

**KOMISJA NADZORU
FINANSOWEGO
W NOWEJ
INSTYTUCJONALNEJ
ARCHITEKTURZE
EUROPEJSKIEGO
NADZORU FINANSOWEGO**

Aleksandra Nadolska

MONOGRAFIE LEX



LEX

a Wolters Kluwer business

**KOMISJA NADZORU
FINANSOWEGO
W NOWEJ
INSTYTUCJONALNEJ
ARCHITEKTURZE
EUROPEJSKIEGO
NADZORU FINANSOWEGO**

Aleksandra Nadolska

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2014

Stan prawny na 1 czerwca 2014 r.

Recenzent

Dr hab. Tomasz Nieborak, prof. UAM

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Joanna Cybulska

Opracowanie redakcyjne

Dagmara Wachna

Łamanie

Wolters Kluwer

Układ typograficzny

Marta Baranowska

.....
Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących
im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej
w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło.
A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.
.....

prawoLubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2014

ISBN 978-83-264-3337-5

ISSN 1897-4392

Wydane przez:

Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów / 9

Wstęp / 11

Rozdział 1

Pojęcie nadzoru i jego zakres / 19

- 1.1. Nadzór a kontrola – rys historyczny / 19
- 1.2. Zakres pojęciowy kontroli i nadzoru w teorii prawa publicznego / 25
- 1.3. Charakter i formy nadzoru mające wiążący wpływ na instytucje nadzorowane / 35
- 1.4. Cele, zasady i kryteria nadzoru / 40

Rozdział 2

Rodzaje nadzoru na jednolitym rynku finansowym Unii Europejskiej / 51

- 2.1. Modele nadzoru nad rynkiem finansowym / 51
- 2.2. Nadzór sektorowy *versus* nadzór zintegrowany / 59
- 2.3. Konstrukcja prawna nadzoru finansowego w Unii Europejskiej / 64
- 2.4. Nadzór skonsolidowany / 81
- 2.5. Nadzór ostrożnościowy / 90
- 2.6. Nadzór nad konglomeratami finansowymi / 103

Rozdział 3

Europejski nadzór finansowy. Nowa architektura / 110

- 3.1. Kryzys gospodarczy jako przyczyna zmian w europejskiej architekturze nadzoru finansowego / 110
- 3.2. Raport Lamfalussy'ego i raport J. de Larosièrè'a / 118

- 3.3. Struktura Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego / 124
- 3.4. Konstrukcja Europejskiej Unii Bankowej / 156

Rozdział 4

Nadzór nad rynkiem finansowym w Polsce / 191

- 4.1. Cel nadzorowania rynków finansowych / 191
- 4.2. Ewolucja organizacyjna nadzoru / 197
- 4.3. Nadzór sektorowy / 205
- 4.4. Przyczyny integracji organów nadzoru w Polsce / 225
- 4.5. Rola banku centralnego w sprawowaniu nadzoru finansowego / 232

Rozdział 5

Komisja Nadzoru Finansowego jako organ administracji publicznej / 245

- 5.1. Status prawny Komisji Nadzoru Finansowego / 245
- 5.2. Nadzór Prezesa Rady Ministrów nad działalnością Komisji Nadzoru Finansowego / 261
- 5.3. Niezależność Komisji Nadzoru Finansowego / 267

Rozdział 6

Efektywność nadzoru Komisji Nadzoru Finansowego / 280

- 6.1. Efektywność (ekonomiczna) – zakres pojęciowy / 280
- 6.2. Metody badania efektywności nadzoru instytucjonalnego w fazie regulacyjnej – wybrane zagadnienia / 287
- 6.3. Wykorzystanie ekonomicznej analizy prawa / 296
- 6.4. Efektywność ekonomiczna w teorii Ronalda Coase'a / 303
- 6.5. Bezpieczeństwo ekonomiczne i stabilność finansowa jako determinanty efektywnego nadzoru / 307
- 6.6. Pomiar efektywności KNF poprzez realizowane cele / 319

Rozdział 7

Komisja Nadzoru Finansowego w sieci bezpieczeństwa finansowego / 335

- 7.1. Globalizacja finansowa / 335
- 7.2. Sieć bezpieczeństwa finansowego w ujęciu instytucjonalnym / 339

- 7.3. Komisja Nadzoru Finansowego jako element narodowej sieci bezpieczeństwa finansowego / **349**
- 7.4. Komisja Nadzoru Finansowego jako element europejskiej sieci bezpieczeństwa finansowego / **369**
- 7.5. Komisja Nadzoru Finansowego jako element globalnej sieci bezpieczeństwa finansowego / **387**

Wnioski / **395**

Akty prawne / **413**

Orzecznictwo / **421**

Bibliografia / **423**

Wykaz skrótów

Akty prawne

- Konstytucja RP** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.p.a.** ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.)
- pr. bank.** ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1376 z późn. zm.)
- u.n.r.f.** ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1149 z późn. zm.)

