego projektu. Państwo członkowskie nie odpowiada za zobowiązania rządów centralnych, władz regionalnych, lokalnych lub innych władz publicznych, innych instytucji lub przedsiębiorstw publicznych innego państwa członkowskiego ani ich nie przejmuje, z zastrzeżeniem wzajemnych gwarancji finansowych dla wspólnego wykonania określonego projektu.

Normatywnie interesującym faktem, z punktu widzenia treści art. 125 TfUE i zakazów statuowanych tym postanowieniem, jest to, że w efekcie stosowania względem Grecji różnych instrumentów prawnofinansowych, tworzonych początkowo *ad hoc*, a potem stałych i tak w pierwszym oglądzie można by podnosić, że *ratio legis* wprowadzenia art. 125 TfUE do traktatu nie zostało do końca i w absolutny sposób zachowane. Istotą postanowień zawartych w art. 125 TfUE jest to, że służyć one mają jako instrument dyscyplinowania zadłużenia państw członkowskich UE w ten sposób, aby nie generować nadmiernych deficytów, a po drugie, aby zadłużenie państw było weryfikowane możliwościami i zdolnościami rynkowymi, a nie było uzależnione od decyzji gremiów państwowych¹⁰². Istotą normatywną po-

¹⁰² CH. OHLER, *Komentarz do art. 125 TfUE*, [w:] *EWU. Kommentar zur Europäischen Währungsunion*, H. SIEKMANN (red.), Mohr Siebeck Tübingen, 2013, s. 180 i n. oraz cytowana tam literatura.

stanowień art. 125 TfUE jest, że każde państwo członkowskie powinno samodzielnie odpowiadać za swoje zobowiązania finansowe i nie obciążać nimi innych państw członkowskich czy całej UE¹⁰³.

Trzeba również dodać, że zgodnie z motywem 135 orzeczenia w sprawie *Pringle* „celem art. 125 TFUE jest zapewnienie, by państwa członkowskie prowadziły zrównoważoną politykę budżetową (...). Zakaz ustanowiony w art. 125 TFUE powoduje bowiem, że państwa członkowskie muszą postępować zgodnie z logiką rynkową przy zaciąganiu zobowiązań finansowych, co powinno skłaniać je do zachowania dyscypliny budżetowej. Zachowanie tej dyscypliny przyczynia się na szczeblu Unii do realizacji nadrzędnego celu w postaci utrzymania stabilności finansowej unii walutowej”. Do istotnych zatem ustaleń w zakresie art. 125 TfUE, sformułowanych na kanwie sprawy *Pringle*, doszedł TSUE. Uznał bowiem, że postanowienia art. 125 TfUE nie zakazują udzielania pomocy finansowej przez państwo lub państwa członkowskie innemu państwu członkowskiemu, które nadal ponosi odpowiedzialność za swoje zobowiązania wobec wierzycieli, jeżeli warunki udzielenia owej pomocy skłaniają to państwo do prowadzenia zrównoważonej polityki budżetowej.

Mimo funkcjonalnej wykładni art. 125 TfUE dokonanej przez TSUE prowadzona była również dyskusja, czy obecny normatywny kształt klauzuli *no bail-out* nie doprowadzi do rozwiązania strefy *euro*¹⁰⁴. Jakkolwiek wydaje się, że problemy związane z redukcją UGiW zostały już konstruktywnie rozwiązane, to problem rygorystycznego brzmienia tego postanowienia pozostaje, choć zdecydowanie regulacyjną pomoc świadczy w tym aspekcie mechanizm stabilizacyjny z EMS, stanowiąc o możliwościach trwałej pomocy państwom Eurosystemu w sytuacji, w której trudności mają czy mogą mieć charakter systemowy, zagrażający również innym państwom członkowskim w strefie *euro*. Znamienne, że w postanowieniach Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przewidziano postanowienia

¹⁰³ *Ibidem*, s. 181 oraz cytowana tam literatura.

¹⁰⁴ E.G. TSIONAS, *The Euro and International Financial Stability...*, s. 57 i n.

pomocowe dla państw objętych derogacją w art. 143 i 144 TfUE. Na ich podstawie państwu członkowskiemu objętemu derogacją może zostać przyznana pomoc (art. 143 TfUE) w razie trudności lub poważnego zagrożenia trudnościami w bilansie płatniczym państwa członkowskiego objętego derogacją, wynikających bądź z ogólnego zachwiania bilansu płatniczego, bądź z charakteru walut, jakimi dysponuje, zwłaszcza gdy trudności te mogą narazić na niebezpieczeństwo funkcjonowanie rynku wewnętrznego lub realizację wspólnej polityki handlowej; a w sytuacji nagłego kryzysu w bilansie płatniczym (art. 144 TfUE) dane państwo członkowskie może podjąć niezbędne środki ochronne. Wydaje się zatem, że w prawie pierwotnym w odniesieniu do państw Eurosystemu występuje jednak pewna luka regulacyjna, która została częściowo usunięta w drodze EMS.

Równie żywo dyskutowanym po kryzysie finansowym postanowieniem TfUE stał się art. 123, bezpośrednio związany z kompetencjami EBC, który zakazuje EBC i bankom centralnym państw członkowskich udzielania pożyczek na pokrycie deficytu lub jakichkolwiek innych kredytów władzom i organom publicznym Unii i państw członkowskich oraz nabywania od nich bezpośrednio ich papierów dłużnych. Szczególnie sformułowany w tym postanowieniu zakaz bezpośredniego nabywania papierów dłużnych spowodował lawinę krytyki tego postanowienia, skoro *a contrario* pośrednie nabywanie papierów dłużnych odnośnych państw nie jest objęte zakazem, co w istocie sprawia wrażenia iluzoryczności analizowanych postanowień. Warto również w ślad za TSUE podkreślić, że pomoc finansowa udzielana przez EMS musi być sfinansowana w całości i w poszanowaniu art. 123 ust. 1 TfUE przez wpłacony kapitał lub poprzez emisję instrumentów finansowych, zgodnie z art. 3 Traktatu EMS. Również i w tym przypadku nie sposób oprzeć się wrażeniu, że braki prawa pierwotnego czy też brak powszechnej zgody co do rozszerzenia interpretacyjnego tych postanowień staną się przedmiotem analiz i budulcem normatywnym przy wieńczeniu konstrukcji faktycznej UGiW. Jak można również odczytać z wyroku TSUE w sprawie *Gauweiler*, postanowienia art. 123 TfUE nie tylko zakazują

bezpośredniego nabywania papierów dłużnych na rynku pierwotnym, lecz również uniemożliwiają EBC oraz krajowym bankom centralnym przeprowadzanie operacji na rynku wtórnym, których skutkiem byłoby obejście zakazu monetyzacji długu. Można zatem w ślad za orzeczeniem w sprawie *Gauweiler* prezentować interpretację, w której akcentuje się, że traktat nie zakazuje operacji na rynku wtórnym, jednak wymaga, aby w sytuacji, gdy EBC na nim interweniuje, czynił to przy zachowaniu wystarczających gwarancji, pozwalających na pogodzenie tej interwencji z zakazem monetyzacji długu. Zasadna jest zatem analiza, płynąca z orzeczenia w sprawie *Gauweiler*, że program OMT stanowi środek polityki pieniężnej, o ile EBC powstrzyma się w przypadku zastosowania tego programu od jakiegokolwiek bezpośredniej interwencji w programy pomocy finansowej uzgodnione w ramach ESM/EFSF i wypełni ściśle obowiązek uzasadnienia oraz wymagania wynikające z zasady proporcjonalności.

Warto również przybliżyć, rekonstruując granice działalności EBC z orzeczenia w sprawie *Gauweiler*, że nabycie obligacji skarbowych przez EBC na rynkach wtórnych nie może przynieść skutku równoważnego do skutku bezpośredniego nabycia takich obligacji na rynkach pierwotnych. Skutek taki mógłby bowiem powstać, gdyby podmioty mogące nabyć obligacje na rynku pierwotnym miały pewność, że ESBC będzie wykupywać te obligacje w terminie i na warunkach umożliwiających tym podmiotom działanie *de facto* jako pośrednicy ESBC dla skupu bezpośredniego tych obligacji od organów i podmiotów publicznych danego państwa członkowskiego. Jak słusznie podkreślono w orzeczeniu, mechanizm taki mógłby wbrew brzmieniu traktatu służyć obejściu zakazu finansowania bezpośredniego państw członkowskich. Tym samym, jeśli EBC dokonuje skupu obligacji skarbowych na rynkach wtórnych, musi zapewnić swoim operacjom odpowiednie gwarancje w celu pogodzenia ich z zakazem bezpośredniego finansowania. Do gwarancji tych słusznie zaliczono przestrzeganie najkrótszego terminu między emisją papieru wartościowego na rynek pierwotny a jego wykupem na rynkach wtórnych

i brak wcześniejszego ogłoszenia decyzji o dokonywaniu takich wykupów lub o przewidywanej wielkości wykupu. Zachowanie takich gwarancji, które należy ocenić pozytywnie, ma pomóc w realizacji zrównoważonej polityki budżetowej i zarazem eliminacji sytuacji prowadzących do nadmiernego zadłużenia lub nadmiernego deficytu budżetowego państw członkowskich.

4.4. Awaryjne wsparcie płynnościowe

Emergency liquidity assistance, ELA, czyli awaryjne wsparcie płynnościowe, występujące również w tłumaczeniach jako procedury dotyczące awaryjnego wsparcia płynnościowego, jest szczególnym instrumentem polityki Eurosystemu, który może być stosowany wyłącznie w państwach strefy *euro*. Instytucje kredytowe w państwach Eurosystemu mogą otrzymać kredyt od KBC nie tylko w wyniku prowadzonej tradycyjnej polityki pieniężnej dzięki kredytom refinansowym i innym operacjom polityki pieniężnej, ale wyjątkowo również dzięki wykorzystaniu ELA, do czego podstawę prawną stanowi art. 14 ust. 4 Statutu ESBC i EBC. Zgodnie z art. 14 ust. 4 Statutu ESBC i EBC krajowe banki centralne mogą wykonywać inne funkcje niż określone Statutem, chyba że Rada Prezesów, stanowiąc większością dwóch trzecich oddanych głosów, uzna, że są one sprzeczne z celami i zadaniami ESBC. Funkcje te krajowe banki centralne wykonują na własną odpowiedzialność i nie uważa się ich za część funkcji ESBC.

Awaryjne wsparcie płynnościowe stanowi właśnie możliwość finansowego zasilenia wypłacalnych instytucji kredytowych czy grupy wypłacalnych instytucji kredytowych w Eurosystemie, borykających się z przejściowymi, czasowymi problemami płynnościowymi, z wyłączeniem tego typu operacji z jednolitej polityki pieniężnej EBC i z fundamentalnym zastrzeżeniem, że ewentualne koszty i ryzyka powstające w trakcie wykorzystywania ELA obarczają odnośnie KBC, jak i z adnotacją, że instrument ten ma

charakter wyjątkowy. Przedmiotem tych procedur jest przekazanie przez KBC należących do Eurosystemu pomocy w pieniądzu banku centralnego czy innej formy pomocy mogącej powodować wzrost ilości pieniądza banku centralnego na rzecz wypłacalnej instytucji finansowej lub grupie wypłacalnych instytucji finansowych, która ma przejściowe – co należy podkreślić – problemy z płynnością¹⁰⁵.

Jak już wcześniej wskazano w niniejszej pracy, stosowanie ELA, z przybliżonymi powyżej warunkami, zmusza do umiejscowienia tego instrumentu polityki EBC bardziej po stronie polityki stabilnościowej niż klasycznej polityki pieniężnej. Argumentami przemawiającymi za takim właśnie zaszeregowaniem ELA są z jednej strony: zastrzeżenia, dotyczące wyłączenia tych operacji z jednolitej polityki pieniężnej oraz wyłączenia EBC i przeniesienia odpowiedzialności z tytułu tych operacji na KBC. Z drugiej strony natomiast, funkcją ELA jest zaopatrzenie finansowe stabilnych, acz borykających się z przejściowymi trudnościami płynnościowymi instytucji kredytowych w Eurosystemie, co może mieć znaczenie dla sektora bankowego, a poprzez ryzyko zarażenia również fragmentu czy całości gospodarki finansowej danego państwa Eurosystemu – spełnia zatem także niektóre przesłanki i założenia istotne dla polityki stabilnościowej. Zaangażowane w ELA KBC mają rozbudowane obowiązki informacyjne realizowane na rzecz EBC m.in. dotyczące wysokości świadczonej pomocy płynnościowej, instytucji kredytowych czy grupy instytucji kredytowych, którym ta pomoc była świadczona (kontrahentów), waluty operacji, oprocentowania i zabezpieczenia operacji i zwłaszcza dwie szczególnie istotne z punktu widzenia całego Eurosystemu informacje dotyczące dokonanej przez krajowy organ nadzorczy krótkoterminowej i średnioterminowej oceny sytuacji płynnościowej i wypłacalności instytucji korzystającej z awaryjnego wsparcia płynnościowego oraz ocenę

¹⁰⁵ Na temat ELA i funkcji współczesnego banku centralnego jako *lender of last resort* zob. D.G. MAYES, *The lender of last resort in the Safety Net*, [w:] D. MAYES, R. PRINGLE, M. TAYLOR (red.), *Towards a new framework for financial stability*, Central Banking Publications Ltd 2009, s. 353 i n.

związaną z potencjalnymi efektami transgranicznymi i systemowymi sytuacji, stanowiącej podstawę przyznania ELA.

W każdej chwili Rada Prezesów EBC może jednak uznać, że ELA jest sprzeczne z celami i zadaniami ESBC i ograniczyć czy nawet zamrozić jego realizację. Słusznie wskazuje się w literaturze, że ogólnie banki centralne mogą nie być wystarczająco dobrze poinformowane o kondycji finansowej instytucji kredytowych przed podjęciem decyzji w sprawie ELA, polegając jednak w znacznym stopniu na krajowych nadzorach¹⁰⁶. Tym samym obecnie w SSM EBC jako dysponujący pełnią wiedzy nadzorczej może, dzieląc się nią z KBC, wzmacniać wykorzystywanie w praktyce tego krótkoterminowego instrumentu zasilenia w pieniądzu.

4.5. Uprawnienia Europejskiego Banku Centralnego w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków

W słusznym zamyśle prawodawcy UE, II filar EUB ma odgrywać kluczową rolę w zapewnieniu pomocy bankom borykającym się z problemem restrukturyzacji i upadłości w ujednolicony sposób i – co również ważne – zasadniczo bez pomocy państw członkowskich, w oparciu o jednolitą strukturę zarządzającą i zasadę *bail-in*, tzn. nie obciążając publicznych budżetów odpowiedzialnością za ryzyko podejmowane przez prywatne podmioty i realnej gospodarki, w stratach będą bowiem uczestniczyć udziałowcy i wierzyciele.

Na EUB składają się również ramy prawne restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, wraz z jednolitym dla strefy *euro* mechanizmem i funduszem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Nowy ten obszar wyznaczony ramami rozporządzenia i dyrektywy

¹⁰⁶ *Ibidem*, s. 359 i n.

restrukturyzacyjnych (dyrektywa SRM i rozporządzenie SRM) powinien podlegać również sprawdzeniu i analizie w związku z możliwością istnienia pól, wyznaczających nowe zadania dla EBC, z których podstawowe dotyczy uruchamiania przez EBC procesu uporządkowanej likwidacji, gdy oceni, że dany bank upada, choć inicjatywę w tym zakresie może też podjąć Rada SRM. Między innymi to EBC musi być informowany przez krajowe organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji o przeprowadzonej likwidacji (art. 83 ust. 2 lit. j) dyrektywy o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji nr 2014/59/UE). Trzeba również podkreślić, że KBC same mogą być organami ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, zgodnie z art. 3 ust. 3 dyrektywy nr 2014/59/UE.

Na podstawie art. 4 ust. 10 dyrektywy nr 2014/59/UE instytucje podlegające bezpośredniemu nadzorowi EBC, zgodnie z art. 6 ust. 4 rozporządzenia o SSM, lub stanowiące znaczną część systemu finansowego państwa członkowskiego sporządzają swoje plany naprawy, według sekcji 2 rozdziału I tej dyrektywy i podlegają indywidualnym planom restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w oparciu o sekcję 3 rozdziału I. Przy czym działalność instytucji jest w każdym przypadku uznawana za stanowiącą istotną część systemu finansowego danego państwa członkowskiego, jeśli spełniony jest jeden z następujących warunków: całkowita wartość jej aktywów przekracza 30 mld *euro* lub stosunek całkowitej wartości jej aktywów do PKB państwa członkowskiego, w którym ma siedzibę, przekracza 20%, chyba że całkowita wartość jej aktywów jest niższa niż 5 mld *euro*.

Ramy prawne restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji jako drugi ważny filar EUB mają zapewnić niezbędną spójność z istniejącymi już przepisami Unii w dziedzinie usług finansowych oraz możliwie najwyższy stopień stabilności finansowej wśród wszystkich rodzajów instytucji. Spójność regulacyjna jest tu osiągnana w ten sposób, że system restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji ma zastosowanie do instytucji podlegających wymogom ostrożnościowym określonym w rozporządzeniu CRR i dyrektywie CRD IV. System ten ma również

zastosowanie do finansowych spółek holdingowych i finansowych spółek holdingowych o działalności mieszanej, uregulowanych w dyrektywie 2002/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, a także do holdingów mieszanych oraz instytucji finansowych, jeżeli te ostatnie są jednostkami zależnymi instytucji lub finansowej spółki holdingowej, finansowej spółki holdingowej o działalności mieszanej lub holdingu mieszanego oraz są objęte nadzorem jednostki dominującej na zasadzie skonsolidowanej. Restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja to brakujące ogniwa łańcucha prowadzącego do wyeliminowania turbulencji na rynku finansowym UE w razie kryzysu, a zarazem niwelujące ryzyka systemowe, ponieważ niewypłacalność podmiotu powiązanego z grupą może w bardzo krótkim czasie wpłynąć na wypłacalność całej grupy, co może mieć przecież skutki systemowe. Dlatego i od strony instytucjonalnej, i treści regulacji potrzebna jest spójność regulacyjna w zakresie programów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji dla całej grupy, gdyż niewypłacalność podmiotu powiązanego z grupą może w bardzo krótkim czasie wpłynąć na wypłacalność całej grupy.

Jeśli dyrektywa nr 2014/59/UE wiąże wszystkie państwa członkowskie UE co do celu, wymagając implementacji, to rozporządzenie nr 806/2014, ustanawiające jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, wiąże tylko państwa Eurosystemu, państwa EUB. Skuteczne, jednolicie regulowane i spójnie rozumiane mechanizmy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji są zasadniczym instrumentem służącym uniknięciu szkód i problemów, jakie mogą wynikać z upadłości banków w UE, a w Eurosystemie, z uwagi na przeniesienie akcentów normatywnych w regulacji sektora bankowego na szczebel UE, są szczególnie pożądane. Zadania i kompetencje związane z restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją powierzono w Eurosystemie

w zakresie scentralizowanych uprawnień przy prowadzeniu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Jednolitej Radzie ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji oraz krajowym organom ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

Na gruncie analizowanego rozporządzenia nr 806/2014 EBC korzysta z szerszych kompetencji w zakresie SRM niż w przypadku dyrektywy nr 2014/59/UE, choć w mniejszym stopniu mają one charakter decyzyjny, gdyż zadania z zakresu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji poddano kompetencjom Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji, z którą EBC ściśle współpracuje, szczególnie w zakresie planowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, wczesnej interwencji oraz etapów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, co przejawia się m.in. w przekazywaniu niezbędnych informacji, umów dotyczących wsparcia finansowego w ramach grupy, które zostały zatwierdzone, a także wszelkich zmian w tych umowach. Ponadto EBC może również zapraszać przewodniczącego Jednolitej Rady do udziału w charakterze obserwatora w Radzie ds. Nadzoru EBC (art. 30 rozporządzenia nr 806/2014). Kompetencje EBC są w zakresie SRM głównie natury konsultacyjnej, analitycznej i opiniodawczej. W skład Jednolitej Rady wchodzi jednak również stali obserwatorzy z EBC z prawem uczestniczenia w debatach i z prawem dostępu do wszystkich dokumentów (art. 43 rozporządzenia nr 806/2014). Trzeba również podkreślić, że Jednolita Rada we współpracy z EBC lub odpowiednim właściwym organem krajowym monitoruje sytuację danych podmiotów oraz zastosowanie się tych podmiotów do wprowadzonych wobec nich środków wczesnej interwencji.

Inne aktywności EBC w SRM sprowadzają się do tego, że EBC po pierwsze, w razie konieczności przyjmuje wspólnie z Jednolitą Radą, krajowymi organami ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz właściwymi organami protokołów ustaleń określający ogólne warunki wzajemnej współpracy przy wykonywaniu ich odnośnych zadań (art. 30 ust. 7 czy art. 32 ust. 2 rozporządzenia nr 806/2014); po drugie, Jednolita Rada

sporządza plany restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji po konsultacji z EBC i przekazuje EBC plany restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wraz z wszelkimi zmianami w tych planach (art. 8 ust. 2 i 13 rozporządzenia nr 806/2014); po trzecie, obok kompetencji konsultacyjnych w dziedzinie planowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji EBC zgodnie z art. 10 ust. 2 rozporządzenia nr 806/2014 przedkłada Jednolitej Radzie plan naprawy lub grupowy plan naprawy. Jednolita Rada analizuje plan naprawy w celu ustalenia wszelkich zawartych w nim działań, które mogą negatywnie wpłynąć na możliwość przeprowadzenia skutecznej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji lub grupy, oraz wydaje w tej sprawie zalecenia dla EBC lub właściwego organu krajowego. Zalecenia te nie stanowią zagrożenia dla zasady niezależności EBC, gdyż dotyczą kwestii restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji i nie mają wpływu na politykę pieniężną EBC. Po czwarte, EBC wspiera konsultacyjnie Jednolitą Radę również w dziedzinie oceny możliwości przeprowadzenia skutecznej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji odnośnego podmiotu lub grupy (art. 10 ust. 7 rozporządzenia 806/2014). Ponadto, EBC posiada ogólny ogłęd ryzyka, jakim obarczona jest grupa i, pośrednio, poszczególni członkowie, co jest nader istotne z punktu widzenia sporządzenia grupowego planu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz przyjęcia grupowej strategii restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a także ma wpływ na skuteczność decyzji o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Po piąte, EBC jest również konsultowany przez Jednolitą Radę w kwestii minimalnego wymogu w zakresie funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych, a następnie informowany o ustalonym ostatecznie wymogu (art. 12 ust. 1 i 15 rozporządzenia 806/2014).

Na podstawie rozporządzenia 806/2014 na EBC nałożono również obowiązki informacyjne, wśród których szczególnie ważny jest obowiązek informowania Jednolitej Rady o wszelkich środkach nadzorczych zastosowanych przez EBC (lub właściwe organy) względem instytucji lub

do których podjęcia EBC zobowiązał instytucje na mocy art. 16 rozporządzenia o SSM. W ramach wczesnej interwencji EBC lub odpowiedni właściwy organ krajowy przekazują Jednolitej Radzie wszelkie informacje niezbędne do aktualizacji planu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz przygotowania ewentualnej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji danej instytucji, a także wyceny jej aktywów i zobowiązań, zgodnie z art. 13 rozporządzenia nr 806/2014.

Stosunkowo silnymi kompetencjami EBC dysponuje w ramach samej procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, bowiem to zasadniczo on po zasięgnięciu opinii Jednolitej Rady dokonuje oceny, czy dany podmiot jest na progu upadłości lub jest zagrożony upadłością (art. 18 rozporządzenia nr 806/2014)¹⁰⁷, a ponadto ocenia również po zasięgnięciu opinii Jednolitej Rady spełnienie warunków niezbędnych do dokonania umorzenia i konwersji instrumentów kapitałowych (art. 21 rozporządzenia nr 806/2014) czy jest również corocznie konsultowany w sprawie wysokości indywidualnych składek (*ex ante*) na rzecz funduszu (art. 70 ust. 2 rozporządzenia nr 806/2014).

