PL

EUROPEJSKI BANK CENTRALNY

EUROSYSTEM

OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 1 września 2008 r.

wydana na wniosek Ministra Finansów Rzeczypospolitej Polskiej

w sprawie projektu ustawy o Komitecie Stabilności Finansowej

(CON/2008/39)

Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniu 10 lipca 2008 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek Ministra Finansów Rzeczypospolitej Polskiej o wydanie opinii w sprawie projektu ustawy o Komitecie Stabilności Finansowej (zwanej dalej „projektowaną ustawą").

Kompetencja EBC do wydania opinii wynika z art. 105 ust. 4 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz trzeciego i szóstego tiret art. 2 ust. 1 decyzji Rady 98/415/WE z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych[1], z uwagi na to, że projektowana ustawa dotyczy Narodowego Banku Polskiego (NBP) oraz zasad odnoszących się do instytucji finansowych w zakresie, w jakim wywierają one istotny wpływ na stabilność instytucji i rynków finansowych. Rada Prezesów wydała niniejszą opinię zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 17 ust. 5 Regulaminu Europejskiego Banku Centralnego.

1. Cel projektowanej ustawy

1.1 Projektowana ustawa przewiduje utworzenie Komitetu Stabilności Finansowej (zwanego dalej „Komitetem") w następującym składzie: i) Minister Finansów (jako przewodniczący), ii) Prezes NBP oraz iii) Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego (KNF)[2]. Komitet ma realizować cel określony w projektowanej ustawie jako „wspieranie i utrzymywanie stabilności krajowego systemu finansowego poprzez wymianę informacji, opinii i ocen sytuacji w systemie finansowym w kraju i za granicą oraz koordynację działań w tym zakresie"[3]. Komitet może przyjmować, na zasadzie jednomyślności, własne „stanowiska" oraz „rozstrzygnięcia"[4]. Komitet może również tworzyć grupy robocze, w skład których wchodzą pracownicy Ministerstwa Finansów, NBP oraz

1 Dz.U. L 189 z 3.7.1998, s. 42.

2 Członkowie Komitetu obowiązani są uczestniczyć w jego posiedzeniach osobiście, przy czym istnieje możliwość wyznaczenia przedstawiciela w wypadku gdy osobisty udział członka Komitetu w posiedzeniu nie jest możliwy. Członkowie Komitetu mogą wskazywać również osoby biorące udział w posiedzeniach Komitetu z głosem doradczym (zob. art. 3-4 projektowanej ustawy). Projektowana ustawa zastąpi jako podstawa prawna dla utworzenia Komitetu porozumienie z dnia 21 grudnia 2007 r., w którym wskazane wyżej instytucje przewidziały utworzenie Komitetu Stabilności Finansowej (zob. komunikaty prasowe z dnia 27 grudnia 2007 r. oraz z dnia 8 lutego 2008 r., opublikowane na stronie internetowej NBP, www.nbp.pl).

3 Zob. art. 1 ust. 2 projektowanej ustawy.

4 Zob. art. 6 projektowanej ustawy. „Rozstrzygnięcia" nie stanowią decyzji administracyjnych.

KNF (dalej „trzy reprezentowane instytucje"), a także zaproszeni eksperci zewnętrzni[5]. Posiedzenia Komitetu zwoływane są przez Ministra Finansów, nie rzadziej niż raz na sześć miesięcy, a przygotowywane przez Ministerstwo Finansów[6].

1.2 W szczególności zadania Komitetu obejmą:

i) *Działalność analityczną* polegającą na dokonywaniu ocen sytuacji w krajowym systemie finansowym i na rynkach międzynarodowych oraz na zapewnianiu właściwego obiegu informacji pomiędzy członkami Komitetu w odniesieniu do istotnych zdarzeń i tendencji mogących stanowić zagrożenie dla stabilności krajowego systemu finansowego[7];

ii) *Opracowywanie procedur współdziałania na wypadek wystąpienia zagrożenia dla stabilności krajowego systemu finansowego*. Po ich przyjęciu, procedury współdziałania na wypadek wystąpienia zagrożenia są przekazywane przez Komitet trzem reprezentowanym instytucjom w celu wdrożenia[8];