Czasopisma i wydawnictwa promulgacyjne

- M.P.** Monitor Polski
- OSAB** Orzecznictwo Sądów Apelacji Białostockiej
- OSPİKA** Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
- OTK-A** Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
- RPEiS** Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny

Inne

EBA	Europejski Urząd Nadzoru Bankowego
EBC	Europejski Bank Centralny
EIOPA	Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych
BFG	Bankowy Fundusz Gwarancyjny
ERRS	Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego
ESA	Europejskie Urzędy Nadzoru Finansowego
ESMA	Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych
GINB	Główny Inspektorat Nadzoru Bankowego
KE	Komisja Europejska
KNF	Komisja Nadzoru Finansowego
KNUiFE	Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych
KPWiG	Komisja Papierów Wartościowych i Giełd
KSF	Komitet Stabilności Finansowej
MFW	Międzynarodowy Fundusz Walutowy
NBP	Narodowy Bank Polski
PE	Parlament Europejski
TSUE	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UE	Unia Europejska
UKNF	Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

Wstęp

Istnieje pozytywny związek pomiędzy prawidłowo funkcjonującym i rozwiniętym systemem finansowym a wzrostem gospodarczym. Stabilny i rozwinięty system finansowy, w tym infrastruktura prawna i instytucjonalna, jest bowiem warunkiem wzrostu gospodarczego oraz poprawy dobrobytu społecznego.

Znaczenie systemu finansowego dla funkcjonowania gospodarki i życia społecznego jest najwyraźniej widoczne przez pryzmat kosztów, jakie powstają, gdy dochodzi do kryzysu w systemie finansowym i w konsekwencji przestaje on pełnić swoje funkcje prawidłowo. Konsekwencje kryzysu finansowego ponoszą nie tylko uczestnicy rynku¹,

¹ Słowo „rynek”, a także podział na różne rodzaje rynków, z których składa się gospodarka, wywodzą się z nauk ekonomicznych, gdzie rynkiem nazywa się ogólnie grupę nabywców i sprzedawców konkretnego dobra. Rynek w sensie ekonomicznym to zarówno miejsce transakcji handlowych związanych z wymianą dóbr, jak też zespół warunków, w jakich transakcje te się odbywają. Na rynek można więc spojrzeć zarówno w ujęciu podmiotowym, jak i przedmiotowym, przy czym ze względu na przedmiot wyróżnia się rynek towarowy oraz rynki specyficzne, w obrębie których należy umiejscowić rynek finansowy. Rynek finansowy może być definiowany na wiele różnych sposobów: w ujęciu podmiotowym – jako miejsce, gdzie za pomocą transakcji dokonuje się przepływu pieniądza od podmiotów posiadających nadwyżki środków do podmiotów chcących je zagospodarować; w ujęciu przedmiotowym – jako określone zobowiązanie finansowe kapitałodawcy wobec kapitałobiorcy; w ujęciu funkcjonalnym – jako ogół działań o charakterze ekonomicznym i związanych z nimi czynności prawnych, których celem jest efektywna alokacja dóbr, tj. zwiększenie efektywności wykorzystania zasobów w gospodarce i przyspieszenie rozwoju gospodarczego kraju. W naukach prawnych rynek finansowy określany jest głównie przez pryzmat przedmiotu jego obrotu, co stanowi duże uproszczenie ekonomicznych metod jego definiowania, albowiem wówczas może być rozumiany jako tożsamy z rynkiem usług finansowych. Szerzej na temat rynku finansowego zob. W. Dębski, *Rynek finansowy i jego mechanizmy. Podstawy teorii i praktyki*, Warszawa 2007, s. 14 i n.; A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 23 i n.; T. Nieborak (w:) T. Nieborak, T. Sójka (red.), *Ustawa o nadzorze nad rynkiem kapitałowym. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 20 i n.; T. Waściński, P. Wójcik, *Struktura rynku finansowego w gospodarce światowej*, Zeszpty

ale także podatnicy, którzy muszą finansować wydatki publiczne związane z rozwiązywaniem materialnych skutków kryzysów.

Kryzysy finansowe nigdy dotąd nie stanowiły takiego zagrożenia dla stabilności systemu finansowego jak obecnie². W rozważaniach na ich temat nie można jednak pominąć tego, że występowanie recesji na rynku ma wymiar zarówno negatywny, jak i pozytywny. Pozytywne skutki kryzysów finansowych prowadzą do refleksji i są bodźcem do zmian. Poza stratami finansowymi i spadkiem zaufania do rynku finansowego kryzysy stają się bowiem punktem wyjścia do reorganizacji zastanych rozwiązań, w tym również strukturalnych, panujących na rynkach finansowych. Można nawet stwierdzić, że poprzez pełnienie funkcji mobilizującej decydentów kryzys przyczynia się do narodzin prawa rynku finansowego, ponieważ dzięki niemu wprowadzane są zmiany systemowe, których realizacja często bywała odkładana w czasie.