Dokonane powyżej zestawienie kompetencji i uprawnień EBC w ramach drugiego filaru Unii Bankowej pozwala na wysunięcie wniosku, że jego aktywności w zakresie SRM są natury konsultacyjnej, analitycznej i opiniodawczej. Związki, jakich można się doszukać, analizując działania EBC w SRM, są również natury personalno-instytucjonalnej, przedstawiciele EBC są bowiem stałymi przedstawicielami w Jednolitej Radzie z prawem do udziału w debatach i zwłaszcza z prawem dostępu do wszelkich dokumentów. Istotne również, że EBC, czyniąc użytek ze swoich kompetencji nadzorczych wyrażonych w art. 16 rozporządzenia o SSM w odniesieniu do instytucji zagrożonych upadłością, powinien *ex ante* współpracować w tym zakresie z Jednolitą Radą. Brak kompetencji

¹⁰⁷ Na temat kształtowania się SRM zob. zwłaszcza D. HOWARTH, L. QUAGLIA, *Die Bankenunion als Krönung der Wirtschafts- und Währungsunion*, „Integration” 2015, nr 1, s. 52 i n.

decyzyjnych EBC w tym zakresie kompensowany jest szeregiem zasadnie skonstruowanych przypadków, w których opinia czy konsultacja EBC jest pomocnym i niezbędnym warunkiem do stosowania przepisów rozporządzenia nr 806/2014 w zakresie procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, która w pełny sposób w związku z ukonstytuowaniem się funduszu rozpoczęła swoją działalność 1 stycznia 2016 r.

Wprowadzenie SRM, a w ten sposób jednolitych zasad w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, oznacza zwiększenie szansy równych warunków finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w państwach członkowskich i równych warunków konkurencji oraz poprawę funkcjonowania rynku wewnętrznego, co pozostaje w spektrum zainteresowania sumy sektorów bankowych i kapitałowych w UE.

Powołanie SRM przyczynia się również do bardziej efektywnego osiągnięcia idei rynku wewnętrznego także w państwach nieuczestniczących, gdyż SRM zapobiega przenoszeniu się kryzysów do nieuczestniczących państw członkowskich, a w ten sposób usprawnia funkcjonowanie całego rynku wewnętrznego.

Można argumentować, że prawidłowo realizowane postanowienia regulacji SRM przyczynią się do wyeliminowania sytuacji groźących nierównowagami makroekonomicznymi w UE. Do postanowień EUB o takim właśnie wydźwięku i funkcji zaliczyć należy obok norm makroostrożnościowych związanych z eliminacją ryzyka systemowego, a także bezpośrednim nadzorem EBC nad największymi bankami w strefie *euro*, zwłaszcza regulację SRM, wraz z funduszem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, których założeniem jest również odciążenie konieczności ratowania upadających instytucji finansowych przez podatników i sektor publiczny, a tym samym i odciążenie realnej gospodarki. Wprowadzenie na gruncie regulacji SRM klauzuli *bail-in* oraz wprowadzenie instrumentów prawnych przeciwdziałających zjawisku „zarażania” tworzy szansę na zwiększenie dyscypliny budżetowej w państwach członkowskich. Warto zwrócić uwagę, że postanowienia dotyczące SRM wzmacniają regułę

z art. 123 TfUE przez zniwelowanie pokusy poszerzenia wykładni tego postanowienia oraz również wzmocniają postanowienia zakazu z art. 125 TfUE. Zresztą konstruowana na mocy aktów prawnych wprowadzających SRM zasada *bail-in* stanowi potrzebną i uprawnioną przeciwwagę dla zakazu formułowanego w art. 125 TfUE. Warto ponownie podkreślić, że reguła *bail-in* uwzględnia postulat jak najmniejszego zaangażowania podatników i sektora publicznego w likwidację nierentownych instytucji finansowych, a unijny ponadnarodowy fundusz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji będzie wykorzystywany do restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków na progu upadłości, po tym jak zastosowane zostaną zwłaszcza inne możliwości z rozporządzenia 806/2014, takie jak konwersja czy umorzenie długu.

4.6. Uwagi końcowe

Polityka stabilnościowa prowadzona przez EBC jest niewątpliwie wycinkiem polityki stabilnościowej realizowanej przez UE. Trudność z określeniem poszczególnych komponentów tej polityki polega na tym, że po kryzysie finansowym praktycznie każda kolejna regulacja prawna wchodząca w życie otrzymuje stabilnościowe uzasadnienie. W będącej szczególnym punktem zainteresowania niniejszego działu polityce stabilnościowej *sensu stricto* pojawiają się elementy pozwalające na stwierdzenie jej współkreowania przez EBC, co ma miejsce również w sytuacji, gdy EBC działa jako gremium doradcze i analityczne.

Do elementów tych od strony negatywnej zaliczyć należy w szczególności: dbałość o stosowanie i przestrzeganie zakazów statuowanych postanowieniami traktatowymi z art. 123 i art. 125 TfUE, a od strony pozytywnej także procedury awaryjnego wsparcia płynnościowego z kompetencjami Rady Zarządzającej EBC na podstawie art. 14 ust. 4 Statutu ESBC i EBC czy działalność konsultacyjno-opiniodawcza EBC w SRM.

Wszystkie przybliżane powyżej postanowienia, w których stosowanie pośrednio czy bezpośrednio zaangażowany jest EBC, mają zabarwienie pomocowe i systemowe, a ich efektem jest czy ma być wsparcie ogólnych polityk gospodarczych w Unii. Warto podkreślić, że położenie nacisku normatywnego na aspekt stabilnościowy jest szczególnie zauważalne właśnie w ostatnio podjętych aktach prawa UE czy aktach prawa międzynarodowego, w których nierzadko pojawiają się również określone kompetencje dla EBC czy których zawartość pośrednio wspomagać ma subsydiarny cel działania EBC, jakim jest wspieranie polityk gospodarczych państw członkowskich UE w strefie *euro*.

Po analizach przedstawionych w ramach niniejszego rozdziału nasuwają się dwa fundamentalne spostrzeżenia. Pierwsze dotyczy obserwacji, że szczegółowe wytyczanie granic działalności pomocowej w EMS i ściślejszej koordynacji polityki gospodarczej i zarządzania strefą *euro* w Pakcie Fiskalnym (a wcześniej w regulacji „Sześciopak”) nastąpiło poprzez zmianę art. 136 TfUE (w odniesieniu do EMS) i następnie przez znaczące rozwinięcie regulacji pozatraktatowych, co można tłumaczyć istnieniem pierwotnej, istotnej luki tetycznej w przepisach traktatowych. Można tylko wyrazić przekonanie i sformułować postulat bliższej analizy stanu normatywnego prawa pierwotnego w tej dziedzinie, zwłaszcza w ramach procesu dokończenia budowy faktycznej UGiW. Tym samym można stwierdzić, że działalność pomocowa UE dla państw Eurosystemu (EMS) zasadnie staje się nowym obszarem regulacyjnym, który do tej pory zapomniany był przez prawodawcę UE prawa pierwotnego. Ustalenie takie jest istotne z punktu widzenia zagadnienia obejmowania granicami normatywnymi „na szerokość” i „głębokość” nowych obszarów, nowych kategorii spraw, których pozostawienie poza nawiasem normatywnym faktycznie mogłoby wywierać negatywny wpływ na stan systemu finansów publicznych UE i koordynację gospodarczą w UE w dłuższym okresie lub też zacierać granicę między interpretacją przepisów traktatowych a ich interpretacyjnym „prawotwórstwem”. Po drugie natomiast, warto zauważyć,

że z punktu widzenia „głębokości” regulacji coraz więcej materii nakazuje się bardziej szczegółowo regulować w państwach członkowskich. Przykładem takiej zmiany są w szczególności postanowienia Paktu Fiskalnego dotyczące m.in. wprowadzania mechanizmu korekcyjnego. Trzeba też zauważyć, że właśnie Pakt Fiskalny jest przykładem regulacji, w której wiele obszarów, dotychczas niepozostających w sferze zainteresowania UE, zostaje poddanych kontroli czy koordynacji UE. Jako przykład tego centralizującego podejścia regulacyjnego w tym obszarze może służyć art. 8 Paktu Fiskalnego, w którym przewiduje się możliwość wniesienia przed TSUE sprawy, dotyczącej naruszenia przez dane państwo strefy *euro* obowiązku wprowadzenia przepisów o zrównoważonym budżecie, co może nastąpić na wniosek innych państw-stron Paktu Fiskalnego.

Tak w jednym, jak i w drugim przypadku „szerokość” i „głębokość” regulacji pomocowych, związanych z koordynacją polityk gospodarczych państw członkowskich i zarządzaniem kryzysowym w strefie *euro* czy polityką fiskalną, będzie podlegała interpretacji dokonywanej głównie przez TSUE. Głównymi interpretatorami granic normatywnych powołanych mechanizmów czy działalności instytucji jest przede wszystkim Trybunał Sprawiedliwości UE. W sprawie Gauweiler stanowisko swoje w dziele tłumaczenia zawłości procesu osiągnięcia stabilności finansowej w UE sformułował jednak również niemiecki TK¹⁰⁸.

Porównując aktywność EBC w ramach polityki stabilności *sensu stricto* i pozostałych polityk EBC: nadzorczej i pieniężnej w Eurosystemie, nasuwa się również kilka refleksji. Po pierwsze, EBC jest wyłącznym kreatorem polityki pieniężnej i nadzorczej w strefie *euro*, a więc w EUB, ciesząc się w zakresie tych dwóch polityk niezależnością w swoim działaniu. Z kolei aktywność EBC w ramach polityki określonej w niniejszym opracowaniu jako stabilnościowa jest dzielona również z innymi gremiami i agencja-

¹⁰⁸ Na ten temat zob. szeroko D. ADAMSKI, *Dialog konstytucyjny buntem podszyty: komentarz do postanowienia Bundesverfassungsgericht z 14.01.2014 w sprawie Gauweiler*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 8, s. 4–16.

mi i instytucjami UE oraz również organami i instytucjami krajowymi. W zakresie czynności przynależnych do polityki stabilnościowej *sensu stricto* pełnionej przez EBC w mniejszym stopniu niż w przypadku pozostałych polityk wchodzi kompetencje decyzyjne, a częściej kontrolno-monitorujące (EMS) i analityczne (Pakt Fiskalny), choć z drugiej strony to EBC ma również wpływ na operacje ELA. To EBC dba również o przestrzeganie zakazów z art. 123 TfUE i 125 TfUE, wspomagając, często niestandardowo, państwa borykające się z problemami w strefie *euro* m.in. przez zakup ich obligacji dłużnych. Wydaje się, że w aktach prawnych o dokończeniu budowy UGiW powinny się znaleźć ogólne ramy prawne określające rolę EBC w zakresie działalności pomocowej w EUB w sposób silny i niekontrolowany oraz nierodzący tak wielu dyskusji jak obecnie.

Warto również zwrócić uwagę, że powołanie SRM wyznaczyło także dla EBC nowe zadania i obszary aktywności, które koncentrują się na kompetencjach konsultacyjnych EBC. Europejski Bank Centralny nie posiada bowiem w ramach SRM kompetencji decyzyjnych, jednak jest konsultowany w wielu niezwykle istotnych kwestiach przez Jednolitą Radę ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji. W sposób szczególny natomiast powinien realizować swoje kompetencje nadzorcze z art. 16 rozporządzenia o SSM w odniesieniu do zagrożonych upadłością instytucji kredytowych, konsultując swoje posunięcia nadzorcze z Jednolitą Radą Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji. W tym też obszarze najsilniej przejawia się połączenie aktywności nadzorczych EBC w ramach SSM i konsultacyjnych w ramach SRM. Zresztą niemożność jednoznacznego przyporządkowania aktywności EBC w ramach SRM do nadzorczych czy stabilnościowych jest charakterystyczną cechą regulacji nie tylko wyposażających EBC w nowe zadania i kompetencje w EUB, ale również cechą charakterystyczną regulacji rynku finansowego UE i całego systemu finansowego UE. „Wielopłaszczyznowość” czy „wielosegmentowość” i zwłaszcza „sieciovność” stanowią cechy rozpoznawcze regulacji finansowych UE, powodując normatywne rozbudowanie tych

regulacji i osiągnięcie za ich pomocą nowych celów prawodawczych, służących osiągnięciu stabilności finansowej. Takie podejście regulacyjne wywołuje niejednokrotnie potrzebę redefinicji dotychczasowych pojęć, zasad czy funkcji organów i instytucji, a przykładem takiego podejścia jest właśnie analiza nowych obszarów aktywności EBC w EUB.

Swoisty triumwirat unijnych mechanizmów stabilnościowych pozwala również ustalić określoną logiczną hierarchię: jeśli w wyniku zastosowanych instrumentów nadzorczych instytucja nadal boryka się z problemami i nie pomaga również w skrajnych sytuacjach wsparcie płynnościowe z EMS, wówczas pozostaje trzeci, dotychczas brakujący element samoregulacji rynkowej w odniesieniu do instytucji finansowych, a więc przeprowadzenie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w sposób, który odciąża unijnego podatnika i realną gospodarkę, a obciąża ostatecznie jednolity fundusz, który opłacany jest ze składek instytucji finansowych

V. Sądowa kontrola i odpowiedzialność Europejskiego Banku Centralnego za działania podejmowane w Europejskiej Unii Bankowej

5.1. Uwagi wstępne

Powołanie EUB, zwłaszcza w jej bardzo mocno rozbudowanym filarze nadzorczym, wywołuje pytania o ochronę instytucji kredytowych, co wiąże się bezpośrednio z zagadnieniem sądowej kontroli rozstrzygnięć EBC w zakresie każdej z wymienionych w niniejszym opracowaniu polityk, choć szczególnie interesujące jest – z uwagi na posiadane kompetencje EBC – w odniesieniu do nadzoru mikroostrożnościowego EBC w SSM. Przekroczenie zakresu upoważnień przez EBC lub podejmowanie rozstrzygnięć w ogóle bez podstawy prawnej może stać się przedmiotem kontroli sądowej. Zgodnie z art. 263 TfUE, przedmiotem kontroli sądowej (skarga na nieważność aktu) mogą być bowiem akty EBC, inne niż zalecenia i opinie, zarówno ustawodawcze, jak i akty nieustawodawcze, a kontrolą mogą być objęte: podstawa prawna aktu, przekroczenie zakresu upoważnień przez EBC, nadużycie władzy czy naruszenie zasady pomocniczości. Zwłaszcza kwestia naruszenia zasady pomocniczości powinna pozostawać w polu zainteresowania, sprawy nadzorcze SSM nie są bowiem objęte wyłączną kompetencją UE, tak jak uregulowano to w odniesieniu do polityki pieniężnej. W przypadku spraw SSM może to mieć szczególne znaczenie również przy ewentualnych naruszeniach klauzuli domniemania kompetencji na rzecz nadzorców krajowych.

Kontrola legalności aktów EBC musi obecnie rozciągnąć się nie tylko, jak dotychczas, na akty podejmowane przez EBC w ramach ESBC, lecz również w SSM. A ponadto, w sytuacji, w której łącznie spełnione zostaną jeszcze przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej (m.in. naruszenie

prawa, którego celem było przyznanie praw jednostkom, kwalifikowany, wystarczająco poważny charakter naruszenia, wystąpienie szkody i związek przyczynowy między działaniem a szkodą), będzie można rozważać również stosowanie postanowień art. 340 TfUE, choć z góry zaznaczyć należy, że do sytuacji takich dochodzić będzie niezmiernie rzadko, a po wtóre, sądowa kontrola rozstrzygnięć EBC (np. stwierdzenie nieważności decyzji czy innego aktu EBC) nie jest warunkiem koniecznym dla zastosowania art. 340 TfUE. Jak wiadomo też, postanowienia art. 340 akapit 2 TfUE nie określają przesłanek i zasad odpowiedzialności UE, odwołując się w tym zakresie jedynie do „zasad ogólnych wspólnych dla praw Państw Członkowskich”¹⁰⁹. Przy czym dla potrzeb niniejszego opracowania, przy rozważaniu stosowania postanowień o odpowiedzialności odszkodowawczej do EBC w dziedzinie polityki nadzorczej i stabilnościowej (w zakresie odpowiedzialności EBC związanej z ESBC ustalenia takie zostały już przed laty poczynione przez przedstawicieli doktryny), chodzić będzie o postanowienia art. 340 akapit 3 TfUE, w ramach którego na zasadzie wyjątku od zasady przewidzianej w akapicie 2 art. 340 TfUE, to bezpośrednio sam EBC ponosi odpowiedzialność za swoje działania i swoich pracowników i jest zobowiązany do naprawienia szkody.

Analiza zagadnienia odpowiedzialności EBC za jego działania może przybrać różne płaszczyzny: odpowiedzialności prawnej, odpowiedzialności demokratycznej¹¹⁰ oraz szczególnie w ostatnim pokryzysowym czasie – odpowiedzialności społecznej. Jednakże przedmiotem zainteresowania w niniejszym opracowaniu jest głównie odpowiedzialność EBC w ujęciu prawnym w odniesieniu do wszystkich trzech wyróżnionych w analizach

¹⁰⁹ Komentarz K. Kowalik-Bańczyk do art. 340 akapit 2 TfUE, [w:] A. WRÓBEL (red.), *Komentarz do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. 3, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

¹¹⁰ Zob. porozumienie międzyinstytucjonalne między Parlamentem Europejskim a EBC w sprawie praktycznych zasad egzekwowania demokratycznej odpowiedzialności i sprawowania nadzoru nad wykonywaniem zadań powierzonych EBC w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego, Dz. Urz. UE L 320 z dnia 30 listopada 2013 r., s. 1.

rodzajów polityk EBC, a więc pieniężnej, nadzorczej i stabilnościowej. Zagadnienie to jest niezwykle interesujące z naukowego, a także z praktycznego punktu widzenia i jednocześnie bardzo dyskusyjne z uwagi na kształt normatywny EUB, jak i stosunkowo krótki jeszcze normatywny byt EUB i ponad roczną działalność EBC w SSM.

Z punktu widzenia odpowiedzialności EBC w EUB za politykę nadzorczą i podejmowane w jej ramach działania w polu zainteresowania, podobnie jak ma to miejsce w odniesieniu do polityki pieniężnej prowadzonej przez EBC w ESBC, w obszarze analiz pozostawać muszą również ogniwa wykonawcze tej polityki, a więc krajowe organy nadzorcze państw członkowskich uczestniczących w EUB (tak jak odpowiednio, w odniesieniu do ESBC, są to banki centralne ESBC).

Z kolei w ramach odpowiedzialności za politykę nadzorczą należy przeprowadzić po pierwsze, rozróżnienie na politykę nadzorczą makroostrożnościową i na politykę nadzorczą mikroostrożnościową, a po drugie, trzeba również przyjąć podobne do powyższego założenie, że w EUB EBC w ramach polityki nadzorczej mikroostrożnościowej realizuje swoje kompetencje również dzięki ogniwom wykonawczym, czyli w tym przypadku krajowym organom nadzoru bankowego, w zależności od przyjętych krajowych modeli nadzoru zintegrowanego lub wyspecjalizowanego¹¹¹. Krajowe organy nadzoru bankowego, realizując mikroostrożnościową politykę nadzorczą EBC, muszą również pozostawać w polu zainteresowania przy dokonywanej analizie z zakresu sądowej kontroli i odpowiedzialności za działania w SSM. Jak słusznie podkreśla się w piśmiennictwie, nowe zadania i kompetencje EBC rodzą zwłaszcza

¹¹¹ Trzeba bowiem przypomnieć, że EBC pełni bezpośredni nadzór nad ok. 120 instytucjami kredytowymi istotnymi systemowo w państwach SSM, w pozostałym zakresie natomiast nadzór nad instytucjami kredytowymi SSM jest pełniony bezpośrednio przez krajowych nadzorców zgodnie z instrukcjami EBC i aktami prawnymi SSM, z tym że np. zezwolenie na prowadzenie działalności i cofnięcie zezwolenia na prowadzenie działalności wszystkich instytucji kredytowych w SSM leży w kompetencji EBC, zgodnie z art. 4 rozporządzenia o SSM.

pytania związane z ochroną prawną nadzorowanej instytucji kredytowej i ewentualnej kontroli sądowej działań i zaniechań EBC¹¹².

Mimo że EBC realizuje w SSM swoje cele w zakresie nadzoru dzięki ścisłej współpracy z organami nadzoru krajowego¹¹³, gdyż to organy nadzoru krajowego stanowią swoiste ogniwa wykonawcze decyzji, które zapadają na szczeblu EBC, a dokładniej w Radzie ds. Nadzoru EBC w zakresie polityki nadzorczej SSM, to decyzja nadzorcza jest realizowana albo przez EBC samodzielnie, albo dzięki współpracy z krajowymi nadzorcami bankowymi. Zróżnicowanie takiego działania EBC jest ważne i może być istotne w kontekście podejmowania analiz z zakresu sądowej kontroli i odpowiedzialności¹¹⁴.

Najwięcej problemów w dogmatycznoprawnej analizie zagadnienia sądowej kontroli i odpowiedzialności działań EBC w EUB może przysporzyć polityka stabilnościowa, gdyż trudno sobie wyobrazić w praktyce sytuację, aby realizowanie działań pomocowych przez EBC mogło doprowadzić do ponoszenia odpowiedzialności przeciwko EBC za te działania, a ponadto, jak pokazano w poprzednich rozdziałach pracy, kompetencje EBC z tego zakresu co do zasady mają charakter analityczny, opiniodawczy i nie wiążą się z wydawaniem wiążących rozstrzygnięć, które mogłyby stać się przedmiotem kontroli sądowej czy podstawą dochodzenia odpowiedzialności.

W każdym ze wskazanych przypadków przedmiotem analiz zagadnienia odpowiedzialności musi stać się art. 340 TfUE, traktujący

¹¹² Zob. zwłaszcza T. VOLAND, B. WOLFERS, *Level the playing field: The new supervision of credit institutions by the European Central Bank*, teza nr 1 i 2, „Common Market Law Review” 2014, t. 51, nr 5, s. 1463–1495.

¹¹³ Zob. rozporządzenie UE nr 468/2014 EBC z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiające ramy współpracy pomiędzy EBC a właściwymi organami krajowymi oraz wyznaczonymi organami krajowymi w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego (rozporządzenie ramowe w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego), Dz. Urz. UE L 141 z dnia 14 maja 2014 r., s. 1.

¹¹⁴ Zob. i por. T. VOLAND, B. WOLFERS, *Level the playing field: The new supervision of credit institutions by the European Central Bank...*, s. 1482.

o odpowiedzialności organów i instytucji unijnych (czy precyzyjnie w akapicie 3 EBC) za podejmowane działania i zaniechania, oraz możliwość podniesienia roszczenia odszkodowawczego za te działania i zaniechania, spełniające przesłanki sformułowane w postanowieniach tego artykułu. Warto również przypomnieć, że w pojemnym art. 340 TfUE zawarte jest rozróżnienie na odpowiedzialność umowną i pozaumowną. Jak się przyjmuje się w niniejszym opracowaniu, analizowane działania EBC w zakresie wskazanych polityk w świetle postanowień art. 340 TfUE mogą przyjąć tylko i wyłącznie wymiar odpowiedzialności pozaumownej (deliktowej), przy czym zgodnie z powyższymi założeniami odpowiedzialność ta przybierać będzie czasami charakter odpowiedzialności współdzielonej przez EBC z ogniwami wykonawczymi niektórych polityk EBC (nadzorczej mikroostrożnościowej i pieniężnej)¹¹⁵.

