

ROBERT GRZESZCZAK
MAGDALENA SŁOK-WÓDKOWSKA

Europejski system nadzoru finansowego a unijny mandat krajowych organów nadzoru – wybrane aspekty

Przedmiotem artykułu jest analiza charakteru prawnoinstytucjonalnego europejskiego systemu nadzoru oraz unijnego mandatu krajowych organów nadzoru. Innymi słowy jest to odniesienie się do zakresu praw i obowiązków organów nadzoru finansowego, wywodzonych z bezpośrednio i pośrednio skutecznych aktów prawa pochodnego UE. Problemem szczegółowym poddanym analizie jest charakter prawny rozporządzenia i dyrektywy (w oparciu o przykłady relewantnych dla poruszanej tematyki rynku ubezpieczeń aktów prawnych). Szczególna uwaga skupiona zostanie także na znaczeniu prawa miękkiego (zalecenia i wytyczne), a zwłaszcza na skutku, jaki wywierają te akty w krajowym porządku prawnym, z uwzględnieniem relewantnego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE. Osią rozważań jest pytanie, czy regulacje przyjęte w postaci zalecenia, adresowane do krajowych organów nadzoru, stanowić mogą podstawę prawną dla tych organów do wydawania wytycznych dla zakładów ubezpieczeń, niezależnie od istnienia odpowiedniego upoważnienia w ustawodawstwie krajowym, i na ile powinny one wciąż uwzględniać krajowe uwarunkowania prawne.

Stawianą w artykule tezę jest, że w Unii Europejskiej rośnie wpływ niewiązujących źródeł prawa – w tym także na działania organów krajowych, które są coraz silniej i jednoznacznie zobowiązane w swych działaniach uwzględniać wytyczne organów UE.

Słowa kluczowe: nadzór finansowy, EIOPA, prawo Unii Europejskiej, wytyczne i zalecenia, sieci administracyjne.

Wprowadzenie

Od kilku lat udział Polski w strukturach unijnych staje się członkostwem dojrzałym. Wyrazem tego jest wzrost świadomości w organach państwa natury procesów integracyjnych, specyfiki prawa UE i w efekcie m.in. wieloelementowej podstawy funkcjonowania władzy publicznej. Jest ona bowiem zakotwiczona zarówno w polskim porządku konstytucyjnym, w porządku prawnym Unii

Europejskiej, a dodatkowo podlega także standardom wyływającym z prawa międzynarodowego, a zwłaszcza z Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC).

Od przeszło dekady trwa też proces europeizacji struktur państwowych. Mowa jest tutaj o procesie przystosowawczym dotyczącym prawa, polityki, gospodarki, jak również kultury i społeczeństwa. Można wskazać na zasadnicze zmiany natury ustrojowej, polegające m.in. na reorganizacji polskich organów administracji publicznej, które od czasu akcesji podlegają także prawu UE, z wszystkimi wynikającymi z tego konsekwencjami. Przy czym nie wszystkie wspomniane konsekwencje są jednoznaczne i zgodnie interpretowane.

Członkostwo w UE wpłynęło na strukturę organizacyjną organów administracyjnych oraz na zakres i formy wykonywania ich kompetencji wobec podmiotów zewnętrznych¹. Zmiany te to sedno europeizacji, która doprowadziła do funkcjonalnej fuzji administracji krajowej i unijnej. Europeizacja jest adaptacją wewnętrzną Polski, w której następuje postępujący proces integracji europejskiej wpływający na instytucje państwowe, a także podmioty gospodarcze i obywateli². W naukach prawnych europeizacja, zwłaszcza w kontekście integracji europejskiej, oznacza proces zmian w prawie krajowym dokonywanych pod wpływem prawa UE (i szerzej – także Rady Europy) lub też wpływ prawa europejskiego na proces zmian w prawie krajowym. W tym pierwszym rozumieniu, jak charakteryzuje to A. Wróbel, pojęcie europeizacji odnosi się do stanu prawa krajowego, które uległo pewnym przeobrażeniom pod wpływem prawa europejskiego i w tym sensie ma ona charakter statyczny. W drugim rozumieniu chodzi natomiast o metody i formy wpływu prawa europejskiego na prawo krajowe, co nadaje temu pojęciu charakter dynamiczny. Europeizacja w znaczeniu statycznym obrazuje zatem zakres i stopień faktycznego przeobrażenia prawa krajowego pod wpływem prawa europejskiego (prawo zeuropeizowane), natomiast europeizacja w znaczeniu dynamicznym ukazuje proces oraz formy i metody wpływania prawa europejskiego na krajowy porządek prawny³.

Prawo Unii Europejskiej jest szczególnie dynamiczne i poddaje harmonizacji nowe obszary działalności usługowej i gospodarczej, rozwijając szereg polityk. W Unii Europejskiej, na różnych jej szczeblach i forach, nieustannie trwają rozmaite negocjacje, w efekcie których powstają różne (wiążące i miękkie) ustalenia, decyzje i akty prawne. Proces integracji zachodzi również na różnych poziomach: rządowym, fachowym, ministerialnym, regionalnym⁴.

-
1. A. Nowak-Far, *Stosowanie *acquis de l'Union* przez administrację publiczną państw członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2008, s. 112–114.
 2. N. Pótorak, *Europejskie kryteria, zasady, metody i formy wpływu na ustrój i funkcjonowanie administracji państw członkowskich, prawo administracyjne materialne i proceduralne państw członkowskich*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Europeizacja prawa administracyjnego, System Prawa Administracyjnego*, t. 3; Warszawa 2014, s. 465.
 3. A. Wróbel, *Europeizacja polskiego prawa o postępowaniu administracyjnym a autonomia proceduralna państw członkowskich Unii Europejskiej* [w:] I. Rzucidło (red.) *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Lublin 2011, s. 26.
 4. J. Jakubek-Lalik, *Politycy i urzędnicy w koordynowaniu krajowej polityki europejskiej* [w:] *Kontrola Państwa*, Nr 6 (323), listopad-grudzień 2008.

1. Architektura instytucjonalna europejskiego nadzoru finansowego

Administracja krajowa to już nie tylko władza publiczna stanowiąca, w większym lub mniejszym stopniu, instytucjonalny monolit. W coraz większej liczbie polityk państw i UE, w tym w uregulowaniach rynków finansowych i ubezpieczeniowych, są obecne zarówno publicznoprawne organy administracyjne, jak i podmioty prywatne, które realizują zlecone im zadania władzy publicznej. W wyniku takiego zespolenia realizacji zadań wykonawczych następuje zjawisko zwane w literaturze „dezagregacją”⁵ i powstawaniem sieci administracyjnych⁶, co zobrazować można strukturą europejskiego nadzoru finansowego i powiązaniem między szczeblami Unii a krajowymi⁷.

