

Regulacje systemu finansowego w Unii Europejskiej a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – wybrane zagadnienia

Wprowadzenie

W dniu 5 sierpnia 2015 r. uchwalona została ustawa o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym¹. Aktem tym dokonano transpozycji do polskiego porządku prawnego dyrektywy 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, zmieniającej dyrektywę 2002/87/WE i uchylającej dyrektywę 2006/48/WE oraz 2006/49/WE², a także dostosowania prawa polskiego do rozwiązań przyjętych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniającym rozporządzenie (UE) nr 648/2012³. Oba przywołane akty prawa UE składają się na tzw. pakiet CRD IV. Ustawą tą Rzeczpospolita Polska zastosowała się również do prawnie niewiążącego zalecenia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie mandatu makroostrożnościowego organów krajowych (ERRS/2011/3)⁴.

* Dr hab. **Marcin Olszak** – Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ Dz.U. poz. 1513 ze zm.; dalej: „u.n.m.z.k.”.

² Dz. Urz. UE L 176 z 27.06.2013, s. 338, ze zm.; dalej: „dyrektywa CRD IV”.

³ Dz. Urz. UE L 176 z 27.06.2013, s. 1, ze zm.; dalej: „rozporządzenie CRR”.

⁴ Dz. Urz. UE C 41 z 14.2.2012, s. 1; dalej: „zalecenie ERRS z 2011 r.”; szerzej na temat charakteru prawnego zalecenia ERRS z 2011 r. por. M. Olszak, *Zmiany dotychczasowych rozwiązań prawnych w zakresie nadzoru nad rynkiem finansowym Unii Europejskiej – wybrane problemy*, w: *Przyszłość Unii Europejskiej w świetle ustroju walutowego i finansowego*, red. C. Kosikowski, Temida2, Białystok 2013, s. 272–273.

Podkreślenia wymaga, że chociaż, co do zasady, rozporządzenie CRR ma zasięg ogólny, wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich (zgodnie z art. 288 akapit 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁵), a zatem nie jest wymagane dokonywanie jego wdrożenia do prawa krajowego, to jednak konieczne stało się dostosowanie prawa polskiego do przepisów tego rozporządzenia. Znaczną bowiem część postanowień rozporządzenia CRR stanowią przepisy przeniesione z uchylonych dwóch dyrektyw, tj. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/48/WE z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe (wersja przeredagowana)⁶ i z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/49/WE z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie adekwatności kapitałowej firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych⁷. Przepisy obu tych dyrektyw zostały implementowane do prawa polskiego, przede wszystkim w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe⁸ i w uchwałach wykonawczych KNF oraz w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi⁹ i rozporządzeniach Ministra Finansów, będących aktami wykonawczymi do tej ustawy.

Wspominane dostosowanie polegało w szczególności na uchyleniu niektórych przepisów prawa polskiego, które powtarzają uregulowania ujęte w rozporządzeniu CRR, w tym dotyczących funduszy własnych i wymogów kapitałowych dla banków i domów maklerskich. Wprowadzono także, tam gdzie rozporządzenie CRR przewiduje możliwość skorzystania przez państwo członkowskie z tzw. opcji narodowych, upoważnienia do wydania przez ministra właściwego do spraw instytucji finansowych odpowiednich aktów wykonawczych.

W celu transpozycji dyrektywy CRD IV i dostosowania prawa krajowego do rozporządzenia CRR, a także w celu zastosowania się do zalecenia ERRS z 2011 r., w u.n.m.z.k. dokonano zmian w innych ustawach, w szczególności zaś w pb., w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim¹⁰, w u.o.f., w ustawie z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym¹¹, w ustawie z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach

⁵ Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej została opublikowana w Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 1; dalej: „TFUE”.

⁶ Dz.Urz. UE L 177 z 30.06.2006, s. 1, ze zm.; dalej: „dyrektywa 2006/48/WE”.

⁷ Dz.Urz. UE L 177 z 30.06.2006, s. 201, ze zm.; dalej: „dyrektywa 2006/49/WE”.

⁸ Dz.U. z 2015 r. poz. 128 ze zm.; dalej: „pb.”.

⁹ Dz.U. z 2014 r. poz. 94 ze zm.; dalej: „u.o.f.”.

¹⁰ Dz.U. z 2013 r. poz. 908 ze zm.

¹¹ Dz.U. z 2016 r. poz. 996.

zrzeszających¹², w ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego¹³ oraz w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym¹⁴ i w ustawie z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym¹⁵.

W następstwie dokonanych zmian w prawie polskim znalazły się rozwiązania służące realizacji w wymiarze krajowym reformy ram ochrony stabilności systemu finansowego w UE, będącej jednym z największych wyzwań regulacyjnych systemu finansowego w UE, rozumianego jako wszystkie instytucje finansowe, rynki, produkty i infrastruktury rynkowe (zgodnie z art. 2 lit. b rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowieniu Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego¹⁶). Polega ona m.in. na stworzeniu dwóch uzupełniających się i współpracujących filarów: 1) nadzoru makroostrożnościowego oraz 2) nadzoru mikroostrożnościowego¹⁷. Reformy tej dokonuje się także przywołanymi aktami wiążącymi (rozporządzeniem CRR i dyrektywą CRD IV) i aktem niewiążącym (zaleceniem ERRS z 2011 r.).

W trakcie prac nad u.n.m.z.k. powrócił znany nauce prawa finansowego problem źródeł i legislacji finansowej, którego byt wywodzi się z rozwoju finansów publicznych¹⁸. Stało się nim określenie charakteru prawnych aktów, które pochodzą od organów centralnego banku państwa lub organów pełniących podobne funkcje (np. aktów organów nadzoru finansowego o charakterze generalnym i abstrakcyjnym), zwłaszcza zaś wskazanie na ich znaczenie w sytuacji, gdy w zamkniętym systemie źródeł prawa nie zalicza się ich do jego katalogu¹⁹.

