PL

EUROPEJSKI BANK CENTRALNY

OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 9 marca 2006 r.

wydana na wniosek Ministra Finansów Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie projektu ustawy o nadzorze nad instytucjami finansowymi

(CON/2006/15)

W dniu 7 lutego 2006 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek Ministra Finansów Rzeczypospolitej Polskiej o wydanie opinii w sprawie projektu ustawy o nadzorze nad instytucjami finansowymi (dalej „projektowana ustawa").

Właściwość EBC do wydania opinii wynika z trzeciego, piątego i szóstego tiret art. 2 ust. 1 decyzji Rady 98/414/WE z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych[1], jako że projektowana ustawa dotyczy krajowego banku centralnego, to znaczy Narodowego Banku Polskiego (NBP), nadzoru nad systemami płatności i rozrachunku papierów wartościowych oraz przepisów odnoszących się do instytucji finansowych w zakresie, w jakim wywierają one istotny wpływ na stabilność instytucji i rynków finansowych. Zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 17 ust. 5 Regulaminu Europejskiego Banku Centralnego, Rada Prezesów wydała niniejszą opinię.

1. Założenia projektowanej ustawy

1.1 Projektowana ustawa ustanawia nowe ramy instytucjonalne dla nadzoru nad bankami, rynkami kapitałowymi, zakładami ubezpieczeń oraz funduszami emerytalnymi w Polsce[2]. Obecnie funkcjonujący model przewiduje sprawowanie nadzoru finansowego przez trzy odrębne podmioty kolegialne, tj.: (i) w zakresie nadzoru bankowego przez Komisję Nadzoru Bankowego (dalej „KNB")[3] pod przewodnictwem Prezesa NBP, wykonującą swoje funkcje przy pomocy organu wykonawczego jakim jest Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego, stanowiący odrębną jednostkę organizacyjną w ramach struktur NBP[4]; (ii) w zakresie nadzoru nad rynkami

1 Dz. U. L 189 z 3.7.1998 r., str. 42.

2 Art. 1 projektowanej ustawy.

3 Art. 25 ust. 1, art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (tekst jednolity: Dz. U. z 2005 r., Nr 1, poz. 2 ze zm.) („ustawa o NBP"). Zakresem nadzoru bankowego nie są objęte podmioty działające na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 1996 r., Nr 1, poz. 2 ze zm.).

4 Art. 25 ust. 1, art. 29 ust. 1 ustawy o NBP.

kapitałowymi: Komisję Papierów Wartościowych i Giełd (dalej „KPWiG")[5]; oraz (iii) w zakresie zakładów ubezpieczeń i funduszy emerytalnych: Komisję Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych (dalej: „KNUiFE")[6].

1.2 Projektowana ustawa zakłada likwidację trzech wymienionych powyżej organów nadzoru[7] i przekazanie przysługujących im uprawnień nowo utworzonemu organowi nadzoru zintegrowanego, tj. Prezesowi Urzędu Nadzoru Finansowego (dalej „Prezes Urzędu", „Urząd Nadzoru")[8]. Prezes Urzędu ma być centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach nadzoru nad instytucjami finansowymi[9], stanowiącym tym samym jednoosobowy organ decyzyjny, wykonujący swoje zadania przy pomocy Urzędu Nadzoru Finansowego. Działalność Urzędu Nadzoru ma być finansowana z wpłat wnoszonych przez podmioty nadzorowane[10]. W przypadku nadzoru bankowego będzie to stanowiło zmianę w stosunku do stanu obecnego, w którym nadzór bankowy jest finansowany przez NBP.

1.3 Projektowana ustawa przewiduje, iż obecne organy nadzoru przekażą Prezesowi Urzędu swoje kompetencje nadzorcze w dwóch etapach, przy czym najpierw z dniem 1 kwietnia 2006 r. dojdzie do konsolidacji nadzoru nad rynkiem kapitałowym oraz nad zakładami ubezpieczeń i funduszami emerytalnymi[11], a następnie z dniem 1 stycznia 2008 r. – do przekazania na rzecz Prezesa Urzędu kompetencji w zakresie nadzoru bankowego wykonywanych przez KNB[12]. Opóźnienie w przekazaniu kompetencji z zakresu nadzoru bankowego związane jest z wprowadzaniem wymogów Dyrektywy o Wymogach Kapitałowych w polskim sektorze bankowym[13].

1.4 Przepisom projektowanej ustawy przewidującym organizacyjne połączenie organów nadzoru nie towarzyszy wprowadzenie zintegrowanych metod lub procedur nadzoru; wskazuje się przy tym, że działania w tym zakresie nie są konieczne z uwagi na obecny poziom konsolidacji rynku finansowego w Polsce[14]. Tym niemniej, jako deklarowane cele reformy nadzorczej wskazuje się przy tym na następujące korzyści: (i) zwiększoną sprawność funkcjonowania organu nadzoru, (ii) wzmocnienie pozycji Polski w strukturach nadzorczych na poziomie UE, (iii) niższe koszty działania nadzorcy zintegrowanego, (iv) zmniejszenie obowiązków administracyjnych podmiotów nadzorowanych oraz (v) ułatwione sprawowanie nadzoru nad konglomeratami finansowymi[15].