iii) *Koordynowanie działań członków Komitetu w sytuacji bezpośredniego zagrożenia dla stabilności krajowego systemu finansowego*. W takich wypadkach Przewodniczący KNF przedstawia Komitetowi opinię dotyczącą wypłacalności zagrożonych podmiotów, Prezes NBP przedstawia opinię dotyczącą płynności sektora bankowego, a Minister Finansów – opinię w sprawie możliwości wsparcia zagrożonych podmiotów ze środków publicznych[9]; oraz

iv) *Współpracę międzynarodową*, z uwagi na to, że projektowana ustawa przewiduje, że członkowie Komitetu, w celu wzmocnienia współpracy międzynarodowej na rzecz utrzymania stabilności finansowej, mogą zawierać porozumienia z instytucjami realizującymi zadania z tego zakresu w państwach Europejskiego Obszaru Gospodarczego, w szczególności z EBC, bankami centralnymi wchodzącymi w skład Europejskiego Systemu Banków Centralnych, właściwymi ministerstwami oraz organami nadzoru[10].

2. Udział banku centralnego w Komitecie Stabilności Finansowej

2.1 *Niezależność banku centralnego*

W jednej ze swoich wcześniejszych opinii[11] EBC wyraził poparcie dla utworzenia Komitetu oraz dla udziału w nim NBP jako jednego z możliwych środków zapewniających NBP dalszą

5 Zob. art. 7 projektowanej ustawy.

6 Zob. art. 5 projektowanej ustawy.

7 Zob. art. 2 ust. 1 pkt 1) projektowanej ustawy.

8 Zob. art. 2 ust. 1 pkt 2) oraz art. 2 ust. 2 projektowanej ustawy.

9 Zob. art. 2 ust. 1 pkt 3) oraz art. 2 ust. 3-4 projektowanej ustawy.

10 Takie porozumienia powinny w sposób szczegółowy określać zasady współpracy, zakres wymiany informacji oraz zasady ochrony informacji. Zob. art. 10 projektowanej ustawy.

11 Zob. ust. 3.1.2 i 3.4 opinii EBC CON/2006/15 z dnia 9 marca 2006 r. wydanej na wniosek Ministra Finansów Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie projektu ustawy o nadzorze nad instytucjami finansowymi; por. ust. 7 opinii EBC CON/2001/10 z dnia 25 maja 2001 r. wydanej na wniosek austriackiego Ministerstwa Finansów w sprawie projektu ustawy federalnej o ustanowieniu i organizacji urzędu nadzoru nad rynkiem finansowym [tytuł opinii skrócony].

możliwość przyczyniania się w niezbędny sposób do stabilności finansowej, w okresie po dokonaniu reformy systemu nadzorczego w Polsce, na mocy której odpowiedzialność za sprawowanie nadzoru bankowego powierzono, w miejsce NBP, nowo powołanemu odrębnemu organowi publicznemu (obecna KNF). EBC przyjmuje zatem z zadowoleniem fakt utworzenia Komitetu, ponieważ odpowiada to potrzebie podejmowania skoordynowanych działań w sytuacjach kryzysu finansowego. Zgodnie z inną ze swoich poprzednich opinii EBC zaleca jednak, aby: i) zadania nałożone na Komitet pozostawały bez uszczerbku dla niezależności NBP w zakresie jego działań jako banku centralnego, oraz ii) precyzyjnie sformułowano ramy prawne dla działania Komitetu, tak aby skuteczność wykonywanych przez niego zadań koordynacyjnych nie doznawała ograniczeń wynikających z niewystarczająco dokładnego określenia roli Komitetu oraz ról instytucji w nim uczestniczących[12]. EBC zaleca, aby powyższe zasady respektowano, między innymi, w regulaminie Komitetu, który ma być przyjęty na podstawie przepisów projektowanej ustawy[13].