¹² Dz.U. z 2015 r. poz. 2170 ze zm.

¹³ Dz.U. z 2014 r. poz. 510 ze zm.

¹⁴ Dz.U. z 2016 r. poz. 1289 ze zm.

¹⁵ Dz.U. z 2016 r. poz. 174 ze zm.; dalej: „u.n.r.f.”.

¹⁶ Dz. Urz. UE L 331 z 15.12.2010, s. 1. Należy zauważyć, że do definicji „systemu finansowego” z przywołanego rozporządzenia nr 1092/2010 odwołuje się u.n.m.z.k. (zgodnie z art. 4 pkt 16 tej ustawy).

¹⁷ Szerzej na temat tej reformy por. np. C. Kosikowski, *Finanse i prawo finansowe Unii Europejskiej*, wyd. 1, Wolters Kluwer SA, Warszawa 2014, s. 273–282; A. Jurkowska-Zeidler, *Nowe organy i instytucje bezpieczeństwa rynku finansowego Unii Europejskiej*, w: *Przyszłość Unii Europejskiej w świetle...*, op.cit., s. 283–326; M. Olszak, *Bankowe normy ostrożnościowe*, Temida2, Białystok 2011, s. 36 i n.; M. Olszak, *Zmiany dotychczasowych rozwiązań prawnych...*, op.cit., s. 259–281.

¹⁸ Por. C. Kosikowski, *Prawo finansowe. Część ogólna*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003, s. 111.

¹⁹ *Ibidem*.

W przypadku u.n.m.z.k. aktualny stał się problem dopuszczalności w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.²⁰ upoważnienia Komisji Nadzoru Finansowego jako właściwego organu w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 40 rozporządzenia CRR do wydawania mających moc obowiązującą, prawnie wiążących w sensie formalnym, aktów o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, których adresatami są instytucje kredytowe lub firmy inwestycyjne, w tych przypadkach, gdy taka kompetencja została przewidziana dla właściwego organu w rozporządzeniu CRR. Ten sam problem pojawił się w odniesieniu do kompetencji Komitetu Stabilności Finansowej jako organu właściwego w zakresie nadzoru makroostrożnościowego i zarządzania kryzysowego, będącego wyznaczonym organem, o którym mowa w art. 458 ust. 1 tego rozporządzenia (stosownie do art. 3 ust. 1 i ust. 2 u.n.m.z.k.), w szczególności w wypadkach, w których tego rodzaju kompetencję prawotwórczą dla wyznaczonego organu przewiduje się w CRD IV.

W świetle rozwiązań przyjętych w powyższym zakresie w u.n.m.z.k. zasadne staje się jednak pytanie, czy przepisy Konstytucji RP nie stanowią bariery w procesie harmonizacji prawa polskiego z prawem UE i dla pełnej realizacji celów prawodawcy europejskiego, a jeśli tak, to w jakim zakresie. Celem artykułu jest udzielenie odpowiedzi na postawione pytania.

Dualistyczny charakter źródeł prawa w Konstytucji RP – implikacje dla regulacji nadzoru finansowego będącej przedmiotem u.n.m.z.k.

W Konstytucji RP przyjęto rozróżnienie wszystkich aktów normatywnych na powszechnie obowiązujące i wewnętrznie obowiązujące (akty prawa wewnętrznego, akty wewnętrznego kierownictwa) – tzw. dualistyczny charakter źródeł prawa²¹. Ustawa zasadnicza ustanowiła przy tym w art. 87 zamknięty katalog źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej, wskazując w nim, obok Konstytucji, ustaw i ratyfikowanych umów międzynarodowych, wyłącznie rozporządzenia. Nie znajdują się w nim akty podustawowe organu nadzoru bankowego,

²⁰ Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.

²¹ Por. np. K. Działocha, *Komentarz do art. 87 Konstytucji RP – uwaga 2*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 1999, s. 1; P. Winczorek, *Źródła prawa w projekcie Konstytucji Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, „Przeгляд Legislacyjny”, nr 4/1996, s. 20–21; S. Wronkowska, *System źródeł prawa w nowej Konstytucji RP*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich”, Warszawa 2000, z. 38, s. 82, 86.

czyli uchwały o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, wydawane na podstawie upoważnień zawartych przede wszystkim w pb.²² Organ ten (po 1 stycznia 1998 r. – Komisja Nadzoru Bankowego, a od 1 stycznia 2008 r. – Komisja Nadzoru Finansowego²³) nie został również wymieniony w ustawie zasadniczej. Z podobną sytuacją mamy do czynienia w odniesieniu do aktów wykonawczych organów NBP (Prezesa NBP, Zarządu NBP i Rady Polityki Pieniężnej). Jednak w odróżnieniu od KNF Narodowy Bank Polski i jego organy zostały wskazane w art. 227 ust. 2 Konstytucji RP, co miało niebagatelne znaczenie dla orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego dualistycznego charakteru źródeł prawa.

W omawianym kontekście podkreślenia wymaga, że w ustawie zasadniczej mamy do czynienia z enumeratywnym wyliczeniem kategorii organów, którym ustawa może przyznać upoważnienie do wydawania aktów prawodawstwa delegowanego w postaci rozporządzeń wykonawczych, o których mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Takiemu unormowaniu towarzyszy zakaz dalszego przekazywania kompetencji w zakresie regulowania spraw przekazanych danemu organowi do uregulowania w drodze rozporządzenia (tzw. zakaz subdelegacji), który został wyrażony w art. 92 ust. 2 tego aktu.