Europejska struktura nadzoru finansowego została przebudowana w związku z rozwojem stosunków społeczno-gospodarczych. Bezpośrednim jednak impulsem był kryzys finansowy przełomu dekad. Obecnie jest to sieć organów unijnych i krajowych, w skład których wchodzi Europejski System Organów Nadzoru Finansowego (ESFS), który jest złożony z sieci krajowych organów nadzoru finansowego współpracujących z nowymi Europejskimi Organami Nadzoru (ESA), powstałymi w wyniku przekształcenia komitetów europejskich organów nadzoru⁸ w: Europejski Organ Nadzoru Bankowego (EBA), Europejski Organ Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA) oraz Europejski Organ Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA). W efekcie doszło do połączenia dwóch wartości, przede wszystkim zalet nadrzędnych europejskich ram nadzoru finansowego oraz specjalistycznej wiedzy lokalnych podmiotów nadzoru mikroostrożnościowego, znajdujących się najbliżej instytucji działających w ramach ich jurysdykcji.

1.1. Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych jak zdecentralizowana agencja unijna

Nie wchodząc w szczegółowe rozważania o naturze agencji unijnych, co do zasady, Komisja Europejska (KE) dokonuje podstawowego ich podziału na wykonawcze i regulacyjne (zdecentralizowane). Podział ten nie jest konsekwentnie utrzymywany, ponieważ sama KE używa również pojęcia agencji wykonawczej jako jednego z rodzajów agencji regulacyjnych (zdecentralizowanych)⁹.

Wyprzedzając tok rozważań, Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA) należy do grupy agencji zdecentralizowanych. Komisja Europejska w 2010 r. w dokumencie na temat definicji i klasyfikacji europejskich agencji regulacyjnych zdefiniowała je poprzez wskazanie siedmiu cech. Agencja regulacyjna jest więc organem w reżimie prawa unijnego, ustanowionym na podstawie aktu prawa pochodnego (rozporządzenia), posiadającym

5. R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 46.

6. Szerzej: Ibidem, s. 101–104.

7. J. Supernat, *Administrowanie przez sieć*, [w:] *Administracja publiczna – obywatel, społeczeństwo, państwo*, A. M. Sosnowski (red.), Wrocław 2006, s. 129 i n.

8. Komitet Europejskich Organów Nadzoru Bankowego (CEBS), Komitet Europejskich Organów Nadzoru ds. Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (CEIOPS), Komitet Europejskich Organów Nadzoru nad Rynkiem Papierów Wartościowych (CESR).

9. Zwraca na to uwagę M. Zieliński, *Agencje wykonawcze UE*, Europejski Przegląd Sądowy, nr 6 z 2014, s. 16 i n., zob. także: Komisja Europejska w: *The Operating Framework for the European Regulatory Agencies*, COM(2002) 718 final, Brussels, 11.12.2002, s. 4.

osobowość prawną, mającym charakter stałego organu, mogącym podejmować indywidualne decyzje wiążące pod względem prawnym dla stron trzecich, zazwyczaj otrzymującym dofinansowanie z budżetu UE, posiadającym finansową i administracyjną autonomię oraz niezależność w wykonywaniu powierzonych jej zadań¹⁰.

Liczba agencji rośnie. W ciągu ostatnich kilku lat wydarzenia związane z kryzysem finansowym doprowadziły również do powstania nowych agencji, którym przekazano możliwość podejmowania indywidualnych decyzji, a nawet stanowienia aktów prawnych o charakterze normatywnym, co podważyło dotychczasowy podział kompetencji pomiędzy państwami a instytucjami UE i doprowadziło do sporów przed TSUE¹¹. Trybunał potwierdził jednak w tych sporach zgodność rozporządzeń tworzących agencje z TFUE, zastrzegając, że ich uprawnienia są ściśle określone i ograniczone.

W efekcie 1 stycznia 2011 r. wszedł w życie pakiet aktów prawnych UE, kreujący nowy Europejski System Nadzoru Finansowego (ESNF) na obszarze wszystkich państw UE, który składa się z dwóch filarów nadzorczych: makroostrożnościowego oraz mikroostrożnościowego. W ramach nadzoru makroostrożnościowego utworzono Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego¹², natomiast nadzorem mikroostrożnościowym¹³ w UE zarządzają Europejskie Urzędy Nadzoru Finansowego (ESA). Do ESA należą: Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EBA)¹⁴, Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA)¹⁵ oraz Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych¹⁶.

Treść rozporządzeń powołujących ESA jest często taka sama. Jednak specyfika poszczególnych sektorów rynku finansowego wymagała uwzględnienia różnic w części przepisów, co spowodowało, że kompetencje i zadania ESA w niektórych obszarach nie są identyczne. Dla zapewnienia jednolitego nadzoru finansowego (szczególnie nad sektorami: bankowym, ubezpieczeniowym oraz kapitałowym), co jest także pokłosiem kryzysu finansowego, ESA uzyskała w ww. rozporządzeniach możliwość podejmowania wiążących rozstrzygnięć na rynku finansowym UE, adresowanych bezpośrednio do krajowych nadzorców, a w szczególnych sytuacjach nawet bezpośrednio

-
10. Analytical Fiche No. 1, *Definition and classification of „European Regulatory Agency”*, dostępne na: http://europa.eu/agencies/documents/fiche_1_sent_to_ep_cons_2010-12-15_en.pdf [data weryfikacji: 25 marca 2015 r.]
 11. Mowa o wyrokach TSUE z 22 stycznia 2014 r. w sprawie C-270/12, *Zjednoczone Królestwo p. Radzie i PE*, z 2 maja 2006 r. w sprawie C-217/04 *Zjednoczone Królestwo p. Radzie i PE*, Zb. Orz. I-3789; por. także M. Zieliński, *Agencje ...*, *op. cit.*, s. 16; M. Busuioc, *Rule-Making by the European Financial Supervisory Authorities: Walking a Tight Rope*, „European Law Journal” 2013, nr 1, s. 123.
 12. Rozporządzenie Rady nr 1096/2010 z 17.11.2010 r. w sprawie powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań w zakresie funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, [Dz. Urz. UE, L 331, 15.12.2010, s. 162].
 13. Rozporządzenie PE i Rady nr 1092/2010 z 24.11.2010 w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego [Dz. Urz. UE L 331 z 15.12.2010 r.]
 14. Rozporządzenie PE i Rady nr 1093/2010 z 24.11.2010 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. UE L 331 z 15.12.2010 r.]
 15. Rozporządzenie PE i Rady nr 1095/2010 z 24.11.2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru [Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych], zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylenia decyzji Komisji 2009/77/WE, [Dz. Urz. UE L 331 z 15.12.2010 r.]
 16. Rozporządzenie PE i Rady nr 1094/2010 z 24.11.2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru [Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych], zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylenia decyzji Komisji 2009/79/WE, [Dz. Urz. UE L 331 z 15.12.2010 r.]

do instytucji finansowych, i to z pominięciem krajowych organów nadzoru finansowego¹⁷. Członkami są reprezentanci wszystkich właściwych krajowych organów nadzoru, każdy z prawem głosu. Polskę w Radzie Organów Nadzoru EIOPA (ang. *Board of Supervisors*) reprezentuje Komisja Nadzoru Finansowego. Zatem Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych jest zdecentralizowaną agencją (regulacyjną), która zgodnie z art. 298 ust. 1 TFUE współtworzy razem z ponad trzydziestoma instytucjami tego typu administrację europejską.