2.2 *Rola banku centralnego w zakresie ochrony stabilności finansowej*

EBC odnotowuje, iż zgodnie z projektowaną ustawą na NBP zostaną nałożone określone zadania z zakresu ochrony stabilności finansowej. W szczególności projektowana ustawa nowelizuje ustawę o NBP[14], poszerzając katalog zadań NBP o „działanie na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego, o którym mowa w art. 1 ust. 4 [projektowanej ustawy]" tj. przygotowywanie opinii przeznaczonych dla Komitetu dotyczących znaczenia systemowego zagrożonych podmiotów[15]. Dodatkowo jednym z zadań Zarządu NBP będzie dokonywanie analizy stabilności systemu finansowego[16]. Ponadto NBP będzie uprawniony do żądania od instytucji kredytowych przekazywania danych niezbędnych do oceny stabilności finansowej systemu bankowego[17], obok istniejącego już obowiązku instytucji kredytowych przekazywania danych niezbędnych do oceny ich sytuacji finansowej oraz ryzyka systemu bankowego[18]. Przyznanie takich nowych uprawnień może być oceniane pozytywnie, ponieważ ułatwiają one efektywne wykonywanie przez NBP jego roli w zakresie stabilności finansowej. Wskazane zmiany nie są jednak powiązane z wyraźnym przypisaniem NBP funkcji ochrony stabilności finansowej, obejmującej odpowiednio szeroki katalog środków, jakie powinny być podejmowane przez bank centralny w tym zakresie[19]. W

12 Zob. ust. 3.1 opinii EBC CON/2007/31 z 9 października 2007 r. wydanej na wniosek Ministra Finansów Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym; por. ust. 11 opinii EBC CON/2002/13 z dnia 24 kwietnia 2002 r. wydanej na wniosek Ministra Finansów Belgii w sprawie projektu ustawy o nadzorze ostrożnościowym nad sektorem finansowym oraz usługami finansowymi.

13 Zob. art. 8 projektowanej ustawy.

14 Ustawa o Narodowym Banku Polskim z dnia 29 sierpnia 1997 r. (tekst jednolity: Dz.U. z dnia 1 kwietnia 2005 Nr 1, poz. 2. ze zm., dalej „ustawa o NBP").

15 Zob. pkt 6a) dodany do art. 3 ust. 2 ustawy o NBP przez art. 13 pkt 1) projektowanej ustawy.

16 Zob. pkt 5a) dodany do art. 17 ust. 4 ustawy o NBP przez art. 13 pkt 2) projektowanej ustawy.

17 Kwestie szczegółowe dotyczące obowiązków sprawozdawczych w tym zakresie zostaną określane przez NBP. Zob. art. 23 ust. 3 ustawy o NBP w wersji zmienionej przez art. 13 pkt 4) a projektowanej ustawy.

18 Zob. aktualne brzmienie art. 23 ust. 3 ustawy o NBP.

19 Zob. EBC, „Financial Stability Report", grudzień 2007 r., s. 7.

związku z powyższym, EBC ponawia swoje wcześniejsze zalecenie[20] dokonania zmiany ustawy o NBP w celu sprecyzowania, iż jednym z formalnie określonych zadań NBP jest przyczynianie się do stabilności finansowej poprzez monitorowanie i ocenianie całego systemu finansowego, rozumiane jako funkcja odrębna od sprawowania nadzoru indywidualnego i działalności regulacyjnej.

3. Przepisy dotyczące wymiany informacji

3.1 Projektowana ustawa przewiduje, że wszystkie osoby uczestniczące w posiedzeniach Komitetu lub w grupach roboczych utworzonych przez Komitet mogą dokonywać wzajemnej wymiany informacji niezbędnych do prawidłowej realizacji celów Komitetu, przy jednoczesnym nałożeniu obowiązku nieujawniania tych informacji osobom nieupoważnionym[21]. Komitet może również podawać do publicznej wiadomości informacje o swoich pracach, w tym o dokonanych ustaleniach. Odpowiedzialność prawna członków Komitetu za informacje opublikowane przez Komitet w powyższy sposób jest wykluczona[22]. Ponadto przepisy projektowanej ustawy nowelizujące ustawę o NBP wprowadzają bardziej precyzyjne określenie dostępnych wyłączeń spod obowiązku zachowania poufności, jaki nakładany jest na NBP m.in. przez przepisy ustawy o NBP oraz ustawy Prawo bankowe[23]. W szczególności NBP będzie uprawniony do przekazania Ministrowi Finansów i KNF danych indywidualnych uzyskanych od poszczególnych instytucji kredytowych w zakresie niezbędnym dla realizacji celu i zadań Komitetu[24]. Na zasadzie wzajemności przewodniczący KNF będzie uprawniony do przekazywania informacji NBP i Ministrowi Finansów[25].