Ostatni globalny kryzys finansowy doprowadził do absolutnej zmiany podejścia do pojęcia jednolitego rynku finansowego Unii Europejskiej, który nie może być już rozłącznie ujmowany w kategoriach miejsca bądź transakcji. Mamy bowiem do czynienia z rynkiem finansowym jako instytucją prawną, a więc całościowym ujęciem istotnych cech zjawisk (w sensie podmiotowym, przedmiotowym i funkcjonalnym) regulowanych przez prawo. W ten oto sposób pojawił się współczesny paradygmat systemowy, w myśl którego cechy wszystkich sektorów rynku finansowego³ mogą być zrozumiane tylko na podstawie dynamiki prawa rynku finansowego jako całości.

Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, seria: Administracja i Zarządzanie (15) 2011, nr 88, z. 15, s. 25–37. W niniejszej pracy przyjęto natomiast, że ostatni globalny kryzys finansowy doprowadził do takiej zmiany podejścia do pojęcia jednolitego rynku finansowego Unii Europejskiej, że rynek nie może być już definiowany przy użyciu kategorii miejsca bądź transakcji. Mamy bowiem do czynienia z rynkiem finansowym jako instytucją prawną, a więc całościowym ujęciem istotnych cech zjawisk (w sensie podmiotowym, przedmiotowym i funkcjonalnym) regulowanych przez prawo. W ten oto sposób pojawił się współczesny paradygmat systemowy, w myśl którego cechy wszystkich sektorów rynku finansowego mogą być zrozumiane tylko na podstawie dynamiki prawa rynku finansowego jako całości.

² Stabilność finansowa ma obecnie kapitalne znaczenie dla regulacji rynku finansowego Unii Europejskiej. Do kryterium stabilności finansowej odnoszą się wszakże wszystkie europejskie akty prawne i to zarówno te, dotyczące *stricte* prawa rynku finansowego, jak i te z zakresu polityki gospodarczej czy budżetowej państw członkowskich.

³ System finansowy jest pojęciem szerszym i co do zasady obejmuje następujące cztery sektory: bankowy, ubezpieczeń, emerytalny i kapitałowy. Poprzez instytucje systemu finansowego rozumie się więc: banki, firmy ubezpieczeniowe, fundusze inwestycyjne i emerytalne. Por. *EU banking structures*, European Central Bank, September 2010,

Uznawany dotychczas przez międzynarodowe podmioty finansowe modelowy system nadzoru, oparty na samoregulacji, strukturyzacji i partykularyzmie, zawiódł. Globalizacja oraz towarzysząca jej liberalizacja rynku finansowego i dostępu do niego przyczyniły się do narastania asymetrii na międzynarodowych rynkach finansowych i wzrostu liczby innowacyjnych instrumentów finansowych, nad którymi utracono kontrolę. Rosnąca tęsknota za bezpieczeństwem i wzrost zapotrzebowania na informację ze strony instytucji zarządzających stały się przyczynkiem do stworzenia współczesnej koncepcji bezpieczeństwa, opartej na bezpieczeństwie prawnym. Przede wszystkim zaś dały podstawę do przyjęcia pełnej harmonizacji prawa w ramach zintegrowanego porządku prawnego UE, co ma na celu wyeliminowanie arbitrażu regulacyjnego i zmierza do przyjęcia jednakowych zasad wdrożenia regulacji oraz ich respektowania. To z kolei umożliwić ma lepszą ocenę ryzyka w systemach finansowych w pojedynczych krajach i całej Unii.

Zmiana w podejściu do jednolitego rynku finansowego UE, stanowiącego bazę, na której opiera się proces europejskiej integracji, spowodowała zmiany regulacyjne i nadzorcze. Relacja między regulacją a nadzorem kształtuje się na zasadzie wzajemnej zależności. Analizę tych zmian należy rozpocząć od uświadomienia sobie nowego systemowego ujęcia rynku finansowego, którego istotą jest traktowanie stabilności systemu finansowego jako całości, w ramach której stabilność poszczególnych instytucji finansowych oraz ochronę konsumenta należy ujmować jako zbiory elementów powiązanych w jedną całość.

