EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Powiadomienie skierowane do Parlamentu Europejskiego

w odpowiedzi na wniosek Parlamentu o przekazywanie mu przez Trybunał informacji w sprawie problemu dostępu do informacji dotyczącego Europejskiego Banku Centralnego, zgodnie z pkt 29 rezolucji w kontekście procedury udzielania absolutorium za 2016 r.

Niniejsze powiadomienie zostało przyjęte przez Izbę IV na posiedzeniu w dniu 13 grudnia 2018 r.

12, rue Alcide De Gasperi – L-1615 Luxembourg
T +352 4398 – 1 **E** eca-info@eca.europa.eu **eca.europa.eu**

Informacje ogólne

01 Europejski Trybunał Obrachunkowy jako niezależny zewnętrzny kontroler Unii Europejskiej pełni funkcję niezależnego strażnika interesów finansowych obywateli Unii. Działając w tym charakterze, prowadzi on kontrole wykonania zadań[1] w celu wsparcia należytego zarządzania finansami oraz zwiększenia ich rozliczalności i przejrzystości. Trybunał publikuje wyniki tych kontroli w sprawozdaniach specjalnych.

02 W listopadzie 2016 r. Trybunał opublikował sprawozdanie specjalne nr 29/2016[2] na temat Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego. Mechanizm ten to system nadzoru ostrożnościowego nad bankami w strefie euro. Podczas kontroli Trybunał napotkał poważne trudności w uzyskaniu dowodów kontroli od Europejskiego Banku Centralnego (EBC), który sprawuje główną funkcję nadzorczą w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego. EBC nie udostępnił wielu z wymaganych dokumentów[3], w związku z czym zakres kontroli został z konieczności ograniczony, a szereg ważnych obszarów pozostało nieskontrolowanych.

03 W grudniu 2017 r. Trybunał opublikował pierwsze sprawozdanie specjalne (nr 23/2017)[4] na temat Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji. Jednolita Rada pełni funkcję organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji dużych banków strefy euro. W czasie kontroli Jednolita Rada nalegała, by dowody kontrolne przekazane Trybunałowi nie zawierały żadnych danych pochodzących z EBC, oraz nie udostępniła żadnych dokumentów pochodzących z EBC znajdujących się w jej posiadaniu. Uniemożliwiło to Trybunałowi dokonanie oceny kompletności planów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz poprawności dużej części informacji pochodzących z planów naprawy.

---

[1] Na podstawie międzynarodowych standardów najwyższych organów kontroli (ISSAI 300).

[2] Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 29/2016 pt. „Jednolity Mechanizm Nadzorczy – dobry początek, lecz konieczne są dalsze usprawnienia".

[3] Zob. w szczególności pkt 19 i załącznik II do sprawozdania specjalnego Trybunału nr 29/2016.

[4] Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 23/2017 pt. „Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji – prace nad stanowiącym wyzwanie stworzeniem unii bankowej zostały rozpoczęte, ale wciąż pozostaje wiele do zrobienia".

04 W styczniu 2018 r. Trybunał opublikował drugie sprawozdanie specjalne (nr 2/2018), tym razem na temat zarządzania kryzysowego EBC w kontekście zadań w ramach nadzoru bankowego[5]. EBC ponownie odmówił dostępu do dokumentów niezbędnych Trybunałowi do wypełnienia zadań. W związku z tym Trybunał opublikował jedynie wstępne wnioski dotyczące niektórych aspektów zarządzania kryzysowego EBC w kontekście jego zadań w ramach nadzoru bankowego i nie był w stanie ocenić skuteczności zarządzania kryzysowego EBC w praktyce.

05 W kwietniu 2018 r. w kontekście absolutorium dla Komisji za 2016 r. Parlament Europejski wyraził zrozumienie dla starań Trybunału i odnotował napotkane przezeń problemy. W szczególności Parlament uznał za niedopuszczalne z punktu widzenia rozliczalności, by jednostka kontrolowana jednostronnie decydowała, do których dokumentów zewnętrzny kontroler może mieć dostęp. Wezwał on EBC do współpracy z Trybunałem oraz do zapewnienia Trybunałowi pełnego dostępu do niezbędnych dokumentów. Ponadto Parlament zwrócił się do Trybunału o poinformowanie go do listopada 2018 r. o tym, czy rozwiązano problem dostępu do informacji.