1.2. Zakres oraz charakter współpracy i wzajemnych obowiązków EIOPA i krajowych organów nadzoru finansowego

W świetle dynamicznego rozwoju agencji i ich uprawnień stawiane jest pytanie o charakter nadzoru i współpracy organów unijnych i krajowych w europejskim systemie nadzoru finansowego.

Czy mamy tu bowiem do czynienia ze wspólnie wykonywanym nadzorem nad rynkiem finansowym w UE przez organy nadzoru krajowego i ponadnarodowego, czy też może realizowaniem kompetencji nadzorczych przez organy nadzoru krajowego. Takie kompetencje, realizowane bezpośrednio na podstawie prawa UE, oznacza mandat unijny tych organów, przy wsparciu nadzorczy europejskiego. Możliwym wariantem byłoby też wykonywanie kompetencji nadzorczych przez organy nadzoru europejskiego, dla których pomoc świadczyć mają krajowi nadzorcy nad rynkiem finansowym. Powstają również dalsze pytania dotyczące zakresu zwrotu „współpraca”: czy chodzi o współpracę w sensie prawnym, faktycznym, proceduralnym, czy materialnym¹⁸.

Wśród przepisów dotyczących zadań ESA znajdują się także przepisy kompetencyjne. Zgodnie z brzmieniem art. 8 rozporządzenia o EIOPA przyczynia się ona do ustanowienia wspólnych standardów i praktyk regulacyjnych i nadzorczych o wysokiej jakości, w szczególności poprzez przedstawianie opinii instytucjom Unii oraz opracowywanie wytycznych, zaleceń i projektów regulacyjnych i wykonawczych standardów technicznych. Do zadań EIOPA należy zapewnienie spójnego stosowania prawnie wiążących aktów unijnych.

Kolejnym zadaniem jest wspieranie delegowania zadań i kompetencji pomiędzy właściwymi organami i przyczynianie się do konsekwentnego i spójnego funkcjonowania kolegów organów nadzoru, monitorowania, oceniania i mierzenia ryzyka systemowego, opracowywania i koordynowania planów naprawczych, zapewniania wysokiego poziomu ochrony deponentom i inwestorom w całej Unii oraz opracowywania metod prowadzenia postępowania naprawczego wobec upadających instytucji finansowych.

W celu realizacji ww. zadań Urząd dysponuje w szczególności uprawnieniami do opracowywania projektów regulacyjnych dla standardów technicznych (art. 10); opracowywania projektów wykonawczych dla standardów technicznych (art. 15); wydawania wytycznych i zaleceń, zgodnie z art. 16; wydawania zaleceń w określonych przypadkach (art. 17 ust. 3); podejmowania indywidualnych decyzji skierowanych do właściwych organów w określonych przypadkach (art. 18 ust. 3 i 19 ust. 3); w przypadkach dotyczących prawa Unii mającego bezpośrednio zastosowanie

17. 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*, Warszawa 2010, s. 231 i n.

18. M. Fedorowicz, *Współpraca między Europejskimi Urzędami Nadzoru Finansowego a Komisją Nadzoru Finansowego w zakresie nadzoru nad rynkiem finansowym w UE* [w:] E. Fojcik-Mastalska, E. Rutkowska-Tomaszewska (red.), *Nadzór nad rynkiem finansowym. Aktualne tendencje i problemy dyskusyjne*, Wrocław 2011, s. 38, książka dostępna na: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/38950/004.pdf>.

– podejmowania indywidualnych decyzji skierowanych do instytucji finansowych (art. 17 ust. 6, art. 18 ust. 4 i art. 19 ust. 4); a także szerokich uprawnień do gromadzenia niezbędnych informacji dotyczących instytucji finansowych.

Dla realizacji zadań i celów EIOPA może wydawać wytyczne, zalecenia i indywidualne decyzje, które kierowane są do krajowych nadzorców oraz instytucji finansowych. Dodatkowo rozporządzenie nakłada na EIOPA zadanie współpracy z krajowymi organami nadzoru finansowego w zakresie wyrażania opinii i stanowisk związanych z kształtowaniem przez ESA projektów regulacyjnych standardów technicznych i wykonawczych standardów technicznych.

W tym kontekście kluczowe znaczenie zdają się mieć wytyczne. Na podstawie art. 16 rozporządzenia o EIOPA organ ten wydaje wytyczne adresowane do właściwych krajowych organów nadzoru, dotyczące np. sposobu postępowania w okresie przygotowawczym poprzedzającym wdrożenie przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE z 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (dalej: dyrektywa Wypłacalność II)¹⁹. Są one adresowane do krajowych organów nadzoru ubezpieczeń. Celem wytycznych jest wskazanie odpowiednich zaleceń, mających zapewnić prawidłowe funkcjonowanie systemów i kontroli w zakresie rozpatrywania skarg przez zakłady ubezpieczeń, m.in. posiadania polityki zarządzania skargami, funkcji i procedur rozpatrywania skarg oraz zapewnienia odpowiedniej ochrony ubezpieczających i beneficjentów.

Zgodnie z art. 16 rozporządzenia o EIOPA krajowe organy nadzoru ubezpieczeń zobowiązane są do potwierdzenia stosowania lub zamiaru stosowania poszczególnych wytycznych w terminie dwóch miesięcy od dnia opublikowania dokumentu (w przypadku przedmiotowych wytycznych do 15 stycznia 2013 r.). W razie deklaracji niestosowania wytycznych organ nadzoru powinien podać uzasadnienie, które może zostać podane do publicznej wiadomości przez EIOPA.

Chociaż wytyczne EIOPA nie mają mocy wiążącej, jednakże w pewnych przypadkach, po spełnieniu przesłanek rozporządzeń o ESA, w tym także z rozporządzenia o EIOPA, nadzorca krajowy może zostać związany działaniami i decyzjami ESA, które dotąd pełniły funkcje miękkie (sygnalizacyjne, ostrzegawcze i koordynacyjne)²⁰. Z regulacji rozporządzenia ustanawiającego EIOPA wynika, że ustanowiono specyficzną procedurę kontrolną²¹ – w ciągu dwóch miesięcy od wydania wytycznej lub zalecenia każdy właściwy organ potwierdza, czy stosuje się lub czy zamierza zastosować się do danej wytycznej lub danego zalecenia. Jeżeli właściwy organ nie stosuje się do nich, ani nie zamierza się do nich zastosować, powiadamia o tym EIOPA, podając uzasadnienie. Środkiem dyscyplinującym jest opublikowanie informacji o tym, że dany właściwy organ nie stosuje się lub nie zamierza zastosować się do danej wytycznej lub danego zalecenia. Dodatkowo EIOPA może, w odniesieniu do indywidualnych przypadków, podjąć decyzję o opublikowaniu przedstawionego przez właściwy organ uzasadnienia niezastosowania się do danej wytycznej lub danego zalecenia. Właściwy organ jest z wyprzedzeniem powiadamiany o takiej publikacji, zwraca ona uwagę uczestnikom obrotu na wadliwie, w ocenie EIOPA, działanie krajowego organu nadzoru, pełniąc w tym zakresie funkcję sygnalizacyjną. Środek taki nie jest pozbawiony znaczenia

19. Dz. Urz. UE L 335 z 17.12.2009 r.

20. Szeroko: por. M. Fedorowicz, A. Michór, *O charakterze prawnym decyzji nowych europejskich organów nadzoru nad rynkiem finansowym Unii Europejskiej* [w:] „Europejski Przegląd Sądowy”, 2011 nr 11, s. 24 i n.