Niekwestionowaną konsekwencją wydarzeń z lat 2007–2009 jest większy niż dotąd udział nadzoru finansowego w polityce stabilizowania rynku finansowego. Ten udział objawia się w trzech płaszczyznach nadzoru poprzez:

- wzmocnienie nadzoru na gruncie regulacyjnym,
- zreorganizowanie nadzoru na poziomie instytucjonalnym,
- zwiększanie efektywności nadzoru w zakresie praktyki działania.

W obszarze regulacji ulepszanie przepisów europejskich i krajowych w oparciu o zasadę „bezpieczeństwo przede wszystkim” służyć ma ograniczeniu ryzyka wystąpienia kolejnego tak głębokiego kryzysu jak ten, który wstrząsnął światem w 2007 r. Dlatego w celu wzmocnienia struktury jednolitego rynku finansowego Unia zaproponowała jednolity mechanizm nadzoru, wspólne ramy zarządzania w sytuacji kryzysowej

<http://www.ecb.int/pub/pdf/other/eubankingstructures201009en.pdf> (dostęp: 29 sierpnia 2012 r.).

oraz jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków wraz ze zharmonizowanym systemem ochrony depozytów. U podstaw tej doniosłej w skutkach koncepcji leży przekonanie, że sama koordynacja działań nadzorczych nie jest wystarczająca, stąd konieczne jest pogłębienie współpracy polegające na wspólnym podejmowaniu decyzji. Unia bankowa ma również zapobiec izolowaniu się sektorów bankowych państw członkowskich, które prowadzi do fragmentaryzacji jednolitego rynku i *de facto* mu zagraża.

W następstwie kryzysu zidentyfikowana ponadto została słabość regulacyjna polegająca na braku nadzoru o charakterze systemowym, który nie tylko identyfikuje i analizuje, ale też ogranicza ryzyko zagrażające stabilności systemu finansowego jako całości. Aktualnie kluczowy podział w zakresie nadzoru finansowego dokonuje się zatem w obszarze trzech poziomów: makroostrożnościowego, mikroostrożnościowego i ochrony konsumentów. Innymi słowy, dezaktualizuje się podział pionowy nadzoru nad rynkiem finansowym i jego wpływ na stabilność finansową, którą teraz wyznaczać będzie przede wszystkim zakres i intensywność współpracy zintegrowanego organu nadzoru z bankiem centralnym.

Słowo „architektura” stało się kluczem do zrozumienia zmian, które zachodzą na rynku finansowym UE i którym w całości została poświęcona niniejsza praca. Architektura to wszakże nic innego, jak sztuka tworzenia aktualnego planu systemowego. Tym samym przez architekturę finansową należy rozumieć układ instytucji oraz przepisów prawa i zasad, na których opierają się stosunki finansowe istniejące pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnymi różnych państw. Istota architektury finansowej obejmuje więc zarówno instytucje czy rynki, jak też działania podejmowane na szczeblu państwowym przez organy władzy oraz podmioty prywatne w sferze gospodarczej i finansowej. Powszechnie jednak przyjmuje się, że mianem architektury finansowej określa się instytucjonalne, regulacyjne i nadzorcze ramy funkcjonowania systemu finansowego. W monografii architektura europejskiego nadzoru nad rynkiem finansowym ujęta została w takim właśnie zakresie i obejmuje regulacyjne oraz nadzorcze ramy funkcjonowania rynku finansowego w sensie instytucjonalnym.

Zwrot „nowa instytucjonalna architektura nadzoru” akcentować ma rozpoczęcie przez Unię Europejską kolejnego etapu wprowadzania istotnych zmian w dotychczasowym funkcjonowaniu Europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej, zmierzającego do przyszłej pełnej integracji

systemów fiskalnych i stworzenia unii fiskalnej. W obszarze nadzoru nad rynkiem finansowym architektura opiera się na następujących instytucjach składowych:

- Europejskim Systemie Nadzoru Finansowego,
- jednolitych regulacjach ostrożnościowych dla banków (single rule-book), bazujących na rozwiązaniach prawnych pakietu regulacyjnego CRD IV/CRR, na który składa się dyrektywa CRD IV (Capital Requirements Directive IV) i rozporządzenie CRR (Capital Requirements Regulation),
- jednolitym mechanizmie nadzorczym,
- zintegrowanym zarządzaniu bankami w sytuacji kryzysowej oraz jednolitym mechanizmie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków,
- wspólnym systemie ochrony depozytów.