Argumentacja o istotnym znaczeniu dla prowadzonych wywodów została przedstawiona w wyroku TK z dnia 28 czerwca 2000 r. (w sprawie o sygn. K 25/99; OTK ZU 2000 nr 5, poz. 141). Trybunał Konstytucyjny rozstrzygał w nim o zgodności określonych przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, zawierających upoważnienia do wydawania aktów wykonawczych do tej ustawy przez organy NBP (Radę Polityki Pieniężnej i Zarząd NBP), z art. 87 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 w związku z art. 2 i 7 Konstytucji RP oraz o niezgodności z tymi postanowieniami ustawy zasadniczej wybranych uchwał RPP i Zarządu NBP. Rozstrzygając w tej sprawie, TK nie zajmował się jednak badaniem zgodności z ustawą zasadniczą przepisów upoważniających organa nadzoru bankowego (KNB) do wydawania aktów wykonawczych lub niezgodnością z Konstytucją RP tego typu aktów.

Gdy weźmie się pod uwagę przedmiot rozważań i odrzuci, podobnie jak to uczynił TK wobec NBP, możliwość dopatrzenia się kompetencji KNB (w następnie KNF) do wydawania aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, trzeba zwrócić szczególną uwagę na wywody TK, dla których punktem wyjścia stało się uznanie, że wszystkie akty o charakte-

²² Na temat uchwał KNF, w tym będących aktami wykonawczymi do pb. por. np. M. Olszak, *Bankowe normy ostrożnościowe...*, op.cit., s. 139 i n.

²³ Zgodnie z art. 67 ust. 1 u.n.r.f.

rze wewnętrznym muszą mieścić się w modelu określonym w art. 93 ust. 1 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny doszedł bowiem do wniosku, że rozpatrywane akty RPP i Zarządu NBP można uznać „za akty prawa wewnętrznego w ramach wyróżnionego w doktrynie systemu prawa bankowego”.

Podkreślić jednak należy, że dokonanie takiej klasyfikacji przez TK było możliwe, ponieważ w tym przypadku mamy do czynienia z sytuacją, w której wiodąca rola banku centralnego jako banku banków powoduje, że mimo samodzielności i formalnej niezależności banków komercyjnych w zakresie polityki pieniężnej są one poddane zależności, określonej przez Trybunał jako funkcjonalna podległość. Zdaniem TK, w takim wypadku podległość organizacyjna, o której mowa w art. 93 ust. 1 Konstytucji RP, powinna być rozumiana szerzej, mianowicie jako podległość funkcjonalna. Trybunał Konstytucyjny z całą mocą jednak zastrzegł, że taka interpretacja jest ograniczona do specyficznej sytuacji, gdy podmiotem jest konstytucyjna instytucja – NBP (przesłanka podmiotowa), a przedmiotem konstytucyjnie określone zadania publiczne (przesłanka przedmiotowa). Przesłanki te powinny natomiast wystąpić łącznie. Czyniąc takie zastrzeżenie, TK kierował się koniecznością przeciwdziałania dostrzeżonemu niebezpieczeństwu „rozchwiania” konstytucyjnej koncepcji prawa wewnętrznego²⁴.

Podsumowując, konstrukcja przepisu zawierającego upoważnienie do wydania aktu wykonawczego do u.n.m.z.k. lub ustaw zmienianych tym aktem prawnym, w szczególności do pb. i do u.o.f., który to akt miał być prawnie wiążący w sensie formalnym, powinna była w szczególności odpowiadać następującym warunkom:

- 1) jeżeli akt wykonawczy ma stanowić źródło powszechnie obowiązującego prawa RP (stosownie do art. 87 i art. 92 ustawy zasadniczej), powinien przewidywać dla aktu formę rozporządzenia, które jest wydawane przez organ wskazany w Konstytucji RP, będący organem właściwym do wydania tego aktu²⁵;

²⁴ Pogłębiona analiza przywołanego wyroku TK, a także charakteru prawnego aktów wykonawczych organów NBP oraz organu nadzoru bankowego z uwzględnieniem poglądów prezentowanych w tym zakresie w nauce prawa finansowego oraz prawa konstytucyjnego została przeprowadzona np. w: C. Kosikowski, *Akty wykonawcze w prawie bankowym jako problem konstytucyjny*, w: *Konstytucja. Ustrój. System finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci Profesor Natalii Gajl*, red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Warszawa 1999; C. Kosikowski, *Prawo finansowe. Część ogólna*, op.cit., s. 145–153.

²⁵ Zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów (Dz.U. poz. 1256) Minister Finansów kierował działem administracji rządowej: instytucje finansowe, który obejmuje

- 2) w przypadku, gdy akt wykonawczy miałby być aktem prawa wewnętrznego mieszczącym się w modelu określonym w art. 93 ust. 1 Konstytucji RP, powinien zakładać, że (wymienione warunki winny być spełnione łącznie):
- a) adresatem norm zawartych w tym akcie są podmioty, wobec których można wykazać istnienie podległości funkcjonalnej w stosunku do organu wydającego ten akt,
 - b) organ wydający akt został wskazany w Konstytucji RP (przesłanka podmiotowa), a przedmiot regulacji tego aktu (sprawy przekazane ustawą do uregulowania tym aktem) pozostaje w zakresie konstytucyjnie określonych zadań publicznych (przesłanka przedmiotowa).

Jeżeli odniesiemy tę argumentację i wskazane warunki do KNF oraz wydawania przez ten organ aktów wykonawczych, to trzeba podkreślić, że ani przesłanka podmiotowa, ani przesłanka przedmiotowa nie byłyby spełnione. Z podobną sytuacją mielibyśmy do czynienia w przypadku Komitetu Stabilności Finansowej i wydawania przez KSF aktów wykonawczych.