Problem i próby rozwiązania go przez Trybunał

06 Zewnętrzna kontrola publiczna to ważny atrybut społeczeństwa demokratycznego i zasadniczy element praworządności w UE. Przyczynia się ona w istotny sposób do zapewniania wydajności, rozliczalności, skuteczności i przejrzystości administracji publicznej[6]. Praworządność to podstawowa zasada demokracji, gwarantująca, że wszyscy członkowie społeczeństwa (także zasiadający w organach władzy) w równym stopniu podlegają publicznie dostępnym przepisom i procedurom prawnym. Rozliczalność i przejrzystość pozwalają obywatelom oraz parlamentom narodowym rozliczać przedstawicieli władz i osoby wdrażające decyzje z prowadzonych działań. Ważny wkład w ten proces stanowią niezależne sprawozdania sporządzane przez zewnętrznego kontrolera.

07 W Unii Europejskiej rozliczalność ma szczególnie duże znaczenie w obszarze nadzoru bankowego. Pojawiające się w tym obszarze zagrożenia mogą naruszać stabilność systemów finansowych i jednolitego rynku. W następstwie kryzysu

---

[5] Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 2/2018 pt. „Skuteczność zarządzania kryzysowego EBC w odniesieniu do banków".

[6] Jak uznała ONZ w rezolucji nr A/66/209.

finansowego prawodawca ustanowił narzędzie nadzoru bankowego – Jednolity Mechanizm Nadzorczy, za który odpowiedzialność prawną ponosi EBC. Uprawnienia nadzorcze powierzono EBC ze względu na doktrynę Meroni[7], ograniczającą zakres uprawnień, które mogą zostać przekazane agencjom UE. EBC zapewnia ramy prawne i oddelegowuje pięciu przedstawicieli do prac w Radzie ds. Nadzoru EBC, niemniej w pracach tych uczestniczą też właściwe organy krajowe, oddelegowując do Rady 19 swoich przedstawicieli. Zapewniają one także kadry, odgrywają ważną rolę w inspekcjach przeprowadzanych na miejscu oraz prowadzą bezpośredni nadzór nad mniejszymi bankami. W rezultacie powstaje złożony system, w którym EBC cieszy się dużą swobodą uznania przy podejmowaniu decyzji na podstawie opinii eksperckich w bardzo technicznym i złożonym obszarze, nawet jeśli system ten uwzględnia też współpracę z właściwymi organami krajowymi. Brak rozliczalności i przejrzystości w ramach tak złożonego systemu może mieć ogromny negatywny wpływ na finanse publiczne. Nawet obecnie, już po ustanowieniu Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, ramy prawne wciąż zezwalają, pod pewnymi warunkami, na pomoc państwa na rzecz banków lub pomoc na restrukturyzację lub uporządkowaną likwidację. Przykłady takiej pomocy obejmują przypadki zapobiegawczego dokapitalizowania, zastosowanie rządowego instrumentu stabilizacji oraz wykorzystywanie jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

08 Od 2015 r., tak jak opisano w pkt 2 i 4, Trybunał intensywnie wspierał rozliczalność nadzoru bankowego w strefie euro, tak aby w efekcie móc przedstawiać prawodawcom i opinii publicznej informacje dotyczącego poziomu wydajności osiągniętego w nowo powstałym systemie ogólnounijnego nadzoru bankowego. EBC odmawiał jednak udostępniania ważnych informacji.

09 W czerwcu 2015 r. Komitet Kontaktowy Najwyższych Organów Kontroli Unii Europejskiej ostrzegł, że po przekazaniu wielu zadań nadzorczych EBC[8] pojawiła się luka w zakresie kontroli dotyczących nadzoru bankowego. W odpowiedzi w grudniu 2015 r. przewodniczący Eurogrupy stwierdził w piśmie do Komitetu Kontaktowego, że żadna taka luka nie istnieje, jako że Trybunał posiada wystarczające uprawnienia kontrolne. Zwrócił się mimo to do Komisji Europejskiej o zbadanie, czy prawo dopuszcza możliwość zawarcia umowy ramowej między Trybunałem a EBC. Kolejny krok po tym wezwaniu do działania stanowiło wystosowanie w lipcu 2016 r. wspólnego pisma do Komisji

---

[7] Zgodnie z wyrokiem w sprawach 9/56 i 10/56, Meroni & Co, Industrie Metallurgiche przeciwko Wysokiej Władzy EWWiS, Zb.Orz. 1957-1958, s. 133.