Unikalność tego rozwiązania polega na tym, że na szczeblu europejskim nadzór nie opiera się już na sieci nadzorów lokalnych, albowiem sieć tę zastąpiono ponadnarodowymi instytucjami, którym Unia przyznała podmiotowość prawną. Fakt, że krajowi nadzorcy nie stanowią już – w sensie instytucjonalnym – jednolitego nadzoru finansowego Unii Europejskiej, odgrywając jedynie rolę dopełniającą wobec niego, świadczy zaś o tym, że dla określenia obecnego kształtu instytucjonalnego nadzoru finansowego w UE niewłaściwe i nieodpowiednie są określenia „nowa budowa” bądź „nowa struktura”. Sugerowałyby one ulepszenie, unowocześnienie czy ogólnie powierzchowne zweryfikowanie dotychczas zastanej konstrukcji nadzoru finansowego. Unia Europejska, tworząc nową architekturę nadzoru finansowego, nie przekształciła tymczasem istniejących rozwiązań instytucjonalnych – zbudowała nową europejską przestrzeń nadzorczą. W jej ramach równolegle funkcjonują krajowe i europejskie organy nadzoru, z tym że nowe europejskie instytucje nadzorcze działają już tylko na podstawie właściwych sobie zasad ustrojowych, wprowadzając w życie nowoczesne reguły i standardy wspólne wszystkim państwom członkowskim.

Szczególną uwagę należy jednocześnie zwrócić na fakt, że ta nowa instytucjonalna architektura nadzoru nad rynkiem finansowym proklamuje jedność, a to z kolei oznacza, że wszelkie relacje pomiędzy krajowymi i europejskimi organami nadzoru należy układać wewnątrz tej

architektury⁴. Krajowe organy nadzoru, w tym m.in. Komisja Nadzoru Finansowego, są więc elementami europejskiej architektury nadzoru finansowego i w ten sposób wypełniają jej wewnętrzną przestrzeń. Podmiotami pełnoprawnymi na szczeblu Unii pozostają natomiast nowe europejskie instytucje nadzoru.

Omawiane zmiany regulacyjne mają przełomowe znaczenie, ponieważ nadzór finansowy funkcjonujący od 2011 r. w ramach Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego bazował jeszcze na nadzorach krajowych. Rozwiązania zawarte w jednolitych mechanizmach oparte są natomiast na nowej filozofii, gdzie najwyższe miejsce w hierarchii nadzoru finansowego zajmować będą instytucje europejskie. Stanowi to wyraz normatywnych zmian w obszarze rynku finansowego, polegających na przejściu od „wspólnego rynku” do „jednolitego rynku”⁵.

Obecnie nie budzi wątpliwości fakt, że nadzór nad rynkiem finansowym w Polsce ma charakter i narodowy, i europejski, co jest efektem zmiany filozofii myślenia o tym nadzorze. Wspomniana zmiana charakteryzuje się zwrotem od pojęcia części ku pojęciu całości, co oznacza przejście od stabilności pojedynczej krajowej instytucji finansowej ku stabilności europejskiego rynku finansowego *en bloc*. W takim sensie pomiędzy nadzorem krajowym i nadzorem europejskim zachodzi tożsamość, która jest wprawdzie równaniem, ale tylko wówczas, gdy nadzór krajowy i nadzór europejski są definiowane i mierzone w ten sam sposób. Istotne przy tym jest, że omawiana tożsamość nie dotyczy wyłącznie nadzoru rozumianego jako funkcja lub proces, ale również nadzoru w sensie instytucjonalnym. Działania podejmowane przez nadzór unijny mają przecież szansę powodzenia i mogą być efektywne tylko wtedy, gdy nadzór krajowy będzie wspierał nadzór unijny, aktywnie w nim uczestniczył i współpracował z nim. Cele nadzorcy unijnego powinny być jednolicie rozumiane i wypełniane przez krajowe organy nadzorcze, nawet w sytuacji, gdy centrum decyzyjne zostało ostatecznie przeniesione z poziomu państw członkowskich na poziom UE.

W tym miejscu szczególnego zaznaczenia wymaga, że zabieg przesunięcia instytucjonalnego centrum decyzyjnego nie przesądza

⁴ Mowa tu o przekształceniu dotychczasowych relacji zewnętrznych (pomiędzy krajowymi organami nadzoru) w relacje wewnętrzne – między autonomicznymi częściami porządku prawnego (krajowe organy nadzoru – europejskie organy nadzoru), tak Z. Brodecki (w:) Z. Brodecki, M. Konopacka, A. Brodecka-Chamera, *Komparatystyka kultur prawnych*, Warszawa 2010, s. 48.