21. M. Lehmann, C. Manger-Nestler, *Die Vorschläge zur neuen Architektur der europäischen Finanzaufsicht* [w:] „Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht”, 2010 nr 3, s. 91.

z uwagi na dużą wrażliwość rynków finansowych na wszelkie negatywne informacje. Niezależnie od powyższego, jeżeli jest to wymagane w wytycznej lub zaleceniu, instytucje finansowe jasno i szczegółowo informują, czy stosują się do tej wytycznej lub zalecenia.

Jeżeli krajowy organ nadzorczy nie stosuje się do nich, ani nie zamierza się do nich zastosować, powiadamia o tym i podaje uzasadnienie (art. 16 ust. 3 rozporządzenia o EIOPA). Krajowe organy nadzorcze nie mają obowiązku zachowywać się w sposób określony w wytycznych i zaleceniach, jednak mają obowiązek udzielenia odpowiedzi na akty kierowane do nich przez Europejskie Urzędy Nadzoru Finansowego, które z kolei mają obowiązek opublikować informacje, że dany organ krajowy nie stosuje się lub nie zamierza zastosować się do danej wytycznej lub danego zalecenia (art. 16 ust. 3 rozporządzenia o EIOPA). Obowiązki informacyjne wobec krajowych organów są bardzo szerokie, przewidziano wręcz obowiązek permanentnego przekazywania informacji w „regularnych odstępach czasu i w określonych formatach” (art. 35 ust. 2 rozporządzenia o EIOPA).

Obszarem kompetencji, w których pozycja EIOPA opiera się o funkcję nadzorczą i nie pozostawia krajowym organom nadzoru alternatywnych rozwiązań, jest wydawanie indywidualnych decyzji administracyjnych, które mogą być kierowane tak do krajowych organów nadzoru, jak i do podmiotów indywidualnych. Decyzje te można podzielić na trzy grupy: wydawane w przypadku, gdy właściwy organ nie zastosował aktów unijnych (artykuły 17 rozporządzenia o EIOPA), podejmowane w sytuacjach nadzwyczajnych (artykuły 18 rozporządzenia o EIOPA) oraz wydawane przy rozstrzyganiu sporów między właściwymi organami w sytuacjach transgranicznych (artykuły 19 rozporządzenia o EIOPA)²². Przy czym stosowana jest tu zasada zamkniętego katalogu środków dyscyplinujących, za pomocą których ESA może wpływać na działania krajowego nadzorczy (są to: zalecenia, wytyczne i indywidualne decyzje).

Bez uszczerbku dla wszczynanych przez Komisję postępowań wobec państw członkowskich w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (art. 258 TFUE) unijne organy posiadają ogólne uprawnienia pozwalające im zapewnić spójne stosowanie prawodawstwa UE. W tym celu stworzono w art. 17 rozporządzenia o EIOPA mechanizm składający się z trzech różnych kroków. Po pierwsze, podobnie jak inne europejskie organy nadzoru, EIOPA przeprowadza dochodzenie z własnej inicjatywy, ale także na wniosek jednego lub większej liczby krajowych organów nadzoru lub KE, a w razie konieczności przyjmuje zalecenia w sprawie działań, skierowane do właściwego organu nadzoru. Dany organ jest wzywany do zastosowania się do zalecenia w terminie jednego miesiąca na podstawie powszechnego obowiązku przestrzegania prawa UE. W efekcie tego typu zalecenie można uznać za posiadające moc wiążącą, pomimo tego że formalnie jest to nadal źródło prawa miękkiego. Po drugie, w przypadku niezastosowania się do zalecenia, KE może, po uzyskaniu informacji od EIOPA (i generalnie ESA) lub z własnej inicjatywy, przyjąć formalną opinię zobowiązującą krajowy organ nadzoru do podjęcia lub wstrzymania się od określonych działań. W terminie dziesięciu dni roboczych od daty otrzymania formalnej opinii krajowy organ nadzoru informuje Komisję i ESA o działaniach, jakie podjął lub zamierza podjąć, aby ją wykonać. Po trzecie, w wyjątkowej sytuacji, w której organ nadzoru nie stosuje się do decyzji Komisji, ESA może w ostateczności podjąć decyzję skierowaną do instytucji finansowych zgodnie z bezpośrednio obowiązującym prawem UE (tzn. rozporządzeniem). Pozostaje to bez uszczerbku dla uprawnień Komisji do egzekwowania jej własnych decyzji.

22. A. Michór, *Administracyjnoprawne formy ingerencji Europejskich Organów Nadzoru na rynku finansowym Unii Europejskiej* [w:] „*Ekonomia i Prawo*”, 2014, s. 313.

1.3. Podział kompetencji pomiędzy EIOPA a organy krajowe – zarys problemu

Podział kompetencji pomiędzy EIOPA a organy krajowe jest dynamiczny. Krajowe organy nadzoru finansowego mogą bowiem delegować swoje zadania i kompetencje na rzecz EIOPA (art. 28 rozporządzenia o EIOPA). Państwa członkowskie mogą określić szczególne warunki dotyczące delegowania kompetencji, które muszą zostać spełnione, zanim właściwe organy tych państw zawrą takie umowy w sprawie delegowania zadań lub kompetencji oraz mogą ograniczyć zakres takiego delegowania do elementów niezbędnych do skutecznego nadzoru nad transgranicznymi instytucjami lub grupami finansowymi.

Komisja Nadzoru Finansowego (KNF) jest polskim organem nadzoru finansowego, który wchodzi w skład Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego. Trybunał Konstytucyjny uznał m.in., że w świetle regulacji ustawowych Komisja Nadzoru Finansowego jest szczególnym organem administracji państwowej o dużym stopniu niezależności, usytuowanym poza strukturą administracji rządowej²³. Takie sformułowanie należy jednak interpretować jedynie w kontekście krajowym. Chociaż KNF pozostaje niezależna w swoich działaniach od innych organów władzy publicznej w Polsce, takich jak minister finansów, pozostaje to bez wpływu na jej usytuowanie wśród organów unijnych, za który możemy ją uznać ze względu na pozostawanie części sieci organów nadzoru. W związku z tym, że prawa, obowiązki oraz skład ESA zostały uregulowane w rozporządzeniu unijnym, postanowienia uregulowane w tym akcie są bezpośrednio skuteczne i stosowalne również do KNF²⁴.