[8] Oświadczenie Komitetu Kontaktowego pt. „Zapewnienie podlegających pełnej kontroli, rozliczalnych i skutecznych rozwiązań nadzoru bankowego w następstwie wprowadzenia Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego”.

Europejskiej przez prezesów najwyższych organów kontroli Niemiec i Niderlandów, piastujących stanowiska przewodniczących grupy zadaniowej ds. unii bankowej Komitetu Kontaktowego. W grudniu 2017 r. ta grupa zadaniowa opublikowała sprawozdanie[9], w którym stwierdziła, że luka w zakresie kontroli wynikająca z podejścia przyjętego przez EBC utrzymuje się. Ponadto w listopadzie 2018 r. Komitet Kontaktowy wezwał prawodawców do całkowitego dostosowania uprawnień Trybunału dotyczących kontroli nadzoru bankowego EBC do uprawnień przysługujących Trybunałowi w odniesieniu do innych instytucji unijnych[10].

10 W przeglądzie rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego[11] opublikowanym w październiku 2017 r. Komisja Europejska podkreśliła, że EBC jest zobligowany do przedstawienia Trybunałowi wszelkich dokumentów lub informacji niezbędnych do wykonania przezeń zadań wynikających z przysługujących mu uprawnień. Komisja w swoim przeglądzie wezwała także EBC i Trybunał do zawarcia międzyinstytucjonalnej umowy, w której określono by procedury wymiany informacji pozwalające Trybunałowi na uzyskanie dostępu do wszelkich informacji koniecznych do realizowania powierzonych mu zadań kontrolnych.

11 Na wniosek Komisji w lutym 2018 r. Trybunał przedstawił EBC wstępną wersję protokołu ustaleń, który ułatwiłby Trybunałowi dostęp do wszelkich informacji wymaganych do wykonywania przezeń zadań, a równocześnie zagwarantował EBC pewność odnośnie do przetwarzania informacji poufnych.

12 Do listopada 2018 r. EBC nie przekazał Trybunałowi odpowiedzi na protokół ani uwag do niego. Po skierowaniu przez Trybunał zapytania do EBC Bank wyjaśnił w kwietniu 2018 r., że konsultuje się z właściwymi zainteresowanymi stronami. Po kolejnym zapytaniu przesłanym do EBC w czerwcu 2018 r. Trybunał został poinformowany, że Bank oczekuje na odpowiedź Komisji na ten temat (zob. ***załącznik I***).

---

[9] Sprawozdanie grupy zadaniowej ds. europejskiej unii bankowej adresowane do Komitetu Kontaktowego najwyższych organów kontroli Unii Europejskiej oraz Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (14.12.2017).

[10] Oświadczenie Komitetu Kontaktowego (KK 1/2018) z 13 listopada 2018 r.: https://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/CC_STATEMENT_2018/CC-STATEMENT-SSM-DEFICIENCIES-PL.pdf

[11] Rozporządzenie (UE) nr 1024/2013.

Stanowisko Trybunału

13 Uprawnienia Trybunału w zakresie prowadzenia niezależnych zewnętrznych kontroli EBC zostały zapisane w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej[12]. Określono je w art. 27 ust. 2 Protokołu nr 4, który stanowi: „Postanowienia artykułu 287 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stosują się tylko do badania skuteczności zarządzania EBC (ang. examination of the operational efficiency)". Ponadto w rozporządzeniu ustanawiającym Jednolity Mechanizm Nadzorczy stwierdza się jednoznacznie, że w swoim badaniu Trybunał „uwzględnia również zadania nadzorcze powierzone EBC na mocy niniejszego rozporządzenia"[13]. O ile słowo „operacyjny" nie występuje w wyrażeniu „badanie skuteczności działania" we francusko- i niemieckojęzycznej wersji Traktatu i nie jest wyjaśnione w międzynarodowych standardach kontroli, o tyle koncepcję „efektywności" dawno już zdefiniowano zarówno w międzynarodowych standardach kontroli, jak w rozporządzeniu finansowym mającym zastosowanie do budżetu ogólnego Unii i ogólnodostępnym Podręczniku kontroli wykonania zadań Europejskiego Trybunału Obrachunkowego[14].