Konstrukcja przepisów upoważniających do wydawania aktów wykonawczych przewidzianych u.n.m.z.k. w świetle Konstytucji RP, rozporządzenia CRR i dyrektywy CRD IV

W zakresie dotyczącym przepisów kompetencyjnych, w szczególności zaś tych, które zawierają upoważnienia do wydawania aktów wykonawczych do pb., konieczny był, w świetle dokonanych wcześniej ustaleń natury konstytucyjnoprawnej, swoisty kompromis między dwoma grupami wartości. Z jednej strony jest to zapewnienie zgodności z Konstytucją RP rozpatrywanych postanowień u.n.m.z.k., a przez to wyeliminowanie wątpliwości co do bezwzględnie wiążącego charakteru aktów normatywnych, którymi dokonuje się implementacji dyrektyw w prawie krajowym lub

sprawy funkcjonowania rynku finansowego (stosownie do art. 12 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej; Dz.U. z 2016 r. poz. 543 ze zm.). W rozpatrywanym przypadku organem właściwym był zatem do dnia 27 września 2016 r. Minister Finansów, będący ministrem właściwym do spraw instytucji finansowych. Po wejściu w życie z dniem ogłoszenia, ale z mocą od dnia 28 września 2016 r., rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 września 2016 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Finansów (Dz.U. poz. 1595) ministrem właściwym do spraw instytucji finansowych stał się Minister Rozwoju i Finansów (zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 4 tego rozporządzenia).

dostosowania tego prawa do prawa UE. Z drugiej natomiast strony wartością byłaby pełna realizacją celów prawodawcy europejskiego, którymi kierował się, przyjmując rozporządzenie CRR i dyrektywę CRD IV.

Efekt tego kompromisu stanowi przyjęta konstrukcja przepisów odnoszących się do kompetencji KNF, która niewątpliwie spełnia przesłanki uznania jej za „właściwy organ” w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 40 rozporządzenia CRR i art. 3 ust. 1 pkt 36 dyrektywy CRD IV. Zgodnie bowiem z przywołanymi przepisami właściwym organem jest „organ lub podmiot publiczny oficjalnie uznany, który na podstawie tego prawa jest upoważniony do sprawowania nadzoru nad instytucjami [czyli, stosownie do art. 4 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia CRR – nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi] [...] w ramach systemu nadzorczego funkcjonującego w danym państwie członkowskim”²⁶.

W przypadku braku przeciwwskazań natury konstytucyjnoprawnej należałoby zatem przydać KNF wszelkie kompetencje, w tym do wydawania aktów wykonawczych o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, które „właściwemu organowi” przypisuje rozporządzenie CRR i dyrektywa CRD IV. Zasadnie bowiem prawodawca europejski przyjął, że w zarysowanym w tych aktach zakresie pewne uprawnienia i obowiązki winny być wykonywane właśnie przez wyspecjalizowany i profesjonalny organ nadzoru finansowego, a nie przez inne podmioty. Wyposażenie tego organu w określone instrumentarium pozwalałoby w dalece bardziej efektywny sposób realizować cele reformy dokonywanej rozporządzeniem CRR i dyrektywą CRD IV.

W u.n.m.z.k. dokonano natomiast wyodrębnienia z zakresu właściwości KNF kompetencji do stanowienia aktów normatywnych i przypisano je ministrowi właściwemu do spraw instytucji finansowych, przewidując formę rozporządzenia. Podkreślenia wymaga, że wyłącznie ze względów ustrojowych odstąpiono od powierzenia KNF wykonywania całości kompetencji właściwego organu.

Kierując się jednak potrzebą możliwie pełnej realizacji celów prawodawcy europejskiego, w pb. i w u.o.f. przewidziano (przede wszystkim w tych przypadkach, gdy rozporządzenie CRR przypisuje taką kompetencję „właściwemu organowi”) mechanizm współdziałania KNF z organem upoważnionym (ministrem właściwym do spraw instytucji finansowych) do wydania rozporządzenia przez wydawanie opinii poprzedzającej wydanie rozporządzenia. Przez wskazanie na czynny udział KNF jako organu

²⁶ Przywołaną definicję podaje art. 4 ust. 1 pkt 40 rozporządzenia CRR. Zgodnie natomiast z art. 3 ust. 1 pkt 36 dyrektywy CRD IV „właściwy organ” oznacza właściwy organ zdefiniowany w art. 4 ust. 1 pkt 40 rozporządzenia CRR.

współdziałającego w wydawaniu aktu wykonawczego w zakresie przewidzianym przepisami CRR starano się w możliwie najpełniejszym zakresie zapewnić realizację założeń CRR w ustrojowych ramach polskiego systemu prawa²⁷. W miejsce własnej kompetencji prawotwórczej organu nadzoru finansowego wprowadzono obowiązek zasięgania opinii tego organu przez ministra właściwego do spraw instytucji finansowych. Opinia ta dla wspomnianego ministra nie jest jednak prawnie wiążąca, ponieważ takie rozwiązanie nie byłoby zgodne z Konstytucją RP.

W tym kontekście celowe wydaje się zobrazowanie różnicy w podejściu prawodawcy krajowego oraz europejskiego oraz przywołanie przykładów omawianych przepisów upoważniających i zestawienie ich z odpowiednimi postanowieniami rozporządzenia CRR.