2. Charakter prawny źródeł prawa Unii Europejskiej w obszarze rynku ubezpieczycieli

2.1. Rozporządzenia i dyrektywy – miejsce w krajowym porządku prawnym i zakres obowiązywania

Dla rozstrzygnięcia realnego zakresu obowiązków organów krajowych realizujących zadania wynikające wprost z aktów prawa UE Ocena przepisów rozporządzenia (UE) nr 1094/2010 (a zwłaszcza art. 16 ust. 2) wymaga wskazania skutków, jakie rodzi ten typ aktu prawnego w krajowym systemie prawnym. Rozporządzenie jest aktem normatywnym o charakterze generalnym i ogólnym zasięgu (art. 288 TFUE), odnoszącym się do obiektywnie określonych sytuacji, i skutkuje natychmiastowo. Jest bezpośrednio stosowane, a więc staje się częścią krajowego porządku prawnego bez konieczności implementacji i wywiera natychmiastowe skutki prawne od momentu wejścia w życie, zarówno dla samej Unii, jak i państw członkowskich.

Trybunał Sprawiedliwości uznał, że bezpośrednia skuteczność rozporządzenia unijnego oznacza, że jego wejście w życie i stosowanie na korzyść lub przeciwko podmiotom prawnym następuje

23. Tak K w wyroku z 15 czerwca 2011 r. w sprawie K 2/09, Dz. U. Nr 134, poz. 788.

24. Szeroko na ten temat: zob. M. Fedorowicz, *Współpraca między Europejskimi Urzędami Nadzoru Finansowego a Komisją Nadzoru Finansowego w zakresie nadzoru nad rynkiem finansowym w UE* [w:] E. Fojcik-Mastalska, E. Rutkowska-Tomaszewska (red.), *Nadzór nad rynkiem finansowym: aktualne tendencje i problemy dyskusyjne*, Wrocław 2011, s. 39 i n.

niezależne od wszelkich środków recepcyjnych prawa krajowego²⁵. Rozporządzenie skutkuje natychmiastowo i w konsekwencji działa w ten sposób, że nadaje prawa podmiotom prywatnym, które sądy krajowe (i organy administracji państwowej) mają obowiązek chronić (i stosować). Niedopuszczalna jest więc żadna specjalna „transformacja” rozporządzenia do krajowego porządku prawnego na mocy ustawy krajowej oraz zmiana daty wejścia w życie treści rozporządzenia na mocy innej ustawy. Trudności z wprowadzeniem w życie rozporządzenia nie usprawiedliwiają selektywnego stosowania zawartych w nim postanowień²⁶. Dodatkowo zakazane jest dokonywanie przez państwa członkowskie UE „wiążącej wykładni” rozporządzenia. W szczególności urzędy poszczególnych państw członkowskich nie mogą ustalać wiążących reguł interpretacji²⁷. Sprawy uregulowane rozporządzeniem nie mogą być przedmiotem regulacji prawa krajowego²⁸. Państwa członkowskie nie mogą przyjmować środków legislacyjnych powtarzających postanowienia rozporządzenia. Praktyka taka mogłaby bowiem udaremnić bezpośrednio stosowanie rozporządzenia i niejako ukryć unijny charakter przewidzianych w nim rozwiązań prawnych.

W związku z tym organy państwowe (m.in. KNF, minister finansów, ale także organy działające w innych dziedzinach, niezależnie od tego, czy sprawują nadzór nad rynkiem, czy też nie) mogą wprawdzie udzielać podporządkowanym im jednostkom instrukcji dotyczących wykonywania (stosowania) rozporządzeń, lecz nie mogą wydawać wiążących reguł wykładni. Dokonywanie wiążącej wykładni jest bowiem w tym przypadku zastrzeżone dla organów UE. Dokonywana przez nie wykładnia, która musi być zgodna z regułami wykładni prawa UE, podlega w tym przypadku kontroli ze strony organów UE, przede wszystkim TSUE.

Uregulowanie określonego obszaru w drodze rozporządzenia unijnego oznacza, co do zasady, że państwa członkowskie tracą możliwość samodzielnego stanowienia prawa w tej dziedzinie. Jest to efekt „zajętego pola”, polegający na tym, że wiążąca unijna regulacja (rozporządzenie, decyzja, także dyrektywa, choć na nieco innych zasadach) „rezerwuje” dla unijnych organów prawodawczych możliwość ich zmian, uzupełnień czy uznania za nieważne (w tym ostatnim wypadku decyduje wyłącznie TSUE). Warto zauważyć, że może wystąpić sytuacja (ze względu na materię), że niektóre rozporządzenia wymagają jednak przyjęcia przez państwa członkowskie UE indywidualnych środków implementacyjnych stanowiących szczegółowe zastosowanie rozwiązań przewidzianych w rozporządzeniu. Za tego typu przepis należy uznać art. 16 rozporządzenia o EIOPA w powiązaniu z jego innymi przepisami. Dlatego w opinii Autorów tego artykułu – w celu wykonania rozporządzenia o EIOPA – KNF powinna zostać umocowana w prawie krajowym (poprzez odpowiednie umocowanie w ustawie o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej) do wydawania wytycznych „w zakresie niezbędnym do realizacji wytycznych i zaleceń EIOPA”, wydawanych na podstawie art. 16 rozporządzenia 1094/2010.

Dyrektywy mają zupełnie inny charakter prawny. Mają konkretnego adresata – państwa członkowskie. Wiążą adresata pod względem zamierzonego celu, ale pozostawiają władzom krajowym wybór formy i metod jego osiągnięcia. Cel, który ma być przez nie osiągnięty poprzez transpozycję dyrektywy, bywa często określony bardzo szczegółowo. Dlatego rola państw członkowskich podczas

25. Wyrok TSUE z 10 października 1973 r. w sprawie 34/73 *Fratelli Variola*, Zb. Orz. 1973, s. 981.

26. Wyrok TSUE z 7 lutego 1973 r. w sprawie 39/72 *Komisja p. Włochom*, Zb. Orz. 1973, s. 101.

27. Wyrok TSUE z 31 stycznia 1978 r. w sprawie 94/77, *Fratelli Zerbone*, Zb. Orz. 1978, s. 99.

28. Orzeczenie TSUE z 2 lutego 1977 r. w sprawie 50/76 *Amsterdam Bulb BV*, pkt 8, Zb. Orz. 1977, s. 137.

procesu implementacji sprowadza się w takich przypadkach do wiernego przeniesienia przepisów dyrektywy, szczególnie zaś definicji w niej sformułowanych, do krajowych aktów implementujących.

Państwo ma obowiązek wdrożenia dyrektywy w terminie przez nią określonym. Nie można się domagać implementacji wcześniejszej. W okresie poprzedzającym termin implementacji państwo jest zobowiązane powstrzymać się od wydawania przepisów, które mogłyby podważyć cele dyrektyw²⁹. Zatem w okresie prac nad transpozycją dyrektywy państwa członkowskie UE muszą podejmować działania na rzecz osiągnięcia rezultatu określonego w dyrektywie i powstrzymać się od działań, które mogłyby utrudniać transpozycję.