⁵ *Ibidem*, s. 49.

wcale o osłabieniu działalności krajowych organów nadzoru w sensie funkcjonalnym. Wręcz przeciwnie, wydaje się, że dopiero teraz krajowe organy nadzoru posiadają właściwy poziom legitymizacji. Umocowanie takie ulega przecież wzmocnieniu, jeśli uznaje się owe podmioty za reprezentatywne dla różnych części świata i krajów na różnych poziomach rozwoju rynku finansowego. Lokalne nadzory zostały umocowane do działania na szczeblu europejskim z dniem 1 stycznia 2011 r., tj. w momencie rozpoczęcia funkcjonowania zdecentralizowanej sieci nadzoru nad rynkiem finansowym Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego. Wzmocnienia tej legitymizacji należy wprost upatrywać w przepisach nowego pakietu regulacyjnego CRDIV/CRR, który wszedł już w życie i zaczął obowiązywać od 1 stycznia 2014 r. To w jego unormowaniach wprost wskazano, że działania krajowych organów nadzoru mają nie tylko wymiar lokalny, ale przede wszystkim unijny. Tym samym więc wykonując swoje ogólne obowiązki, właściwe krajowe organy nadzoru powinny uwzględniać potencjalny wpływ swoich decyzji na stabilność finansową, która nie ogranicza się tylko do granic danego kraju, ale obejmuje stabilność finansową całej UE oraz wszystkich innych państw członkowskich uczestniczących w nowej instytucjonalnej architekturze europejskiego nadzoru finansowego. Zasada ta powinna służyć wspieraniu stabilności finansowej w Unii, której warunkiem koniecznym jest stabilność poszczególnych instytucji finansowych funkcjonujących we wszystkich państwach członkowskich.

W związku z powyższym celem prezentowanej pracy jest wszechstronna analiza nowej instytucjonalnej architektury nadzoru nad rynkiem finansowym w Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem procesu przekształcania nadzoru sektorowego w zintegrowany oraz statusu prawnego i aspektów niezależności Komisji Nadzoru Finansowego, w tym przedstawienie postulatów *de lege lata* i *de lege ferenda*. Aby tego dokonać, należało zweryfikować aktualną strukturę i zakres funkcjonowania organów sprawujących nadzór w państwach członkowskich UE. W tym celu w pracy – na przykładzie Komisji Nadzoru Finansowego – poddano badaniu proces przekształcania nadzoru sektorowego w nadzór zintegrowany (co jest tendencją ogólnosiwiatową), przeanalizowano trzy podstawowe aspekty niezależności nadzorca zintegrowanego oraz przy zastosowaniu metod prawniczych i ekonomicznych podjęto próbę oceny efektywności nadzoru zintegrowanego rozumianej jako kwalifikowana skuteczność.

Ocena skuteczności nadzoru nad rynkiem finansowym dokonywana jest poprzez analizę osiągania przez organ nadzoru stawianych przed nim celów ogólnych i szczegółowych. Celem ogólnym działalności Komisji Nadzoru Finansowego jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania całego rynku finansowego. W ramach tak szeroko ujętego celu Komisji mieszczą się cele szczegółowe, które wskazują następujące ustawy: prawo bankowe, ustawa o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz o Rzeczniku Ubezpieczonych, ustawa o nadzorze nad rynkiem kapitałowym, ustawa o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń, zakładami reasekuracji i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego, ustawa o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, ustawa o usługach płatniczych, a także rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1060/2009 w sprawie agencji ratingowych. Z tych względów wnioskowanie przeprowadzone w pracy dotyczyło ustalenia, czy nadzór nad rynkiem finansowym sprawowany przez Komisję Nadzoru Finansowego jest efektywny i czy jego efektywność zostanie zachowana w ramach nowej instytucjonalnej architektury nadzoru finansowego w Unii Europejskiej.

Badania przeprowadzone w obszarze nowej instytucjonalnej architektury europejskiego nadzoru finansowego doprowadziły do przyjęcia, że obecnie nie znajduje już uzasadnienia podział na krajowy i europejski nadzór nad rynkiem finansowym. W pracy ustalono też, że efektywność nadzoru finansowego nie zależy od przyjętego modelu instytucjonalnego. Nie można jednak wykluczyć, że efektywność obecnych krajowych rozwiązań instytucjonalnych nadzoru finansowego zostanie w przyszłości obniżona w ramach funkcjonowania nowej instytucjonalnej architektury nadzoru nad rynkiem finansowym w Unii Europejskiej. To jednak nie pozostawia możliwości dokonania wyboru pomiędzy funkcjonowaniem w ramach tej architektury bądź poza nią. Fakt jej tworzenia zgodnie z zasadą dobra wspólnego stanowi nowy paradygmat Unii Europejskiej, którego istotą jest zapewnienie efektywności nadzoru finansowego na poziomie europejskim.

Praca obejmuje stan prawny na dzień 1 czerwca 2014 r.

Rozdział 1

Pojęcie nadzoru i jego zakres

1.1. Nadzór a kontrola – rys historyczny

Pojęcie „nadzór” i „kontrola” nie mają ściśle określonego znaczenia, tak w języku prawnym i prawniczym, jak też w mowie potocznej.