Można zatem wskazać dodawany w art. 128 pb. ust. 6a, którego brzmienie zostało określone przez art. 68 pkt 45 lit. i. u.n.m.z.k. Zgodnie art. 128 ust. 6a pb. minister właściwy do spraw instytucji finansowych, po zasięgnięciu opinii Komisji Nadzoru Finansowego, może określić, w drodze rozporządzenia, m.in.:

- 1) wyższą wagę ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach, o której mowa w art. 124 ust. 2 rozporządzenia CRR (art. 128 ust. 6a pkt 2 pb.),
- 2) limit wartości ekspozycji wobec klienta lub grupy powiązanych klientów niższy niż 150 000 000 euro, o którym mowa w art. 395 ust. 1 rozporządzenia CRR (art. 128 ust. 6a pkt 4 pb.).

Stosownie natomiast do brzmienia akapitu 2 przywołanego art. 124 ust. 2 rozporządzenia CRR: „Właściwe organy [...] mogą ustanawiać wyższą wagę ryzyka lub surowsze kryteria niż wagi i kryteria ustanowione w przepisach art. 125 ust. 2 i art. 126 ust. 2 w stosownych przypadkach, kierując się względami stabilności finansowej”. Z podobną sytuacją mamy do czynienia w przypadku art. 395 ust. 1 tego rozporządzenia. Zgodnie z akapitem 3 tego artykułu: „Właściwe organy [...] mogą ustalić limit niższy niż 150 mln EUR [...]”²⁸.

Gdy analizuje się nowe kompetencje prawotwórcze dla ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, trzeba także odnotować przypadki, w których w obowiązującym pb. przewiduje się upoważnienia KNF do wydania uchwały wykonawczej, a w następstwie zmian dokonywanych

²⁷ Zob. *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo bankowe, ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw. Uzasadnienie*, s. 4, druk Sejmu VII kadencji nr 3595.

²⁸ Podkreślenia odautorskie.

u.n.m.z.k. jest ono zastępowane przepisem upoważniającym dla odpowiedniego ministra, jednak bez wprowadzenia obowiązku zasięgnięcia opinii KNF. Uwagę w tym zakresie zwraca art. 9f ust. 1 i art. 128 ust. 6 pb. w nowym brzmieniu (nadawanym, odpowiednio, w pkt 11 i pkt 45 lit. h art. 68 u.n.m.z.k.). Zgodnie z tym przepisami minister właściwy do spraw instytucji finansowych powinien określić, w drodze rozporządzenia:

- 1) szczegółowy sposób funkcjonowania w bankach systemu zarządzania ryzykiem i systemu kontroli wewnętrznej, w tym tryb anonimowego zgłaszania wskazanemu członkowi zarządu lub rady nadzorczej naruszeń prawa oraz obowiązujących w banku procedur i standardów etycznych, mając na względzie potrzebę zapewnienia skutecznego funkcjonowania organów statutowych banku i należytego podejścia do podejmowanego ryzyka w zakresie prowadzonej działalności, a także zapewnienie skutecznego działania mechanizmów wykrywania naruszeń (art. 9f ust. 1 pkt 1);
- 2) szczegółowy zakres polityki wynagrodzeń i sposób jej ustalania, mając na względzie potrzebę zapewnienia właściwego funkcjonowania w banku polityki wynagrodzeń, w tym wyeliminowania negatywnego wpływu systemów wynagrodzeń na zarządzanie ryzykiem (art. 9f ust. 1 pkt 2);
- 3) szczegółowy sposób szacowania kapitału wewnętrznego i dokonywania przez bank przeglądów strategii i procedur, o których mowa w ust. 1a, uwzględniając potrzebę zapewnienia należytego podejścia do podejmowanego ryzyka w zakresie prowadzonej działalności, adekwatności strategii i procedur szacowania kapitału wewnętrznego do charakteru, skali i złożoności działalności banku, w tym dostosowania do nowych rodzajów ryzyka, znaczących zmian w strategii i planach działania oraz środowisku zewnętrznym, w którym działa bank (art. 128 ust. 6).

W świetle przepisów pb. w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonywanej w u.n.m.z.k. elementy bankowych norm ostrożnościowych w przywołanym zakresie stały się natomiast przedmiotem regulacji uchwały nr 258/2011 KNF z dnia 4 października 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad funkcjonowania systemu zarządzania ryzykiem i systemu kontroli wewnętrznej oraz szczegółowych warunków szacowania przez banki kapitału wewnętrznego i dokonywania przeglądów procesu szacowania i utrzymywania kapitału wewnętrznego oraz zasad ustalania polityki zmiennych składników wynagrodzeń osób zajmujących stanowiska kierownicze w banku²⁹, która została wydana na podstawie m.in. art. 9f oraz

²⁹ Dz. Urz. KNF nr 11, poz. 42.

art. 128 ust. 6 pkt 2 pb. Mamy zatem w tym przypadku do czynienia z sytuacją, w której dochodzi do dalece większego ograniczania dotychczasowych kompetencji KNF.

Podnoszone uwarunkowania konstytucyjne przesądziły również o kształcie regulacji nadzoru makroostrożnościowego w prawie polskim. Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.n.m.z.k. za organ właściwy w zakresie nadzoru makroostrożnościowego i zarządzania kryzysowego uznano wprawdzie Komitet Stabilności Finansowej, jednak w ust. 2 tego przepisu dokonano podmiotowo-przedmiotowego podziału kompetencji w zakresie sprawowania tego rodzaju nadzoru. Organem wyznaczonym w rozumieniu art. 458 ust. 1 rozporządzenia CRR³⁰ uczyniono, co do zasady, KSF. Natomiast w zakresie stosowania środków krajowych, o których mowa w art. 458 ust. 2 lit. d, ust. 5 i 10 tego rozporządzenia, wymagającego stanowienia bezwzględnie wiążących aktów o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, jako właściwego wskazuje się Ministra Finansów, odstępując od wyznaczenia w tym zakresie KSF. W konsekwencji w kompetencje prawotwórcze, które zgodnie z dyrektywą CRD IV miały zostać przypisane *expressis verbis* „wyznaczonemu organowi”, wyposażony jest minister właściwy do spraw instytucji finansowych.