Dla analiz z zakresu objętego rozważaniami w niniejszym rozdziale istotne znaczenie mają również postanowienia art. 21 ust. 4 rozporządzenia o SSM, zgodnie z którymi, rozporządzenie o SSM pozostaje bez uszczerbku dla odpowiedzialności właściwych organów krajowych wobec parlamentów narodowych, zgodnie z prawem krajowym dotyczącym wykonywania zadań, które nie zostały powierzone EBC na mocy rozporządzenia o SSM, oraz dotyczącym wykonywania działań realizowanych przez nie zgodnie z art. 6 tego rozporządzenia, które jakkolwiek dotyczy odpowiedzialności demokratycznej EBC przed parlamentami: europejskim i krajowymi, to jednak jest również pomocne w analizach z zakresu odpowiedzialności prawnej EBC za działania nadzorcze i istotnie uzupełnia szeroko pojętą problematykę odpowiedzialności EBC w EUB.

¹¹⁵ Na temat odpowiedzialności EBC za działania w SSM zob. M. FEDOROWICZ, *Nadzór...*, s. 452 i n.

5.2. Sądowa kontrola i odpowiedzialność Europejskiego Banku Centralnego w zakresie polityki pieniężnej

Problem odpowiedzialności EBC w Eurosystemie w zakresie polityki pieniężnej istotny z punktu widzenia zwłaszcza KBC, odróżnić należy od sądowej kontroli prowadzenia polityki pieniężnej w ESBC, która jest przedmiotem kontroli TSUE.

Dla odróżnienia od zagadnienia odpowiedzialności należy przybliżyć, że zgodnie z art. 35 ust. 1 Statutu ESBC i EBC, kontrola działań i zaniechań EBC należy do kompetencji TSUE. Zakres przedmiotowy tej kontroli uregulowany został bardzo szeroko, obejmuje bowiem wszelkie działania i zaniechania EBC. Trybunał może również interpretować je w sprawach i na warunkach określonych traktatami. Europejski Bank Centralny może także wszczynać postępowanie w sprawach i na warunkach określonych traktatami. Traktatową podstawą dla dokonywania takiej kontroli jest właśnie art. 263 TfUE, w którym przewidziano możliwość kontroli wszelkich aktów EBC ustawodawczych i nieustawodawczych, z wyjątkiem *soft law* EBC. W tym kontekście istotne jest, zgodnie z akapitem 4 art. 263 TfUE, że każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść, na warunkach przewidzianych w tym artykule, skargę na akty, których jest adresatem lub które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie oraz na akty regulacyjne, które dotyczą jej bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych. Oprócz tego skargi mogą być wnoszone przez państwa członkowskie, Parlament Europejski, Radę lub Komisję, podnoszące zarzut braku kompetencji, naruszenia istotnych wymogów proceduralnych, naruszenia traktatów lub jakiegokolwiek reguły prawnej związanej z ich stosowaniem lub nadużycia władzy przez Trybunał Obrachunkowy i właśnie Europejski Bank Centralny oraz Komitet Regionów, zmierzające jednak w tych przypadkach (Trybunał Obrachunkowy, Europejski Bank Centralny i Komitet Regionów) do zapewnienia ochrony ich prerogatyw.

Niewątpliwie najtrudniejszą w prawnym, politycznym i praktycznym znaczeniu kwestią jest określenie zasad i granic odpowiedzialności EBC w zakresie polityki pieniężnej. Fakt istnienia niezależności banku centralnego nie może oznaczać braku jego odpowiedzialności. Z drugiej strony zbyt surowe, ingerencyjne określenie odpowiedzialności banku centralnego może powodować uwagi krytyczne co do jego niezależności. Przy czym zastrzec tu należy, że zasady i kształt tej odpowiedzialności oraz ustalenia poczynione wcześniej w tym zakresie przez przedstawicieli nauki prawa są takie same dla Eurosystemu po powołaniu EUB, w tej bowiem kwestii EUB nie przewiduje żadnych odrębności¹¹⁶. Wydaje się jednak, że tak w odniesieniu do spraw odpowiedzialności, jak i sądowej kontroli działań, obecnie w związku z rozrostem kompetencji EBC pojawiać się mogą częściej niż w przeszłości problemy z uporządkowaniem danej aktywności EBC jako przynależnej do polityki pieniężnej, co pokazują orzeczenia w sprawach *Pringle* i *Gauweiler*. Podkreślić należy, że odpowiedzialność EBC za działania podejmowane w ramach polityki pieniężnej posłużyć ma również odpowiedzi na pytanie, czy możliwe jest stosunkowo precyzyjne rozdzielanie odpowiedzialności za działania podejmowane w ramach Eurosystemu między KBC w EBC, czy też wręcz przeciwnie, stopień zależności pomiędzy ogniwami Eurosystemu jest tak znaczny w zakresie polityki pieniężnej, że podział ten nie jest możliwy do przeprowadzenia.

Z punktu widzenia podmiotowego, odpowiedzialny za działania i zaniechania w ramach Eurosystemu jest EBC, podlegając w tym zakresie systemowi odpowiedzialności przewidzianemu w art. 340 TfUE

¹¹⁶ Szeroko wcześniej na temat sądowej kontroli i odpowiedzialności w ESBC zob. m.in. A.S. GAISER, *Gerichtliche Kontrolle im Europäischen System der Zentralbanken*, „Europarecht” 2002, t. 37, nr 4, s. 518 i n.; M. SELMAYR, *Die Wirtschafts- und Währungsunion als Rechtsgemeinschaft*, „Archiv des öffentlichen Rechts” 1999, s. 393 i n.; H.J. HAHN, U. HÄDE, *Die Zentralbank vor Gericht. Rechtsschutz und Haftung in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion*, „Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht” 2001, t. 165, s. 48; I. BAUR, *Die Haftung der Europäischen Zentralbank*, Frankfurt am Main 2001, s. 173 i n.; A. CZAJA, *Die ausservertragliche Haftung der EG für ihre Organe*, Baden-Baden 1996, s. 171 i n.

(art. 35 ust. 3 Statutu ESBC i EBC). Z kolei odpowiedzialność KBC jest określona stosownie do ich krajowych systemów prawnych (art. 35 ust. 3 Statutu ESBC i EBC). Postanowieniem istotnym dla możliwości przeprowadzenia delimitacji sądowej kontroli za działania w ramach polityki pieniężnej w Eurosystemie jest art. 35 ust. 6 Statutu ESBC i EBC, w którym przewidziano, że TSUE jest właściwy do orzekania w każdym sporze związanym z wypełnianiem przez krajowe banki centralne zobowiązań określonych w Traktatach i Statucie ESBC i EBC. Jeżeli EBC uznaje, że KBC uchybił jednemu ze zobowiązań, które na nim ciążyą na mocy Traktatów i Statutu, wydaje on uzasadnioną opinię w tym przedmiocie, po uprzednim umożliwieniu temu bankowi przedstawienia swych uwag. Jeśli dany KBC nie zastosuje się do opinii w terminie określonym przez EBC, ten ostatni może wnieść sprawę do TSUE. Jeśli zatem przedmiotem sporu są sprawy dotyczące polityki pieniężnej realizowane przez KBC za ich działania odpowiedzialność będzie zasadniczo ponosił EBC, jeśli natomiast będą to kwestie niezwiązane z polityką pieniężną, odpowiedzialność za nie ponosić będą KBC.

W postanowieniu art. 340 akapit 3 TfUE przewiduje się, że to EBC ponosi odpowiedzialność za działania czy zaniechania (w tym miejscu pracy związane z polityką pieniężną) w Eurosystemie. Precyzując postanowienia TfUE w zakresie odpowiedzialności, należy zauważyć, że za działania podejmowane w ramach Eurosystemu przez KBC odpowiedzialność ponosi zatem EBC¹¹⁷. Zgodnie z art. 340 akapit 2 TfUE, w dziedzinie odpowiedzialności pozaumownej Unia powinna naprawić, zgodnie z zasadami ogólnymi, wspólnymi dla praw państw członkowskich, szkody wyrządzone przez jej instytucje lub jej pracowników przy wykonywaniu ich funkcji. Z kolei w akapicie 3 przywołanego art. 340 TfUE wskazuje się, że na zasadzie odstępstwa od akapitu 2 EBC jest zobowiązany do naprawienia, zgodnie z ogólnymi zasadami wspólnymi dla praw państw

¹¹⁷ H.J. HAHN, U. HÄDE, *Die Zentralbank vor Gericht. Rechtsschutz und Haftung in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion...*, s. 61.

członkowskich, szkód wyrządzonych przez EBC lub jego pracowników przy wykonywaniu ich funkcji. Jak przybliżono w literaturze, EBC odpowiada za działania KBC w sytuacjach, w których banki te działały na podstawie wiążących dyspozycji (instrukcji i wiążących wytycznych) EBC, a nie dysponowały przy tym żadną swobodą decyzyjną¹¹⁸. W sytuacji, w której KBC realizują działania niezwiązane z Eurosystemem, ponoszą odpowiedzialność za swoje działania na podstawie prawa państwa danego KBC (art. 35 ust. 3 Statutu ESBC i EBC).

Rozdział odpowiedzialności za działania związane z polityką pieniężną można określić w następujący sposób: jeśli KBC miałyby wadliwie realizować (lub zaniechać wykonania) obowiązki nałożone na mocy TfUE i Statutu ESBC i EBC, czyli naruszyć prawo Eurosystemu, wówczas ich działania czy zaniechania mogłyby stać się przedmiotem postępowania przed TSUE, a dodatkowo również można by rozważać odpowiedzialność EBC. Rozstrzygnięciu powinno jednak podlegać, przy wadliwej realizacji nałożonych obowiązków, czy KBC dysponowały w tym zakresie pewnym uznaniem, czy też stosowały niepozostawiające luzu interpretacyjnego wiążące akty prawa UE EBC. W sytuacji, w której KBC realizowałyby politykę pieniężną EBC, według jego wytycznych i instrukcji, które następnie okazałyby się niezgodne z prawem Eurosystemu w wyniku błędnej czy wadliwej interpretacji KBC, albo też KBC nie zastosowałyby się do wytycznych i instrukcji adresowanych do KBC, wówczas odpowiedzialność na zewnątrz ponosiłby EBC.

Dla rozgraniczenia kompetencji do prowadzenia sądowej kontroli między EBC i sądy krajowe istotny jest również art. 35 ust. 2 Statutu ESBC i EBC, który przewiduje, że spory pomiędzy EBC a jego wierzycielami, dłużnikami lub innymi stronami rozstrzygają właściwe sądy krajowe, chyba że właściwość ta zostanie przyznana TSUE. Z dyspozycją art. 35 ust. 6 Statutu ESBC i EBC koresponduje bezpośrednio art. 271 lit. d) TfUE, zgodnie z którym TSUE jest właściwy do orzekania w sporach

¹¹⁸ *Ibidem*, s. 61.

dotyczących wykonywania przez KBC zobowiązań wynikających z Traktatów i Statutu ESBC i EBC. Ponadto, w tym zakresie Rada Prezesów EBC dysponuje wobec KBC uprawnieniami przyznanymi Komisji wobec państw członkowskich przez art. 258 TfUE. Jeśli Trybunał stwierdza, że KBC uchybił jednemu ze zobowiązań, które na nim ciążyą na mocy Traktatów, bank ten jest zobowiązany podjąć środki, które zapewnią wykonanie wyroku Trybunału¹¹⁹.

Przywołane postanowienia TfUE i Statutu ESBC i EBC odzwierciedlają w istocie podział wewnętrznej odpowiedzialności i zakres kontroli sądowej w ramach Eurosystemu. Co do zasady przedmiotem kontroli działań i zaniechań EBC za wadliwe proceduralnie decyzje i wykroczenie poza określoną przepisami prawa Eurosystemu kompetencję do stanowienia prawa jest EBC i odpowiada EBC. Z kolei kontrolą sądową objęte mogą być działania czy zaniechania KBC związane np. z niewykonywaniem albo nienależytym wykonywaniem obowiązków nałożonych Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Statutem ESBC i EBC, a także tych rekonstruowanych z prawa wtórnego UE¹²⁰. W sytuacji, w której realizacja wytycznych i instrukcji dotyczących polityki pieniężnej przez KBC, które – jak należy podkreślić – w Eurosystemie mają charakter wiążący, byłaby prawidłowa, ale decyzje w sferze tej polityki podjęte przez EBC na szczeblu UE okazałyby się wadliwe, gdyż np. podjęte z przekroczeniem zakresu upoważnień traktatowych czy naruszeniem zasady niezależności, wówczas, zgodnie z art. 340 akapit 3 TfUE, odpowiedzialności podlegałyby EBC lub jego pracownicy. Trzeba przy tym podkreślić, jak podaje się w literaturze, że sądowa kontrola działań podejmowanych

¹¹⁹ Zdanie 2 *in fine* art. 271 lit. d) TfUE nie wskazuje już na zobowiązania NBC wynikające również ze Statutu ESBC i EBC, tak jak czyni to w zdaniu pierwszym analizowanego postanowienia, co, jak należy wskazać, wydaje się przeoczeniem prawodawcy UE.

¹²⁰ Zob. szerzej i por. H. KRÜCK, Komentarz do art. 271 TfUE (dawniej art. 180) EGV, [w:] *Kommentar zum EU-/EG- Vertrag, Artikel 137– 209a EGV*, t. 4, wyd. 5, Baden-Baden 1999, s. 660.

przez EBC w ramach Eurosystemu nie może raczej dotyczyć materialnej weryfikacji zastosowanych przez EBC instrumentów polityki pieniężnej, ale sprawdzenia, czy EBC nie przekroczył kompetencji prawodawczej, czy np. nie uchwalił aktu prawnego bez podstawy prawnej¹²¹.

Ponadto KBC mogą, korzystając z art. 263 TfUE, wnosić skargi wyłącznie na akty prawne EBC inne niż zalecenia i opinie. Nie jest przy tym istotne, jaka jest forma prawna uchwalonego przez EBC aktu prawnego, przy wyłączeniu zaleceń i opinii, dopuszczalne jest zatem również, przy spełnieniu pozostałych przesłanek tego artykułu, wniesienie skargi o nieważność również na rozporządzenie¹²². W ten sposób KBC i instytucje kredytowe mogą „bronić się” przed decyzjami EBC, dotyczącymi ich w sposób indywidualny¹²³ i bezpośredni¹²⁴. Pojęcie decyzji należy tutaj jednak, zgodnie z orzecznictwem TSUE rozumieć zdecydowanie sensu largo, niezależnie od formy prawnej, jako każde działanie EBC wywołujące konsekwencje prawne dotyczące danego KBC w sposób indywidualny i bezpośredni. Może tu zatem chodzić również o rozporządzenia¹²⁵, decyzje, jak i wewnętrzne akty prawne Eurosystemu, uchwalane na podstawie Statutu ESBC i EBC – wytyczne i instrukcje EBC.

Zgodnie z przywoływanym już art. 35 ust. 3 Statutu ESBC i EBC, odpowiedzialność KBC jest określona stosownie do ich krajowych

¹²¹ E.M. LASCHAT, *Das Europäische System der Zentralbanken und die Europäische Zentralbank*, „Europa-Blätter” 2002, t. 11, nr 1, s. 21.

¹²² Zob. szerzej H.J. HAHN, U. HÄDE, *Die Zentralbank vor Gericht...*, s. 43 i n.

¹²³ Wykładnik indywidualności rozumiany być może jako indywidualizujący adresata odnośnego aktu prawa w ten sposób, że wyraźnie narusza prawa czy nakłada nieuzasadnione obowiązki na adresata aktu. CH. GAITANIDES, *Kommentar zu Art. 230 EG* (obecny art. 263 TfUE) [w:] H. VON DER GROEBEN, J. SCHWARZE, *Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. Kommentar*, t. 4, wyd. 6, Baden-Baden 2004, s. 84.

¹²⁴ Jeśli nie pozostawia się KBC żadnej swobody decyzyjnej, to wówczas można argumentować o istnieniu przesłanki bezpośredniości, aczkolwiek jest to tylko pomocna wytyczna, a nie jedyny wykładnik pojęcia bezpośredniości, CH. GAITANIDES, *op.cit.*, s. 483.

¹²⁵ Choć początkowo odmawiano nieuprzywilejowanym powodom możliwości wnoszenia skargi na nieważność rozporządzeń, CH. GAITANIDES, *op.cit.*, s. 481.

systemów prawnych. Dla prawidłowej interpretacji wskazanego postanowienia statutowego istotne jest wskazanie, że przepis ten nie różnicuje odpowiedzialności KBC w ramach wykonywania zadań w Eurosystemie od odpowiedzialności w związku z zadaniami przyjętymi do realizacji przez KBC na własną odpowiedzialność¹²⁶. Mimo istnienia zasady decentralizacji w ramach Eurosystemu za działania wykonawcze KBC odpowiedzialność ponosi EBC. Jeśli KBC działają jako ogniwa wykonawcze Eurosystemu, a więc wykonują politykę pieniężną określoną przez EBC, za ich działania odpowiedzialność ponosi EBC. Jak podkreślono i analizowano w literaturze, odpowiedzialność EBC za działania KBC będzie stosowana zawsze wtedy, gdy KBC jako części integralne Eurosystemu działały na podstawie wiążących zaleceń EBC, które nie pozostawiły im żadnego własnego uznania w zakresie realizacji polityki EBC¹²⁷.

Analiza zakresu sądowej kontroli działań i zaniechań EBC w sprawach związanych z polityką pieniężną oraz rozważania poświęcone zagadnieniu odpowiedzialności odszkodowawczej EBC za działania w Eurosystemie pozwalają na sformułowanie ogólnej konkluzji, że EBC jest – jak trafnie wyrażono to w literaturze – strażnikiem regulacji dotyczących polityki pieniężnej w odniesieniu do KBC¹²⁸ i ponosi odpowiedzialność za wszelkie decyzje podejmowane w zakresie polityki pieniężnej w zdecentralizowanym Eurosystemie, w którym KBC jako ogniwa wykonawcze realizując politykę pieniężną ustaloną przez EBC, nie będą odpowiadały na podstawie art. 340 TfUE, odpowiedzialność za ich działania czy zaniechania jest bowiem przejmowana przez EBC.

¹²⁶ S. GAISER, *Gerichtliche Kontrolle im Europäischen System der Zentralbanken*, „Europa-recht” 2002, t. 37, nr 4, s. 535.

¹²⁷ Zob. szerzej I. BAUER, *Die Haftung der Europäischen Zentralbank...*, 2001, s. 74 i n. i cyt. tam orzecznictwo.

¹²⁸ Tak B. SMULDERS, *Kommentar zu Art. 35 der Satzung des ESZB und EZB*, [w:] *Kommentar zum EU-/EG- Vertrag, Artikel 102a– 126a EGV*, t. 3, wyd. 5, Baden-Baden 1999, s. 706.

5.3. Sądowa kontrola i odpowiedzialność Europejskiego Banku Centralnego w zakresie polityki nadzorczej

5.3.1. Sądowa kontrola i odpowiedzialność Europejskiego Banku Centralnego za politykę nadzorczą w ramach nadzoru mikroostrożnościowego

Sądowa kontrola rozstrzygnięć podejmowanych przez EBC w ramach nadzoru mikroostrożnościowego jest zagadnieniem istotnym dla praktyki i teorii prawa rynku finansowego w segmencie bankowym w EUB. Skoro EBC wydaje akty, które zmierzają do wywarcia skutków prawnych wobec podmiotów trzecich, to konieczne jest objęcie tych aktów kontrolą sądową. Taka uwaga pojawia się również w motywie 60 rozporządzenia o SSM, w którym określono, że: „Na mocy art. 263 TFUE Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej ma kontrolować legalność aktów między innymi EBC, innych niż zalecenia i opinie, zmierzających do wywarcia skutków prawnych wobec podmiotów trzecich”. Ponadto, skoro również EBC realizuje uprawnienia nadzorcze i podejmuje rozstrzygnięcia nadzorcze, na mocy których zobowiązuje instytucje kredytowe Eurosystemu do określonych działań i zaniechań (głównie art. 16 rozporządzenia o SSM), to rozstrzygnięcia te muszą podlegać weryfikacji sądowej z punktu widzenia kryterium legalności, a zwłaszcza przekroczenia zakresu upoważnień przez EBC czy działania wbrew klauzuli domniemania kompetencji na rzecz nadzorców krajowych, czyli przekroczenia zakresu delimitacji wprowadzonego klauzulą.

Słusznie wyróżniane w literaturze trzy sposoby stosowania prawa przez EBC w SSM: po pierwsze, stosowanie bezpośrednio przez EBC prawa nadzorczego z rozporządzenia SSM, po drugie, wydawanie instrukcji czy wytycznych wiążących krajowych nadzorców w SSM i po trzecie, co stanowi *novum regulacyjne*, stosowanie przez EBC prawa krajowego państw członkowskich uczestniczących, implementującego akty prawa bankowego, są istotne z punktu widzenia zagadnienia kontroli sądowej

i odpowiedzialności EBC w SSM za podejmowane działania¹²⁹. Zasadniczo wszystkie akty podejmowane przez EBC we wskazanych trzech sposobach stosowania prawa nadzorczego SSM mogą być objęte kontrolą z art. 263 TfUE, oczywiście przy założeniu spełnienia przesłanek tego artykułu¹³⁰, podobnie jak za wszystkie podejmowane akty EBC, przynajmniej teoretycznie, może ponosić odpowiedzialność w ramach art. 340 akapit 3 TfUE, choć zarysowują się tu oczywiste pytania: po pierwsze, o możliwość prowadzenia sądowej kontroli przez sądy krajowe i po drugie, o dzielenie odpowiedzialności za podejmowane działania z nadzorcami krajowymi.

W odniesieniu do decyzji nadzorczych podejmowanych przez EBC zgodnie z art. 4 i sekcją 2 rozdziału III rozporządzenia o SSM, a zatem w odniesieniu do nadzoru mikroostrożnościowego, wprowadzono szczególną procedurę przyjmowania decyzji nadzorczych. Zgodnie z art. 22 rozporządzenia o SSM, EBC umożliwia osobom, wobec których toczy się postępowanie, przedstawienie swojego stanowiska, a podstawą decyzji wydawanych przez EBC mogą być wyłącznie zarzuty, co do których zainteresowane strony mogły się wypowiedzieć. Sytuacja ta nie ma zastosowania w razie konieczności nagłego podjęcia decyzji z uwagi na przeciwdziałanie szkodom systemu finansowemu. W takiej sytuacji EBC może przyjąć decyzję tymczasową, jednak i tak obowiązany jest umożliwić zainteresowanym osobom przedstawienie swojego stanowiska jak najszybciej po podjęciu decyzji. Warto również zwrócić uwagę, że prawodawca UE konstruując SSM przewidział instytucję zgłaszania

¹²⁹ T. VOLAND, B. WOLFERS, *Level the playing field: The new supervision of credit institutions by the European Central Bank...*, s. 1483. Autorzy przyrównują w artykule sposób stosowania prawa nadzorczego przez EBC zobowiązujący krajowych nadzorców, który może wywoływać skutki dla osób trzecich, do instrumentów stosowanych w prawie telekomunikacyjnym, w prawie pomocy publicznej. W niniejszym opracowaniu zaproponowano stosowanie do analizy wskazanych spraw analogii konstrukcji normatywnej do prawa ESBC w zakresie polityki pieniężnej.

¹³⁰ A. WITTE, *The application of National Banking Supervision Law by the ECB: Three Parallel modes of executing EU law?*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2014, t. 21, nr 1, s. 100 i n.

naruszeń, zgodnie bowiem z art. 23 rozporządzenia o SSM, EBC zapewnia, by wprowadzono skuteczne mechanizmy zgłaszania przypadków naruszenia aktów prawnych z art. 4 ust. 3 rozporządzenia o SSM przez instytucje kredytowe, finansowe spółki holdingowe, finansowe spółki holdingowe o działalności mieszanej lub właściwe organy w uczestniczących państwach członkowskich, w tym konkretne procedury przyjmowania zgłaszanych naruszeń i podejmowanych w związku z nimi działań.