---

5 Art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym, Dz. U. z 2005 r., Nr 183, poz. 1537.

6 Art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych, Dz. U. z 2003 r., Nr 124, poz. 1153, ze zm. Interesy osób uprawnionych wobec zakładów ubezpieczeń oraz funduszy emerytalnych są reprezentowane przez Rzecznika Ubezpieczonych (art. 5 ust. 1 wskazanej ustawy), organu który również objęty jest wprowadzaną reformą (art. 44 ust. 1 projektowanej ustawy).

7 Art. 44 projektowanej ustawy.

8 Art. 2 ust. 2 projektowanej ustawy.

9 Art. 2 ust. 1 projektowanej ustawy.

10 Art. 16 oraz art. 18 projektowanej ustawy.

11 Art. 56 *in principio* projektowanej ustawy.

12 Art. 56 pkt 2) w związku z art. 53 ust.1 i 2 projektowanej ustawy.

13 Ustęp piąty wniosku Ministra Finansów o wydanie opinii z dnia 7 lutego 2006 r.

14 Ustęp czwarty wniosku Ministra Finansów o wydanie opinii z dnia 7 lutego 2006 r.

15 Ustęp pierwszy, trzeci i piąty uzasadnienia do projektowanej ustawy.

2 Stabilność finansowa oraz zadania nadzorcze banku centralnego

2.1 *Uwagi ogólne*

2.1.1 EBC zwraca uwagę, iż przepis art. 105 ust. 5 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską wyznacza Europejskiemu Systemowi Banków Centralnych zadanie przyczyniania się do należytego wykonywania polityk prowadzonych przez właściwe organy w odniesieniu do nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i do stabilności systemu finansowego.

2.1.2 Zgodnie z powyższym, EBC konsekwentnie opowiada się za zagwarantowaniem udziału banków centralnych w wykonywaniu nadzoru ostrożnościowego – EBC stoi przy tym na stanowisku, iż potrzebom związanym z wprowadzeniem waluty euro najlepiej odpowiadają takie rozwiązania instytucjonalne, które zapewniają, iż zadaniom Eurosystemu związanym z prowadzeniem polityki pieniężnej w strefie euro towarzyszą szerokie uprawnienia nadzorcze krajowych banków centralnych realizowane na rynkach krajowych (zarówno w odniesieniu do nadzoru ostrożnościowego w skali mikro, jak i makro), a także ich wzmocniona współpraca w tym zakresie w ramach strefy euro[16]. Dotychczasowe opinie EBC odnoszące się do projektów krajowych aktów prawnych wprowadzających nowe rozwiązania instytucjonalne w zakresie nadzoru ostrożnościowego podnosiły przy tym, iż: (i) krajowe banki centralne są tradycyjnie mocno zaangażowane w nadzór ostrożnościowy nad instytucjami kredytowymi z uwagi na ich istotną rolę w systemie finansowym, w szczególności w zakresie realizacji polityki pieniężnej oraz zapewniania poprawnego funkcjonowania systemów płatniczych[17]; oraz (ii) bliski udział krajowych banków centralnych w wykonywaniu nadzoru ostrożnościowego stanowi istotny warunek po temu, aby możliwe było należyte przyczynianie się przez Eurosystem do monitorowania zagrożeń dla stabilności finansowej w strefie euro[18], zgodnie z wymogami art. 105 ust. 5 Traktatu; udział taki przyczynia się również do zapewnienia odpowiedniej koordynacji pomiędzy funkcjami banku centralnego wykonywanymi na poziomie Eurosystemu a funkcjami nadzorczymi wykonywanymi na poziomie krajowym[19].

2.1.3 EBC zauważa, że charakter oraz rozmiary ryzyka w sektorze finansowym poszerzają się z uwagi na bliskie powiązania pomiędzy instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń, funduszami inwestycyjnymi oraz funduszami emerytalnymi. Tradycyjny rozdział pomiędzy segmentami rynku finansowego: bankowym, kapitałowym oraz ubezpieczeniowym ulega coraz silniejszemu zatarciu – świadczy o tym zarówno powstawanie hybrydowych produktów finansowych czy coraz częstsze wykorzystywanie finansowych instrumentów przekształcania ryzyka, jak też

16 Por. Europejski Bank Centralny, „Rola banków centralnych w nadzorze ostrożnościowym", 30 marca 2001 r., publikacja dostępna na stronach EBC (www.ecb.int).

17 Zob. np. ustęp 6 opinii EBC CON/2003/23 z dnia 24 października 2003 r. na wniosek Ministerstwa Finansów Holandii w sprawie projektu ustawy w sprawie przepisów dotyczących połączenia De Nederlandsche Bank oraz Fundacji do spraw Urzędowego Nadzoru Emerytalnego i Ubezpieczeniowego.

18 Zob. np. ustęp 4 opinii EBC CON/2001/10 z dnia 25 maja 2001 r. na wniosek austriackiego Ministerstwa Finansów w sprawie projektu ustawy federalnej o ustanowieniu i organizacji urzędu nadzoru nad rynkiem finansowym [tytuł opinii skrócony].

19 Zob. np. ustęp 5 opinii EBC CON/2001/35 z dnia 8 listopada 2001 r. na wniosek niemieckiego Ministerstwa Finansów w sprawie projektu ustawy ustanawiającej zintegrowany organ nadzoru finansowego.

porozumienia dystrybucyjne zawierane pomiędzy podmiotami wywodzącymi się ze wskazanych trzech sektorów oraz wzrastająca rola konglomeratów finansowych. W tym kontekście EBC aprobująco ocenia rozwiązania instytucjonalne istniejące w Państwach Członkowskich, w ramach których uwzględnia się zasadniczą rolę banków centralnych we wspieraniu bezpieczeństwa i wiarygodności całego systemu finansowego[20].