Jako przykład można wskazać przepis art. 24 ust. 3 u.n.m.z.k., którym dokonano implementacji art. 136 ust. 5 dyrektywy CRD IV. Zgodnie z jego brzmieniem minister właściwy do spraw instytucji finansowych określi, w drodze rozporządzenia: 1) wskaźnik bufora antycyklicznego; 2) dzień, od którego instytucje stosują ten wskaźnik – w przypadku gdy wskaźnik bufora antycyklicznego jest podwyższony. Stosownie natomiast do art. 136 ust. 5 dyrektywy CRD IV: „W przypadku, gdy wyznaczony organ [...] ustala wskaźnik bufora antycyklicznego na poziomie powyżej zera po raz pierwszy lub w przypadku późniejszego podwyższenia przez wyznaczony organ [...] obowiązującego poziomu wskaźnika bufora antycyklicznego, podejmuje on również decyzję co do daty, od której instytucje muszą stosować ten nowy podwyższony bufor dla celów obliczania ich specyficznego dla instytucji bufora antycyklicznego”³¹.

Z analogiczną sytuacją mamy do czynienia również w przypadku innych przepisów u.n.m.z.k., np. przepisu art. 27 ust. 3, stanowiącego

³⁰ Zgodnie z art. 458 ust. 1 rozporządzenia CRR państwa członkowskie miały wyznaczyć organ odpowiedzialny za stosowanie tego artykułu. Przedmiotem jego regulacji stało się ograniczanie ryzyka makroostrożnościowego i systemowego w przypadku jego stwierdzenia na szczeblu państwa członkowskiego. Państwu członkowskiemu pozostawiono wybór, czy organem tym będzie „właściwy organ” w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 40 rozporządzenia CRR (w wypadku Polski – KNF) czy też zostanie wyznaczony inny organ.

³¹ Podkreślenia odautorskie.

o wdrożeniu art. 137 ust. 1 i art. 140 dyrektywy CRD IV, czy też art. 29 ust. 2, którym dokonuje się transpozycji art. 139 ust. 2 dyrektywy CRD IV.

Istotnym skutkiem dokonywanej przez u.n.m.z.k. nowelizacji pb. jest rezygnacja w tej ustawie z upoważnienia KNF do wydawania w formie uchwał tego organu aktów wykonawczych³². Takie rozstrzygnięcie podyktowane było również koniecznością wyeliminowania ryzyka skutecznego kwestionowania, np. na drodze sądowoadministracyjnej, legalności działań organu nadzoru finansowego podejmowanych na podstawie pb. i wspomnianych uchwał wykonawczych. Ryzyko takie mogło się zmaterializować w związku z przypomnianymi przez projektodawcę nowych przepisów upoważniających w pb. „wątpliwościami dotyczącymi prawnego charakteru uchwał Komisji Nadzoru Finansowego, które nie mieszczą się w konstytucyjnym katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego”³³. Nie sposób nie zgodzić się przy tym ze stwierdzeniem, że uchwały wykonawcze KNB, a następnie KNF, wydawane na podstawie upoważnień przewidzianych przede wszystkim w pb., stały się aktami o podstawowym znaczeniu w systemie źródeł bankowych norm ostrożnościowych. Regulacja ustawowa tych norm miała bowiem przeważnie bardzo ogólny charakter. Określenie zasadniczych elementów konstrukcji tego rodzaju norm zostało natomiast pozostawione do uregulowania uchwałami KNF. Stwierdzenie to dotyczy w szczególności tych uchwał KNF, którymi zostały przeniesione do polskiego porządku prawnego kluczowe dla zapewnienia bezpiecznego prowadzenia działalności bankowej normy ostrożnościowe z dyrektywy 2006/48/WE z dnia 14 czerwca 2006 r. i z dyrektywy 2006/49/WE.

Skoro jednak przepisy przywołanych dyrektyw unijnych były wdrażane do prawa polskiego aktami, których charakter prawny był wątpliwy co do ich mocy obowiązującej, to dyskusyjne stawało się, czy Rzeczpospolita Polska dokonała implementacji tych dyrektyw, kierując się zasadą pewności prawa i nakazem wydawania w celu transpozycji dyrektywy krajowych

³² Trzeba jednak zauważyć, że postanowienia określonych uchwał wykonawczych KNF, wydanych na podstawie przepisów pb. wskazanych w art. 94 ust. 1 pkt 1–5 i ust. 2 u.n.m.z.k., zachowują moc do dnia wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych w rozporządzeniach ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, nie dłużej jednak niż przez 18 miesięcy od dnia wejścia w życie u.n.m.z.k. (w odniesieniu do przepisów, o których mowa w art. 94 ust. 1 pkt 1–5 tej ustawy) albo nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2017 r. (w przypadku określonych przepisów uchwały KNF wydanej na podstawie art. 137 pkt 3 pb., czyli uchwały nr 386/2008 KNF z dnia 17 grudnia 2008 r. w sprawie ustalenia wiążących banki norm płynności, Dz. Urz. KNF nr 8, poz. 40 ze zm.).

³³ *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo bankowe...*, op.cit.

aktów normatywnych, które mają bezwzględnie wiążący charakter³⁴. Przy czym w przypadku prawa polskiego zwraca się uwagę, że mogą to być jedynie akty normatywne wskazane w Konstytucji RP³⁵.