Na gruncie rozporządzenia o SSM powstała także Administracyjna Rada Odwoławcza, której zadaniem jest przeprowadzanie wewnętrznego administracyjnego przeglądu (merytorycznego i proceduralnego) decyzji podjętych przez EBC w ramach wykonywania uprawnień nadzorczych w związku z wnioskiem o przegląd. Z wnioskiem takim może wystąpić każda osoba fizyczna lub prawna w zakresie decyzji, która jest do niej skierowana lub która jej bezpośrednio i indywidualnie dotyczy (art. 24 ust. 5 rozporządzenia o SSM). Efektem dokonanego przeglądu może się stać nowy projekt decyzji. Nowy projekt decyzji uchyla pierwotną decyzję, zastępuje ją decyzją o identycznej treści lub zastępuje ją zmienioną decyzją. Nowy projekt decyzji uznaje się za przyjęty, chyba że Rada Prezesów wyrazi sprzeciw w maksymalnym terminie dziesięciu dni roboczych. W ten sposób zapewnia się w rozporządzeniu o SSM ochronę dla podmiotów trzecich jako kolejny element swoistego balansowania mocnych uprawnień nadzorczych przyznanych w rozporządzeniu o SSM EBC.

Jednym z najistotniejszych postanowień rozporządzenia o SSM jest jednak art. 24 ust. 11 tego rozporządzenia, podkreślający gwarancje dla prawa do wniesienia sprawy do TSUE, zgodnie z Traktatami, i dokonania również traktatową drogą weryfikacji rozstrzygnięć EBC w ramach dostępnych środków traktatowych, czyli przede wszystkim art. 263 TfUE, z którego mogą korzystać poszukujące ochrony instytucje kredytowe.

W rozporządzeniu o SSM wspomina się również o odpowiedzialności EBC za zapewnienie stabilności finansowej, zgodnie bowiem z motywem 55 rozporządzenia o SSM, „Powierzenie EBC zadań nadzorczych oznacza,

że będzie na nim spoczywać istotna odpowiedzialność za zapewnienie stabilności finansowej w Unii oraz za wykorzystywanie swoich uprawnień nadzorczych w jak najbardziej skuteczny i proporcjonalny sposób. Wszelkie przeniesienie uprawnień nadzorczych państw członkowskich na szczebel Unii należy zrównoważyć stosownymi wymogami w zakresie przejrzystości i odpowiedzialności. Europejski Bank Centralny powinien w związku z tym odpowiadać za wykonywanie tych zadań przed Parlamentem Europejskim i Radą jako posiadającymi legitymację demokratyczną instytucjami, które reprezentują obywateli Unii i państwa członkowskie. Do jego obowiązków powinno należeć regularne przedstawianie sprawozdań oraz odpowiadanie na zapytania Parlamentu Europejskiego, zgodnie z jego regulaminem, oraz Eurogrupy, zgodnie z jej regulaminem”. Warto jednak dodać także, że zgodnie z motywem 61 tego rozporządzenia, prawodawca UE dostrzegł potrzebę bezpośredniego zaakcentowania odnoszenia art. 340 akapit 3 TfUE do nowych zadań i kompetencji EBC w SSM. Europejski Bank Centralny powinien bowiem naprawić szkody wyrządzone przez EBC lub jego pracowników przy wykonywaniu ich obowiązków, co jednak powinno pozostawać bez uszczerbku dla obowiązku właściwych organów krajowych dotyczącego naprawienia, wówczas już zgodnie z ustawodawstwem krajowym –wszelkich szkód wyrządzonych przez te organy lub ich pracowników przy wykonywaniu ich obowiązków. Skoro EBC realizuje kompetencje nadzorcze, to powinien również ponosić i ponosi odpowiedzialność w świetle art. 340 TfUE, w tym i za podejmowane decyzje nadzorcze, jeśli byłyby one niezgodne z prawem UE, bo byłyby np. podjęte z przekroczeniem kompetencji wyznaczonych rozporządzeniem o SSM, wyrządzając dodatkowo szkodę. Uznana w porządkach prawnych państw członkowskich UE zasadą jest, że w ślad za wyposażeniem jakiejś instytucji czy organu w określone kompetencje przechodzić (w analizowanych sprawach na szczebel unijny) powinna również odpowiedzialność za podejmowane działania.

Z przybliżonych treści motywów rozporządzenia o SSM wynika, że prawodawca UE podkreśla znaczenie tej zasady i respektuje jej obecność przy powołaniu SSM. To zaś powoduje, że w zakresie działalności nadzorczej EBC w SSM i kształtowania odpowiedzialności można by wykorzystać na zasadzie podobieństwa regulacyjnego i swoistego podobieństwa konstrukcji EUB i ESBC te uwagi, które pomocne były przy analizie i interpretacji art. 340 akapit 3 TfUE, a poruszone zwłaszcza przez niemiecką doktrynę prawa¹³¹. Niewątpliwie brak wart. 340 akapit 3 TfUE wyłącznego odniesienia zakresu odpowiedzialności do nadzoru ostrożnościowego EBC w EUB czy wcześniej decyzji EBA podejmowanych w ramach ESNF, jednak nie wydaje się to potrzebne. Europejski System Nadzoru Finansowego został wprowadzony dopiero w 2011 r., a zmiany w tym systemie zostały dokonane właśnie w związku z wprowadzeniem EUB. Tym samym postanowienia artykułujące wspomniane kwestie i odniesienia do EUB w art. 340 akapit 3 TfUE nie mogły być uwzględnione w prawie pierwotnym. Nie wydaje się to również konieczne, gdyż pojemność postanowień art. 340 akapit 3 TfUE jest znaczna i wymaga tylko doktrynalnego uszczegółowienia, uwzględniającego również zagadnienia związane z EUB, w której EBC występuje jako nadzorca mikroostrożnościowy, a czasami również ostateczny nadzorca makroostrożnościowy. Można jednak również w przyszłości, przy kończeniu budowy faktycznej UGiW, wyobrazić sobie sytuację, w której prawodawca UE zdecyduje się wprowadzić do TfUE odrębną podstawę prawnej odpowiedzialności EBC za działania podejmowane w EUB, choć obecne brzmienie art. 340 TfUE, jak raz jeszcze należy podkreślić, jest wystarczające i wymaga jedynie interpretacyjnej rewitalizacji w oparciu o ustalenia z zakresu EUB, co należy mocno postulować ze względu na słuszne ograniczenie rozbudowania przepisów traktatowych. Należy się jednak być może zastanowić nad dodaniem do art. 3 TfUE polityki nadzorczej prowadzonej w SSM przez EBC jako kompetencji wyłącznej UE, co zdecydowanie pomogłoby w dyskusji i analizie zagadnienia odpowiedzialności prawnej EBC za działania podejmowane

¹³¹ Zob. m.in. przypisy nr 117, 118.

w EUB, w tym zwłaszcza w ramach nadzoru mikroostrożnościowego oraz w uporządkowaniu sądowej kontroli działalności EBC w tej sferze, jak i w interpretacji zasady niezależności, choć kwestie te są niewątpliwie bardzo problematyczne i wymagają nadal prawniczego dyskursu.

Wracając do zagadnienia sądowej kontroli działań EBC, w szczególności słusznie podnosi się, że w sytuacji, w której krajowi nadzorcy działają w oparciu o wiążące decyzje czy wytyczne EBC, które pozostawiają im jednak pewną swobodę decyzyjną, podejmowane przez krajowych nadzorców akty powinny podlegać kontroli sądów krajowych, w sytuacji natomiast, w której akty nadzorcze EBC nie pozostawiają uznania nadzorcom krajowym, ochrona powinna być gwarantowana ze szczebla UE, z kolei w braku możliwości stwierdzenia, czy akty nadzorcze EBC przewidują dla krajowych nadzorów pewną swobodę, sprawę powinien uprzednio rozstrzygnąć TSUE w trybie art. 267 TfUE, choć pojawiają się również głosy, w tym zwłaszcza w odniesieniu do kontroli nad mniej istotnymi systemowo bankami SSM, że działania podejmowane na podstawie prawa krajowego powinny pozostawać we właściwości sądów krajowych, tak samo jak aktywności podejmowane przez EBC, działający na podstawie krajowego implementowanego prawa nadzorczego¹³². Z kolei budzi to dalsze problemy dotyczące niemożności interpretowania przez TSUE w jego działalności orzeczniczej przepisów prawa krajowego państw członkowskich przy trzecim wymienionym sposobie stosowania prawa nadzorczego przez EBC, a w tym kontekście niemożności sprawdzania poprawności zastosowania prawa nadzorczego przez EBC, które jest przecież implementowanym krajowym prawem nadzorczym. Rozstrzygnięcie tych kwestii ma fundamentalne znaczenie dla ewentualnych roszczeń podmiotów trzecich dotkniętych takimi rozstrzygnięciami nadzorczymi. Zarysowują się tu co do zasady dwie, w każdym przypadku niepozbawione kontrowersji możliwości: albo uznania, że przy trzecim typie stosowania

¹³² Szeroko na ten temat T. VOLAND, B. WOLFERS, *Level the playing field: The new supervision of credit institutions by the European Central Bank...*, s. 1484 i n.

prawa przez EBC właściwe będą sądy krajowe, co wydaje się najlepszym rozwiązaniem, albo uznania, że krajowe prawo implementujące akty prawa UE przez akt przejęcia go do stosowania przez EBC, wyrażony dodatkowo w bezpośrednio skutecznym i stosowalnym rozporządzeniu o SSM, i będąc prawem powstałym dla wykonania prawa UE, uzyskuje możliwość rozpatrzenia przez TSUE, co jednak może też być uznane za karkołomne normatywnie i interpretacyjnie przedsięwzięcie.

Trudno w chwili obecnej przesądzać o kierunku poszukiwań czy interpretacji, jednak wydaje się, że w przybliżonych sytuacjach delimitację tworzyć będzie ustosunkowanie się, wzorem ESBC, właśnie do zagadnienia istnienia w aktach nadzorczych zakresu uznania dla krajowego nadzorca i w zależności od wystąpienia tego elementu dokonanie rozdziału ochrony między sądy krajowe i unijny, a w sytuacji konieczności orzekania przez TSUE o krajowym prawie nadzorczym posługiwania się być może oceną sądów krajowych. Z kolei w sprawach, w których działa EBC na podstawie prawa krajowego, uznania jednak kompetencji sądów krajowych¹³³. Kwestie te nadal podlegają dyskusji i nie są doktrynalnie ostatecznie rozstrzygnięte, a proponowane w literaturze rozwiązania nie są pozbawione wad. Z kolei brak materiału orzeczniczego uniemożliwia również sprawdzenie w praktyce metod i sposobów rozwiązania tego problemu. Warto również zwrócić uwagę, że w rozporządzeniu o SSM tylko w jednym miejscu, w art. 13, przewidziano *expressis verbis* kompetencję sądów krajowych w razie prowadzenia kontroli na miejscu przez EBC, jeśli kontrole takie w świetle prawa krajowego wymagają decyzji organu sądowego.

Odnoszenie rozważań o odpowiedzialności za nadzór mikroostrożnościowy na szczebel unijny wymaga zatem usystematyzowania i poczynienia kilku uwag natury ogólnej. Po pierwsze, w dyskusji o zasadach odpowiedzialności EBC i ich odnoszeniu do regulacji nadzorczych ESNF i EUB przydatne jest odnoszenie podobieństwa regulacyjnej konstrukcji normatywnej ESBC do ESNF, zwłaszcza w dziedzinie odpowiedzialności

¹³³ Por. *ibidem*..., s. 1485.

i również sądowej kontroli¹³⁴. Podobieństwa dotyczą zwłaszcza ujęcia regulacyjnego, a w części również sposobu i zasad działania, uwzględniających subsydiarność i proporcjonalność, a także wykorzystujących w wielu kwestiach krajowych nadzorców sektora bankowego (przy ESBC KBC). Po drugie, w ślad za przenoszeniem zadań i kompetencji na szczebel UE w zakresie nadzoru ostrożnościowego następować musi również przenoszenie odpowiedzialności na szczebel UE (podobnie jak miało to miejsce w odniesieniu do jednolitej polityki pieniężnej Eurosystemu), a po trzecie, dyskusja nad zasadami odpowiedzialności i sądowej kontroli powinna również uwzględniać swoisty obecny charakter prawny EBC, raz występującego w charakterze organu pełniącego funkcje nadzorcze w SSM, raz w charakterze organu nadzorczego, stosującego właściwe prawo krajowe implementujące np. dyrektywę CRD IV i inne dyrektywy segmentu bankowego¹³⁵, czy EBC występującego również w charakterze organu pełniącego funkcje nadzorcze w SSM, którego decyzje mogą być relewantne dla oddziałów instytucji kredytowych w państwie EUB jako państwie goszczącym w sytuacji, w której siedziba instytucji kredytowej mieściłaby się w państwie jeszcze w EUB nieuczestniczącym. Istotne jest również, po czwarte, że dla ustalenia zasad i przedmiotu ewentualnej odpowiedzialności EBC za działania podejmowane w SSM EUB i kontroli jego aktywności znaczenie ma również stosowanie zasady (klauzuli domniemania kompetencji na rzecz nadzorców krajowych) rozdziału materii między EBC a nadzorców krajowych w SSM. Zgodnie z tym podziałem, zadania nadzorcze niepowierzone EBC powinny pozostać w kompetencji organów krajowych. Zadania te powinny obejmować w szczególności uprawnienia

¹³⁴ M. FEDOROWICZ, *Porównanie koncepcji normatywnych nowego Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego i Europejskiego Systemu Banków Centralnych – zagadnienia wybrane*, „Studia Europejskie” 2011, nr 2, s. 49–68.

¹³⁵ W literaturze wskazuje się, że stosowanie przez EBC krajowych przepisów stanowi wadę konstrukcyjną EUB, na ten temat szerzej zob. E. PEUKER, *Die Anwendung nationaler Rechtsvorschriften durch Unionsorgane – ein Konstruktionsfehler der europäischen Bankenaufsicht*, „Juristenzeitung” 2014, nr 15/16, s. 764 i n.

do: otrzymywania powiadomień od instytucji kredytowych dotyczących swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług; sprawowania nadzoru nad organami, które nie są objęte definicją instytucji kredytowej w rozumieniu prawa UE, ale są nadzorowane jak instytucje kredytowe zgodnie z prawem krajowym; sprawowania nadzoru nad instytucjami kredytowymi z państw trzecich, które zakładają oddziały lub świadczą usługi transgraniczne w Unii; nadzorowania usług płatniczych; bieżącej weryfikacji instytucji kredytowych; wykonywania funkcji właściwych organów dla instytucji kredytowych w odniesieniu do rynków instrumentów finansowych; zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, a także działań w zakresie ochrony konsumentów. Taki podział materii przybliżany jest również w motywie 28 preambuły do rozporządzenia o SSM.

Odpowiedzialność za działania mikroostrożnościowe w EUB ponosi zatem EBC w świetle art. 340 akapit 3 TfUE, z tym że wzorem ustaleń problematyki odpowiedzialności z zakresu polityki pieniężnej odpowiedzialność ponosi EBC w sytuacji, gdy działa samodzielnie, pełniąc funkcje nadzorcze w SSM, oraz – co do zasady – wtedy, gdy krajowi nadzorcy w państwach SSM realizują nadzorcze instrukcje czy wytyczne oraz nadzorcze akty EBC, które mieszczą się w katalogu zadań nadzorczych powierzonych EBC, realizowanych w ramach ścisłej współpracy, a zarazem – jak się wydaje – nie pozostawiają nadzorcom krajowym uznania. Trzeba podkreślić, że w odniesieniu do instytucji kredytowych mniej istotnych systemowo („*less significant*”), w stosunku do których działają krajowi nadzorcy w oparciu o zalecenia, wytyczne, ogólne instrukcje, w art. 6 ust. 6 uregulowano, że „bez uszczerbku dla ust. 5 niniejszego artykułu właściwe organy krajowe wykonują zadania, o których mowa w art. 4 ust. 1 lit. b), d)–g), i), oraz są odpowiedzialne za te zadania, jak również za przyjmowanie wszelkich stosownych decyzji nadzorczych w odniesieniu do instytucji kredytowych, o których mowa w ust. 4 akapit 1 niniejszego artykułu, w ramach i z zastrzeżeniem procedur, o których mowa w ust. 7 niniejszego artykułu”.

Jeśli natomiast akty nadzorcze pozostawiają nadzorcom krajowym uznanie, wówczas odpowiedzialność ta powinna być ponoszona przez nich przed sądami krajowymi. W sytuacji natomiast, w której krajowi nadzorcy działaliby w zakresie spraw pozostawionych ich wyłącznej kompetencji, zgodnie z klauzulą powierzenia z rozporządzenia o SSM, wówczas odpowiedzialność ponoszą wyłącznie krajowi nadzorcy w oparciu o prawo i zasady odpowiedzialności właściwe dla porządku krajowego danego krajowego organu nadzorczego. Zagadnienia nurtu odpowiedzialności krajowych nadzorców wymagają wszakże interpretacyjnego odświeżenia, zwłaszcza w świetle sprawy *Peter Paul*¹³⁶.

W sprawie *Peter Paul* i inni vs. Niemcy istotnych było kilka ustaleń: po pierwsze, na pytanie, czy przepisy UE (dawnych dyrektyw 77/780; 89/299; 89/646) w zakresie, w jakim zawierały one przepisy odnoszące się do nadzoru instytucji kredytowych, sprzeciwiały się przepisowi krajowemu, zgodnie z którym zadania krajowego organu nadzoru nad instytucjami kredytowymi są wykonywane wyłącznie w interesie publicznym, co zgodnie z prawem krajowym wyłączało możliwość ubiegania się przez osoby fizyczne o naprawienie szkody wynikłej z zaniedbania w nadzorze ze strony tego organu, TSUE udzielił odpowiedzi negatywnej. Wskazał bowiem, iż „tak jak w systemie prawa niemieckiego, również w niektórych innych Państwach Członkowskich odpowiedzialność krajowych organów nadzoru nad instytucjami kredytowymi wobec osób fizycznych za zaniedbania w nadzorze jest wyłączona” i „nie wynika koniecznie, iż dyrektywy te zmierzają do przyznania deponentom uprawnień na wypadek niedostępności ich depozytów spowodowanej zaniedbaniami w nadzorze ze strony właściwych organów krajowych”, a powyżej wskazane dyrektywy „nie mogą być interpretowa-

¹³⁶ Zob. Wyrok TSUE w pełnym składzie z dnia 12 października 2004 r. *Peter Paul, Cornelia Sonnen-Lütte i Christel Mörkens przeciwko Bundesrepublik Deutschland*. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym: Bundesgerichtshof – Niemcy. Sprawa C-222/02, *European Court Reports* 2004 I-09425. Na ten temat zob. też i por. ciekawe uwagi T. NIEBORAK, *Unia bankowa – w stronę bezpieczeństwa i stabilności rynku finansowego Unii Europejskiej*, [w:] A. JURKOWSKA-ZEIDLER, M. OLSZAK (red.), *Prawo rynku finansowego...*, s. 109 i n.

ne w ten sposób, iż przyznają one deponentom uprawnienia na wypadek niedostępności ich depozytów spowodowanej zaniedbaniami w nadzorze ze strony właściwych organów krajowych”. Oznaczało to, że dyrektywy te „nie sprzeciwiają się przepisowi krajowemu, zgodnie z którym zadania krajowego organu nadzoru nad instytucjami kredytowymi są wykonywane wyłącznie w interesie publicznym, co zgodnie z prawem krajowym wyłącza możliwość ubiegania się przez osoby fizyczne o naprawienie szkody wynikłej z zaniedbania w nadzorze ze strony tego organu”. Stąd ogólna konkluzja TSUE zamknęła się w sprawie *Peter Paul* w stwierdzeniu, że jeśli zapewnione jest odszkodowanie na rzecz deponentów, a zadania krajowego organu nadzoru nad instytucjami kredytowymi są wykonywane wyłącznie w interesie publicznym zgodnie z prawem krajowym wyłączona jest możliwość ubiegania się przez osoby fizyczne o naprawienie szkody wynikłej z zaniedbania w nadzorze ze strony tego organu, to wyłączona jest możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych. W zależności zatem od sposobu uregulowania tych kwestii w prawie krajowym państw członkowskich, możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych może być ograniczona. Podkreśla się nawet, że w takich sytuacjach może się okazać, że odpowiedzialność będzie przedmiotem skargi z art. 340 TfUE jako procesowo bardziej atrakcyjna, w razie możliwości prowadzenia argumentacji czy stworzenia zarzutu, iż krajowi nadzorcy, będąc związani nadzorczym prawem EBC, postępowali zgodnie z instrukcjami. Oczywiście wygenerowanie takiej linii interpretacyjnej może tworzyć pewne ryzyko i działać hamująco na realizowanie zadań nadzorczych przez EBC, a ponadto, z punktu widzenia ekonomiki procesowej, najracjonalniejsze byłoby wykorzystywanie drogi sądów krajowych w tych sprawach¹³⁷.

Odnoszenie refleksji powstałych na kanwie sprawy *Peter Paul* do współczesnej normatywnej regulacji nadzoru w SSM wymaga klika uwag: po pierwsze wyrok w tej sprawie zapadł w 2004 r., kiedy nie istniały jeszcze

¹³⁷ Zob. szeroko na ten temat G.T. KUILE, L. WISSINK, W. BOVENSCHHEIN, *Tailor-made Accountability*..., s. 186 i n., zob. też uwagi na ten temat M. FEDOROWICZ, *Nadzór*..., s. 452 i n.

ESNF ani EUB w jej nadzorczym filarze SSM; po drugie, tym samym nie funkcjonowały wówczas ESA, a EBC nie miał przyporządkowanych zadań i kompetencji nadzorczych rozdzielonych między EBC a krajowych nadzorców w oparciu o klauzulę kompetencji domniemanych na rzecz nadzorcy krajowego; po trzecie, nie istniała wówczas konstrukcja regulacyjna, zgodnie z którą EBC może i powinien stosować odpowiednie prawo krajowe dla zapewnienia jednolitości i spójności polityki nadzorczej w SSM; po czwarte, obecnie sprawa ewentualnej odpowiedzialności jest rodzajowo inna, gdyż chodzić tu może również o przekroczenie zakresu upoważnień czy klauzuli powierzenia przez EBC (np. w przypadku, gdy EBC działa jako nadzorca mikroostrożnościowy korzystający z pomocy ogniw wykonawczych – krajowych nadzorców bankowych, którym pozostawił pewien zakres uznania nadzorczego, realizowanego w sposób nieadekwatny do zaleceń aktów nadzorczych EBC) lub też zwłaszcza może chodzić o sytuację, gdy EBC jako nadzorca mikroostrożnościowy działa na podstawie ustaw krajowych transponujących sektorowe akty prawa bankowego. W obydwu przypadkach chodzi nie tyle o merytoryczną stronę działania, ile o przekroczenie zakresu kompetencji lub jego błędne zrozumienie. Można by też czysto hipotetycznie rozważyć zastosowanie art. 340 akapit 3 TfUE, w sytuacji zaś stwierdzenia bezprawnego działania krajowych nadzorców, ich odpowiedzialności według odnośnego prawa krajowego. Brak wystarczającego, aktualnego i jednolitego materiału orzeczniczego, poza sprawą *Peter Paul*, zbudowaną jednak na zdecydowanie odrębnym stanie faktycznym i zwłaszcza prawnym, powstałym pod rządem wcześniejszych aktów prawa UE, uniemożliwia ostateczną i bezdyskusyjną odpowiedź, która przybliżałaby również do orzeczniczego ujęcia granic działalności EBC na polu nadzorczym w SSM. Niemniej jednak zarysowana problematyka stanowić może o wyzwaniach stojących przez EBC w razie powstania sytuacji, w której uprawnione podmioty będą korzystały z postanowień art. 340 TfUE czy także we wcześniejszych rozważaniach dotyczących ochrony sądowej.