2.1.4 Zapewnienie bliskiego udziału NBP w wykonywaniu nadzoru ostrożnościowego należy uznać za wskazane również ze względu na to, iż rozwiązanie takie jest niezbędne dla przyjęcia przez Polskę waluty euro, a to w związku z potrzebą umożliwienia NBP należytego przyczyniania się do monitorowania zagrożeń dla stabilności finansowej w strefie euro. Nabiera to szczególnego znaczenia w sytuacji, w której samo wprowadzenie wspólnej waluty oraz będąca jego następstwem wzmocniona integracja rynków finansowych wywiera wpływ na naturę oraz zakres wskazanych zagrożeń. Powinno się przy tym doceniać – jak zostało to już podniesione przez EBC w odniesieniu do Państw Członkowskich przygotowujących się do wprowadzenia euro – niezależność, wiarygodność oraz doświadczenie, jakie krajowe banki centralne są w stanie wnosić do monitorowania stabilności finansowej, jako ich istotny wkład instytucjonalny[21]. Biorąc wreszcie pod uwagę, iż rynek bankowy stanowi główny segment polskiego rynku finansowego, oraz że banki pozostają wiodącymi podmiotami pośrednictwa finansowego w Polsce – dostarczają one bowiem przeważającą część kredytu dostępnego gospodarce oraz koncentrują większość oszczędności gromadzonych przez ludność, podczas gdy znaczenie rynków kapitałowych pozostaje drugorzędne[22] – EBC dostrzega znaczenie argumentów systemowych przemawiających za utrzymaniem silnego zaangażowania NBP w nadzór bankowy. W tym kontekście należy uznać projektowaną ustawę za propozycję utworzenia organu, który funkcjonował będzie przede wszystkim jako organ nadzoru bankowego, działający przy tym jednak w izolacji od NBP.

2.1.5 Zgodnie ze swoimi poprzednimi opiniami, EBC uważa, iż zapewnienie efektywnej koordynacji w prowadzeniu nadzoru nad poszczególnymi segmentami rynku finansowego może być osiągnięte również za pomocą środków, które nie prowadziłyby do ograniczania roli sprawowanej w tym zakresie przez bank centralny[23].

2.2 *Ustawowe określenie roli banku centralnego w zakresie stabilności finansowej*

2.2.1 Wraz z utworzeniem niezależnego Urzędu Nadzoru, konieczne staje się wyraźne sprecyzowanie roli odgrywanej przez NBP w zakresie stabilności finansowej. Zgodnie z obecnie obowiązującymi polskimi przepisami, rola NBP w zakresie stabilności finansowej wynika pośrednio z nałożonego

20 Zob. np. ustęp 5 opinii EBC CON/2004/16 z dnia 11 maja 2004 r. na wniosek włoskiego Ministerstwa Spraw Gospodarczych i Finansów w sprawie projektowanej ustawy o ochronie oszczędności.

21 Zob. np. ustęp 7 opinii EBC CON/2004/31 z 22 września 2004 r. na wniosek Národná banka Slovenska w sprawie projektowanej ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz zmian do niektórych ustaw.

22 Por. Europejski Bank Centralny, „Sektory finansowe krajów przystępujących do UE", 19 sierpnia 2002 r., str. 171; „Struktura rynku bankowego w nowych krajach członkowskich UE", 31 stycznia 2005 r., str. 38; obie publikacje dostępne na stronach EBC (www.ecb.int).

na NBP zadania „kształtowania warunków niezbędnych dla rozwoju systemu bankowego”[24]. Uwzględniać też należy istniejące rozwiązania praktyczne, pozwalające wnioskować o roli odgrywanej przez NBP w zakresie stabilności finansowej na podstawie funkcjonujących struktur organizacyjnych łączących NBP z KNB.

2.2.2 Uwzględniając stanowisko wyrażane przez EBC w dotychczasowych opiniach odnoszących się do projektów aktów prawnych przewidujących reformy systemów nadzoru, EBC zauważa, iż banki centralne dysponują zwykle najlepszymi danymi po temu, aby wykonywać kompetencje z zakresu stabilności finansowej, a to z uwagi na posiadaną przez nie wiedzę o rozwoju wydarzeń na rynku pieniężnym i finansowym, jak też ze względu na ich udział w systemach płatności oraz operacjach polityki pieniężnej. Dotyczy to przy tym zarówno normalnej sytuacji rynkowej, jak też okoliczności kryzysowych[25]. Zainteresowanie banków centralnych stabilnością systemową oznacza, że koncentrują się one na potencjalnym wpływie wywieranym na stabilność systemu finansowego jako całości przez wstrząsy lub zaburzenia makroekonomiczne oraz przez inne zwykle brane pod uwagę czynniki[26]. Wyraźne uznanie roli NBP w zakresie stabilności systemowej pozostawałoby w zgodzie z rozwiązaniami przyjętymi w wielu Państwach Członkowskich, które przyjęły model nadzoru oparty na niezależnym organie nadzoru finansowego[27]. Z powyższych przyczyn EBC zaleca, aby projektowana ustawa precyzowała, 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 nadzoru indywidualnego.