Według słownika języka polskiego „nadzór” oznacza: dozorowanie, strzeżenie, pilnowanie kogoś lub czegoś, opiekę, kontrolę⁶. Natomiast „kontrola” oznacza: porównywanie stanu faktycznego ze stanem wymagalnym, rozpatrywanie czegoś, wgląd w coś, nadzór nad kimś lub nad czymś⁷. W języku rosyjskim przez termin *kontrol* rozumie się instytucje wykonujące kontrolę – kontrola państwowa, społeczna. Pod terminem „nadzór” kryją się zaś następujące hasła: dogłębne dozorowanie kogo lub czego, dozór, nadzór nad kim lub nad czym⁸. W języku francuskim przez *controle* rozumie się natomiast czynności sprawdzające, a także nadzór lub dozór, zaś nadzór określa się słowem *surveillance*, które oznacza dozór⁹. Podobnie jest w języku niemieckim, gdzie nadzór określa się słowem *Aufsicht*, które oznacza nadzór lub dozór, zaś *Kontrol* to nic innego, jak czynności sprawdzające, w tym również nadzór lub dozór¹⁰. W końcu w terminologii angielskiej przez *control*, które w tłumaczeniu na język polski oznacza i nadzór, i kontrolę, rozumie

⁶ W. Doroszewski (red.), *Słownik języka polskiego*, t. IV, Warszawa 1962.

⁷ S. Skorupka, H. Auderska, Z. Lempicka (red.), *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1969.

⁸ D. Hessen, R. Stypuła (red.), *Wielki słownik rosyjsko-polski*, Warszawa 1979.

⁹ S. Ciesielska-Borkowska (red.), *Wielki słownik francusko-polski*, Warszawa 1982.

¹⁰ J. Chodera, S. Kubica (red.), *Podręczny słownik niemiecko-polski*, Warszawa 1992.

się: władzę, zwierzchnictwo, kierownictwo, zarząd, nadzór, kontrolę, panowanie, decydujący wpływ¹¹.

Z powyższego wynika, że terminy „nadzór” i „kontrola” bywają używane zamiennie, jako synonimy, bądź ich znaczenia są tak bliskie, że właściwie obejmują ten sam zakres przedmiotowy. W języku potocznym termin „nadzór” może bowiem oznaczać w ujęciu przedmiotowym zespół czynności (np. czynności kontrolne), zaś w ujęciu podmiotowym – urząd, zespół ludzi sprawujących władzę nad czymś lub dozorujących kogoś albo coś oraz wskazywać cele wykonywanego nadzoru. Formułowane cele pozwalają na wyodrębnienie dwóch znaczeń nadzoru: opieki i ochrony oraz obowiązku czuwania i dozoru¹². Tylko w języku polskim termin „nadzór” odnosi się więc zarówno do opieki i ochrony, jak i do obowiązku czuwania i dozoru, co oznacza, iż termin ten może mieć oba znaczenia.

„Nadzór” i „kontrola” w polskim ustawodawstwie to jednak różne pojęcia, których granice znaczeniowe także w teorii prawa są wyraźnie zaznaczone.

Znaczenie kontroli dla dobrego funkcjonowania państwa zostało uzasadnione już w czasach starożytnych – przez Platona w *Państwie* i Arystotelesa w *Polityce*. Doceniane było również przez niektórych władców, m.in. przez króla perskiego Dariusza I Wielkiego, który – reorganizując państwo – wprowadził kontrolę jego funkcjonowania przez wysłanników rozsyłanych po kraju. Zasada przeprowadzania systematycznej kontroli państwowej spotykana była w ustroju tych państw, które stały na wyższym poziomie politycznym i kulturalnym, m.in. w Sparcie, Rzymie, Wenecji, Florencji czy Genui. Imperator Wszechrosji – Piotr Wielki już na przełomie XVII i XVIII w., kontrolując zreformowane państwo, przyjmował, iż działania kontrolne urzeczywistniają się jako integralny atrybut władzy, zaś każdy dysponent władzy musi mieć aparat wykonawczy do sprawdzania, czy jego decyzje są rzeczywiście i prawidłowo realizowane. Już w tym okresie zdawano sobie zatem sprawę z tego, że bez kontroli wykonania władza po pewnym czasie staje się fikcją.

W Polsce w 1562 r. na sejmie piotrkowskim została powzięta pierwsza uchwała ustanawiająca prawo do kontroli przez posłów ziemskich przychodu i wydatkowania sum państwowych. Świadczyło

¹¹ J. Stanisławski (red.), *Wielki słownik angielsko-polski*, Warszawa 1979.