Konstruując przykładowy jedynie i z pewnością niepozbawiony treści dyskusyjnych hipotetyczny katalog podstaw, które mogłyby być objęte postanowieniami art. 340 akapit 3 TfUE w odniesieniu do nadzoru mikroostrożnościowego EBC w EUB, należałoby wskazać m.in. na: przekroczenie zakresu upoważnień rozporządzenia o SSM przez EBC przy wykonywaniu kompetencji nadzorczych czy przekroczenie zakresu upoważnień przy wydawaniu przez EBC rozporządzeń wykonawczych na podstawie rozporządzenia o SSM. Oczywiście, we wszystkich tych sytuacjach warunkiem odpowiedzialności EBC byłoby również spełnienie wszelkich pozostałych trudnych do spełnienia, przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej, rekonstruowanych z art. 340 akapit 3 TfUE. Szczególną kategorię hipotetycznego katalogu stanowić powinny te sytuacje, w których EBC działa na podstawie prawodawstwa krajowego danego państwa SSM wykonującego prawo bankowe UE. Zgodnie bowiem z motywem 34 rozporządzenia o SSM, w celu realizowania swoich zadań i wykonywania swoich uprawnień nadzorczych EBC powinien stosować przepisy materialne dotyczące nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi. Na zasady te składają się, jak wiadomo, stosowne przepisy prawa unijnego, w szczególności przepisy mających bezpośrednie zastosowanie rozporządzeń lub dyrektyw, takie jak te dotyczące wymogów kapitałowych dla instytucji kredytowych i te dotyczące konglomeratów finansowych. Dyrektywy wymagają jednak implementacji, a w sytuacji, gdy przepisy materialne dotyczące nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi są określone w dyrektywach, EBC powinien stosować ustawodawstwo krajowe transponujące te dyrektywy. Z kolei gdy na stosowne prawo UE składają się rozporządzenia w dziedzinach, w których rozporządzenia te wyraźnie dają państwom członkowskim opcje wyboru, EBC powinien stosować również ustawodawstwo krajowe dotyczące wykonywania takich opcji. Takie opcje wyboru powinny być formułowane jako opcje wykluczające, z których korzystać mogą jedynie właściwe lub wskazane organy. Podejście takie zapewnia jednolitość

i spójność stosowania prawa nadzorczego Eurosystemu, a EBC, przyjmując wytyczne lub zalecenia lub podejmując decyzje, powinien się opierać na stosownym wiążącym prawie unijnym i działać zgodnie z tym prawem. Ów trzeci typ stosowania prawa nadzorczego przez EBC ze względów przybliżonych powyżej wydaje się jednym z najbardziej problematycznych zagadnień uregulowanych w rozporządzeniu o SSM.

W samym rozporządzeniu o SSM można ponadto odszukać postanowienia o odpowiedzialności politycznej EBC. W fundamentalnym dla polityki nadzorczej EBC rozporządzeniu o SSM w art. 20 wskazuje się na odpowiedzialność o charakterze politycznym, jaką EBC ponosi za działania nadzorcze. Przybliża się w tym postanowieniu, że „EBC odpowiada za wykonanie niniejszego rozporządzenia przed Parlamentem Europejskim i Radą, zgodnie z niniejszym rozdziałem”. Odpowiedzialność ta realizowana jest za pośrednictwem sprawozdania składanego corocznie przez EBC KE, Eurogrupie i Radzie oraz PE. Ponadto, zgodnie z art. 20 ust. 6 rozporządzenia o SSM, EBC ma obowiązek udzielić odpowiedzi, w formie ustnej lub pisemnej, na pytania przedstawione mu przez Parlament Europejski lub Eurogrupę, zgodnie z jej regulaminem oraz w obecności przedstawicieli wszelkich uczestniczących państw członkowskich, których walutą nie jest *euro*. Warto również dodać, że w zakresie oceny skuteczności operacyjnego zarządzania EBC Trybunał Obrachunkowy, zajmujący się kontrolą, uwzględnia także zadania nadzorcze wyrażone w rozporządzeniu o SSM. Trzeba podkreślić, że ukonstytuowana postanowieniami art. 20 rozporządzenia o SSM zasada odpowiedzialności politycznej EBC, realizującego zadania nadzorcze, została na mocy postanowień art. 21 tego rozporządzenia rozszerzona również na poziom krajowy. Zgodnie ze wskazanym postanowieniem, EBC jest obowiązany przedstawić swoje sprawozdania z zadań objętych zakresem właściwości rozporządzenia o SSM również parlamentom narodowym państw członkowskich UE uczestniczących w EUB. Może to skutkować kierowaniem pytań przez parlamenty narodowe bezpośrednio do EBC, przy czym treścią takich pytań i uwag mogą być wyłącznie sprawy

nadzoru realizowanego przez EBC i przedstawione w sprawozdaniu, dlatego postanowienia te zasadniczo nie zagrażają zasadzie niezależności EBC, jakkolwiek nie można również wykluczyć, że w praktyce mogą powstawać sytuacje, stanowiące pole do nadużyć i łączenia treści polityki nadzorczej z treściami ważnymi z punktu widzenia polityki pieniężnej.

Parlamenty narodowe uczestniczących państw członkowskich mogą – w drodze własnych procedur – zwracać się do EBC o to, by udzielił pisemnej odpowiedzi na wszelkie uwagi lub zapytania, które mu przedkładają w odniesieniu do zadań EBC na mocy rozporządzenia o SSM. Parlament narodowy uczestniczącego państwa członkowskiego może zaprosić przewodniczącego lub członka Rady ds. Nadzoru do udziału w wymianie poglądów, dotyczących nadzoru nad instytucjami kredytowymi w tym państwie członkowskim, wraz z przedstawicielem właściwego organu krajowego. Wynika stąd, że dla pokrycia obserwowanej swoistej luki deficytu legitymacji nadzorczej (brak bowiem w postanowieniach TfUE przepisu o wyłączności aktywności EBC w odniesieniu do polityki nadzoru na wzór wyłącznej kompetencji monetarnej przyznanej na mocy art. 3 TfUE) prawodawca UE zdecydował się na rozbudowanie przepisów wspierających legitymację demokratyczną dla spraw nadzorczych, podejmowanych przez EBC, co uznać należy za szczególnie cenną i potrzebną działalność prawodawczą. Można nawet zauważyć, że parlamenty narodowe państw uczestniczących w EUB mają *sui generis* prawo do żądania wysłuchania, prawo do żądania obecności i prawo do zgłaszania swoistych interpelacji nadzorczych związanych z nadzorczą aktywnością EBC i to – jak można interpretować – zarówno w sprawach nadzoru mikroostrożnościowego, jak i makroostrożnościowego, nie wydaje się bowiem, że postanowienia art. 20 w zw. z art. 21 rozporządzenia o SSM dają podstawy do ograniczania tych uprawnień parlamentów narodowych wyłącznie do spraw nadzoru mikroostrożnościowego. Rozwiązanie takie z pewnością czyni zadość pokrywaniu swoistego deficytu legitymacji działań nadzorczych EBC, czy może raczej niesymetryczności regulacyjnej w porównaniu z ESBC, zaistniałej w wyniku powstania EUB, utworzonej

przede wszystkim za pomocą aktów prawa pochodnego, zakotwiczonych jedynie w odpowiednich podstawach traktatowych.

5.3.2. Sądowa kontrola i odpowiedzialność Europejskiego Banku Centralnego za politykę nadzorczą w ramach nadzoru makroostrożnościowego

Sądowa kontrola rozstrzygnięć EBC w zakresie polityki makroostrożnościowej w EUB należy również do nowych zagadnień badawczych z racji trwającego zaledwie ponad rok stosowania postanowień rozporządzenia o SSM. W praktyce może dochodzić do sytuacji problemowych w ramach polityki makroostrożnościowej wszędzie tam, gdzie EBC wspomagać będzie (uznając to za stosowne i podejmując stosowne rozstrzygnięcia) krajowe organy nadzoru makroostrożnościowego. Może mieć to miejsce zwłaszcza na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia o SSM, zgodnie z którym EBC może zamiast właściwych organów krajowych lub wyznaczonych organów krajowych uczestniczącego państwa członkowskiego zastosować wyższe wymogi dotyczące buforów kapitałowych niż wymogi zastosowane przez właściwe organy krajowe lub też zastosować surowsze środki mające zaradzić ryzykom systemowym lub makroostrożnościowym na szczeblu instytucji kredytowych. W takich sytuacjach rozstrzygnięcia EBC (np. skutkujące przekroczeniem zakresu upoważnień przyznanych EBC na mocy rozporządzenia SSM czy sporne pomiędzy nim a krajowym organem nadzoru makroostrożnościowego) podlegać będą kontroli sądowej (a w zakresie sporów kompetencyjnych poprzedzonej może także rozstrzygnięciem EBA), a tym samym stanowić w ramach nadzoru makroostrożnościowego kolejny element, za pomocą którego wpływać można na sytuację instytucji kredytowych. To instytucje kredytowe są bowiem adresatami makroostrożnościowych rozstrzygnięć EBC w przypadkach wskazanych w rozporządzeniu o SSM. Przedmiotem tych rozstrzygnięć EBC mogą

być sprawy ustalania wskaźników buforowych i podejmowania środków, które mają przeciwdziałać ryzykom systemowym i makroostrożnościowym.

Kolejnym obszarem, który może się okazać problematyczny dla, tym razem, relacji między EBC a właściwymi krajowymi organami nadzoru makroostrożnościowego na podstawie art. 5 ust. 1 i również ust. 4 rozporządzenia o SSM, będą spory wymienionych organów w razie trudności z „należyтым uwzględnieniem uzasadnienia” przy ewentualnym sprzeciwie wyrażanym przez odpowiednio EBC czy krajowy organ nadzoru makroostrożnościowego. Jeśli bowiem sprzeciw ten nie spotka się z wymaganym rozporządzeniem o SSM „należyтым uwzględnieniem uzasadnienia” jeszcze przed podjęciem kolejnych stosownych działań w związku z mającą zapaść decyzją, wówczas potencjalnie stanowić to może kolejny obszar sądowej kontroli TSUE.

Do nowych wyzwań EBC związanych z powstaniem EUB należy z pewnością kształtowanie i realizowanie polityki makroostrożnościowej. Kompetencja makroostrożnościowa EBC uregulowana została w art. 5 rozporządzenia o SSM. Jak przybliżono już powyżej, kompetencja EBC z zakresu polityki makroostrożnościowej może być określona jako subsydiarna, pomocnicza czy też wtórna względem kompetencji makroostrożnościowych właściwych organów krajowych odpowiedzialnych za prowadzenie i realizowanie polityki makroostrożnościowej, zgodnie z regulacjami dyrektywy CRD IV i rozporządzenia CRR. Na zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego 2011/3/ERRS określono w państwach członkowskich mandat makroostrożnościowy, na podstawie którego w państwach członkowskich wprowadzone zostały krajowe ramy nadzoru makroostrożnościowego, właśnie w celu realizacji unijnej polityki makroostrożnościowej, formułowanej głównie przez ERRS¹³⁸ dla

¹³⁸ Co należy podkreślić, ERRS działa wyłącznie za pomocą niewiążących instrumentów prawnych, na mocy autorytetu, szerzej zob. A. ZALCEWICZ, *Zmiany struktury instytucjonalnej i koncepcji nadzoru nad jednolitym rynkiem finansowym UE*; [w:] A. DOBACZEWSKA, E. JUCHNIEWICZ, T. SOWIŃSKI (red.), *System finansów publicznych. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, wyd. 1, Warszawa 2010, s. 232.

zapewnienia stabilności finansowej w wymiarze makroostrożnościowym. Ramy te są nowym osiągnięciem decydentów na rynku finansowym UE, a pomysł ich utworzenia związany jest z wprowadzeniem ESNF w 2011 r.

Można postawić pytanie, wzorem poprzedniego punktu opracowania, czy i ewentualnie w jakim zakresie EBC mógłby ponosić odpowiedzialność za niezgodne z prawem (w tym przypadku głównie z art. 5 rozporządzenia o SSM) kształtowanie i realizowanie polityki makroostrożnościowej. Wydaje się, że z punktu widzenia postanowień art. 5 rozporządzenia o SSM można jedynie czysto teoretycznie debatować o postawieniu EBC zarzutu na podstawie art. 340 akapit 3 TfUE w razie naruszenia przez EBC kompetencji makroostrożnościowych krajowych organów nadzoru makroostrożnościowego, przy, rzecz jasna, spełnieniu pozostałych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej z art. 340 akapit 3 TfUE. Z czysto praktycznego i jurydycznego punktu widzenia jednak raczej trudno sobie wyobrazić sytuację, w której aktualizowałyby się przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej EBC w sprawach makroostrożnościowych, a to z uwagi na specyfikę tej materii.

5.4. Sądowa kontrola i odpowiedzialność Europejskiego Banku Centralnego w zakresie polityki stabilnościowej sensu stricto

Nie wydaje się, aby zagadnienie sądowej kontroli rozstrzygnięć podejmowanych przez EBC w zakresie wyróżnianej w niniejszej rozprawie polityki stabilnościowej *sensu stricto* mogło stanowić przypadek szczególnie częstej aktywności sądowej, czy to sądów krajowych, czy TSUE. Trzeba zauważyć, że EBC w ramach EMS czy SRM nie posiada uprawnień decyzyjnych, ale konsultacyjne czy analityczne, które nie kreują praw ani obowiązków dla podmiotów trzecich. Oczywiście, z kolei działalność EBC rozważana w świetle art. 125 TfUE, czy konieczność

zaniechania aktywności EBC w ramach art. 123 TfUE mogą stanowić przedmiot kontroli sądowej na ogólnych zasadach traktatowych, a jak pokazują orzeczenia w sprawach *Pringle* i *Gauweiler*, TSUE przyczynia się w znaczący sposób do wskazywania granic działalności EBC.

Jeśli odpowiedzialność prawna EBC w zakresie jego uprawnień mikroostrożnościowych i makroostrożnościowych *sensu stricto* w SSM może być rozpatrywana i mogą być nawet tworzone choćby teoretycznie sposoby postępowania w takich sytuacjach, to zagadnienie odpowiedzialności prawnej za prowadzoną politykę stabilnościową *sensu stricto* EBC nie wydaje się już tak prostym i niekontrowersyjnym zadaniem badawczym.

Niewątpliwie jednak również i w tym przypadku zagadnienie odpowiedzialności EBC w zakresie szeroko rozumianej polityki stabilnościowej musi być analizowane przede wszystkim w świetle art. 123 i art. 125 TfUE w związku z art. 340 TfUE, przy czym należy poczynić zdecydowane zastrzeżenie, że dyskusja nad taką odpowiedzialnością powinna się odnosić po pierwsze, do polityki stabilnościowej rozumianej *sensu stricto* w znaczeniu proponowanym i przyjmowanym w niniejszej pracy, a po drugie, koncentrować się na wiążących aktach wydawanych samodzielnie przez EBC. Nie wydaje się, aby potencjalne naruszenia systemowych postanowień art. 123 czy 125 TfUE mogły powodować odpowiedzialność odszkodowawczą EBC, gdyż trudno sobie wyobrazić sytuację spełnienia pozostałych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej w odniesieniu do działalności EBC podejmowanej na podstawie tych postanowień. Oczywiście ocena działań EBC w świetle art. 123, 125 czy 127 TfUE może natomiast stać się i była już przecież wielokrotnie przedmiotem kontroli sądowej przed TSUE, który zwłaszcza w ostatnim czasie uszczegóławia cechy czy warunki, od których uzależnia zakwalifikowanie działalności EBC do środków polityki pieniężnej (w orzeczeniu w sprawie *Gauweiler*) czy przybliża rozróżnienie polityki pieniężnej od stabilnościowej (w orzeczeniu w sprawie *Pringle*). Trudności zakwalifikowania działalności EBC w świetle spełnienia przesłanek art. 340 TfUE odnoszą się także do ELA.

Nawet w razie nieterminowego przekazania środków przyznanych z ELA w sytuacji, w której prowadziłoby to w dodatku do szkody po stronie podmiotu otrzymującego z opóźnieniem przyznane transze kredytowe, nie wydaje się, aby takie zdarzenie wypełniało pozostałe przesłanki odszkodowawcze z art. 340 TfUE. Rozważanie odpowiedzialności EBC na polu jego działalności stabilnościowej *sensu stricto* jest zatem w dużym stopniu polem dla akademickiej refleksji, z uwagi na systemowy charakter analizowanych postanowień nie wydaje się bowiem, aby w praktyce mogły pojawić się jakieś zindywidualizowane sytuacje, dla których można by dokonać subsumpcji normy z art. 340 TfUE. Zasadniczo spełnienie przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej z art. 340 TfUE jest trudne, a z uwagi na systemowy charakter rozstrzygnięć EBC i zasadniczo analityczną i opiniodawczą działalność w ramach polityki stabilnościowej *sensu stricto* jeszcze bardziej utrudnione i czysto teoretyczne.

Nie wydaje się zatem, aby w rzeczywistości prawnofinansowej mogło dochodzić do takich sytuacji, gdyż EBC okazuje się bankiem szybko i efektywnie dbającym o stabilność finansową w strefie *euro* i poza nią, a spełnienie trudnych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej powoduje, że zagadnienie to pozostaje raczej w sferze hipotetycznej.

Niewątpliwie jednak TSUE jest właściwy do kontrolowania legalności decyzji przyjętych przez Jednolitą Radę ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji oraz Radę i Komisję zgodnie z art. 263 TfUE, a także do określania ich odpowiedzialności pozaumownej, zgodnie z art. 340 TfUE. Ponadto na mocy art. 267 TfUE Trybunał Sprawiedliwości jest również uprawniony do wydawania orzeczeń w trybie prejudycjalnym na wnioski krajowych organów sądowych w sprawie ważności i interpretacji aktów instytucji, organów i agencji Unii, w tym również w zakresie SRM. Krajowe organy sądowe są uprawnione zgodnie z prawem krajowym do badania legalności decyzji przyjętych przez organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji uczestniczących państw członkowskich w ramach wykonywania uprawnień powierzonych im na mocy rozporządzenia 806/2014 oraz

do określenia ich odpowiedzialności pozaumownej. Na marginesie niniejszych rozważań warto jedynie wspomnieć, że zagadnienie sądowej kontroli decyzji Jednolitej Rady oraz zagadnienie odpowiedzialności Jednolitej Rady za działania podejmowane w SRM zostało skonstruowane na zasadzie analogii, ale precyzyjniej niż w przypadku regulacji odpowiedzialności ESA w rozporządzeniach o ESA. Zgodnie bowiem z art. 85 rozporządzenia 806/2014 odwołania od określonych w przepisach decyzji Jednolitej Rady rozpatruje Komisją Odwoławcza, do której mogą się odwoływać osoby fizyczne lub prawne, w tym organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, w zakresie decyzji, która jest do tej osoby skierowana lub która dotyczy jej bezpośrednio i indywidualnie. Uregulowanie to przypomina konstrukcję odwołania od decyzji podejmowanych przez ESA na gruncie art. 60 rozporządzeń o ESA. Również sama wewnętrzna konstrukcja Komisji Odwoławczej z jej niezależnością i reprezentowaniem interesu publicznego jest uregulowana podobnie jak w przypadku Komisji Odwoławczej ESA. Podobnie również jak w przypadku ESA, od decyzji Komisji Odwoławczej można złożyć skargę do TSUE, zgodnie z art. 86 rozporządzenia 806/2014. Państwa członkowskie i instytucje unijne, a także dowolna osoba fizyczna lub prawna mogą zaskarżyć decyzje podejmowane przez Jednolitą Radę do Trybunału Sprawiedliwości, zgodnie z art. 263 TfUE. Gdy Jednolita Rada jest zobowiązana do działania, ale zaniechała wydania decyzji, przed Trybunałem Sprawiedliwości może zostać wszczęte postępowanie o zaniechanie działania, zgodnie z art. 265 TfUE. Jednolita Rada podejmuje niezbędne środki w celu zastosowania się do wyroku TSUE.

Z kolei w odniesieniu do zagadnienia odpowiedzialności Jednolitej Rady za jej działania i zaniechania po pierwsze zastosowanie ma art. 340 TfUE, w którego rozwinięciu w art. 87 rozporządzenia 806/2014 przewiduje się odpowiedzialność umowną i pozaumowną Jednolitej Rady za jej działania, zaniechania, za działania i zaniechania jej pracowników w trakcie pełnienia ich obowiązków – w szczególności przy wykonywaniu funkcji z zakresu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji – obejmujących

działania i zaniechania w ramach wspierania zagranicznych procedur restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Na podkreślenie zasługują ponadto postanowienia art. 87 ust. 4 rozporządzenia 806/2014, ponieważ nakładają na Jednolitą Radę obowiązek rekompensowania krajowemu organowi ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji odszkodowania, które zasądził od niego sąd krajowy lub które, w porozumieniu z Jednolitą Radą, organ ten zobowiązał się wypłacić zgodnie z ugodą, będące skutkiem działania lub zaniechania popełnionego przez ten krajowy organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w trakcie jakiegokolwiek restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji prowadzonej zgodnie z rozporządzeniem 806/2014 w odniesieniu do określonych podmiotów i grup. Warto podkreślić, że obowiązek ten nie ma zastosowania, jeżeli takie działanie lub zaniechanie stanowiło naruszenie rozporządzenia 806/2014, innych przepisów prawa Unii, decyzji Jednolitej Rady, Rady lub Komisji, zostało popełnione umyślnie bądź stanowi oczywisty i poważny błąd w ocenie.

Pozytywna ocena działań stabilnościowych EBC, zarówno tych podejmowanych samodzielnie, jak i tych konsultacyjnych nie oznacza jednak braku potrzeby teoretycznoprawnych rozważań na temat sądowej kontroli i odpowiedzialności EBC, zwłaszcza przy kompleksowej analizie problematyki zmieniającej się roli EBC w SSM w nowej architekturze finansowej i w warunkach pojawiających się turbulencji na rynku finansowym UE. Potrzebna jest również pogłębiona refleksja nad delimitacją drogi sądowej w sprawach SRM (podobnie, jak wcześniej w sprawach SSM w EUB) między szczeblem krajowym, tak w odniesieniu do sądowej kontroli rozstrzygnięć w zakresie SRM podejmowanych przeciw przez różne organy szczebla krajowo-unijnego, jak i w odniesieniu do kwestii egzekwowania odpowiedzialności za te działania na szczeblu krajowym przez krajowe organy restrukturyzacyjne, a na szczeblu unijnym za działania podejmowane bezpośrednio przez Jednolitą Radę. Problem ten, dotyczący sądowej kontroli działań i odpowiedzialności za działania

Jednolitej Rady w SRM, po jego zasygnalizowaniu, jako nie dotyczący EBC, pozostaje jednak poza głównymi rozważaniami niniejszej pracy.

5.5. Uwagi końcowe

Tematyka niniejszego rozdziału skupiła się na rozważaniach zagadnienia sądowej kontroli działań i odpowiedzialności EBC w ramach trzech zaproponowanych i analizowanych w niniejszej pracy polityk EBC realizowanych w EUB: pieniężnej, nadzorczej (mikroostrożnościowej i makroostrożnościowej) oraz stabilnościowej *sensu stricto*. Poruszenie wskazanej problematyki stało się nieodzowne dla podejmowanej w opracowaniu próby wyznaczenia granic działalności EBC pomiędzy tymi politykami i między szczeblem UE a krajowym w ramach realizowanych polityk w EUB dla zapewnienia stabilności finansowej. Tym samym można stwierdzić, że ostatecznym „strażnikiem” realizacji kompetencji przez EBC w EUB jest TSUE (i mogą okazać się również sądy krajowe, zwłaszcza w tzw. trzecim typie stosowania prawa nadzorczego SSM), który dba w ten sposób o nieprzekraczanie granic kompetencji EBC w EUB, a zarazem kształtuje orzeczniczą granicę podejmowanych przez EBC działalności na rzecz osiągnięcia stabilności finansowej. Mimo że brak jeszcze wystarczającego do ostatecznych wniosków materiału orzeczniczego, to jednak można zaproponować, aby przyszłe analizy z tego zakresu koncentrowały się na dookreśleniu warunków, treści, stosowania i gwarancji dla zasady subsydiarności i proporcjonalności w działaniach EBC i – zwłaszcza – zasady transparentności, co zostało w tym ostatnim przypadku podkreślone w motywach 60 i 61 rozporządzenia o SSM. To właśnie zasada transparentności, wspierana stabilnie ustalonymi gwarancjami zachowania zasady subsydiarności i proporcjonalności w aktywnościach EBC, wydaje się również kluczem i warunkiem *sine qua non* do przeprowadzenia delimitacji między trzema głównymi

politykami EBC, których granice są czasami niestandardowe i wymagają zintensyfikowanej rekonstrukcji, a niejednokrotnie, jak można przypuścić, podlegać będą rekonstrukcji *a casu ad casum* w zależności od okoliczności każdego konkretnego przypadku zastosowania danego środka przez EBC..