2.3 *Obowiązek współpracy pomiędzy bankiem centralnym a Urzędem Nadzoru*

EBC stwierdza – jako uwagę ogólną – iż Bazylejskie Zasady Kluczowe dla Skutecznego Nadzoru Bankowego[28] kładą nacisk na zapewnienie systemu współpracy i wymiany potrzebnych informacji, zarówno na poziomie krajowym jak i międzynarodowym, pomiędzy poszczególnymi organami administracyjnymi odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo i prawidłowe funkcjonowanie systemu finansowego[29]. Podobnie jak to wskazywano w dotychczasowych opiniach[30], EBC uważa zatem za właściwe wprowadzenie w projektowanej ustawie podstawowej zasady, zgodnie z którą Urząd Nadzoru i NBP powinny ściśle współpracować we wszystkich obszarach wspólnego zainteresowania, w celu należytego wykonywania powierzonych im funkcji. Powyższa zasada

---

23 Zob. ustęp 4 opinii EBC CON/2001/20.

24 Art. 3 ust. 2 pkt 6) ustawy o NBP.

25 Zob. np. ustęp 7 opinii EBC CON/2001/10.

26 Zob. np. ustęp 10 opinii EBC CON/2004/31.

27 Belgia: art. 23 statutu Nationale Bank van België/Banque Nationale de Belgique; Estonia: art. 2 ust. 5 ustawy o Eesti Pank; Irlandia: par. 6A ust. 2 ustawy o banku centralnym z 1942 r.; Węgry: art. 4 ust. 7 ustawy LVIII z 2001 r. o Magyar Nemzeti Bank; Malta: par. 4 ust. 2 lit. c) ustawy o Central Bank of Malta; Finlandia: par. 3 ust. 3 ustawy o Suomen Pankki, Nr 214/1998.

28 Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego, „Bazylejskie Zasady Kluczowe dla Skutecznego Nadzoru Bankowego”, wrzesień 1997 r., publikacja dostępna na stronach Banku Rozliczeń Międzynarodowych (www.bis.org).

29 Zob. rozdział II, zasada 1, ustęp piąty Bazylejskich Zasad Kluczowych (zob. przypis 28 powyżej).

30 Zob. np. ustęp 8 opinii EBC CON/2001/10.

powinna ponadto znaleźć odzwierciedlenie w ogólnym przepisie ustanawiającym obowiązek współpracy pomiędzy wskazanymi organami, przy czym realizacja takiego postanowienia powinna obejmować opracowanie skutecznych, odpowiadających potrzebom praktyki umów o współpracy oraz o wymianie informacji pomiędzy NBP a Urzędem Nadzoru. Podobne przepisy prawne zostały wprowadzone w szeregu Państw Członkowskich, które przyjęły modele nadzoru oparte na niezależnym organie nadzoru finansowego, w tym przykładowo w Belgii[31], Niemczech[32], Estonii[33], na Węgrzech[34] oraz w Austrii[35]. Z powyższych przyczyn, EBC zaleca aby przepisy projektowanej ustawy nakładały na Prezesa Urzędu wyraźny obowiązek współpracy z NBP we wszystkich zakresach ich wspólnego zainteresowania.

2.4 *Wymiana informacji pomiędzy bankiem centralnym a Urzędem Nadzoru*

2.4.1 Dostęp banku centralnego do informacji w zakresie nadzoru ostrożnościowego jest niezbędny dla prowadzenia monitoringu ostrożnościowego w skali makro, nadzoru nad systemami płatności, jak również dla ochrony innych elementów infrastruktury rynku koniecznych dla sprawnego funkcjonowania polityki pieniężnej. Tego typu zaangażowanie banku centralnego byłoby zawłaszcza nieuniknione – z uwagi na ochronę stabilności finansowej – w przypadku wystąpienia kryzysu na rynkach finansowych. W tym kontekście, wagi nabiera natychmiastowa dostępność potrzebnych informacji oraz możliwość ich analizy. Skonsolidowana Dyrektywa Bankowa przewiduje, że informacje poufne oraz stanowiące tajemnicę służbową mogą być wzajemnie przekazywane pomiędzy organami nadzoru a bankami centralnymi w celu wykonywania

---

31 Komisja Bankowości, Finansów i Ubezpieczeń oraz Nationale Bank van België/ Banque Nationale de Belgique mają obowiązek ścisłej współpracy we wszystkich kwestiach z obszaru ich wspólnego zainteresowania, w szczególności w zakresie współpracy międzynarodowej dotyczącej kwestii ostrożnościowych, międzysektorowych aspektów polityki ostrożnościowej w odniesieniu do dostawców usług finansowych, analiz makroekonomicznych z zakresu polityki ostrożnościowej oraz analiz prawnych. Zob. art. 117 § 1 ustawy z dnia 2 sierpnia 2002 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz usługach finansowych.

32 Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Federalny Urząd Nadzoru Finansowego lub BaFin) oraz Deutsche Bundesbank mają obowiązek wzajemnej współpracy, która obejmuje bieżący monitoring instytucji kredytowych prowadzony przez Deutsche Bundesbank, włączając w to analizę i ocenę dokumentów, sprawozdań audytorów oraz raportów rocznych przedstawianych przez instytucje kredytowe, przeprowadzanie i analizę badań księgowych w celu określenia racjonalnych procedur z zakresu wymogów kapitałowych oraz zarządzania ryzykiem przez instytucje kredytowe, jak również ocenę wyników takich badań. Zob. art. 7(1) niemieckiego Prawa bankowego (Kreditwesengesetz – KWG).