3.2 EBC przyjmuje z zadowoleniem dążenie do zapewnienia efektywnej wymiany informacji między członkami Komitetu, tak aby Komitet mógł być skutecznym środkiem komunikacji i koordynacji przy zachowaniu odrębnego zakresu odpowiedzialności każdej z uczestniczących w nim instytucji. Ponadto, nawiązując do swojej wcześniejszej opinii[26], EBC odnotowuje, że przepisy dotyczące wymiany informacji w ramach Komitetu powinny: i) zachowywać zgodność z przepisami prawa wspólnotowego dotyczącymi wymiany informacji nadzorczych i statystycznych oraz

---

20 Zob. ust. 2.2 opinii EBC CON/2006/15 oraz ust. 3.1 opinii EBC CON/2007/31; zob. również ust. 4.2 opinii EBC CON/2006/39 z dnia 2 sierpnia 2006 r. wydanej na wniosek Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie projektu ustawy zmieniającej ustawę o Narodowym Banku Polskim, oraz ust. 3.3 opinii EBC CON/2008/32 z dnia 23 lipca 2008 r. wydanej na wniosek Ministra Finansów Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym.

21 Obowiązek dochowania tajemnicy sankcjonowany jest odpowiedzialnością karną. Zob. art. 9 ust. 1 projektowanej ustawy.

22 Zob. art. 11-12 projektowanej ustawy.

23 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (tekst jednolity Dz.U. z dnia 12 czerwca 2002 r., Nr 72, poz. 665 ze zm.).

24 Zob. ust. 8-9 dodane do art. 23 ustawy o NBP przez art. 13 pkt 4) lit. d) projektowanej ustawy.

25 Zob. art. 17a ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. z dnia 4 września 2006 r. Nr 157, poz. 1119 ze zm., zwanej dalej „ustawą o nadzorze nad rynkiem finansowym"), dodany przez art. 14 projektowanej ustawy.

26 Zob. ust. 3.2 opinii EBC CON/2007/31.

nakładającymi obowiązek dochowania tajemnicy zawodowej[27], jak również z ustawą o NBP oraz ii) zapewniać prawidłowe wykonywanie odpowiednich porozumień o współpracy zawartych w tym zakresie na poziomie wspólnotowym przez właściwe polskie władze[28]. EBC zaleca w szczególności, aby jako element projektowanych zmian dotyczących wymiany informacji rozważyć wprowadzenie odpowiednich procedur i zmian w ustawie o NBP gwarantujących możliwość weryfikacji przez NBP poprawności i dokładności informacji przekazywanych przez instytucje kredytowe. Pozwoliłoby to NBP na efektywne wykonywanie swoich uprawnień w zakresie stabilności finansowej i zapewniłoby wysoką jakość informacji podlegających wymianie w ramach Komitetu[29]. EBC wskazuje też w tym zakresie na opublikowane propozycje zmian Dyrektywy Bankowej, których rezultatem może być nałożenie na organy nadzoru państw członkowskich obowiązku powiadamiania właściwych krajowych banków centralnych o powstających sytuacjach kryzysowych oraz przekazywania im właściwych informacji[30].

3.3 EBC odnotowuje, że projektowana ustawa zawiera wyraźne postanowienie, iż informacje podlegające wymianie w ramach Komitetu mogą zostać ujawnione członkom KNF, którzy nie są reprezentowani w Komitecie[31]. Jeżeli takie projektowane postanowienie miałoby zostać utrzymane, ekwiwalentne prawa w zakresie dostępu do informacji powinny zostać przyznane pracownikom i członkom organów NBP, którzy wykonują zadania z zakresu stabilności finansowej, a nie uczestniczą bezpośrednio w pracach Komitetu.