W najszerszym znaczeniu polityka stabilnościowa EBC jest bowiem uwarunkowana m.in. realizowaną w państwach członkowskich polityką fiskalną i problemami powstającymi na tle koordynowania różnych gospodarek finansowych w państwach członkowskich strefy *euro*. W tym samym jednak szerokim znaczeniu polityka stabilnościowa EBC objawia się w stabilnościowo zorientowanej polityce nadzorczej w aspekcie mikroostrożnościowym i makroostrożnościowym oraz również w stabilnościowo zorientowanej polityce pieniężnej. Komponent stabilnościowy wszystkich polityk prowadzonych przez EBC pojawia się *sensu largo* we wszelkich działaniach podejmowanych przez EBC po kryzysie finansowym. W przyjętym wąskim, stabilnościowym rozumieniu istotne są te kompetencje EBC, za pomocą których m.in. wpływa on bezpośrednio a czasami pośrednio na wspomnienie subsydiarnego celu swojego działania.

Powstaje zatem pytanie, czy wskazany komponent stabilnościowy jest li tylko ornamentem i swoistym „upiększaczem” w procesie stosowania prawa, stanowiącym niepotrzebny wytwór interpretatorów i twórców prawa rynku finansowego UE, w tym zwłaszcza w bardziej jednolitym i spójnym normatywnie Eurosystemie, czy też można mu przypisać niekwestionowany charakter normatywny, z cechami i właściwościami, które powinny w niedalekiej przyszłości, związanej z finalizacją i dokończeniem budowy faktycznej UGiW, znaleźć również swoje mocniejsze zakorzenienie traktatowe. Wydaje się, że można pokusić się o odpowiedź, że stabilnościowy komponent regulacji rynku finansowego, a bankowego wiążanego z EUB w szczególności, jest pochodną przyjęcia stabilności finansowej jako nowej jakości normatywnej na tymże rynku, która traktowana jest jak dobro wspólne i szanowana przez pryzmat zasady solidaryzmu finansowego. Wydaje się także, że postanowienia art. 127 ust. 5 TfUE, w którym przewidziano

przyczynianie się przez ESBC do stabilności systemu finansowego, wymagają wieloaspektowego ujęcia. Tym samym cel stabilności finansowej uzyskuje wielowymiarowy kształt normatywny również w działalności EBC, a powołanie EUB oraz zapowiedzi dokończenia budowy UGiW w przedstawionym kształcie normatywnym potwierdzają takie wielowymiarowe, wielosegmentowe i wielofunkcyjne rozumienie celu stabilności finansowej na współczesnym rynku finansowym oraz w systemie finansowym UE, którego głównym wykonawcą jest właśnie EBC. Mimo wielu trudności pojawiają się możliwości podejmowania prób uporządkowania materii o wyrażnie stabilnościowym zabarwieniu normatywnym¹³⁹, zarówno w szerokim, jak i w wąskim tego słowa znaczeniu, a po analizach prowadzonych w niniejszym opracowaniu okazuje się, że głównym jej administratorem w państwach strefy *euro* w EUB jest EBC, a w państwach poza EUB ostateczne słowo w tej materii, przynajmniej teoretycznie, należy do EBA w razie niedziałania lub wadliwego działania nadzorców krajowych na rynku finansowym w ramach polityki nadzorczej.

Trwały powinien być również postulat stosowania prawa Eurosystemu do osiągnięcia celu stabilności finansowej, jednak o wiele ważniejszy wydaje się postulat tworzenia prawa istotnego dla rynku finansowego UE i w ogóle całego systemu finansowego UE urzeczywistniającego stabilność finansową. Oznaczać mogłoby to uwzględnienie w OSR również elementów stabilnościowych i ocenę regulacji z punktu widzenia możliwości prawnych, finansowych i społeczno-gospodarczych urzeczywistnienia stabilności finansowej.

Tworzenie materii istotnej stabilnościowo w ramach każdej z wyszczególnionych polityk (w niniejszej pracy prowadzonych przez EBC w EUB)

¹³⁹ Wnioski takie można również rekonstruować z opracowań naukowych, w których przybliży się, że szczególnie istotne dla stabilności finansowej zagadnienia regulacyjne, takie jak: nadzór bankowy w strefie *euro*, SRM, pomoc publiczna, działalność banku centralnego jako pożyczkodawcy ostatniej instancji już należą lub w niedalekiej przyszłości będą należeć do kompetencji ponadnarodowych, a inne pozostają jeszcze w gestii państw członkowskich (gwarantowanie depozytów); szerzej na ten temat zob. s. MCPHILEMY, *Integrating rules, disintegrating markets: The end of national discretion in European banking?*, „Journal of European Public Policy” 2014, t. 21, nr 10, s. 1487.

wydaje się potrzebne i możliwe. Potrzebne dla ciągłego monitorowania granic regulacji rynku finansowego UE i sprawdzania ich „głębokości” i „szerokości”, a także ekonomicznej racjonalności, a możliwe dzięki, w przypadku nadzoru nad rynkiem finansowym, rekonstrukcji materii, w których wyłączne czy ostateczne zdanie ma nadzorca unijny (w EUB EBC), a w pozostałych państwach subsydiarnie EBA. W tym ostatnim przypadku rekonstrukcja owa może odbywać się poprzez sektorowe sprawdzenie możliwości stosowania przez EBA decyzji nadzorczej, dla której jedną z głównych przesłanek jest potrzeba zapewnienia integralności rynku finansowego UE oraz „przywrócenia równych warunków konkurencji na rynku lub zapewnienia prawidłowego funkcjonowania systemu finansowego i jego stabilności” właśnie¹⁴⁰.

Tworzenie materii „stabilnościowej” relewantnej już obecnie normatywnie i tej, która powstanie po dokończeniu budowy faktycznej UGiW spełniać będzie, jak można przypuszczać, jeszcze jedno istotne zadanie – wspomże ustalanie zakresu kompetencji organów i instytucji unijnych zaangażowanych w proces zapewniania stabilności finansowej w całej UE, a tym samym przyczyni się do precyzowania problemu odpowiedzialności za podejmowane działania i podziału tej odpowiedzialności, podobnie jak wcześniej kompetencji między szczebel krajowy i unijny, choć bardziej poprawnie należałoby stwierdzić, że przyczyni się do wspólnego zarządzania kompetencjami z zakresu polityki zapewnienia stabilności finansowej w UE.

Zadanie tworzenia katalogu spraw nadzorczych z punktu widzenia rozdzielenia odpowiedzialności za te działania powinno natomiast uwzględniać zaproponowaną klasyfikację dotyczącą spraw, w których decyzje wyłącznie podejmuje EBC, spraw, w których działa za pomocą krajowych nadzorców rynku bankowego, oraz spraw, które – zgodnie z zasadą domniemania kompetencji na rzecz nadzorców krajowych – powierzono wyłącznie nadzorcom krajowym. W sprawach pozostawionych w wyłącznej gestii nadzorców

¹⁴⁰ Zob. art. 17, 18 i 19 oraz art. 9 ust. 5 rozporządzenia o EBA, a analogicznie art. 17, 18 i 19 oraz art. 9 ust. 5 rozporządzenia o ESMA i również analogiczne artykuły w rozporządzeniu o EIOPA. Szerzej na ten temat zob. M. FEDOROWICZ, *Nadzór...*, s. 371.

krajowych odpowiedzialność w zakresie przewidzianym ich porządkami krajowymi ponoszą krajowe organy nadzoru bankowego. Oczywiście taka propozycja interpretacyjna niepozbawiona jest jeszcze elementów dyskusyjnych, jednak stanowi propozycję odświeżenia rozumienia postanowień art. 340 TfUE o nowe treści przyjęte w ostatnich regulacjach na szczeblu UE w zakresie EUB. Jak się wydaje, do stosowania art. 340 TfUE, z uwagi na trudne do spełnienia przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej, będzie dochodziło niezwykle rzadko, jednak nie zwalnia to z obowiązku zajęcia stanowiska w sprawie tej problematyki, a zwłaszcza wykorzystania do analiz dorobku nauki w dziedzinie podejścia do odpowiedzialności za działania EBC w Eurosystemie w kwestiach polityki pieniężnej. Odrębność polityki pieniężnej od spraw nadzorczych w SSM nie zmienia faktu istnienia pewnego podobieństwa regulacyjnego i konstrukcyjnego ESBC i EUB, na podstawie którego podjęto m.in. rozważania nad potencjalną odpowiedzialnością EBC za działania nadzorcze w SSM.

Niewątpliwie jednak rozstrzygnięcia organów i instytucji unijnych z zakresu SSM i SRM podlegają postanowieniom z art. 263 TfUE i również procedurze pytań prejudycjalnych z art. 267 TfUE. Na gruncie przedstawionej w niniejszym rozdziale problematyki należy opowiedzieć się za jak najszerszym stosowaniem krajowej sądowej kontroli rozstrzygnięć w sprawach SSM w sytuacji, gdy EBC stosuje prawo nadzorcze w tzw. trzecim typie. Na tym poziomie i w tych sytuacjach powinna być również stosowana odpowiedzialność odszkodowawcza, zawsze jeśli udałoby się wykazać, m.in. w trybie pytania prejudycjalnego, iż organy krajowe dysponowały pewnym zakresem uznania. Z kolei w odniesieniu do mechanizmu SRM powinna być zastosowana podobnie zasada odpowiedzialności z art. 340 TfUE za działania Jednolitej Rady, a odpowiedzialności na szczeblu krajowym za działania krajowych organów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Sądowa kontrola na szczeblu UE w sprawach SRM jest możliwa w odniesieniu do aktów Jednolitej Rady, z kolei na szczeblu krajowym w razie wątpliwości należałoby skorzystać z art. 267 TfUE.

Wnioski

Jednym z fundamentalnych wniosków niniejszej pracy jest twierdzenie, że EBC jako nadzorca makroostrożnościowy i mikroostrożnościowy uzyskał możliwość wpływu i ostatecznego przesądzenia o polityce nadzorczej strefy wspólnej waluty *euro* w państwach uczestniczących SSM. Z kolei kształtowanie w SSM (wspólnie z krajowymi organami nadzoru makroostrożnościowego) polityki makroostrożnościowej wpływa z jednej strony bezpośrednio na cały system finansowy, a z drugiej – pośrednio – również na uczestników tego rynku i jego konsumentów. W ten sposób EBC ma również szansę przyczynić się do polepszenia sytuacji prawnofinansowej i stabilizacji finansowej odbiorców usług rynku bankowego (czy szerzej finansowego), a także w szerokim ujęciu zapewnienia w systemie finansowym UE wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i przeciwdziałania trudnościom gospodarczym. W ten sposób, prowadząc należytą politykę makroostrożnościową, obok celów makroostrożnościowych, EBC współuczestniczy w procesie, określanym współcześnie najogólniej jako zapewnienie na rynku finansowym i w systemie finansowym UE dobrodziejstw wynikających z nauki praw człowieka w ramach pośredniego nawiązywania tam, gdzie to możliwe, do ich lepszego urzeczywistniania i uwzględniania w regulacjach na rynku finansowym UE. Oczywiście EBC uczestniczy w tym dziele jedynie pośrednio, współkreując optymalne warunki makroostrożnościowe i eliminując ryzyka systemowe w SSM, a także działając już w szczególnie ukierunkowanym stopniu na rynku bankowym i kapitałowym¹⁴¹, przyczyniając się do wprowadzenia w życie postanowień buforowych wynikających z dyrektywy CRD IV i rozporządzenia CRR. Na rynku finansowym, w szczególności po kryzysie finansowym, pojawiły się silne tendencje uwzględniania w procesie analiz tego rynku

¹⁴¹ Zgodnie z pakietem regulacji CRR/CRD IV postanowienia buforowe mają zastosowanie do instytucji kredytowych i stosownych firm inwestycyjnych.

praw socjalnych i ekonomicznych, w szczególności poza UE¹⁴². Jednak również na rynku finansowym UE i w odniesieniu do tego rynku nasila się dyskusja o konieczności wspierania w globalnym procesie zarządzania finansami i rynkami finansowymi praw człowieka¹⁴³ i praw socjalnych, co ma m.in. stanowić o włączeniu społecznego podejścia do działań UE¹⁴⁴.

W obliczu tak wielu aspektów i konsekwencji związanych z osiągnięciem stabilności finansowej, naturalną konsekwencją kryzysu finansowego jest stopniowe i ewolucyjne „zazębianie się” granic funkcji polityk prowadzonych przez EBC, przy czym trzeba jednak podkreślić, że polityka monetarna, realizująca podstawowy cel działania EBC, jest nadal najprecyzyjniej uregulowana i charakteryzuje się najbardziej stabilnymi granicami. Pozostałe obecnie podstawowe sfery działania EBC w EUB (polityka nadzorcza i stabilnościowa) wykazują znaczne tendencje do interakcji z nadzorcami krajowymi i podmiotami trzecimi zaangażowanymi w politykę stabilnościową. W ostatnich dwóch wskazanych przypadkach analizowane normatywne „zazębianie się” funkcji tych polityk dotyczy z jednej strony szczebla krajowego z unijnym w zakresie kompetencyjnym i z punktu widzenia zakresu przedmiotowego, a z drugiej strony, można argumentować również o horyzontalnym „zazębianiu się” funkcji polityki mikroostrożnościowej i makroostrożnościowej z polityką stabilnościową, zwłaszcza z punktu widzenia funkcji, jakie realizują w systemie finansowym UE. Stanowi to logiczną konsekwencję celów stawianych przed nadzorem ostrożnościowym (rozpatrywanym z punktu widzenia poszczególnych instytucji kredytowych, makroostrożnościowym –rozumianym w uprosz-

¹⁴² O. DE SCHUTTER, *The role of global governance in supporting human rights: the global food price crisis and the right to food*, [w:] A. NOLAN (red.), *Economic and Social Rights after the Global Financial Crisis*, 2014, e-book, Cambridge University Press, s. 90–118.

¹⁴³ Zob. m.in. draft report z 13.11.2012 on the impact of the financial and economic crisis on human rights (2012/2136(INI)) Committee on Foreign Affairs, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-496.475+01+DOC+PDF+Vo//EN&language=EN> (14.11.2015).

¹⁴⁴ A.B. ATKINSON, *Ensuring social inclusion in changing labour and capital markets*, Economic Papers 481, kwiecień 2013, European Economy, European Commission 2013, *passim*.

czeniu jako zbiór instytucji kredytowych borykających się z problemami płynnościowymi czy innymi finansowymi, które mogą powodować ryzyko systemowe, makroostrożnościowe, zarażając potencjalnie „zdrowe” instytucje kredytowe w UE). Ostatnia z polityk – stabilnościowa stanowi logiczną konsekwencję polityki nadzorczej i ostatni element pozwalający pomóc w EUB zapewnić stabilność finansową. Tam bowiem, gdzie polityka nadzorcza nie była w stanie zniwelować występujących problemów, muszą się pojawić instrumenty sanujące i wspierające działalność instytucji kredytowych i rozwiązanie problemów w systemie finansowym. Na powstające pytanie, czy funkcje polityki nadzorczej i stabilnościowej EBC w EUB mogą i powinny się zająć, zarówno horyzontalnie, jak i wertykalnie, należy udzielić pozytywnej odpowiedzi. Wskazane polityki warunkują się bowiem wzajemnie, podobnie jak w analizowanych w niniejszej rozprawie orzeczeniach TSUE w sprawach *Pringle* i *Gauweiler*, w których stwierdzono, że środek polityki pieniężnej nie staje się środkiem polityki gospodarczej wyłącznie z tego powodu, że może wywierać skutki pośrednie na politykę gospodarczą Unii i państw członkowskich i odwrotnie. Nie powinny się jednak przenikać kompetencje realizowane w ramach tych polityk. Czasami trudne będzie oczywiście precyzyjne określenie granic wertykalnej polityki nadzorczej EBC w EUB, w szczególności w zakresie nadzoru makroostrożnościowego, a to z uwagi na podejmowanie aktywności przez EBC m.in. „o ile zostanie to uznane za konieczne” (art. 5 ust. 2 rozporządzenia o SSM).

Kompetencyjne podejście do roli EBC w EUB powinno uwzględniać trzy zastrzeżenia. Pierwsze dotyczy konieczności precyzyjnego, zobjektywizowanego i zindywidualizowanego podejścia do zagadnienia odpowiedzialności EBC za akty i decyzje podejmowane w ramach EUB (a zatem precyzyjnego odróżnienia kompetencji w ramach realizowanych polityk). Po drugie, w sposób szczególny należy pamiętać o stosowaniu zasady proporcjonalności przy delimitowaniu różnych obszarów aktywności EBC w ujęciu wertykalnym. Trzecie założenie dotyczy respektowania zasady

niezależności EBC jako komponentu polityki pieniężnej i nadzorczej, w tym drugim przypadku w jej organizacyjnym ujęciu.

Wnioskiem płynącym z analiz dokonanych w ramach niniejszego opracowania jest zatem stwierdzenie dotyczące istnienia znaczących dynamicznych powiązań między poszczególnymi politykami prowadzonymi przez EBC. W literaturze również coraz częściej wskazuje się na istnienie dynamicznych interakcji między polityką nadzorczą a polityką monetarną EBC¹⁴⁵. Wspólnym mianownikiem dla wyszczególnionych polityk prowadzonych przez EBC jest również podział ryzyka, który, jak podkreślono w dokumencie KE z czerwca 2015 r., „można osiągnąć za pomocą zintegrowanych rynków finansowych i kapitałowych (udział sektora prywatnego w podziale ryzyka) w połączeniu z niezbędnymi wspólnymi mechanizmami ochronnymi związanymi z unią bankową, tj. ostateczną siecią bezpieczeństwa finansowego”¹⁴⁶, natomiast kolejny krok stanowić ma „mechanizm stabilizacji fiskalnej dla strefy euro jako całości, który będzie zapewniał jej dodatkową ochronę z tytułu udziału sektora publicznego w podziale ryzyka”¹⁴⁷.

Niewątpliwe jest również to, że nowe zadania i funkcje EBC musiały podlegać uregulowaniu w prawodawstwie pochodnym w obliczu braku woli politycznej dokonania zmian w traktacie i w obliczu braków regulacyjnych prawodawstwa pierwotnego. Jakkolwiek mieszczą się one w ogólnie wyznaczonym traktatowym celu zapewniania stabilności finansowej, wywodzonym z art. 127 ust. 5 TfUE, to jednak fundamentalna część nowych, pokryzysowych obszarów aktywności EBC znalazła swoje uregulowanie w rozporządzeniu zwłaszcza o SSM. Wskazać jednak trzeba, że nie jest to sytuacja legislacyjna typowa wyłącznie dla określania statusu

¹⁴⁵ G. SCHERF, *Financial Stability Policy in the Euro Zone* [electronic resource]: *The Political Economy of National Banking Regulation...*, s. 169 i n.

¹⁴⁶ http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_pl.pdf (7.10.2015); dokument KE pt. „Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej”, s. 4.

¹⁴⁷ *Ibidem*, s. 4.

prawnego EBC w warunkach wyzwań finansowo-gospodarczych, przed którymi stoi UE, również bowiem konstrukcja normatywna ESNF przybrała swój pełen kształt w rozporządzeniach o EBA, ESMA i EIOPA w ESNF w oparciu o jedno postanowienie art. 114 TfUE. Wytwarzająca się po kryzysie maniera legislacyjna prawodawcy UE jest o tyle problematyczna, że powoduje zakrojony na wielką skalę rozrost aktów prawa UE dotyczących rynku finansowego UE, w tym w szczególności segmentu bankowego UE, i chyba właśnie również przyczynia się do pojawiających się czasami trudności w rekonstrukcji niekontrowersyjnych granic dla nowych aktywności EBC i odpowiedzialności za podejmowane aktywności¹⁴⁸. Prawo pochodne rynku finansowego (tu w segmencie bankowym) uzupełniane jest również bezpośrednio skutecznymi i wiążącymi regulacyjnymi i wykonawczymi wiążącymi standardami technicznymi (*binding technical standards*), które wydają się obecnie podstawowym instrumentem regulacyjnym prawodawcy UE, a w zasadzie nadzorcy UE¹⁴⁹. Instrument ten powoli generuje tendencje przeregulowania rynku finansowego UE. Niezwykle trudnym przedsięwzięciem staje się ostatnio nadążenie za aktywnością legislacyjną twórców BTS-ów, czyli w sensie faktycznym ESA, a tu zwłaszcza EBA, gdyż w sensie formalnoprawnym twórcą tym jest KE. Wart podkreślenia jest również fakt, że obszary aktywności EBC podlegają także wpływom *soft law* wydawanego zarówno przez EBC, jak i EBA. *Soft law* stanowi w tym przypadku instrument określania wzorców postępowania zarówno dla instytucji kredytowych w EUB, jak i nadzorców krajowych. Po ponad roku od stosowania rozporządzenia o SSM trudno jednak jeszcze rekonstruować owe wzorce.

Zasadne jest postulowane w literaturze przedmiotu wzmocnienie niezależności operacyjnej EBC, ponieważ to ona wydaje się decydująca dla

¹⁴⁸ O potrzebie zmian traktatowych zob. zwłaszcza C.M. BUCH, T. KÖRNER, B. WEIGERT, *Towards Deeper Financial Integration...*, s. 44.

¹⁴⁹ W zasadzie, gdyż największy wpływ na ich powstanie i treść mają nadzorcy poszczególnych segmentów rynku finansowego UE, zob. szerzej M. FEDOROWICZ, *Nadzór...*, s. 169 i n.

prawidłowego realizowania funkcji makroostrożnościowych i monetarnych EBC¹⁵⁰. Trzeba się również zgodzić ze słuszną obserwacją i postulatem C. Borio, że należy przeprowadzić przejrzyste rozróżnienie między prewencją kryzysową a zarządzaniem kryzysowym, w tym pierwszym bowiem przypadku fundamentalne znaczenie powinni mieć decydenci decyzji makroostrożnościowych, a w drugim rola i zaangażowanie rządu danego państwa wydają się nieuchronne¹⁵¹.

Próbując przybliżyć się do delimitacji różnych polityk i aktywności prowadzonych obecnie przez EBC, warto zauważyć, posługując się ustaleniami D. Schoenemakera poczynionymi w odniesieniu do określenia ogólnych ram regulacyjnych unijnego systemu monetarnego i finansowego, że w polityce monetarnej, mającej na celu stabilność cenową, jak i w polityce makroostrożnościowej EBC realizuje swój fundamentalny cel, mianowicie w pierwszym przypadku osiąga stabilność cenową, w drugim stabilność w systemie finansowym, dlatego obydwie te polityki pomagają w osiągnięciu stabilnego ekonomicznego wzrostu gospodarczego; z kolei polityka mikroostrożnościowa realizowana względem instytucji kredytowych, której przedmiotem jest nadzór nad instytucjami finansowymi, ma na celu również ochronę klienta usług finansowych w UE¹⁵². W przybliżonym zestawieniu D. Schoenemakera interesujący jest podział na przedmiot i cel prowadzonych polityk. W tym ujęciu przedmiotem polityki monetarnej jest stabilność cenowa, a polityki makroostrożnościowej jest stabilność finansowa, a ich wspólnym celem wzrost gospodarczy.

Na pytanie, czy wskazane obszary działalności EBC mogą pozostawać ze sobą w sprzeczności, należy odpowiedzieć twierdząco, przy czym trzeba również przeprowadzić bardziej precyzyjne zróżnicowanie i ustalić hierarchię ważności analizowanych polityk. Z pewnością słuszne

¹⁵⁰ C. BORIO, *Central Banking Post-Crisis: What Compass for Uncharted Waters?*, [w:] *Central Banking at a Crossroads...*, s. 200.