14 Trybunał jest zdania, że w obszarze działań nadzorczych ocena efektywności obejmuje ocenę tego, czy instytucje nadzorcze wypełniają swoje obowiązki w sposób minimalizujący ryzyko niestabilności finansowej i potencjalne koszty dla zasobów budżetowych[15]. Przeprowadzając kontrole wykonania zadań, Trybunał powstrzyma się od oceniania prawidłowości poszczególnych decyzji nadzorczych, czyli nie przeprowadzi kontroli zgodności w tym aspekcie, ponieważ decyzje nadzorcze podlegają kontroli prawnej przez TSUE. Również kontrole finansowe będą, tak jak dotychczas, przeprowadzane przez niezależnych biegłych rewidentów, zgodnie z unijnym prawodawstwem.

---

[12] Art. 285 oraz art. 287 ust. 2 TFUE.

[13] Art. 20 ust. 7 rozporządzenia (UE) nr 1024/2013.

[14] Zgodnie z art. 33 rozporządzenia finansowego (UE, Euratom) 2018/1046 zasada efektywności „dotyczy jak najkorzystniejszej relacji pomiędzy wykorzystywanymi zasobami, podejmowanymi działaniami i osiąganymi celami". W Podręczniku kontroli wykonania zadań Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w rozdziale 1.2.2 zdefiniowano „efektywność" jako „jak najkorzystniejszą relację pomiędzy wykorzystanymi zasobami a osiągniętymi rezultatami", przy czym rezultaty należy rozumieć jako produkty, rezultaty i oddziaływanie.

[15] Zdaniem Trybunału interpretacja koncepcji efektywności w obszarze nadzoru bankowego nie musi być taka sama jak w polityce monetarnej.

15 Zgodnie ze wszystkimi obowiązującymi standardami międzynarodowymi to kontroler jest odpowiedzialny za ustalenie informacji niezbędnych do wykonania zadań oraz za wyciągnięcie wniosków[16]. Ponadto znaczenie nieograniczonego dostępu najwyższych organów kontroli do informacji zostało uznane na szczeblu międzynarodowym[17]. Ma to również zastosowanie do Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, który ma prawo zażądać od EBC, zgodnie z Traktatem, „wszelkich dokumentów lub informacji niezbędnych do wykonywania jego zadania"[18]. Byłoby w związku z tym niedopuszczalne, gdyby jednostka kontrolowana miała w jakikolwiek sposób określać zakres dostępu do dokumentów lub ograniczać go. Od 2015 r. jednak EBC jako jednostka kontrolowana jednostronnie decyduje o tym, którą informację uzna za niezbędną dla Trybunału do wykonania zadań.

16 W przeszłości EBC argumentował, że objęcie go zewnętrzną kontrolą wykonania zadań byłoby nie do pogodzenia z jego niezależnością jako banku centralnego. W wielu gospodarkach rozwiniętych i w państwach członkowskich UE objęcie nadzoru bankowego niezależną kontrolą zewnętrzną jest jednak powszechną praktyką, nawet wtedy, gdy nadzór bankowy jest sprawowany przez bank centralny[19]. Dowodzi to nie tylko, że publiczną kontrolę zewnętrzną można pogodzić z niezależnością banków centralnych i z zasadami nadzoru bankowego Komitetu Bazylejskiego, lecz także, że kontrola ta stanowi podstawową zasadę dobrej administracji publicznej. Jest to zgodne ze stanowiskiem członka Rady Prezesów EBC, który przyznał, że odpowiednie wymogi w zakresie rozliczalności, w tym niezależna kontrola zewnętrzna, są niezbędne (zob. ***ramka 1***)[20].

---

[16] Na przykład ISA 200, ISSAI 1 i 10.

[17] ISSAI 1, sekcja 10; i ISSAI 10, zasada 4, zgodnie z rezolucją ONZ nr A/66/209.

[18] Art. 287 ust. 3 TFUE, który w pełni stosuje się do uprawnień Trybunału dotyczących EBC.