33 Eesti Pank ma obowiązek współpracy z estońskim Urzędem Nadzoru Finansowego w celu zapewnienia stabilności finansowej, mając przy tym prawo dostępu do informacji potrzebnych dla wykonywania jego funkcji. Zob. par. 2(5) ustawy o Eesti Pank. Urząd Nadzoru Finansowego może przy tym zawierać dwustronne lub wielostronne porozumienia o współpracy z Eesti Pank, Ministerstwem Finansów lub jakimkolwiek innym organem państwowym, jeżeli współpraca taka jest niezbędna dla osiągnięcia jego celów w zakresie nadzoru finansowego. Urząd Nadzoru Finansowego, Ministerstwo Finansów oraz Eesti Pank mają obowiązek współpracy, na mocy pisemnej umowy, w zakresie gromadzenia i analizy raportów, projektów aktów prawnych oraz wymiany informacji dotyczących zdarzeń, które mają istotny wpływ na sektor finansowy. Zob. par. 50 ustawy o Urzędzie Nadzoru Finansowego.

34 W ramach pełnienia swoich funkcji węgierski Urząd Nadzoru Finansowego ma obowiązek współpracy z Magyar Nezeti Bank. Zob. art. 6/C(1) ustawy nr CXXIV z 1999 r. o Urzędzie Nadzoru Finansowego. Współpraca taka prowadzona jest na podstawie zawartego porozumienia administracyjnego (*Memorandum of Understanding*), aktualizowanego corocznie.

35 W zakresie swoich federalnych obowiązków ustawowych oraz obowiązków w ramach ESBC, Oesterreichische Nationalbank (OeNB) ma obowiązek współpracy z Finanzmarktaufsicht (Urząd Nadzoru nad Rynkiem Finansowym lub FMA) poprzez świadczenie wzajemnej pomocy. Zarówno OeNB jak i FMA mają obowiązek wzajemnego przekazywania dotyczących bankowości obserwacji i wniosków o charakterze zasadniczym lub o szczególnej ważności. Zob. par. 5, 7 i 8 ustawy federalnej o ustanowieniu i organizacji Urzędu Nadzoru nad Rynkiem Finansowym oraz par. 79(1), 80(1) ustawy federalnej o bankowości.

powierzonych im zadań[36]. Jak było to bowiem wskazywane już w poprzednich opiniach EBC[37], banki centralne mogą w wartościowy sposób przyczyniać się do prowadzonych procesów nadzorczych, przy czym jednocześnie dostęp banków centralnych do informacji pochodzących z systemu nadzoru wpływa dodatnio na prowadzone przez nie operacje polityki pieniężnej, nadzór systemowy nad systemami płatności oraz utrzymywanie stabilności finansowej. Przepisy zezwalające na dokonywanie wymiany informacji pomiędzy bankami centralnymi a organami nadzoru zostały zatem wprowadzone w ustawodawstwach praktycznie wszystkich Państw Członkowskich, które przyjęły model nadzoru oparty na niezależnym organie nadzoru[38].

2.4.2 Należy przyjąć, iż brak jest obecnie szczegółowych ram prawnych dla wymiany informacji pomiędzy NBP a KNB, a to wobec okoliczności, iż w praktyce współpraca w tym zakresie wynika z przewodniczenia przez Prezesa NBP obu instytucjom. Podczas gdy projektowana ustawa przewiduje przykładowo, że do zadań Prezesa Urzędu będzie należało dokonywanie okresowych ocen stanu ekonomicznego banków i przedstawianie ich organowi odpowiedzialnemu za prowadzenie polityki pieniężnej[39], to brak w niej jednak postanowień odnoszących się do bieżącej wymiany informacji pomiędzy NBP a Urzędem Nadzoru. Z uwagi na okoliczność, że projektowana ustawa ustanawia nowy organ nadzorczy funkcjonujący poza NBP, EBC zaleca wprowadzenie do projektowanej ustawy wyraźnych postanowień zezwalających na dokonywanie wymiany informacji pomiędzy NBP a Urzędem Nadzoru. Ponadto, EBC zaleca zniesienie w sposób wyraźny wszelkich ewentualnych przeszkód prawnych dla tego typu wymiany informacji pomiędzy niezależnym organem nadzoru finansowego a NBP, poprzez dozwolenie, aby informacje podlegające ochronie ze względu na wymogi poufności czy ochrony tajemnicy służbowej mogły być wzajemnie wymieniane pomiędzy organem nadzoru a bankiem centralnym w celu realizacji powierzonych im zadań. W przepisach projektowanej ustawy odnoszących się do wymiany informacji pomiędzy NBP a Urzędem Nadzoru pomocne mogłoby być posłużenie się, jako standardem minimalnym, rozwiązaniami zaczerpniętymi z obecnie obowiązujących polskich przepisów prawnych – utrzymywanych przez projektowaną ustawę – regulujących kwestię wymiany informacji w zakresie nadzoru uzupełniającego nad konglomeratami finansowymi,

---

36 Art. 30 ust. 8 dyrektywy 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 marca 2000 r. odnoszącej się do podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe (Dz. U. L 126, z 26.5.2000 r., str. 1).