Obowiązek transpozycji dyrektywy dotyczy wszystkich organów władzy publicznej w państwach członkowskich UE w zakresie ich kompetencji. Organy te zobowiązane są do podejmowania działań „ogólnego albo szczególnego rodzaju” na rzecz osiągnięcia rezultatu określonego w dyrektywie. Prawidłowa implementacja to bowiem także odpowiednie dostosowanie praktyki administracji – rządowej i samorządowej. Jednak sama praktyka administracyjna nie może zostać uznana za implementację dyrektyw³⁰. Stosując prawo krajowe, sąd krajowy ma obowiązek interpretować to prawo, jeśli jest to tylko możliwe, w świetle słów i celu dyrektywy³¹.

Prounijna wykładnia prawa krajowego ma być dokonywana „tak dalece, jak to jest możliwe”, przy czym oczywiście niedopuszczalna jest wykładnia *contra legem*³². Trybunał rozszerzał obowiązek interpretacyjny w świetle „treści i celu” do innych norm prawa UE, co znalazło się m.in. w orzeczeniach 157/86 *Murphy i inni*³³ oraz w sprawie 322/88 *Grimaldi*³⁴.

2.2 Wytyczne i zalecenia – znaczenie i charakter prawny

Artykuł 288 TFUE przewiduje, poza katalogiem aktów prawnie wiążących, możliwość wydawania także aktów niewiązących – opinii i zaleceń. W przeciwieństwie do rozporządzeń, dyrektyw i decyzji w art. 288 nie znalazła się charakterystyka tego rodzaju aktów. Przepis ten stanowi jedynie, że nie mają one mocy wiążącej. Charakter prawny obu tych form jest oczywiście różny. Opinie mają na celu wyrażenie stanowiska jakiejś instytucji, podczas gdy zalecenia są wydawane w celu skłonienia adresata do określonego zachowania. Łączy je w zasadzie wyłącznie brak wiążącego charakteru prawnego.

W odniesieniu do zaleceń (*recommendation*) w TFUE przewidziano kilka podstaw prawnych do ich wydania przez podstawowe instytucje Unii Europejskiej – Komisję, Radę oraz Europejski Bank Centralny. Należy jednak zauważyć, że katalog ten nie jest wyczerpujący. Zalecenia, zgodnie z orzeczeniem TSUE w sprawie *Grimaldi*, są wydawane przez instytucje wówczas, gdy nie mają one kompetencji do wydania aktów prawnie wiążących lub gdy wydanie takiego aktu nie zostało przez daną instytucję uznane za niezbędne.

Zalecenia należy odróżnić do wytycznych (*guidelines*), które także należą do unijnych aktów prawa miękkiego. Jest to instrument dosyć powszechnie wykorzystywany przez instytucje UE, przede wszystkim przez Komisję Europejską do precyzowania sposobu wykonywania normy praw-

29. Wyrok TSUE z 4 lipca 2006 r. w sprawie C-212/04 *Adeneler i inni p. ELOG*, Zb. Orz. 2006, s. I-6057.

30. Wyrok TSUE z 6 maja 1980 r. w sprawie 102/79 *Komisja p. Królestwu Belgii*, Zb. Orz. 1793.

31. Wyrok TSUE z 11 lipca 2002 r. w sprawie C-62/00 *Marks & Spencer*, Zb. Orz. 2002, s. I-6325, pkt 27.

32. Orzeczenie TSUE w sprawie *Marleasing*, C-106/89 Zb. Orz. 1990, s. I-4135.

33. Wyrok TSUE z 4 lutego 1988 w sprawie 157/86 *Murphy i inni v. An Bord Telecom Eireann*, Zb. Orz. 1988, s. 0673.

34. Wyrok TSUE z 13 grudnia 1989 r. w sprawie 322/88 *Salvatore Grimaldi*, Zb. Orz. 1989, s. I-4407.

nie wiążącej (np. w odniesieniu do prawa konkurencji, gdzie wytyczne są powszechnie stosowane jako instrument określania, czy pomoc publiczna jest zgodna z rynkiem wewnętrznym). Celem wytycznych nie jest kreowanie nowego prawa (nowych norm), ale wyjaśnienie już obowiązujących.

Wytyczne nie zostały wymienione w art. 288 TFUE jako źródło prawa UE. Traktat jednakże wprost przewiduje możliwość, a nawet obowiązek wydawania tego typu aktów prawnych (np. art. 5 ust 2, art. 26 ust 3, art. 120 i 121 TFUE). Z treści przepisów powołujących wytyczne jako źródło prawa wynika, że mają one mieć charakter ogólny i wskazywać sposób zachowania się państw członkowskich.

Senden zakwalifikowała zalecenia jako instrumenty „sterujące”, natomiast wytyczne jako instrumenty „interpretacyjne”³⁵. Definiuje je ona jako, po pierwsze, instrumenty prawne (w odróżnieniu od różnych form nacisku politycznego czy ekonomicznego) i odnoszące się do prawa, po drugie, takie, których celem jest pokierowanie czy też poprowadzenie działań innego podmiotu w określony sposób, po trzecie, prawnie niewiążące. Cel zalecenia, jakim jest spowodowanie określonego działania przez podmioty, do których rekomendacja jest skierowana, odróżnia je, zdaniem Senden, od wytycznych, które przede wszystkim powinny wyjaśniać, w jaki sposób dany przepis powinien być rozumiany czy stosowany.

Taki podział nie wydaje się jednak w pełni przestrzegany przez prawodawców unijnych. Artykuł 16 rozporządzenia o EIOPA, jak również odpowiednie artykuły pozostałych rozporządzeń o ESA, wymieniają oba instrumenty – wytyczne i zalecenia – łącznie, nie czyniąc między nimi żadnego rozróżnienia. Z przepisów tych nie wynika, kiedy powinien być wydawany wybrany z instrumentów.

Niewiążące akty prawne nie mogą jednak wywierać skutku bezpośredniego, a zatem jednostka nie może wywodzić swoich uprawnień bezpośrednio z zaleceń ani wytycznych. Jednakże zgodnie z orzeczeniem TSUE w sprawie *Grimaldi* zalecenia wywierają skutek pośredni. Wydaje się, że to samo powinno dotyczyć także wytycznych. Tym samym organy krajowe mają obowiązek uwzględnienia wytycznych i zaleceń wydawanych przez instytucje UE przy wydawaniu własnych przepisów.

Zarówno doktryna, jak i TSUE odnosiły się dotychczas w zasadzie wyłącznie do wytycznych i zaleceń wydawanych przez główne instytucje UE, przede wszystkim Radę i KE³⁶. Wydaje się, że charakter prawny zaleceń i wytycznych wydawanych przez agencje wykonawcze czy też urzędy nadzorujące określone segmenty rynku jest zbliżony. Także w tym przypadku zalecenia i wytyczne nie są prawnie wiążące. Przede wszystkim jednak identyczna jest ich funkcja – określenie porządnego sposobu zachowania bądź interpretacji przepisów wiążących.