[19] Np. w Stanach Zjednoczonych i Kanadzie (zob. sprawozdanie specjalne Trybunału nr 29/2016, załącznik V), a także w Niemczech, Francji, Hiszpanii, Niderlandach (zob. sprawozdanie grupy zadaniowej ds. europejskiej unii bankowej adresowane do Komitetu Kontaktowego Najwyższych Organów Kontroli, załącznik 1).

[20] Przemówienie Yves'a Merscha „Central bank independence revisited" [Ponownie o niezależności banku centralnego] wygłoszone 30 marca 2017 r.

Ramka 1

Fragmenty przemówienia Yves'a Merscha na temat niezależności banku centralnego

„Z artykułu 130 Traktatu oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jasno wynika, że niezależność, jaką cieszy się EBC, jest ograniczona do wykonywania zadań powierzonych Eurosystemowi […]. *Zadania i funkcje powierzone EBC aktami prawa wtórnego [takie jak nadzór bankowy] nie podlegają w związku z tym zasadzie niezależności ujętej w art. 130 Traktatu […]".*

„Rozliczalność EBC w związku z pełnieniem funkcji nadzorczych różni się od rozliczalności w kontekście zadań z zakresu polityki pieniężnej i jest od niej bardziej rozbudowana. Przyczyną tej różnicy jest potencjalne oddziaływanie nadzoru bankowego na podatników […]".

17 Ponadto Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyraźnie orzekł, że wprawdzie w Traktacie przyznano EBC znaczną niezależność w realizowaniu zadań, jednak konsekwencją takiej niezależności „nie jest całkowite oderwanie Banku od Wspólnoty Europejskiej i nieobjęcie go żadnymi normami prawa wspólnotowego". Trybunał Sprawiedliwości stwierdził w szczególności, że EBC jest poddany „różnym formom kontroli ze strony Wspólnoty, wykonywanej w szczególności przez Trybunał Sprawiedliwości i Trybunał Obrachunkowy".[21] Ocenił też, że choć zadania te mogą się pokrywać, mają całkowicie inną naturę: „[…] Trybunał [Sprawiedliwości] zobowiązany jest w orzekaniu kierować się ogólnie przedmiotem postępowania. Trybunał Obrachunkowy natomiast […] działa również z własnej inicjatywy oraz określa przy tym samodzielnie przedmiot kontroli, w ramach swoich kompetencji"[22].

18 W oświadczeniu dla posła do Parlamentu Europejskiego[23] EBC wyjaśnił, że nie był w stanie przekazać Trybunałowi niektórych informacji z powodu wymogów w zakresie zachowania poufności. Zgodnie z przepisami prawa pierwotnego wszelkie instytucje UE są jednak zobowiązane przekazywać „Trybunałowi Obrachunkowemu, na jego żądanie,

---

[21] Wyrok Trybunału z dnia 10 lipca 2003 r., Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Europejskiemu Bankowi Centralnemu, sprawa C-11/00, ECLI:EU:C:2003:395, pkt 135.

[22] Opinia rzecznika generalnego Trstenjak przedstawiona 25 maja 2011 r., Komisja Europejska przeciw Republice Federalnej Niemiec, pkt 71.

[23] Odpowiedź udzielona przez Danièle Nouy, przewodniczącą Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, 21 marca 2018 r. na pismo (QZ006) od Miguela Viegasa, posła do Parlamentu Europejskiego.

wszelkie dokumenty lub informacje niezbędne do wykonywania jego zadania”[24]. Trybunał posiada więc szerokie uprawnienia w zakresie uzyskiwania bezpośredniego dostępu do wszystkich informacji, które uważa za niezbędne do wykonywania swoich zadań kontrolnych, w tym także, w razie potrzeby, do dokumentów poufnych i informacji dotyczących poszczególnych banków. Jeżeli w przyszłości podczas kontroli EBC odmówi przedstawienia Trybunałowi informacji kontrolnych lub nie podejmie żadnych działań w związku z wnioskiem Trybunału o przedstawienie mu ich, Trybunał ma możliwość wniesienia sprawy do Trybunału Sprawiedliwości UE.