37 Zob. np. ustęp 9 opinii EBC CON/2001/10.

38 Zob. np., Belgia: art. 56 Statutu Nationale Bank van België/ Banque Nationale de Belgique; Dania: art. 354 ust. 5 ustawy o usługach finansowych; art. 22 ustawy o gwarancjach depozytowych i inwestorach; art. 20 ustawy o Danmarks Nationalbank; Estonia: par. 2(5) ustawy o Eesti Pank; par. 48(2), 54(2) ustawy o Urzędzie Nadzoru Finansowego; Irlandia: par. 33C(1)(c) i 33C(8) ustawy o banku centralnym z 1942 r.; Łotwa: art. 6 ustawy o Latvijas Banka; art. 10 ustawy o Komisji Rynku Finansowego i Kapitałowego; Luksemburg: art. 33 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1998 r. w sprawie statusu monetarnego i Banque centrale du Luxembourg; art. 16, trzeci ustęp ustawy z 23 grudnia 1998 r. w sprawie powołania komisji ds. nadzoru nad sektorem finansowym; Węgry: art. 44 ustawy nr LVIII z 2001 r. o Magyar Nemzeti Bank; Malta: par. 38A ustawy o Central Bank of Malta; par. 18 maltańskiej ustawy o usługach finansowych; Austria: art. 79-80 ustawy o bankowości; Finlandia: par. 26 ustawy o Suomen Pankki, nr 214/1998.

39 Art. 3 ust. 1 pkt 1 lit. c) projektowanej ustawy.

odpowiednio pomiędzy NBP a KPWiG oraz KNUiFE[40] (przepisy te wdrażają odpowiednie wymogi wspólnotowe[41]).

2.4.3 W następstwie przyjęcia przez Polskę waluty euro wymiana informacji może nabrać charakteru transgranicznego, jako że pojawi się wówczas możliwość przekazywania informacji związanych z zadaniami Eurosystemu do innych krajowych banków centralnych Eurosystemu oraz do EBC. Wskazane byłoby zatem wprowadzenie przepisu uwzględniającego tę szczególną okoliczność. Powyższe sugestie pozostają w zgodności ze wskazówkami Komitetu Ekonomicznego i Finansowego zawartymi w „Raporcie o zarządzaniu kryzysami finansowymi"[42], gdzie zaleca się usunięcie wszelkich barier prawnych dla transgranicznej wymiany informacji pomiędzy bankami centralnymi a organami nadzoru. Jednocześnie, należy też zapewnić ciągłość aktualnych porozumień zawartych z zagranicznymi organami nadzoru.

3. Relacje instytucjonalne pomiędzy NBP a Urzędem Nadzoru

3.1 *Obecny model relacji instytucjonalnych w zakresie nadzoru ostrożnościowego w Polsce*

3.1.1 EBC pragnie wyrazić swoją bardzo pozytywną ocenę obecnego modelu relacji instytucjonalnych w zakresie nadzoru ostrożnościowego w Polsce. W szczególności, następujące rozwiązania instytucjonalne zapewniają w niezbędnym zakresie udział banku centralnego w prowadzeniu nadzoru bankowego: (i) Prezes NBP przewodniczy siedmioosobowemu składowi KNB[43]; (ii) decyzje KNB są wprowadzane w życie i koordynowane przez Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego, stanowiący organ wykonawczy KNB i jednocześnie odrębną jednostkę organizacyjną NBP, autonomiczną w ramach jego struktury i podlegającą KNB[44]; (iii) Generalny Inspektor Nadzoru Bankowego jest powoływany i odwoływany przez Prezesa NBP w uzgodnieniu z Ministrem Finansów[45]; oraz (iv) na podstawie odpowiednich porozumień możliwa jest współpraca pomiędzy personelem poszczególnych departamentów NBP oraz Generalnego Inspektoratu Nadzoru Bankowego. Powyższa struktura niezwykle ułatwia przepływ informacji pomiędzy NBP a KNB, umożliwiając NBP wypełniane jego roli w zakresie wspierania bezpiecznego i prawidłowego funkcjonowania instytucji finansowych oraz stabilności systemu finansowego jako całości. Biorąc pod uwagę szczególny punkt widzenia Eurosystemu, wskazana struktura – zbliżona w dużej mierze

40 Art. 22-23 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (zob. przypis 5 powyżej) oraz art. 17 ust. 6 ustawy o nadzorze ubezpieczeniowym (zob. przypis 6 powyżej), odpowiednio.

41 Art. 12 dyrektywy 2002/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 16 grudnia 2002 r. o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń oraz firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratów finansowych oraz zmieniającej dyrektywy Rady 73/239/EWG, 79/267/EWG, 92/49/EWG, 92/96/EWG, 93/6/EWG i 93/22/EWG, oraz dyrektywy 98/78/WE i 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. U. L 35, z 11.2.2003 r., str. 1).

42 Analiza Ekonomiczna Nr 156, Komitet Ekonomiczny i Finansowy, „Raport o zarządzaniu kryzysami finansowymi", 17 kwietnia 2001 r., publikacja dostępna na stronach Komisji Europejskiej (www.europa.eu.int).

43 Art. 26 ust.1 pkt 1) ustawy o NBP.

44 Art. 25 ust. 1 oraz art. 29 ust. 1 ustawy o NBP.

45 Art. 29 ust. 3 ustawy o NBP. Generalny Inspektor Nadzoru Bankowego jest członkiem KNB, zob. art. 26 ust. 1 pkt 7) ustawy o NBP.

do francuskiego modelu nadzoru bankowego[46] – jest szczególnie dobrze przystosowana do tego, aby umożliwiać przyczynianie się przez krajowe banki centralne do prowadzenia nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi oraz do stabilności systemu finansowego, zgodnie z wymogami wskazywanymi, również w kontekście przygotowań do przystąpienia do strefy euro, przez art. 105 ust. 5 Traktatu.