Dokonane na mocy u.n.m.z.k. zastąpienie upoważnień do wydawania uchwał wykonawczych KNF przez wprowadzenie przepisów upoważniających dla ministra właściwego do spraw instytucji finansowych do wydawania określonych rozporządzeń rozwiązuje niewątpliwie co najmniej dwa problemy.

Po pierwsze, rozstrzyga istniejący od ponad 18 lat (od 1 stycznia 1998 r. – dnia wejścia w życie pb.) problem zgodności z Konstytucją RP ustawowych upoważnień prawotwórczych organu nadzoru bankowego w przedstawionym zakresie, a przez to mocy wiążącej aktów (uchwał wykonawczych KNF), które zostały wydane na ich podstawie.

Po drugie, z uwagi na sięgnięcie po rozporządzenie Ministra Finansów, będące źródłem powszechnie obowiązującego prawa RP, a więc aktem normatywnym o niekwestionowanym bezwzględnie wiążącym charakterze, takie rozwiązanie w ten sposób wydaje się służyć zapewnieniu efektywności prawa UE w polskim prawie.

Z konstytucyjnoprawnego punktu widzenia nie sposób obecnie kwestionować zasadności rezygnacji z upoważnień prawotwórczych dla KNF. Warto jednak pamiętać, że dotychczasowe rozwiązanie w porównaniu do przyjętego ma jednak liczne zalety, wśród których wskazać należy poniżej wymienianie.

Po pierwsze, w najpełniejszym zakresie wychodziłoby ono naprzeciw oczekiwaniom prawodawcy unijnego w tych przypadkach, w których kompetencję do stanowienia reguł o charakterze generalnym i abstrakcyjnym dla instytucji kredytowych i form inwestycyjnych przypisuje *expressis verbis* właściwemu organowi w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 40 rozporządzenia CRR i art. 3 ust. 1 pkt 36 dyrektywy CRD IV.

Po drugie, daje ono możliwość elastycznego, szybkiego i odpowiedniego reagowania przez organ nadzoru bankowego na zmieniające się uwarunkowania prowadzenia działalności bankowej, w tym na pojawianie się nowych zagrożeń, które uzasadniają wprowadzenie modyfikacji w bankowych normach ostrożnościowych. Dotyczyć to będzie w szczególności takich sytuacji, w których konieczne może się okazać dokonanie zmian w prawie polskim w następstwie nowelizacji odpowiednich aktów pra-

³⁴ J. Barcz, A. Grzelak, A. Siwek, *Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej. Zapewnienie efektywności prawu Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym*, Warszawa 2009, s. 40, www.rcl.gov.pl/079_Wytyczne_v04_2009.pdf (dostęp 15.10.2016).

³⁵ Ibidem.

wa UE. Doświadczenia płynące z obserwacji praktyki stanowienia prawa w Polsce, w tym wydawania rozporządzeń, pozwalają na stwierdzenie, że proces implementacji dyrektyw lub też dostosowania prawa polskiego do zmienianego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady albo Komisji Europejskiej byłby zdecydowanie szybciej przeprowadzany przy wykorzystaniu uchwał wykonawczych KNF niż przez rozporządzenia ministra właściwego do spraw instytucji finansowych. Pamiętać przy tym trzeba, że swoboda organu nadzoru w zakresie kształtowania regulacji działalności bankowej, w szczególności zaś bankowych norm ostrożnościowych, jest i byłaby bardzo ograniczona. Co do meritum, ramy prawne rozstrzygnięć w tym zakresie wyznaczają bowiem przepisy aktów prawnych UE, w szczególności zaś rozporządzenie CRR, które stanowi wyraz zmiany w metodzie harmonizacji norm ostrożnościowych unijnego rynku finansowego w kierunku harmonizacji maksymalnej³⁶. Nie można też zapominać, że w praktyce niejednokrotnie to KNF dysponuje i dysponować będzie najpełniejszą wiedzą na temat aktualnej sytuacji na rynku finansowym oraz zasobami, które umożliwiają wprowadzenie adekwatnej nowelizacji omawianych norm.

Nie do przecenienia dla zapewnienia efektywności prawa UE w polskim prawie krajowym w rozpatrywanym obszarze regulacji pozostają również doświadczenia organu nadzoru wynikające ze współpracy z innymi właściwymi władzami nadzorczymi w ramach Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego, w tym płynące z uczestnictwa przedstawicieli Urzędu KNF w pracach Europejskich Urzędów Nadzoru (np. Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego) nad projektami regulacyjnych i wykonawczych standardów technicznych, wydawanych następnie w formie rozporządzeń, o których mowa w art. 288 akapit 2 TFUE, lub decyzji wskazanej w art. 288 akapit 4 tego Traktatu³⁷.

Wnioski

Postanowienia Konstytucji RP w zakresie dotyczącym dualistycznego charakteru źródeł prawa, w szczególności zaś zamkniętego katalogu źródeł powszechnie obowiązującego prawa RP, można postrzegać jako ba-

³⁶ Szerzej na temat zmiany w metodzie harmonizacji ram ostrożnościowych unijnego rynku finansowego zob. np. M. Olszak, *Zmiany dotychczasowych rozwiązań prawnych...*, op.cit., s. 263 i n.

³⁷ Szerzej na temat regulacyjnych i wykonawczych standardów technicznych, w tym o kluczowej roli Europejskich Urzędów Nadzoru w nadawaniu tym aktom merytorycznego kształtu zob. np. M. Olszak, *Bankowe normy ostrożnościowe...*, op.cit., s. 113–119; M. Olszak, *Zmiany dotychczasowych rozwiązań prawnych...*, op.cit., s. 269–271.

riercę w procesie harmonizacji prawa polskiego z prawem UE i dla pełnej realizacji celów prawodawcy europejskiego w odniesieniu do badanych rozwiązań prawnych dotyczących systemu finansowego w UE, w szczególności zaś stabilności tego systemu, oraz nadzoru finansowego.