¹⁵¹ *Ibidem*, s. 200.

¹⁵² Zob. również D. SCHOENMAKER, *An integrated financial framework for the banking union. Don't forget macro-prudential supervision...*, s. 3 i n.

są prezentowane w literaturze przedmiotu poglądy o przewadze polityki makroostrożnościowej nad polityką mikroostrożnościową, ważniejsze jest bowiem dobro (stabilność finansowa) całego rynku finansowego i systemu finansowego niż dobro (stabilność finansowa) poszczególnych instytucji finansowych na rynku finansowym UE¹⁵³. Jeśli chodzi o interakcje pomiędzy polityką monetarną a stabilnościową (w znaczeniu przyjętym w niniejszym opracowaniu), również należy odpowiedzieć twierdząco na możliwość powstania interakcji, ale także wystąpienia kolizji, ponieważ cele systemu finansowego, cele gospodarcze są posiłkowe względem podstawowego celu EBC, jakim jest stabilność cenowa. Cele te mogą być realizowane tylko wówczas, gdy nie przeszkadzają osiągnięciu fundamentalnego celu EBC, w tym więc zakresie cele polityki pieniężnej EBC muszą być uznane za nadrzędne względem celów polityki stabilnościowej i nadzorczej EBC.

Czysto teoretycznie najmniej kolizji powinno występować między polityką nadzorczą a polityką stabilnościową EBC, logicznie bowiem przedmioty i cele tych polityk nie zawierają się w sobie, a raczej po sobie następują, mogą się tylko krzyżować ich zakresy pojęciowe i to raczej w odniesieniu do polityki makroostrożnościowej i polityki stabilnościowej. Nie wydaje się bowiem, aby polityka mikroostrożnościowa mogła szczególnie często pozostawać w bezpośrednim konflikcie z polityką stabilnościową EBC. Nadzór makroostrożnościowy i polityka stabilnościowa EBC warunkują się częściowo, gdyż z jednej strony mogą dotyczyć zagadnień zespołu instytucji finansowych na rynku finansowym w zakresie wadliwie realizowanych postanowień buforowych, a z drugiej strony, mogą również generować ryzyko systemowe i makroostrożnościowe, zarażając w ten sposób inne instytucje finansowe i cały system finansowy UE lub znaczną jego część.

Niewątpliwie EBC urasta współcześnie do rangi instytucji o najszerszej skali instrumentów oddziaływania na system finansowy UE i wzmacnia swoją rolę zwłaszcza po utworzeniu EUB. Wyłącznie kreuje politykę pieniężną

¹⁵³ *Ibidem*, s. 16.

i tworzy również politykę nadzorczą w SSM i mimo pewnych wyjątków zasadniczo analitycznie i opiniodawczo wspomaga pozostałe podmioty w UE w zakresie polityki stabilnościowej *sensu stricto*. Na postawione na wstępie opracowania pytanie, czy EBC dysponuje wystarczającymi instrumentami prawnego oddziaływania na stabilność finansową w ramach trzech wyszczególnionych polityk, należy odpowiedzieć co do zasady twierdząco. W ramach polityki pieniężnej kompetencje EBC są niezwykle rozbudowane i precyzyjnie uregulowane w TfUE oraz w Statucie ESBC i EBC, a także w aktach prawa pochodnego, jak i w *soft law*, a także w wytycznych i instrukcjach, przy czym wyłączność tej polityki została zagwarantowana bezpośrednio w przepisach prawa traktatowego, w art. 3 TfUE.

Jeśli natomiast chodzi o politykę nadzorczą, to przeprowadzona analiza uprawnia do sformułowania poglądu, że w odniesieniu do polityki mikroostrożnościowej EBC w EUB niewątpliwie dysponuje odpowiednimi instrumentami oddziaływania na instytucje kredytowe, współpracując co do zasady ściśle w tym zakresie z krajowymi nadzorcami. Swoistym problemem pozostaje jednak polityka makroostrożnościowa. Europejskiemu Bankowi Centralnemu jako organowi pełniącemu funkcje organu nadzoru makroostrożnościowego z art. 5 rozporządzenia o SSM nie zostały przyporządkowane niebudzące wątpliwości interpretacyjnych instrumenty, zwłaszcza z punktu widzenia sporów, które mogą pojawić się na tej linii między EBC a krajowymi organami nadzoru makroostrożnościowego. Co do zasady nadzór makroostrożnościowy jest realizowany przez krajowe organy nadzoru makroostrożnościowego na podstawie polityki prowadzonej przez ERRS. Jednakże w sytuacjach wskazanych w art. 5 rozporządzenia o SSM makroostrożnościowe instrumenty oddziaływania, stosowane przez EBC na zasadzie wyjątku od zasady, mają charakter, który można określić jako wiążący. Brak również, inaczej niż w odniesieniu do polityki pieniężnej, ugruntowanej i niekontrowersyjnej definicji nadzoru makroostrożnościowego i wyznaczonych celów, trendów oraz tendencji rozwojowych tego nadzoru, co stanowić może wyzwanie

interpretacyjne dla przedstawicieli nauki prawa rynku finansowego. Pewną pomocą interpretacyjną stanowi w tym zakresie jedynie definicja wprowadzona na gruncie rozporządzenia o ERRS, jednak tylko w odniesieniu do ryzyka systemowego oraz w odniesieniu do celów działania ERRS.

Stosunkowo najmniej przejrzystym, tak w teorii, jak i w praktyce, i jak można uważać, najmniej precyzyjnie doregulowanym obszarem aktywności EBC jest polityka stabilnościowa *sensu stricto*, bo obok analizowanych powyżej postanowień m.in. art. 123, 125, 136 TfUE pozostałe regulacje stabilnościowe umieszczone zostały albo w aktach prawa pochodnego, albo w „chwilowych” regulacjach, aby następnie powołany został trwały już EMS. Podobnie również jak w przypadku polityki makroostrożnościowej brak jeszcze utrwalonej linii definicyjnej dla polityki stabilnościowej, a propozycje przedstawione w niniejszej pracy stanowią jedynie przyczynek do dalszych analiz i dyskursu.

Udzielając odpowiedzi na pytania postawione w niniejszym opracowaniu, należy również przybliżyć, że po zmianach wprowadzonych regulacją nadzorczą tworzącą ESNF i zwłaszcza po modyfikacjach wprowadzających EUB można wskazać na proces ujednoczenia materii nadzorczej, relewantnej na rynku finansowym w państwach strefy euro. Trzeba podkreślić, że proces ten rozpoczął się w momencie wprowadzenia ESNF. Jednakże dopiero przy tworzeniu konstrukcji SSM w EUB można twierdzić, że podział materii nadzorczej do realizacji między EBC a krajowych nadzorców w aspekcie instytucjonalnym w strefie *euro* uważać można za dokonany i obejmujący: uprawnienia licencyjne, kontrolne, nadzorcze *sensu stricto*, a także regulacyjne, przy czym krajowi nadzorcy działają w SSM co do zasady w oparciu o ideę swoistych ogniw wykonawczych, a ponadto prawodawca europejski przewidział klauzulę domniemania kompetencji, zgodnie z którą wszystkie sprawy niezarezerwowane w rozporządzeniu o SSM dla EBC należą do nadzorców krajowych. Warto również zwrócić uwagę na następującą zależność: jeśli powołanie ESNF i wyposażenie ESA, w tym w szczególności w pozostającym w przedmiocie zainteresowania niniejszej pracy EBA,

dało możliwość wyodrębniania materii na tyle istotnej i ważnej z punktu widzenia integracji rynku finansowej i stabilności finansowej UE¹⁵⁴, to stworzenie SSM stanowi już dalszy krok na drodze integracji nadzorczej w UE i obok poszerzenia materii nadzorczej zarządzanej ze szczebla UE również instytucjonalnie ujednocila nadzór nad sektorem bankowym w UE. W ten sposób w stosunkowo krótkim czasie osiągnięto dwa istotne dla integracji i unifikacji nadzorczej cele: po pierwsze, przenosząc akcent normatywny w przypadku instytucjonalnego podejścia nadzorczego z pomocniczego (kompetencje ESA aktualizują się bowiem w momencie niedziałania lub wadliwego działania krajowego nadzorca w sytuacjach wskazanych w rozporządzeniach o ESA, rozpatrywanych zawsze w związku z odnośnymi aktami sektorowymi) na koncentrację i „wyłączność” nadzorczego zainteresowania sektorem bankowym w strefie *euro* przez EBC. Wyłączność owa powinna być oczywiście rozumiana w świetle postanowień rozporządzenia SSM, a zwłaszcza zasady domniemania kompetencji wyraźnie niezastrzeżonych dla EBC dla krajowych nadzorców oraz zgodnie z zakresem podmiotowym nadzoru statuowanym tym rozporządzeniem.

Rozdział materii między EBC jako twórcą polityki pieniężnej a EBC jako twórcą polityki nadzorczej przebiega natomiast po utworzeniu EUB wedle zmodyfikowanej zasady *double separation*. Modyfikacja tej zasady polega na tym, że w sensie instytucjonalnym EBC jest zarówno głównym kreatorem polityki pieniężnej, jak i polityki nadzorczej w SSM, a gwarancją rozdziału między tymi obszarami aktywności EBC jest powołana w rozporządzeniu o SSM Rada ds. Nadzoru, jak i przyjęta na potrzeby działań EBC w rozporządzeniu SSM zasada niezależności jego działań.

Analiza nowych zadań i uprawnień oraz kompetencji EBC w EUB pozwala na podjęcie próby rekonstrukcji funkcji EBC na współczesnym rynku finansowym UE i w systemie finansowym UE w zmienionej architekturze finansowej UE. Tradycyjnie wyróżnianymi funkcjami

¹⁵⁴ M. FEDOROWICZ, *Nadzór...*, s. 359 i n.

bankowości centralnej były zawsze funkcje: emisyjna, banku-banków i banku centralnego danego państwa czy w przypadku EBC banku ESBC, przy czym zasadą bankowości centralnej była wyłączność kształtowania polityki pieniężnej, wzmacniania szeroko pojętą zasadą niezależności działań banku centralnego i decentralizacją działań w ramach ESBC. Wybuch kryzysu finansowego i zakrojona na szeroką skalę działalność prawodawcza UE spowodowały, że obok zadań i kompetencji EBC związanych z kształtowaniem polityki pieniężnej pojawiły się zadania i kompetencje EBC dotyczące nadzoru mikroostrożnościowego i makroostrożnościowego w EUB, a także aktywności konsultacyjne EBC w obszarze SRM. Również działalność EBC kształtowana w oparciu o EMS i jego zaangażowanie w tej sferze aktywności wymykają się dotychczasowemu podziałowi funkcji EBC, podobnie jak zaangażowanie EBC w budowanie i realizację nowej Sieci Stabilności Finansowej oraz EUB. Do nowych obszarów aktywności EBC zaliczyć trzeba działalność nadzorczą w SSM i aktywności w ramach SRM oraz również w EMS, mimo że te dwie ostatnie polegają głównie na aktywności analityczno-konsultacyjnej. Wyodrębnia się zatem po powstaniu EUB dodatkowo funkcja nadzorczą EBC w ramach filaru mikroostrożnościowego i makroostrożnościowego w EUB, a pozostałe funkcje EBC są bardzo intensywnie interpretowane i realizowane w celu urzeczywistnienia stabilności finansowej, stąd właśnie „stare” i nowe obszary aktywności EBC uzyskują miano odpowiednio stabilnościowo zorientowanej polityki pieniężnej, mikroostrożnościowego i makroostrożnościowego nadzoru stabilnościowego EBC czy „stabilizacyjnej” działalności EBC w EMS.

Europejski Bank Centralny staje się zatem głównym ośrodkiem stabilizacji finansowej w Eurosystemie i także w pozostałych państwach członkowskich UE z uwagi na relacje między państwami macierzystymi i goszczącymi. Niewątpliwe zadania i uprawnienia EBC nadal podlegać będą ewolucji, a to z uwagi na przyszłe dokończenie budowy UGiW. Już teraz jednak można wskazać, że siatka najistotniejszych dla stabilności

finansowej Eurosystemu połączeń zadaniowo-kompetencyjnych w bardzo mocnym zakresie uwzględnia EBC, co w szczególności przejawia się w EUB w SSM i również w filarze SRM. Europejskiemu Bankowi Centralnemu po kryzysie finansowym przydzielono w różnym stopniu i zakresie nowe obszary (SSM, SRM, EMS) aktywności, zatem nastąpiła w zakresie regulacyjnym zmiana polegająca na poszerzeniu dotychczasowych granic normatywnych, wyznaczających aktywności EBC („szerokość regulacji”). Ponadto, w szczególności po kryzysie finansowym, podjęto starania również pogłębiające i intensyfikujące działania EBC. Uczyniono to z jednej strony poprzez wprowadzenie SSM i wyposażenie EBC w kompetencje *stricte* nadzorcze nad bankami Eurosystemu w sferze mikroostrożnościowej i również makroostrożnościowej. Z drugiej natomiast strony zaobserwować można zmianę podejścia do dotychczasowych realizowanych przez EBC kompetencji, polegającą na stabilnościowym kształtowaniu polityki pieniężnej i nadzorczej właśnie. Może to czasami powodować wrażenie zacierania się funkcji granic normatywnych podejmowanych działań w ramach poszczególnych polityk EBC, które rodzą po prostu wielorakie dla rynku finansowego i całego systemu finansowego UE konsekwencje, które firmowane są upraszczającym zwrotem „stabilnościowy”. Akcentuje się w ten sposób realizację celu stabilności finansowej w działaniach EBC, gdyż jak podkreśla się w art. 127 ust. 5 TfUE, ESBC przyczynia się do należytego wykonywania polityk prowadzonych przez właściwe władze w odniesieniu do nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi, ale także do stabilności systemu finansowego.

Z kolei w kompetencjach kontroli działań EBC w EUB i w zakresie odpowiedzialności EBC za osiągnięcie celu stabilności finansowej pomocne są uwagi i założenia dotyczące ESBC, które nie tracą swojego praktycznego waloru również obecnie po wprowadzeniu EUB, a jeszcze przed ostatecznym ukończeniem budowy UGiW, i mogą być odnoszone także do działań nadzorczych EBC.

Jedną z podstawowych konkluzji opracowania jest ustalenie, że nowe zadania i kompetencje EBC w EUB w zakresie polityki pieniężnej, nadzorczej i stabilnościowej *sensu stricto* poszerzyły dotychczasowe normatywne granice działalności EBC, zarówno na tzw. „szerokość” związaną ze rozbudowaniem zakresu regulacji i objęciem obszarem regulacyjnym nowych materii (zagadnienia nadzorcze mikroostrożnościowe i makroostrożnościowe realizowane przez EBC), jak i na „głębokość” (wyłącznieść szczegółowych i ingerencyjnych kompetencji nadzorczych EBC w SSM). Jak wskazano na wstępie rozważań, komponenty skutecznej polityki to istnienie struktur i odpowiedniej treści postanowień oraz procedur, które to komponenty uporządkowane w ramy prawne tworzą podstawy dla prowadzenia skutecznych polityk. Wśród granic normatywnych każdej z polityk, określanych przez prawodawcę UE, a następnie w działalności orzeczniczej przez sądy (TSUE), trzeba oczywiście wskazać zarówno granice traktatowe powiązane z zasadą subsydiarności, pomocniczości i zwłaszcza na rynku finansowym UE –zasadą proporcjonalności, jak i granice związane z zasadą transparentności regulacji prawnych. W ostatnim czasie w systemie finansowym UE obserwować bowiem można zjawisko inflacji przepisów prawa, które negatywnie wpływa na delimitację granic normatywnej działalności poszczególnych instytucji w poszczególnych rodzajach polityk. Zjawisko to powodować może często utrudnienia w możliwości rekonstrukcji normy prawnej, która w konkretnej sytuacji będzie miała zastosowanie, co faktycznie utrudnia proces stosowania prawa nadzorczego UE (zwłaszcza w ramach tzw. stosowania prawa nadzorczego trzeciego typu przez EBC) i może również utrudniać współpracę nadzorczą, a tym samym negatywnie wpływać także na osiągnięcie stanu stabilności finansowej w EUB. Wniosek płynący z dokonanych ustaleń dotyczy występującego coraz częściej zjawiska, utrudniającego precyzyjne uporządkowanie danego rodzaju działalności EBC w kompetencjach z zakresu polityki pieniężnej, nadzorczej lub stabilnościowej, a dowodem na występowanie obserwowanych trudności są również orzeczenia

TSUE w sprawach: *Pringle* oraz *Gauweiler* i przeprowadzone tam rozróżnienie działalności EBC na działalność z zakresu polityki pieniężnej i stabilnościowo-pomocowej, realizowanej na gruncie EMS. Warto, aby przy niedokończonej jeszcze budowie faktycznej UGiW obserwowane zjawiska i trudności znalazły swoje rozwiązanie.

Europejski Bank Centralny niewątpliwie jest strażnikiem stabilności finansowej w całej UE, nie tylko w strefie Eurosystemu, ale również w pozostałych państwach członkowskich UE, choć faktycznie większe instrumentarium prawne i tym samym większa odpowiedzialność spoczywa na EBC właśnie w EUB. Realizacja przez EBC nowych zadań i obowiązków w EUB pozwala przypuszczać, że decyzja prawodawcy UE nałożenia na EBC zwłaszcza ciężaru polityki nadzorczej w szacie normatywnej powstałej w wyniku powołania EUB była prawidłowa i tworzy szansę na uporanie się z problemami kryzysów finansowych, zwłaszcza w strefie wspólnej waluty *euro* i w całej UE. Ewolucja zadań i kompetencji EBC nie jest jeszcze ukończona, co stanie się dopiero po finalizacji konstytuowania się nowej faktycznej UGiW, a to – jak można przypuszczać – wywoła dalsze modyfikacje i zwiększenie zadań po stronie EBC, zapewne głównie natury konsultacyjno-analitycznej, jednak bardzo potrzebnych i istotnych dla wszechstronnej i kompleksowej analizy oraz oceny stabilności finansowej w strefie wspólnej waluty *euro*, aby następnie przeciwdziałać w wielu obszarach stabilnościowym zagrożeniom. Niewątpliwie dobrym zatem pomysłem prawodawcy UE na przeciwdziałanie kryzysowi finansowemu i problemom w Eurosystemie jest centralizacja kompetencji przez EBC z jednej strony w dziedzinach szczególnie newralgicznych dla stabilności finansowej w ramach sektora bankowego, czemu dał wyraz w regulacji SSM, a z drugiej strony, wsparcie i zacieśnienie koordynacji gospodarczej w państwach członkowskich, co podlegać powinno rozwojowi w regulacjach wieńczących budowę faktycznej UGiW.

Niewątpliwie kryzys finansowy stał się prawodawczym katalizatorem dla UGiW, która musi być obecnie rozpatrywana przy uwzględnieniu

nowego podejścia, nowej optyki EUB. Elementami dyskusji wyznaczającymi nowe podejście do UGiW są zwłaszcza: ponowne rozważenie wprowadzenia rządu gospodarczego w UE oraz respektowanie fundamentalnych dla prawidłowego funkcjonowania UGiW założeń istnienia wspólnego, jednolitego rynku finansowego, co w ramach sektora bankowego z jednolitymi zasadami uporządkowanej likwidacji i restrukturyzacji banków i kształtującym się dopiero jednolitym systemem gwarantowania depozytów w EUB i unijnego nad nimi nadzoru staje się trwałym komponentem nowej architektury UGiW¹⁵⁵. Warto na marginesie dodać, że warunek wspólnego rynku finansowego we wszystkich państwach UE staje się bardzo realny i potrzebny również w odniesieniu do rynku kapitałowego UE, którego harmonizacja, a po części od stycznia 2017 r. ujednoczenie, są jednak wtórne względem rynku bankowego. Powstająca Unia Kapitałowa, niejako regulacyjnie symetrycznie i analogicznie do EUB, ma szansę przyczynienia się z jednej strony do bardziej transparentnych i jednolicie nadzorowanych aktywności w segmencie kapitałowym rynku finansowego UE, a w tym sensie wspomocze również prawidłowy rozwój UGiW, zwłaszcza w istotnym elemencie rozkładu ciężaru ryzyka na tym rynku. Tym samym tworzona jest szansa na minimalizację ryzyka ponoszenia trudności w zakresie płynności finansowej instytucji finansowej przez dofinansowanie rynku finansowego przez państwa członkowskie.

Dokończenie budowy UGiW w nowej normatywnej szacie nie powinno jednak przyczyniać się do powstawania dalszych, nowych organów, gremiów czy instytucji zajmujących się określonymi wycinkami polityk (budżetowej, gospodarczej czy nadzorczej). W tym kontekście pewien niepokój budzi zarówno zapowiedź powołania kolejnych unijnych organów, takich jak Europejska Rada Budżetowa czy kontroler skarbowy w UE, jak i pojawiające się zapowiedzi zaleceń dla wprowadzenia na szczeblu

¹⁵⁵ Szerzej na temat możliwości rozwiązania kryzysu m.in. bankowego zob. G. TICHY, *Banken- und Staatsschuldenkrise: Ursachen, Folgen, Lösungsansätze*, [w:] P. HILPOLD, W. STEINMAIR (red.), *Neue europäische Finanzarchitektur. Die Reform der WWU*, Springer, Berlin-Heidelberg-London-New York 2014, s. 243 i n.

krajowym krajowych organów ds. konkurencyjności. Dokończenie budowy UGiW i odświeżenie jej normatywnej szaty, zwłaszcza w związku z nową architekturą nadzorczą w UE, są niezbędne do maksymalnego zabezpieczenia systemu finansów w UE i uspokojenia rynku finansowego UE. Trzeba jednak podkreślić, że instytucjonalnemu wzmocnieniu towarzyszyć powinno przede wszystkim wzmocnienie realizowanych przez organy i instytucje funkcji w oparciu o wyraźnie wyodrębnione zakresy kompetencji, które mogą być realizowane z powodzeniem przez już istniejące struktury tak na szczeblu unijnym, jak i na szczeblu państw członkowskich. Tylko wówczas bowiem założenia faktycznej UGiW uzyskają optymalne instytucjonalne wsparcie.

Analizując nowe cele, zadania i funkcje EBC, nie sposób zapomnieć o spostrzeżeniach związanych nie tylko z kryzysem finansowym w UE, o istnieniu konstrukcyjno-regulacyjnych luk w systemie UGiW czy nawet obecnej EUB, w tym w szczególności w SSM. Być może konsekwencje kryzysu finansowego byłyby mniejsze, gdyby nie fakt występowania luk tetycznych w TfUE. W tym kontekście pojawiające się w literaturze uwagi dotyczące istnienia lepszych gwarancji traktatowych dla państw borykających się z problemami finansowymi, znajdujących się poza strefą wspólnej waluty *euro* wydają się szczególnie uprawnione i przekonujące. Do uwag o asymetrii regulacyjnej dodać również należy słuszne twierdzenia dotyczące pytań o granice procesu ujednoczenia i konwergencji¹⁵⁶. Niezbędne wydaje się zwłaszcza wzmocnione uwzględnienie w konstrukcji EUB zasady proporcjonalności, tak w wymiarze regulacyjnym, jak i interpretacyjnym, tak z punktu widzenia UE (prawodawca i nadzorca UE), jak i z punktu widzenia krajowego (prawodawca krajowy, nadzorca krajowy, organ stosujący akty prawa UE czy akty prawa krajowego implementujące czy wykonujące prawo UE). Stosowanie tej zasady powinno być w sposób szczególnie wzmocnione na rynku finansowym UE, w tym

¹⁵⁶ G. TICHY, *Banken- und Staatsschuldenkrise: Ursachen, Folgen, Lösungsansätze...*, s. 245.

w szczególności w sektorze bankowym UE, choć należy sobie również zdawać sprawę z kosztów tego procesu¹⁵⁷.