3.1.2 Przyjmując tym niemniej założenie, iż dojdzie w Polsce do ustanowienia niezależnego organu nadzoru finansowego, usuwającego zalety aktualnych relacji instytucjonalnych pomiędzy NBP oraz KNB, EBC pragnie zwrócić uwagę, iż Państwa Członkowskie przyjmujące model nadzoru oparty o niezależny urząd nadzoru finansowego wprowadzały jednocześnie różnorodne rozwiązania instytucjonalne mające na celu umożliwienie krajowemu bankowi centralnemu przyczyniania się w niezbędny sposób do prowadzonego nadzoru ostrożnościowego oraz do stabilności finansowej. EBC uważa, iż takie rozwiązania instytucjonalne w istotny sposób przyczyniają się do zapewnienia sprawnego współdziałania banków centralnych i organów nadzoru.

3.2 *Mianowanie na wniosek banku centralnego członków władz organu nadzoru finansowego*

3.2.1 EBC przyjmuje, iż zgodnie z przepisami projektowanej ustawy, Prezes Urzędu, działając jako organ centralnej administracji rządowej realizujący zintegrowany nadzór nad sektorem bankowym, rynkiem kapitałowym oraz sektorem ubezpieczeń i funduszy emerytalnych, stanowić będzie jednoosobowy organ decyzyjny odpowiedzialny za nieomal wszystkie kwestie nadzorcze w Polsce[47]. Prezes Urzędu będzie mianowany, spośród spełniających wymogi kandydatów, przez Prezesa Rady Ministrów na sześcioletnią kadencję[48], przy czym wąsko został zdefiniowany zakres możliwych podstaw odwołania Prezesa Urzędu[49]. Jednocześnie, do mianowania Prezesa Urzędu nie będą miały zastosowania przepisy regulujące prowadzenie otwartych konkursów na stanowiska kierownicze w polskiej administracji rządowej[50]. Projektowana ustawa nie daje jasności wobec kogo i w jaki sposób Prezes Urzędu będzie odpowiedzialny – pojedyncze odniesienie w tym zakresie do rocznych sprawozdań składanych przez Prezesa Urzędu[51] nie jest powiązane ze wskazaniem procedury przedkładania lub rozpatrywania takich sprawozdań. Wskazane powyżej rozwiązania prawne nie są zgodne z odpowiednimi standardami instytucjonalnymi, które powinny znaleźć zastosowanie wobec tego typu organu nadzoru jakim jest Prezes Urzędu; zaleca się

---

46 We Francji nadzór ostrożnościowy nad instytucjami kredytowymi jest przeprowadzany przez Commission Bancaire,. Prezes Banque de France przewodniczy Commission Bancaire, a Banque de France zapewnia Sekretariatowi Generalnemu Commission Bancaire personel i środki niezbędne do przeprowadzania miejscowych kontroli instytucji kredytowych. Zob. art. L 613-3 oraz art. L 613-7 francuskiego Kodeksu finansowego i monetarnego.

47 Art. 2 projektowanej ustawy.

48 Art. 4 ust. 1 projektowanej ustawy.

49 Art. 5 projektowanej ustawy. Do podstaw odwołania Prezesa Urzędu zalicza się: (1) skazanie prawomocnym wyrokiem za przestępstwo popełnione umyślnie, (2) skazanie prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo popełnione nieumyślnie, (3) rezygnację ze stanowiska, (4) utratę obywatelstwa polskiego lub (5) utratę zdolności pełnienia powierzonych obowiązków na skutek długotrwałej choroby, trwającej dłużej niż dziewięć miesięcy.

50 Art. 11 ust. 2 pkt 1) projektowanej ustawy.

51 Art. 4 ust. 2 projektowanej ustawy.

podjęcie dalszych prac w tym zakresie. Szczególne powody do zaniepokojenia związane są przy tym z przyznaniem Prezesowi Urzędu uprawnień prokuratorskich w odniesieniu do spraw cywilnych w zakresie rynku bankowego, kapitałowego, ubezpieczeniowego lub rynku funduszy emerytalnych[52].

3.2.2 EBC przyjmuje również, iż zadania Prezesa Urzędu realizowane będą przy pomocy pracowników Urzędu oraz Wiceprezesów Urzędu[53]. Wiceprezesi Urzędu mianowani będą przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Prezesa Urzędu[54], przy czym z treści przepisów zdaje się wynikać możliwość ich odwołania na podstawie uznaniowej decyzji Prezesa Rady Ministrów[55]. Wiceprezesi Urzędu nie będą tworzyć rady lub innego ciała kolegialnego i nie będą też dysponować kompetencjami organu administracji rządowej. Jeżeli chodzi o działalność nadzorczą w zakresie sektora bankowego w okresie przejściowym, w którym Urząd funkcjonować ma równolegle z KNB, tj. w okresie do 31 grudnia 2007 r., Prezes Urzędu stanie się jednym z członków KNB, działającym w charakterze Zastępcy Przewodniczącego, jak również będzie on wyznaczał jedną dodatkową osobę jako członka KNB[56].