3.4 EBC odnotowuje wreszcie, że odrębne poprawki do ustawy o NBP umożliwią NBP ujawnienie danych uzyskanych od indywidualnych instytucji kredytowych między innymi: i) EBC, w wykonaniu obowiązków związanych z uczestnictwem NBP w Europejskim Systemie Banków Centralnych, ii) podmiotom zagranicznym, w wykonaniu zobowiązań międzynarodowych

---

27 W szczególności art. 44-52 dyrektywy 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe (wersja przeredagowana) (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.U. L 177 z 30.6.2006, s. 1 (zwanej dalej: „Dyrektywą Bankową"). Dyrektywa zmieniona ostatnio dyrektywą 2008/24/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 81 z 20.3.2008, s. 38); art. 13 rozporządzenia Rady (WE) nr 322/97 z dnia 17 lutego 1997 r. w sprawie statystyk Wspólnoty (Dz.U. L 52 z 22.2.1997, s. 1). Rozporządzenie zmienione ostatnio rozporządzeniem (WE) Nr 1882/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 284 z 31.10.2003, s. 1). Art. 8 rozporządzenia Rady (WE) nr 2533/98 z dnia 23 listopada 1998 r. dotyczącego zbierania informacji statystycznych przez Europejski Bank Centralny (Dz.U. L 318 z 27.11.1998, s. 8) oraz art. 3 rozporządzenia Rady (Euratom, EWG) nr 1588/90 z dnia 11 czerwca 1990 r. w sprawie przekazywania do Urzędu Statystycznego Wspólnot Europejskich danych będących przedmiotem poufności informacji statystycznych (Dz.U. L 151 z 15.6.1990, s. 1); rozporządzenie zmienione ostatnio rozporządzeniem (WE) nr 1882/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 284 z 31.10.2003, s. 1); wytyczne EBC/1998/NP28 z dnia 22 grudnia 1998 r. dotyczące wspólnych reguł i minimalnych standardów ochrony poufności indywidualnych informacji statystycznych zbieranych przez EBC z pomocą KBC (Dz.U. L 55 z 24.2.2001, s. 72).

28 W szczególności „Memorandum of understanding on cooperation between the financial supervisory authorities, central banks and finance ministries of the European Union on cross-border financial stability" z dnia 1 czerwca 2008 r., opublikowane na stronie internetowej EBC, www.ecb.europa.eu (dalej: „MoU z czerwca 2008 r.").

29 Zob. ust. 5.1, 5.2 i 5.7 MoU z czerwca 2008 r., oraz ust. 1.5 załącznika 1 (Common Practical Guidelines) do MoU z czerwca 2008 r., jak również załącznik B (Content of the common database) do „Fakultatywnej umowy w sprawie szczegółowych zasad współpracy" (Voluntary Specific Cooperation Agrement), dołączonej do MoU z czerwca 2008 r.

30 Zob. zmiany do art. 49 i 130 Dyrektywy Bankowej zaproponowane w dokumencie konsultacyjnym Komisji „Public consultation on possible changes to the Capital Requirements Directive (CRD, consisting of Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC)", z dnia 30 czerwca 2008 r.
(dokument dostępny pod adresem: http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/regcapital/consultation_en.pdf).

31 Dotyczy to członków KNF powoływanych przez Prezydenta RP, Ministra Finansów, ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego oraz Prezesa NBP (zob. art. 7 projektowanej ustawy oraz art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym).

Rzeczpospolitej Polskiej, iii) Ministrowi Finansów, w celach związanych z zarządzaniem długiem publicznym oraz iv) innym podmiotom, na podstawie odrębnych ustaw[32]. Jak wskazano w ust. 3.2 niniejszej opinii, EBC podkreśla fakt, że przepisy prawa wspólnotowego znajdują zastosowanie nie tylko w odniesieniu do przekazywania przez NBP informacji EBC, lecz również do innych wspomnianych wypadków wymiany informacji nadzorczych i statystycznych. Zasadnym byłoby bardziej precyzyjne określenie takich innych dozwolonych wypadków przekazywania przez NBP informacji, połączone ze wskazaniem na konieczność zachowania zgodności z przepisami prawa wspólnotowego w tym zakresie.

Niniejsza opinia zostanie opublikowana na stronie internetowej EBC.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem, w dniu 1 września 2008 r.

[podpis]

Prezes EBC

Jean-Claude TRICHET

32 Zob. art. 23 ust. 7 ustawy o NBP w wersji zmienionej przez art. 13 pkt 4) lit. c) projektowanej ustawy.