Niewątpliwie EUB tworzy konstrukcję normatywną, dzięki której realna jest szansa na przeciwdziałanie wystąpieniu w przyszłości podobnych kryzysów finansowych. Wzmocniona została tym samym kontrola nad sektorem finansowym i w sposób bardziej prawidłowy zostały rozłożone akcenty normatywne na rynku finansowym w zakresie podziału ryzyka i odpowiedzialności. Ważne jednak, aby konstrukcję EUB rozpatrywać w szerszym normatywnym tle, związanym z powstaniem ESNF, jak również zmianami regulacji „Sześciopak” oraz Paktu Fiskalnego i Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego. Ważne również, że realność powodzenia misji EUB uzależniona jest przede wszystkim od współpracy między szczeblem unijnym i krajowym w UE, a także od współpracy między państwami uczestniczącymi i państwami członkowskimi pozostającymi poza strefą wspólnej waluty *euro*. Podstawowym jednak wnioskiem płynącym z rozważań przedstawionych w niniejszym opracowaniu jest poszerzenie funkcji EBC w wyniku powołania EUB i przyporządkowanie EBC fundamentalnej roli w urzeczywistnianiu celu stabilności finansowej w UE.

¹⁵⁷ S. KASIEWICZ, L. KURKLIŃSKI, W. SZPRINGER, *Zasada proporcjonalności. Przetom w ocenie regulacji*, Warszawa 2014, *passim*.

Bibliografia

- ADAMSKI D., *Dialog konstytucyjny buntem podszyty: komentarz do postanowienia Bundesverfassungsgericht z 14.01.2014 w sprawie Gauweiler*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 8.
- AHBE M., *Europäische Währungsintegration: konventionelle Wohlfahrtsanalyse versus politisch-ökonomische Kooperationsproblematik*, Frankfurt am Main 1992.
- ATKINSON A.B., *Ensuring social inclusion in changing labour and capital markets*, Economic Papers 481/ April 2013, European Economy, European Commission 2013.
- BECK T., GROS D., *Monetary Policy and Banking Supervision: Coordination Instead of Separation*, „CESifo Forum” 2012, nr 4.
- BAUER I., *Die Haftung der Europäischen Zentralbank*, Frankfurt am Main 2001.
- BECK G., *The Court of Justice, the Bundesverfassungsgericht and Legal Reasoning Turing the Euro Crisis: The Rule of Law as a Fair-Weather Phenomenon*, „European Public Law” 2014, t. 20, nr 3
- BERG T.O., CARSTENSEN K., *Funktionswandel der EZB?*, „Wirtschaftsdienst” 2012, t. 92, nr 2.
- BORIO C., *Central Banking Post-Crisis: What Compass for Uncharted Waters?*, [w:] CH. GOODHART, D. GABOR, J. VESTERGAARD, I. ERTÜRK (red.), *Central Banking at a Crossroads*, Anthem Press London–New York 2014.
- BUCH C.M., KÖRNER T., WEIGERT B., *Towards Deeper Financial Integration in Europe: What the Banking Union Can Contribute*, „Credit and Capital Markets” 2015, rocznik 48, zeszyt 1.
- BUITER W., RAHBARI E., *The European Central Bank as lender of last resort for sovereigns in the Eurozone*, „The Journal of Common Markets Studies” 2012, t. 50, nr 2, supplement.

- CALLIÈS CH., SCHOENFLEISCH CH., *Die Bankenunion, der ESM und die Rekapitalisierung von Banken*, „Juristenzeitung” 2015, nr 3.
- CHITI E., TEIXEIRA P.G., *The constitutional implications of the European responses to the financial and public debt crisis*, „Common Market Law Review” 2013, t. 50, nr 3.
- COLLIAT R., *A Critical Genealogy of European Macroeconomic Governance*, „European Law Journal” 2012, t. 18, nr 1.
- CRAIG P., *Pringle: Legal Reasoning, Text, Purpose and Teleology*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2013, t. 20, nr 1.
- CZAJA A., *Die ausservertragliche Haftung der EG für ihre Organe*, Baden-Baden 1996.
- DE SCHUTTER O., *The role of global governance in supporting human rights: the global food price crisis and the right to food*, [w:] A. NOLAN (red.), *Economic and Social Rights after the Global Financial Crisis*, 2014, e-book, Cambridge University Press.
- DOBZAŃSKA A., *Polityka makroostrożnościowa – zagrożenia instytucjonalne. Teoria i dotychczasowe doświadczenia w Unii Europejskiej*, Materiały i Studia NBP nr 307, Instytut Ekonomiczny Warszawa 2014, https://www.nbp.pl/publikacje/materiały_i_studia/ms307.pdf
- ESER F. i inni, *The use of the Eurosystem’s monetary policy instruments and operational framework since 2009*, Occasional Paper Series nr 135/ August 2012, Frankfurt am Main 2012.
- FEDOROWICZ M., *FIDE 2016 Report on European Banking Union*, National FIDE Report, Budapest 2016, www.fide2016.eu
- FEDOROWICZ M., *Nadzór nad rynkiem finansowym Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.
- FEDOROWICZ M., *Porównanie koncepcji normatywnych nowego Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego i Europejskiego Systemu Banków Centralnych – zagadnienia wybrane*, „Studia Europejskie”, 2011, nr 2.
- FEDOROWICZ M., *Stabilnościowe elementy Europejskiej Unii Bankowej jako podstawa reformy zadań i funkcji Europejskiego Banku Centralnego oraz*

- Europejskiego Organu Nadzoru Bankowego*, [w:] Z. OFIARSKI (red.), *XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym – ocena dokonań i wnioski na przyszłość*, Szczecin 2014.
- FUEST C., PEICHL A., *European Fiscal Union: What is it? Does it work? And are there really 'no alternatives'*, „CESifo Forum” 2012, nr 1.
- GAITANIDES CH., *Kommentar zu Art. 230 EG* (obecny art. 263 TfUE) [w:] *Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. Kommentar*, H. von der Groeben/J. Schwarze, t.4, wyd. 6, Baden-Baden 2004.
- GAISER A.S., *Gerichtliche Kontrolle im Europäischen System der Zentralbanken*, „Europarecht” 2002, t. 37, nr 4.
- GALAHN G., *Die Deutsche Bundesbank im Prozeß der Europäischen Währungsintegration*, Berlin–New York 1996.
- GIANNONE D., LENZA M., PILL H., REICHLIN L., *Macroprudential Policy and Monetary Policy: Some Lessons from the Euro Area*, [w:] S. CLASESENS, D.D. EVANOFF, G.G. KAUFMAN, L.E. KODRES (red.), *Macroprudential Regulatory Policies. The new road to financial stability*, New Jersey–London 2012.
- GLATZL S., *Geldpolitik und Bankenaufsicht im Konflikt*, Baden-Baden 2009.
- GROS D., SCHOENMAKER D., *European Deposit Insurance and Resolution in the Banking Union*, „Journal of Common Market Studies” 2014, t. 52, nr 3.
- GUNDEL J., *Die europäischen Instrumente zur Überwindung der Staatsschuldenkrise*, [w:] P. HILPOLD, W. STEINMAIR (red.), *Neue europäische Finanzarchitektur. Die Reform der WWU*, Springer Verlag, Heidelberg–New York 2014.
- HAHN H.J., HÄDE U., *Die Zentralbank vor Gericht. Rechtsschutz und Haftung in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion*, „Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht”, 2001, t. 165.
- HÄDE U., *Przedmowa*, „Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht” 2009.

- HEALEY J., *Financial stability and the central bank*, [w:] R.A.BREALEY, A. CLARK, CH. GOODHART, J. HEALEY, G. HOGGARTH, D.T. LLEWELLYN, CH. SHU, P. SINCLAIR, F. SOUSSA (red.), *Financial stability and central bank – a global perspective*, Routledge–London 2001.
- HERRMANN CH., *Die Bewältigung der Euro-Staatsschulden-Krise an den Grenzen des deutschen und europäischen Währungsverfassungsrechts*, „Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht” 2012, nr 21.
- HERRMANN CH., *Griechische Tragödie – der währungsverfassungsrechtliche Rahmen für die Rettung den Austritt oder den Ausschluss von überschuldeten Staaten aus der Eurozone*, „Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht” 2010, nr 11.
- HICKEL R., *Euroland bald abgebrannt: die Währungsunion am Scheideweg*, „Blätter für deutsche und internationale Politik” 2012, t. 57.
- HILPOLD P., *Eine neue europäische Finanzarchitektur – Der Umbau der Wirtschafts- und Währungsunion als Reaktion auf die Finanzkrise*, [w:] P. HILPOLD, W. STEINMAIR (red.), *Neue europäische Finanzarchitektur. Die Reform der WWU*, Springer Verlag, Berlin–Heidelberg 2014.
- HOWARTH D., QUAGLIA L., *Die Bankenunion als Krönung der Wirtschafts- und Währungsunion*, „Integration” 2015, nr 1.
- HU K., *The Institutional Innovation of the Lender of Last Resort Facility in the Eurozone*, „Journal of European Integration” 2014, t. 36, nr 7.
- JURKOWSKA-ZEIDLER A., *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.
- JURKOWSKA-ZEIDLER A., *Fundamentalne zmiany regulacji i nadzoru jednolitego rynku finansowego Unii Europejskiej w ramach Unii Bankowej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. 33.
- JURKOWSKA-ZEIDLER A., *Nowe organy i instytucje bezpieczeństwa rynku finansowego Unii Europejskiej*, [w:] C. KOSIKOWSKI (red.), *Przyszłość Unii Europejskiej w świetle jej ustroju finansowego i walutowego*, Białyłystok 2013.

- KADŁUBOWSKI D., *Bezpieczeństwo rynku finansowego – rola Narodowego Banku Polskiego*, http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/37120/03_Dariusz_Kadlubowski.pdf
- KASIEWICZ S., KURKLIŃSKI L., SZPRINGER W., *Zasada proporcjonalności. Przetom w ocenie regulacji*, Warszawa 2014.
- KLUZA S., *Unia bankowa z perspektywy nadzoru goszczącego spoza strefy euro*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2014, nr 1 (17).
- KOWALIK-BAŃCZYK I. *Komentarz do art. 340 akapit 2 TfUE*, [w:] A. WRÓBEL (red.), *Komentarz do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* t. 3, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- KRÜCK H., *Komentarz do art. 271 TfUE (dawniej art. 180 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej)*, [w:] *Kommentar zum EU-/EG- Vertrag, Artikel 137– 209a EGV*, wyd. 5, t. 4, Baden-Baden 1999.
- KUILE G.T., WISSINK L., BOVENSCHHEIN W., *Tailor-made Accountability within the Single Supervision Mechanism*, „Common Market Law Review” 2015, t. 52, nr 1.
- LANNOO K., *Bank State Aid under BRRD and SRM*, „European State Aid Law Quarterly” 2014, nr 4.
- LASCHAT E.M., *Das Europäische System der Zentralbanken und die Europäische Zentralbank*, „Europa-Blätter” 2002, t. 11, nr 1.
- LO SCHIAVO G., *From national Banking Supervision to a centralized Model of Prudential Supervision in Europe. The stability function of the Single Supervision Mechanism*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2014, t. 21, nr 1.
- MAYES D.G., *The lender of last resort in the safety net*, [w:] D. MAYES, R. PRINGLE, M. TAYLOR (red.), *Towards a new framework for financial stability*, Central Banking Publications Ltd 2009.
- MCPHILEMY S., *Integrating rules, disintegrating markets: The end of national discretion in European banking?*, „Journal of European Public Policy” 2014, t. 21, nr 10.

- MIELK H., *Die Rechtsgrundlagen des Bankrechts sowie die Grundzuege des Banksystems in der Bundesrepublik Deutschland*, [w:] CH. HUBER (red.), *Bankrecht, Bankensystem- Bankenaufsicht. Recht der Bankgeschaefte*, Nomos Verlagsgesellschaft, wyd. 1, Baden-Baden 2001.
- MOLONEY N., *European Banking Union: Assessing its risks and resilience*, „Common Market Law Review”, 2014, t. 51, nr 6.
- NEYER U., VIETEN T., *Die neue europäische Bankenaufsicht – eine kritische Würdigung*, „Credit and Capital Markets”, rocznik 47, zeszyt2.
- NIEBORAK T., *Aspekty prawne funkcjonowania rynku finansowego Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.
- NIEBORAK T., *Unia bankowa– w stronę bezpieczeństwa i stabilności rynku finansowego Unii Europejskiej?* [w:] A. JURKOWSKA-ZEIDLER, M. OL-SZAK (red.), *Prawo rynku finansowego. Doktryna, instytucje, praktyka. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2016.
- NIZIOŁ K., *Problem instytucjonalnej koordynacji makrostabilnościowej i polityki fiskalnej* [w:] W. Rogowski (red.), *Nowe koncepcje i regulacje nadzoru finansowego*, Kraków–Warszawa 2014.
- OHLER CH., *Komentarz do art. 125 TfUE*, [w:] H. SIEKMANN (red.), *EWU. Kommentar zur Europäischen Währungsunion*, Mohr Siebeck, Tübingen 2013.
- PEUKER E., *Die Anwendung nationaler Rechtsvorschriften durch Union-sorgane – ein Konstruktionsfehler der europäischen Bankenaufsicht*, „Juristenzeitung” 2014, nr 15/16.
- PILZ S., *Ein fiskalpolitischer Pakt als Brücke in die Stabilitätsunion*, „Wirtschaftsdienst” 2012, nr. 7.
- REYNOLDS B. i in., *Banking Supervision Within The Eurozone: The Single Supervisory Mechanism*, Shearman and Sterling, <http://www.shearman.com/~media/Files/NewsInsights/Publications/2014/11/Banking-Supervision-Within-the-Eurozone-The-Single-Supervisory-Mechanism-FIAFR-111714.pdf> (29.6.2015), Mondaq Business Briefing, 26.11.2014.

- ROHE K., *Politik- Begriffe und Wirklichkeiten*, Stuttgart 1994.
- RUCKRIEGEL K., *Das Verhalten der EZB während der Finanzmarktkrise(n)*, „Wirtschaftsdienst” 2011, nr 2.
- SCHALCK CH., *Coordination on Fiscal Policies: A Necessary Step Toward a Fiscal Union*, „CESifo Forum” 2012, nr 1.
- SCHELCKLE W., *European Fiscal Union: From Monetary Back Door to Parliamentary Main Entrance*, „CESifo Forum” 2012, nr 1.
- SCHERF G., *Financial Stability Policy in the Euro Zone* [electronic resource]: *The Political Economy of National Banking Regulation in an Integrating Monetary Union*, Wiesbaden, Springer Verlag 2014.
- SCHOENMAKER D., *An integrated financial framework for the banking union. Don't forget macro-prudential supervision*, European Economy, Economic Papers 495, Komisja Europejska 2013.
- SELMAYR M., *Das Recht der Wirtschafts- und Währungsunion, erster Band: Die Vergemeinschaftung der Währung*, wyd. 1, Baden-Baden 2002.
- SELMAYR M., *Die Wirtschafts- und Währungsunion als Rechtsgemeinschaft*, „Archiv des öffentlichen Rechts” 1999.
- SMAGA P., *Panuropejski system gwarantowania depozytów – część I (wnioski z kryzysu)*, „Bezpieczny Bank” 2013, nr 2/3.
- SMULDERS B., *Komentarz do art. 35 der Satzung des ESZB und EZB*, [w:] *Kommentar zum EU-/ EG- Vertrag, Artikel 102a- 126a EGV*, wyd. 5, t. 3, Baden-Baden 1999.
- STARK J., *Prinzipien einer stabilitätsorientierten europäischen Geldpolitik*, „Zeitschrift für Wirtschaftspolitik” 2012, t. 61, nr 2.
- STRAUBHAAR T., VÖPEL H., *Euro und Finanzkrise: Sollte die EZB ihre Aufgabe über die Inflationsbekämpfung hinaus erweitern?*, „Ifo Schnelldienst” 2012, nr 2.
- SZCZEPAŃSKA O., *Stabilność finansowa jako cel banku centralnego. Studium teoretyczno-porównawcze*, Warszawa 2008.
- TICHY G., *Banken- und Staatsschuldenkrise: Ursachen, Folgen, Lösungssansätze*, [w:] P. HILPOLD, W. STEINMAIR (red.), *Neue europäische*

- Finanzarchitektur. Die Reform der WWU*, Springer, Berlin–Heidelberg–London–New York 2014.
- TRÖGER T., *Panaceum czy szarlataneria? Wstępna ocena nowego systemu nadzoru ostrożnościowego nad bankami z udziałem Europejskiego Banku Centralnego*, „Nowa Europa, Przegląd Natoliński” 2014, nr 1.
- TRÖGER T., *The Single Supervision Mechanism – Panacea or Quack Banking Regulation? Preliminary Assessment of the New Regime for the Prudential Supervision of Banks with ECB involvement*, „European Business Organization Law Review” 2014, t. 15, nr 4.
- TSIONAS E.G., *The Euro and International Financial Stability* [electronic resource], Springer Verlag 2014.
- VOLAND T., WOLFERS B., *Level the playing field: The new supervision of credit institutions by the European Central Bank*, teza nr 1 i 2, „Common Market Law Review” 2014, t. 51, nr 5.
- VON BOGDANDY A., IOANNIDIS M., *Systemic deficiency in the rule of law: What it is, what has been done, what can be done*, „Common Market Law Review” 2014, t. 51, nr 1.
- WEIß W., *Das deutsche Bundesverfassungsgericht und der ESM: Verfassungsjustiz an den Grenzen der Justiziabilität*, [w:], P. Hilpold, W. Steinmair (red.), *Neue europäische Finanzarchitektur. Die Reform der WWU*, Heidelberg–Berlin 2014.
- WITTE A., *The application of National Banking Supervision Law by the ECB: Three Parallel modes of executing EU law?*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2014, t. 21, nr 1.
- WOJTCZAK-SAMORAJ D., *Jednolity mechanizm nadzorczy* [w:] Z. OFIARSKI (red.), *XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym – ocena dokonań i wnioski na przyszłość*, Szczecin 2014.
- WOLFERS B., VOLAND T., *Level the playing field: The New Supervision of Credit Institutions by the European Central Bank*, „Common Market Law Review” 2014, t. 51, nr 5.

- ZALCEWICZ A., *Zmiany struktury instytucjonalnej i koncepcji nadzoru nad jednolitym rynkiem finansowym UE*, [w:] A. Dobaczewska, E. Juchniewicz, T. Sowiński (red.), *System finansów publicznych. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, wyd. 1, Warszawa 2010.
- ZILIOLI CH., SELMAYR M., *The Law of the European Central Bank*, Oxford 2001.
- ZALESKA M. (red.), *Unia bankowa*, Warszawa 2015.
- ZIMMERMANN B., *Die nationalen Zentralbanken als Bestandteile des Europäischen Systems der Zentralbanken. Folgen der Integration*, Würzburg 2000.

Wykaz aktów prawnych

Akty prawa UE

Traktaty

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 115 z 9.5.2008, s. 307).

Traktat z dnia 2 marca 2012 r. o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Węgrami, Malta, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji, sporządzony w Brukseli dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. 2013, poz. 1258).

Rozporządzenia

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 806/2014 z dnia 15 lipca 2014 r. ustanawiające jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniające rozporządzenie(UE) nr 1093/2010 (Dz. Urz. UE L 225 z 30.7.2014, s. 1).

Rozporządzenie UE nr 468/2014 Europejskiego Banku Centralnego z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiające ramy współpracy pomiędzy Europejskim Bankiem Centralnym a właściwymi organami

krajowymi oraz wyznaczonymi organami krajowymi w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego (rozporządzenie ramowe w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego) (Dz. Urz. UE L 141 z 14.5.2014, s. 1).

Rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi (Dz. Urz. UE L 287 z 29.10.2013, s. 63).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz. Urz. UE L 176 z 27.6.2013, s. 1 ze zm).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie *euro* (Dz. Urz. UE L 306 z 23.11.2011, s. 1).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie *euro* (Dz. Urz. UE L 306 z 23.11.2011, s. 8).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz. Urz. UE L 306 z 23.11.2011, s. 12).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (Dz. Urz. UE L 306 z 23.11.2011, s. 25).

Rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspie-

szenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz. Urz. UE L 306 z 23.11.2011, s. 33).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 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. L 331 z 15.12.2010, s. 12 ze zm.).

Rozporządzenie Rady (UE) nr 1096/2010 z dnia 17 listopada 2010 r. w sprawie powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań w zakresie funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (Dz. Urz. UE L 331 z 15.12.2010, s. 162).

Dyrektywy

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012 (Dz. Urz. UE L 173 z 12.6.2014, s. 190).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (wersja przekształcona) (Dz. Urz. UE L 173 z 12.6.2014, s. 149).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/17/UE z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie konsumenckich umów o kredyt związanych z nieruchomościami mieszkalnymi i zmieniająca dyrektywy 2008/48/WE i 2013/36/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 (Dz. Urz. UE L 60 z 28.2.2014, s. 34).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji

kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz. Urz. UE L 176 z 27.6.2013, s. 338 ze zm.).

Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz. Urz. UE L 306 z 23.11.2011, s. 41).

Decyzje

Decyzja Europejskiego Banku Centralnego z dnia 17 września 2014 r. w sprawie wdrożenia rozdziału funkcji polityki pieniężnej od funkcji nadzorczej Europejskiego Banku Centralnego (Dz. Urz. UE L 300 z 18.10.2014, s. 57).

Zalecenia

Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie mandatu makroostrożnościowego organów krajowych, (Dz. Urz. UE C 41 z 14.2.2012, s. 1).

Akty prawa RP

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (Dz. U. 2015, poz. 1513).

Wykaz orzecznictwa

Wyrok TSUE z dnia 27 listopada 2012 r., Wyrok Trybunału (pełny skład) z dnia 27 listopada 2012 r. Thomas Pringle przeciwko Government of Ireland, Ireland i The Attorney General, sprawa C-370/12.

Wyrok TSUE w pełnym składzie z dnia 12 października 2004 r. Peter Paul, Cornelia Sonnen-Lütte i Christel Mörkens przeciwko Bundesrepublik Deutschland, sprawa C-222/02.

Wyrok TSUE (wielka izba) z dnia 16 czerwca 2015 r. Peter Gauweiler i inni przeciwko Deutscher Bundestag, sprawa C-62/14.

Inne dokumenty i materiały

Porozumienie między Parlamentem Europejskim a Jednolitą Radą ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji w sprawie praktycznych zasad egzekwowania demokratycznej odpowiedzialności i sprawowania nadzoru nad wykonywaniem zadań powierzonych Jednolitej Radzie w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (Dz. Urz. UE L 339 z 24.12.2015, s. 58).

Porozumienie międzyinstytucjonalne między Parlamentem Europejskim a Europejskim Bankiem Centralnym w sprawie praktycznych zasad egzekwowania demokratycznej odpowiedzialności i sprawowania nadzoru nad wykonywaniem zadań powierzonych EBC w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego (Dz. Urz. UE L 320 z 30.11.2013, s. 1).

http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_pl.pdf (7.10.2015); dokument KE pt. *Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej*.

J.M. ROLDAN, K. LANNOO, *ECB Banking supervision and beyond, Report of a CEPS task force*, Center for European Policy Studies, Brussels, grudzień 2014, s. 9, 16 i n.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 20.11.2012 r. pt. *W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej*.

Draft report z 13.11.2012 on the impact of the financial and economic crisis on human rights (2012/2136(INI)) Committee on Foreign

Affairs, <http://www.euoparl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-496.475+o1+DOC+PDF+Vo//EN&language=EN>

Wykaz najważniejszych stron internetowych

www.ecb.int

www.sejm.gov.pl

www.nbp.pl

www.eur-lex.europa.eu

www.esma.europa.eu

www.eba.europa.eu

www.financialstabilityboard.org

www.euoparl.europa.eu

O Autorce

Dr hab. Magdalena Fedorowicz, prof. UAM, Katedra Prawa Finansowego, Wydział Prawa i Administracji UAM w Poznaniu.