Wykazano, że polski prawodawca zmuszony jest do poszukiwania rozwiązań kompromisowych i dokonywania wyboru między dwoma grupami wartości, tj. między zapewnieniem zgodności z Konstytucją RP przyjmowanych rozwiązań, a przez to wyeliminowaniem wątpliwości co do bezwzględnie wiążącego charakteru aktów normatywnych, którymi dokonuje się implementacji dyrektyw w prawie krajowym lub dostosowania tego prawa do prawa UE – z jednej strony a pełną realizacją celów wyznaczanych przez prawodawcę europejskiego – z drugiej strony.

W następstwie rozstrzygnięć podjętych w u.n.m.z.k. zaistniała paradoksalna sytuacja. Rozwiązano wprawdzie istniejący od ponad 18 lat problem zgodności z Konstytucją RP ustawowych upoważnień prawotwórczych organu nadzoru bankowego, a w konsekwencji mocy wiążącej uchwał KNF (do 31 stycznia 2007 r. – KNB) o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Dokonano tego przez rezygnację z kompetencji KNF w tym zakresie na rzecz upoważnienia ministra właściwego do spraw instytucji finansowych do wydawania określonych rozporządzeń, a zatem aktów normatywnych o niekwestionowanym bezwzględnie wiążącym charakterze, co ma istotne znaczenie z punktu widzenia zapewnienia efektywności prawa UE w prawie polskim. Nie sposób jednak nie dostrzec, że w tych przypadkach, w których prawodawca europejski przypisuje kompetencje prawotwórcze organowi nadzoru finansowego, rozwiązaniem właściwszym byłyby uchwały KNF, z których zrezygnowano ze względów natury ustrojowej.

Dla zapewnienia pełnej realizacji celów prawodawcy europejskiego w rozpatrywanym zakresie uzasadnione byłoby zatem dokonanie w Konstytucji RP odpowiednich zmian. Powinny one pozwolić na wydawanie zarówno przez organ nadzoru mikroostrożnościowego, jak i przez organ nadzoru makroostrożnościowego aktów o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, których wiążący, w sensie formalnym, charakter nie będzie budził wątpliwości.

Bibliografia

- Barcz J., Grzelak A., Siwek A., *Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej. Zapewnienie efektywności prawa Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym*, Warszawa 2009, s. 40, www.rcl.gov.pl/079_Wytyczne_v04_2009.pdf (dostęp 15.10.2016).
- Działocha K., *Komentarz do art. 87 Konstytucji RP – uwaga 2*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, tom 1, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, s. 1.
- Jurkowska-Zeidler A., *Nowe organy i instytucje bezpieczeństwa rynku finansowego Unii Europejskiej*, w: *Przyszłość Unii Europejskiej w świetle ustroju walutowego i finansowego*, red. C. Kosikowski, Temida2, Białystok 2013, s. 283–326.
- Kosikowski C., *Akty wykonawcze w prawie bankowym jako problem konstytucyjny*, w: *Konstytucja. Ustrój. System finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Natalii Gajl*, red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Studia i Materiały, Trybunał Konstytucyjny, t. 10, Warszawa 1999.
- Kosikowski C., *Prawo finansowe. Część ogólna*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003.
- Kosikowski C., *Finanse i prawo finansowe Unii Europejskiej*, wyd. 1, Wolters Kluwer SA, Warszawa 2014.
- Olszak M., *Bankowe normy ostrożnościowe*, Temida2, Białystok 2011.
- Olszak M., *Zmiany dotychczasowych rozwiązań prawnych w zakresie nadzoru nad rynkiem finansowym Unii Europejskiej – wybrane problemy*, w: *Przyszłość Unii Europejskiej w świetle ustroju walutowego i finansowego*, red. C. Kosikowski, Temida2, Białystok 2013, s. 259–281.
- Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo bankowe, ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw, Uzasadnienie*, druk Sejmu VII kadencji nr 3595.
- Winczorek P., *Źródła prawa w projekcie Konstytucji Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, „Przegląd Legislacyjny”, nr 4/1996, s. 20–21.
- Wronkowska S., *System źródeł prawa w nowej Konstytucji RP*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich”, z. 38/2000.

Słowa kluczowe: regulacje ostrożnościowe, system finansowy, nadzór finansowy, Konstytucja RP, CRD IV, CRR, harmonizacja

Key words: Prudential Regulations, Financial System, Financial Supervision, Constitution of the Republic of Poland, CRD IV, CRR, Harmonization

Abstract

Regulations of Financial System in the European Union and the Constitution of Republic of Poland – Selected Issues

The aim of this article is to find out whether – and if so – to what extent, provisions included in the Polish Constitution are a barrier in the process of harmonization of the Polish law with the EU law and in the process of full achievement of the objectives of the European regulator. Looking for the answer to this question, this paper includes analysis of changes introduced by the Act of the 5th of August 2015 on macroprudential supervision of financial system and crisis management in the financial system. This act transposes the directive No 2013/26/EU of the European Parliament and of the Council of the 26 June 2013 on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms, amending Directive 2002/87/EC and repealing Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC, to the Polish legal Framework. This act also introduces adjustments of Polish law to provisions included in Regulation (EU) No 575/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on prudential requirements for credit institutions and investment firms and amending Regulation (EU) No 648/2012. The analysis conducted in this article leads to the conclusion that provisions included in the Constitution of Republic of Poland are a barrier in the process of harmonization and gives opportunity to put forward *de lege ferenda* implications.