3. Zakres unijnego mandatu dla organów krajowych do wydawania wytycznych dla zakładów ubezpieczeń

Organys krajowe stosują i interpretują prawo unijne w ramach wykonywania swoich kompetencji. Stosując prawo UE, stają się funkcjonalnie administracją unijną. Źródłem wielu samoistnych i specyficznie unijnych obowiązków organów administracyjnych są traktaty stanowiące UE, akty wiążącego prawa pochodnego oraz prawo miękkie, a także orzecznictwo TSUE. Organys krajowe (działając funkcjonalnie jako organys unijne) są w szczególności obowiązane do stosowania bezpośrednio skutecznych przepisów prawa UE i niestosowania prawa polskiego sprzecznego z tymi przepisami

35. L. Senden, *Soft Law in European Community Law*, Hart Publishing 2004, s. 156.

36. J. Klabbers, *The Undesirability of Soft Law* [w:] „Nordic Journal of International Law” 67/1998, s. 385 i n.

[reguła Simmenthal³⁷]; stosowania i wykładni prawa polskiego zgodnie z prawem UE (reguła Marleasing); stosowania prawa UE zgodnie z wymaganiami proceduralnego prawa polskiego w odniesieniu do roszczeń unijnych podobnych do roszczeń opartych na prawie polskim (reguła Bozzetti³⁸).

Artykuł 16 rozporządzenia ustanawiającego EIOPA nie stanowi dla krajowych organów nadzoru podstawy prawnej do wydawania wytycznych dla zakładów ubezpieczeń, niezależnie od istnienia odpowiedniego upoważnienia w ustawodawstwie krajowym. Rozporządzenie o EIOPA nie tworzy po stronie krajowych organów nadzoru (np. KNF) kompetencji do wydawania autonomicznych wytycznych czy tym bardziej aktów wiążących podmioty, jak np. zakłady ubezpieczeń. Trzeba pamiętać, że EIOPA pełni rolę aktywnego koordynatora pomiędzy krajowymi organami nadzoru (KNF), szczególnie w przypadku niekorzystnego rozwoju sytuacji, która może potencjalnie zagrozić prawidłowemu funkcjonowaniu i integralności systemu finansowego w UE. Jednak w pewnych sytuacjach nadzwyczajnych koordynacja może nie wystarczać, szczególnie jeżeli krajowy organ nadzoru nie dysponuje instrumentami, by szybko zareagować na pojawienie się transgranicznej sytuacji kryzysowej.

W efekcie uzasadniony jest pogląd, że EIOPA pełni rolę „supernadzoru”. Po pierwsze, koordynuje nadzory krajowe, po drugie, rozstrzyga potencjalne spory kompetencyjne, po trzecie, w sytuacji, gdy krajowy nadzór zawiedzie, zastępuje go. W dziedzinach nieobjętych standardami technicznymi EIOPA ma uprawnienia do wydawania niewiążących wytycznych i zaleceń w sprawie stosowania prawodawstwa UE. W celu zapewnienia przejrzystości i zwiększenia przestrzegania przez krajowe organy nadzoru wytycznych i zaleceń, krajowe organy nadzoru są zobowiązane do przedstawienia powodów niezastosowania się do tych wytycznych i zaleceń (podstawa to m.in. zasada lojalności art. 4 ust. 3 TUE). Można zatem stwierdzić, że chociaż formalnie mają prawo do niezastosowania się do wytycznych, wynikające zarówno z charakteru prawnego wytycznych, jak i z treści art. 16, w praktyce jest to znacznie utrudnione. Przede wszystkim organy krajowe nie mogą nie zastosować się do wytycznych bez ważnego i przekonującego dla EIOPA powodu.

Należy podkreślić, że rozporządzenie o EIOPA koncentruje się na uprawnieniach samego EIOPA, nie przesądzając o uprawnieniach współpracujących z nim czy współtworzących go krajowych organów nadzoru. Rozporządzenie o EIOPA nie reguluje w ogóle uprawnień do stanowienia prawa przez te organy, a tym samym nie może być samoistną podstawą prawną do wywodzenia uprawnień dla organów krajowych do przyjmowania zaleceń i wytycznych. Co do zasady forma zastosowania się do wytycznych zależy od decyzji krajowych organów, które są formalnymi adresatami wytycznych. OrganY krajowe nadzoru mogą uznać za wskazane opracowanie rozwiązań krajowych w celu zapewnienia należytego nadzoru. W swoich działaniach powinny jednak dążyć do zapewnienia, na podstawie art. 16, spójności z wytycznymi EIOPA.

Wydawanie wytycznych i zaleceń skierowanych do właściwych organów lub instytucji finansowych jest instrumentem ingerencji EIOPA na rynkach finansowych państw członkowskich. Ich celem, co wynika z literalnej wykładni art. 16, jest ustanowienie spójnych i skutecznych praktyk nadzorczych w ramach ESNF oraz zapewnienie jednolitego i spójnego stosowania prawa UE. Jednocześnie na właściwe organy i instytucje finansowe nałożono obowiązek dołożenia wszelkich starań, aby zastosować się do tych wytycznych i zaleceń. Z uwagi na sformułowanie, że adresaci „dokła-

37. Wyrok TSUE z 9 marca 1978 w sprawie 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato p. Simmenthal SpA*, Zb. Orz. 1978, s. 49.

38. Wyrok TSUE z 9 lipca 1985 w sprawie 179/84 *Bozzetti p. Invernizzi SpA*, Zb. Orz. 1985, s. 2301.

dają wszelkich starań” wytyczne i zalecenia nie mają wiążącego charakteru, co potwierdza analiza orzecznictwa TSUE w odniesieniu do charakteru prawa miękkiego, a zwłaszcza zaleceń i wytycznych.

Jednakże w rozporządzeniu o EIOPA przewidziano specyficzną procedurę zobowiązującą adresatów, w określonych sytuacjach i pod określonymi warunkami, do przestrzegania wytycznych za pomocą zamkniętego katalogu środków dyscyplinujących, dzięki którym EIOPA może weryfikować działania krajowego nadzorczy (są to: zalecenia, wytyczne i indywidualne decyzje). EIOPA odgrywa aktywną rolę w tworzeniu wspólnej europejskiej kultury nadzoru i w zapewnianiu jednolitych procedur i spójnych praktyk nadzoru na terytorium rynku wewnętrznego. W połączeniu z mechanizmem rozstrzygania sporów między krajowymi organami nadzoru wspólna kultura nadzoru powinna pomóc w budowaniu zaufania i współpracy, a także może tworzyć w coraz większym zakresie możliwości przekazywania sobie nawzajem przez organy nadzoru pewnych zadań i obowiązków.