19 Jak w tego wynika dokonywanie oceny i zabezpieczanie informacji poufnych jest standardową praktyką Trybunału. Trybunał postępował w ten sposób w trakcie wielu kontroli, w tym kontroli Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych lub Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji. Należy też podkreślić, że Trybunał i jego pracowników obowiązują jasno sformułowane wymogi zachowania poufności wynikające bezpośrednio z postanowień Traktatu, przepisów regulaminu pracowniczego urzędników Unii Europejskiej oraz zasad etycznych Trybunału[25]. Dają one wystarczającą gwarancję, że do dokumentów poufnych otrzymywanych przez Trybunał od podmiotów kontrolowanych nie będą miały dostępu żadne nieupoważnione strony[26].

20 W przeszłości EBC twierdził, że brak odpowiedniej kontroli publicznej równoważą inne wymogi dotyczące rozliczalności, takie jak obowiązek sporządzania sprawozdania rocznego lub przeglądy dokonywane przez Komisję. Należy jednak odnotować, że sporządzanie sprawozdań rocznych, prowadzenie przeglądów przez prawodawców oraz udzielanie odpowiedzi na ich zapytania nie są działaniami typowymi tylko dla UE. Stanowią one powszechną praktykę w krajach, które w pełni zezwalają na przeprowadzanie kontroli wykonania zadań w organach nadzoru bankowego. Co ważniejsze, trudno liczyć na skuteczność mechanizmów rozliczalności, gdy zależą one od tego, na ile dana instytucja jest skłonna udostępniać informacje. Faktyczną rozliczalność mogą zapewnić jedynie kontrole wykonania zadań przeprowadzane przy pełnym

---

[24] Art. 287 ust. 3 TFUE.

[25] Art. 339 TFUE, art. 17 regulaminu pracowniczego urzędników Unii Europejskiej oraz sekcja 4 Wytycznych Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie etyki (decyzja nr 66-2011).

[26] Dodatkowo niektórzy pracownicy Trybunału posiadają poświadczenia bezpieczeństwa osobowego (otrzymane w państwach członkowskich), które pozwalają im na dostęp do informacji niejawnych UE aż do poziomu POUFNE lub TAJNE. W Trybunale obowiązuje także rzetelna polityka bezpieczeństwa informacji obejmująca środki fizyczne, logiczne i organizacyjne.

dostępie do informacji przez niezależnych wyspecjalizowanych kontrolerów i oparte na międzynarodowych standardach.

21 W tym kontekście Trybunał musi zaznaczyć, że w standardach międzynarodowych zawarto wyraźny wymóg, by w każdym państwie demokratycznym wprowadzić odpowiednie mechanizmy kontroli publicznej w organach administracji publicznej (zob. pkt 6). Praw obywateli i parlamentów do odpowiednich kontroli publicznych, w szczególności w obszarze dotyczącym interesów finansowych tych obywateli oraz odpowiedniego nadzoru nad bankami, nie mogą zastąpić inne mechanizmy rozliczalności. Kontrole publiczne pozwalają na uzyskanie pewności oraz informacji na temat wykorzystania środków publicznych oraz zagrożeń, na jakie narażeni są podatnicy.

Podsumowanie i wezwanie do podjęcia działań

22 Trybunał podejmuje intensywne działania w celu wypełnienia swojej funkcji – wspierania rozliczalności i przejrzystości w obszarze nadzoru nad bankami oraz ich restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Obecne stanowisko EBC dotyczące dostępu Trybunału do dokumentacji i informacji kontrolnych nie pozwala jednak temu ostatniemu na poprawne wypełnienie obowiązków wynikających z przepisów. Co za tym idzie, w obszarze nadzoru bankowego, w którym mogą wystąpić znaczne zagrożenia dla finansów publicznych, przeprowadzenie odpowiednich kontroli publicznych wciąż nie jest możliwe, a rozliczalność pozostaje niewystarczająca.

23 Trybunał zwraca więc uwagę Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji na brak postępów w rozmowach z EBC oraz zwraca się do nich o:

- pełne wsparcie w realizowaniu zadań i uprawnień do dostępu do niezbędnych dokumentów, zwłaszcza w odniesieniu do EBC i nadzoru bankowego;

- zmianę przepisów rozporządzenia (UE) nr 1024/2013 ustanawiającego Jednolity Mechanizm Nadzorczy w taki sposób, aby stwierdzały one wyraźnie, że Trybunał jest upoważniony do przeprowadzania kontroli wykonania zadań w odniesieniu do funkcji nadzorczych EBC oraz że zgodnie z Traktatem Trybunał posiada pełne prawo dostępu do wszelkich dokumentów, które uzna za niezbędne do tego celu.