¹² L. Góral, *Nadzór bankowy*, Warszawa 1998, s. 12.

to o wysokim zrozumieniu praw konstytucyjnych, jakiego jeszcze w tamtym okresie nie posiadały pozostałe kraje europejskie. Następnie, po odzyskaniu przez Napoleona Księstwa Warszawskiego, zgodnie z nadaną konstytucją powołano Główną Izbę Obrachunkową (1808–1815), która była pierwszym organem kontroli państwowej w Polsce. W Królestwie Polskim wydano prawo ustanawiające organy kontroli państwowej¹³ – sprawowanie „generalnej rachunkowości” należało do Izby Obrachunkowej, a w dalszej kolejności – do Najwyższej Izby Obrachunkowej. W okresie międzywojennym postanowieniem Tymczasowej Rady Stanu z dnia 17 sierpnia 1917 r. został powołany Urząd Obrachunkowy, w miejsce którego w 1918 r. powołano Najwyższą Izbę Kontroli Państwa. Należy jednoznacznie przyjąć, że decyzja o utworzeniu tej instytucji była jedną z fundamentalnych decyzji ustrojowych tworzących zręby odrodzonej państwowości polskiej¹⁴. Następnie w 1921 r. została powołana Najwyższa Izba Kontroli, która obecnie podlega Sejmowi.

Reasumując, początki kontroli państwowej nad finansami publicznymi sięgają tradycji Polski przedrozbiorowej, a nawet parlamentaryzmu XVI-wiecznej Rzeczypospolitej Obojga Narodów, kiedy to sejm zaczął interesować się procesem rozdzielenia dochodów i wydatków skarbcza królewskiego od kiesy publicznej.

Fundamentalne zmiany polityczne, społeczne, gospodarcze i ekonomiczne, zainicjowane w Polsce w 1989 r., spowodowały konieczność zreformowania kontroli państwowej. Nowe określenie roli i sposobu działania Najwyższej Izby Kontroli nastąpiło w dniu 23 grudnia 1994 r., kiedy to sejm uchwalił aktualnie obowiązującą ustawę o Najwyższej Izbie Kontroli, której rozwiązania zostały w dalszym rządzie potwierdzone i przyjęte w Konstytucji z 1997 r.¹⁵

Nadzór ma natomiast swój początek w instytucji policji, pojmowanej w starożytności jako funkcja państwa w ogóle, następnie – jako funkcja oddziaływania państwa na życie społeczne i procesy gospodarcze

¹³ Artykuł 78 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 15 października 1816 r., Dziennik Praw 1918, t. II.

¹⁴ S. Kałużny, J. Szczepaniak, *Zarys kontroli państwowej w Polsce. Geneza i funkcjonowanie podstawowych organów*, wyd. 2, Warszawa 1982, s. 57 i n.

¹⁵ Tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 82 z późn. zm. Zob. S. Kałużny, *Kontrola wewnętrzna. Teoria i praktyka*, Warszawa 2008, s. 17 i n.

Aleksandra Nadolska – doktor nauk prawnych; radca prawny; autorka wielu prac naukowych z zakresu prawa rynku finansowego, prawa europejskiego oraz prawa administracyjnego. Jej zainteresowania badawcze obejmują zagadnienia związane z funkcjonowaniem europejskich rynków finansowych, gdzie dominującym nurtem jest instytucja nadzoru nad rynkiem finansowym w Unii Europejskiej i jej rola w globalnej sieci bezpieczeństwa finansowego.

■ Publikacja zawiera wszechstronną i kompleksową analizę na poziomie krajowym, europejskim i globalnym instytucjonalnej architektury nadzoru nad rynkiem finansowym w Unii Europejskiej.

■ W opracowaniu omówiono m.in.:

- strukturę nowej instytucjonalnej architektury europejskiego nadzoru finansowego,
- definicję efektywności nadzoru finansowego,
- właściwości sieci bezpieczeństwa finansowego,
- kwestię wyeksponowania stabilności finansowej jako naczelnej zasady nadzorowania rynku finansowego,
- status prawny i trzy aspekty niezależności Komisji Nadzoru Finansowego,
- najnowsze orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z zakresu prawa rynku finansowego.

■ Książka przeznaczona jest dla pracowników naukowych, prawników, bankowców, jak też pracowników instytucji związanych systemowo z działalnością na rynku finansowym banku centralnego, ministerstwa finansów, instytucji gwarantowania depozytów – przede wszystkim jednak pracowników organów krajowego i europejskiego nadzoru finansowego i banku centralnego. Może zainteresować również studentów prawa i finansów, którzy chcą uzupełnić wiedzę z zakresu prawa finansowego.

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-264-3337-5

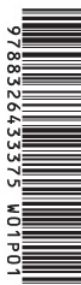


9 788326 433375

Cena 99 zł
(w tym 5% VAT)

Zamówienia:

infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01
zamowienia.książki@wolterskluwer.pl
www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl



9788326433375 M01P01