Powstaje tu istotne pytanie o charakter prawny wytycznych wydawanych przez krajowe organy nadzoru (np. KNF) w przypadku ustawowego upoważnienia ich do wydawania wytycznych w zakresie art. 16 rozporządzenia o EIOPA. Dokonując wykładni systemowej i celowościowej, należy podkreślić, że artykuł 16 ust. 3 zobowiązuje właściwe organy państw członkowskich oraz instytucje finansowe do dołożenia wszelkich starań w celu zastosowania się do wytycznych i zaleceń. Nie określa jednak, w jaki sposób cel ten ma zostać osiągnięty. Kwestia ta została pozostawiona do regulacji przez państwa członkowskie. Podobne regulacje unijny prawodawca zawarł także w innych przepisach rozporządzenia o EIOPA, np. w art. 17, który przewiduje jedynie obowiązek wykonania zalecenia EIOPA, ale nie określa sposobu, w jaki organ krajowy powinien to zrobić.

W konsekwencji to państwa członkowskie podejmują decyzję dotyczącą tego, w jakie kompetencje powinny zostać wyposażone krajowe organy nadzoru, w tym KNF, aby móc skutecznie zrealizować wytyczne i zalecenia EIOPA. Artykuł 16 ani nie narzuca wyposażenia KNF w kompetencję do wydawania niewiążących prawnie wytycznych, ani tego nie zabrania. Ostateczna decyzja należy w tej sprawie do ustawodawcy krajowego. Artykuł 16 nie przesądza zatem charakteru prawnego wytycznych, które wydaje KNF. Projektując przepisy kompetencyjne, ustawodawca krajowy powinien jednak uwzględnić fakt, że wytyczne i zalecenia z jednej strony nie mają charakteru wiążącego, a z drugiej EIOPA dysponuje środkami, które mają zmusić krajowe organy do wykonania wytycznych i zaleceń³⁹.

Podsumowanie

Nie ulega wątpliwości, że prawo europejskie w coraz większym stopniu wpływa nie tylko na kształt prawa polskiego, ale również zakres kompetencji organów prawa. Organ nadzoru stanowią obecnie część europejskich sieci administracyjnych. Podlegają nie tylko organom naczelny w Polsce (z zastrzeżeniem instytucjonalnej niezależności KNF), ale równolegle także organom nadzorczym UE. Z zasad stosowania prawa UE w Polsce wynika ponadto wyraźnie, że wszystkie organy mają obowiązek zapewnienia efektywnego wykonania prawa UE, ale także uwzględniania niewiążących przepisów prawa UE.

Z drugiej strony prawo Unii Europejskiej, w tym także komentowane tu rozporządzenie o EIOPA, nie określa kompetencji organów krajowych, ani nie przesądza formy, w jakiej organy te mają działać. Państwa członkowskie samodzielnie określają zakres kompetencji do wydawania aktów prawnych przez organy. Przy projektowaniu przepisów ustawodawca krajowy powinien ponadto

39. Szeroko o tym: por. M. Fedorowicz, *Współpraca...*, op. cit., s. 39 i n.

wziąć pod uwagę fakt, że wytyczne i zalecenia mogą być kierowane zarówno do organów krajowych, jak i do instytucji finansowych.

Wykaz źródeł:

- Busuioc M., *Rule-Making by the European Financial Supervisory Authorities: Walking a Tight Rope*, „European Law Journal”, 2013 nr 1.
- Fedorowicz F., *Współpraca między Europejskimi Urzędami Nadzoru Finansowego a Komisją Nadzoru Finansowego w zakresie nadzoru nad rynkiem finansowym w UE* [w:] E. Fojcik-Mastalska, E. Rutkowska-Tomaszewska (red.), *Nadzór nad rynkiem finansowym: aktualne tendencje i problemy dyskusyjne*, Wrocław 2011.
- Fedorowicz M., Michór A., *O charakterze prawnym decyzji nowych europejskich organów nadzoru nad rynkiem finansowym Unii Europejskiej* [w:] „Europejski Przegląd Sądowy”, 2011 nr 11.
- Fedorowicz M., *Współpraca między Europejskimi Urzędami Nadzoru Finansowego a Komisją Nadzoru Finansowego w zakresie nadzoru nad rynkiem finansowym w UE* [w:] E. Fojcik-Mastalska, E. Rutkowska-Tomaszewska (red.), *Nadzór nad rynkiem finansowym. Aktualne tendencje i problemy dyskusyjne*, Wrocław 2011.
- Grzeszczak R., *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Jakubek-Lalik J., *Politycy i urzędnicy w koordynowaniu krajowej polityki europejskiej* [w:] „Kontrola Państwowa”, Nr 6 (323), listopad-grudzień 2008.
- Klabbers J., *The Undesirability of Soft Law* [w:] „Nordic Journal of International Law” No 67/1998.
- Lehmann M., Manger-Nestler C., *Die Vorschläge zur neuen Architektur der europäischen Finanzaufsicht* [w:] „Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht”, 2010 nr 3.
- Michór A., *Administracyjnoprawne formy ingerencji Europejskich Organów Nadzoru na rynku finansowym Unii Europejskiej* [w:] „Ekonomia i Prawo”, 2014.
- Nowak-Far A., *Stosowanie *acquis de l'Union* przez administrację publiczną państw członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2008.
- Senden L., *Soft Law in European Community Law*, Hart Publishing 2004.
- Supernat J., *Administrowanie przez sieć*, [w:] *Administracja publiczna – obywatel, społeczeństwo, państwo*, A. M. Sosnowski (red.), Wrocław 2006.
- Wróbel A., *Europeizacja polskiego prawa o postępowaniu administracyjnym a autonomia proceduralna państw członkowskich Unii Europejskiej* [w:] I. Rzucidło (red.) *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Lublin 2011.
- 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*, Warszawa 2010.
- Zieliński M., *Agencje wykonawcze UE* [w:] „Europejski Przegląd Sądowy”, 2014 nr 6.

Selected aspects of the European system of financial supervision and the EU mandate of domestic supervisory authorities

The aim of the paper is to review the legal and institutional nature of the European system of supervision and the “EU mandate” of domestic supervisory authorities. To put it differently, the paper refers to the scope of rights and obligations of financial supervision authorities derived from, indirectly and directly effective, enactments of European secondary law. A detailed analysis has been made of the legal characteristics of a regulation and directive (based on legal acts relevant to the discussed issues of the insurance market). A major focus has been placed on the importance of soft law (recommendations and guidelines), and in particular on the effect these acts have on domestic legal systems, which includes a review of the relevant case-law of the European Court of Justice. The centre of discussion is the question whether regulations adopted in the form of a recommendation directed towards domestic supervisory authorities may be used by these authorities as a legal basis for issuing guidelines for insurance companies, irrespectively of any applicable authorisation specified in domestic law and whether such regulations should pay heed to domestic legal conditions.

It is argued in the paper that as non-binding sources of law become increasingly more influential within the European Union, they also affect operations of domestic authorities which are obliged to follow the guidelines of the EU bodies in their operations.

Key words: financial supervision, EIOPA, European Union law, guidelines and recommendation, administrative networks.

PROF. UW DR HAB. ROBERT GRZESZCZAK – Katedra Prawa Europejskiego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski.

DR MAGDALENA SŁOK-WÓDKOWSKA – Katedra Prawa Europejskiego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski.