Załącznik I – Harmonogram działań podejmowanych przez Trybunał

Data	Publikacja	Opis
Październik 2011 r.	Publikacja rezolucji Komitetu Kontaktowego w odpowiedzi na koncepcje dotyczące pogłębienia unii gospodarczej i walutowej	Komitet uznał przewidywane zmiany w unijnym zarządzaniu finansowym i gospodarczym. Pokreślił, że zasady wystarczającej przejrzystości, odpowiedniej rozliczalności i właściwej kontroli publicznej mają zasadnicze znaczenie.
Grudzień 2012 r.	Stanowisko Rady w sprawie wniosków ustawodawczych dotyczących ustanowienia Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego	
Luty 2013 r.	Opinia Trybunału w sprawie przewidywanych praw kontrolnych w odniesieniu do Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego	Trybunał uznał, że efektywność operacyjna obejmuje także kontrolę należytego zarządzania finansami.
Maj 2013 r.	Publikacja oświadczenia Komitetu Kontaktowego na temat wniosków legislacyjnych dotyczących pogłębienia unii gospodarczej i walutowej	Komitet Kontaktowy zaakceptował jasne wnioski dotyczące pogłębienia unii gospodarczej i walutowej. W tym kontekście ponownie podkreślił znaczenie spójnych ram kontroli i rozliczalności, a także znaczenie zewnętrznych kontroli w prawodawstwie UE, w szczególności w odniesieniu do ustanowienia unii bankowej.
Październik 2013 r.	Publikacja rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej	
Czerwiec 2014 r.	Trybunał poinformował EBC o zamiarze rozpoczęcia kontroli wykonania zadań	Kontrola efektywności operacyjnej Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego.
Lipiec 2014 r.	Publikacja sprawozdania specjalnego Trybunału nr 5/2014 na temat Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego	Trybunał zalecił wyraźny podział obowiązków pomiędzy Europejskim Urzędem Nadzoru Bankowego, EBC zarządzającym Jednolitym Mechanizmem Nadzorczym a właściwymi organami krajowymi.

Czerwiec 2015 r.	Trybunał poinformował EBC o przyjęciu ramowego programu kontroli	Realizacja ramowego programu kontroli dotyczącej Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego napotkała poważne opóźnienia w wyniku długotrwałych rozmów z EBC na temat uprawnień Trybunału.
Czerwiec 2015 r.	Publikacja oświadczenia Komitetu Kontaktowego na temat możliwego wystąpienia luki w zakresie kontroli i przeglądu uprawnień kontrolnych NOK w zakresie nadzoru bankowego	Unijne NOK ostrzegły, że istnieje ryzyko powstania luki w zakresie kontroli nadzoru bankowego w Europie oraz zaapelowały o odpowiednią rozliczalność. Ponadto przedstawiono przegląd uprawnień kontrolnych dotyczących nadzoru bankowego. Podkreślono, że biorąc pod uwagę ustanowienie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego niezbędne jest przyznanie podobnych uprawnień kontrolnych Trybunałowi.
Grudzień 2015 r.	Pismo przewodniczącego Eurogrupy w odpowiedzi na oświadczenie Komitetu Kontaktowego	Eurogrupa uznała, że Trybunał jest upoważniony do kontrolowania nadzoru bankowego, lecz wystąpiła do Komisji o rozważenie podpisania protokołu ustaleń przez EBC i Trybunał.
Lipiec 2016 r.	Wspólne pismo niemieckiego i niderlandzkiego NOK w imieniu Komitetu Kontaktowego do Komisji Europejskiej	Apel do Komisji Europejskiej, by zajęła się problemami napotkanymi w trakcie przeglądu rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego.
Listopad 2016 r.	Publikacja sprawozdania specjalnego Trybunału nr 29/2016 na temat Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego	W sprawozdaniu podkreślono, że EBC odmawia przedstawienia dokumentów o podstawowym znaczeniu.
Październik 2017 r.	Publikacja przeglądu rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego przez Komisję Europejską	Komisja ponownie potwierdziła uprawnienia Trybunału do dostępu do dokumentów i zaapelowała do EBC i Trybunału, by podpisały protokół ustaleń.
Grudzień 2017 r.	Publikacja sprawozdania grupy zadaniowej ds. unii bankowej Komitetu Kontaktowego na temat kontroli równoległej dotyczącej nadzoru bankowego w UE	Grupa zadaniowa stwierdziła, że w związku z podejściem przyjętym przez EBC powstała faktyczna luka w zakresie kontroli dotycząca skuteczności.
Grudzień 2017 r.	Publikacja sprawozdania specjalnego Trybunału nr 23/2017 na temat Jednolitej	Trybunał poinformował, że dostęp do dokumentów częściowo ograniczyła mu Jednolita Rada, przeredagowując

	Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji	informacje pochodzące z EBC lub nie przekazując ich.
Styczeń 2018 r.	Publikacja sprawozdania specjalnego Trybunału nr 2/2018 na temat zarządzania kryzysowego EBC	Po tym, jak EBC odmówił Trybunałowi dostępu do ważnych dokumentów, Trybunał stwierdził, że zakres kontroli musi zostać ograniczony, a na temat części prac EBC można było sformułować tylko wstępne wnioski.
Luty 2018 r.	Trybunał przedstawił EBC wstępną wersję protokołu ustaleń	Trybunał przedstawił EBC pięciostronicową wstępną wersję protokołu ustaleń w celu wyjaśnienia kwestii związanych z dostępem do dokumentów, zgodnie z propozycją Komisji.
Marzec 2018 r.	EBC udziela odpowiedzi na pytania dotyczące dostępu Trybunału do dokumentów zadane przez posła do Parlamentu Europejskiego	EBC stwierdził, że udostępnił Trybunałowi ograniczoną liczbę dokumentów, ponieważ według jego interpretacji uprawnienia Trybunału są bardzo ograniczone.
Kwiecień 2018 r.	Oświadczenie Parlamentu Europejskiego w ramach procedury udzielania absolutorium za 2016 r.	Parlament Europejski przyznał, że EBC nie respektował prawa Trybunału do dostępu do informacji i zaapelował do EBC o pełną współpracę. Zwrócił się także do Trybunału o przekazanie informacji o aktualnej sytuacji do końca 2018 r.
Kwiecień 2018 r.	EBC poinformował Trybunał, że analizuje zaproponowany protokół ustaleń	EBC potwierdził, że otrzymał od Trybunału propozycję protokołu ustaleń oraz poinformował, że przystąpił do analizy dokumentu. Oświadczył też, że zamierza skonsultować się z zainteresowanymi stronami.
Czerwiec 2018 r.	Trybunał zwrócił się do EBC o udzielenie odpowiedzi na propozycję protokołu ustaleń	Trybunał zwrócił się do EBC z pytaniem o stan analizy proponowanego protokołu ustaleń oraz o datę udzielenia oczekiwanej odpowiedzi.
Lipiec 2018 r.	EBC poinformował Trybunał, że wciąż prowadzi konsultacje z zainteresowanymi stronami	EBC poinformował Trybunał, że wciąż prowadzi konsultacje z zainteresowanymi stronami, a w szczególności oczekuje na odpowiedź Komisji.
Październik 2018 r.	EBC poinformował Trybunał o niemożliwości udzielenia odpowiedzi	EBC poinformował Trybunał, że wciąż nie jest w stanie udzielić odpowiedzi na propozycję protokołu ustaleń, ponieważ nadal prowadzi konsultacje z zainteresowanymi stronami.
Listopad 2018 r.	Publikacja oświadczenia Komitetu Kontaktowego	Komitet Kontaktowy wezwał decydentów do wzmocnienia mechanizmów

		rozliczalności i kontroli w obszarze nadzoru bankowego oraz do zagwarantowania Trybunałowi jasnych, szerokich uprawnień.
Grudzień 2018 r.	Publikacja powiadomienia skierowanego do Parlamentu Europejskiego przez Trybunał	Trybunał opublikował odpowiedź na wniosek Parlamentu Europejskiego (z kwietnia 2018 r.). Poinformował on Parlament Europejski o podejmowanych działaniach dotyczących dostępu do dokumentów EBC oraz o tym, że problemy nie zostały rozwiązane. W związku z tym wciąż nie jest możliwe odpowiednie przeprowadzenie kontroli nadzoru bankowego prowadzonego przez EBC, a rozliczalność Banku pozostaje ograniczona.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.