3.2.3 W zgodzie ze stanowiskiem zajmowanym przez EBC w poprzednich opiniach[57], jak również biorąc pod uwagę szeroko rozpowszechnioną w Unii Europejskiej praktykę w zakresie procesów decyzyjnych dotyczących kwestii nadzorczych, byłoby wskazane, aby projektowana ustawa przewidywała utworzenie formalnego ciała kolegialnego podejmującego decyzje w sposób zbiorowy. W szeregu przy tym Państw Członkowskich przyjmujących model nadzoru oparty na niezależnym organie nadzoru finansowego, bank centralny albo wskazuje pewną liczbę członków władz organu nadzorczego albo też odgrywa określoną rolę instytucjonalną w mianowaniu i odwoływaniu takich członków. W niektórych przypadkach ma też miejsce krzyżowe członkostwo władz banku centralnego oraz organu nadzoru. Przepisy tego rodzaju wprowadziły, na przykład, Belgia[58], Estonia[59], Łotwa[60], Austria[61] oraz Finlandia[62]. Przyjęcie takiego rozwiązania pozwoliłoby

---

52 Art. 3 ust. 2 projektowanej ustawy.

53 Art. 6 ust. 1 projektowanej ustawy.

54 Art. 6 ust. 2 projektowanej ustawy.

55 Art. 6 ust. 3 projektowanej ustawy.

56 Art. 53 ust. 4 projektowanej ustawy.

57 Zob. np. ustęp 14 opinii EBC CON/2005/34 z 6 października 2005 r. na wniosek włoskiego Ministerstwa Spraw Gospodarczych i Finansów w sprawie projektowanej ustawy o ochronie oszczędności w zakresie dotyczącym Banca d'Italia.

58 Trzech spośród siedmiu członków Komitetu Zarządczego Komisji Bankowości, Finansów i Ubezpieczeń jest wybieranych spośród członków Zarządu Nationale Bank van België/ Banque Nationale de Belgique. Zob. trzeci ustęp art. 49 § 6 ustawy z 2 sierpnia 2002 r. o nadzorze nad rynkiem i usługami finansowymi.

59 Spośród sześciu członków rady nadzorczej estońskiego Urzędu Nadzoru Finansowego, Prezes Eesti Pank jest członkiem z urzędu, a dwóch spośród pozostałych pięciu członków jest powoływanych i odwoływanych przez Zarząd Eesti Pank na wniosek Prezesa. Zob. par. 8 ustawy o Urzędzie Nadzoru Finansowego.

60 Przewodniczący oraz Wiceprzewodniczący Rady łotewskiej Komisji Rynku Finansowego i Kapitałowego (KRFK) są powoływani przez Parlament, na wniosek Prezesa Latvijas Banka i Ministra Finansów, na sześcioletnią kadencję. Jedną z przyczyn odwołania Przewodniczącego oraz Wiceprzewodniczącego przez Parlament, jest złożenie przez Prezesa Latvijas Banka i Ministra Finansów wspólnego wniosku o dymisję. Przewodniczący KRFK powołuje i odwołuje pozostałych członków Rady KRFK, oraz ma obowiązek uzgadniania swoich decyzji z Prezesem Latvijas Banka i Ministrem Finansów. Prezes oraz Wiceprezes Latvijas Banka mogą uczestniczyć w posiedzeniach Rady KRFK. Zob. art. 13 ust. 3, 13 ust. 4, 14 ust. 4 oraz 16 ust. 2 ustawy o Komisji Rynku Finansowego i Kapitałowego.

zachować niektóre z zalet obecnych ram prawnych nadzoru nad instytucjami kredytowymi w Polsce, zapewniając jednocześnie praktyczne gwarancje przepływu informacji pomiędzy NBP oraz Urzędem Nadzoru[63].

3.2.4 Biorąc powyższe pod uwagę, EBC proponuje uwzględnienie w projektowanej ustawie przepisów ustanawiających kolegialne ciało decyzyjne jako jedyny organ Urzędu Nadzoru, działający przy tym jako organ centralnej administracji rządowej. EBC proponuje również włączenie odpowiedniej liczby przedstawicieli NBP do tego typu kolegialnego organu, z pełnym prawem uczestniczenia w jego posiedzeniach i rozstrzygnięciach, głosowania oraz uzyskiwania informacji dostępnych Urzędowi Nadzoru. Włączenie przedstawicieli NBP do ciała kolegialnego Urzędu Nadzoru powinno być przy tym dokonane z zastrzeżeniem zachowania gwarancji niezależności członków personelu oraz władz NBP.

3.3 *Udział banku centralnego w kluczowych decyzjach nadzorczych*

W szeregu Państw Członkowskich przyjmujących model nadzoru oparty na niezależnym organie nadzoru finansowego, bankowi centralnemu przyznano w sposób wyraźny określoną rolę w podejmowaniu kluczowych decyzji nadzorczych, w tym również decyzji dotyczących przyznawania oraz wycofywania zezwoleń lub licencji. Tego typu rozwiązania prawne zostały wprowadzone, przykładowo, w Danii[64], Irlandii[65] oraz na Węgrzech[66]. Przyjęcie takich przepisów byłoby z korzyścią dla wykonywania przez NBP jego zadań związanych z ochroną stabilności finansowej.

---

61 Oesterreichische Nationalbank (OeNB) nominuje osoby, które mają pełnić funkcję Wiceprzewodniczącego Rady Nadzorczej, jak również dwóch dodatkowych członków ośmioosobowej Rady Nadzorczej i jednego członka dwuosobowego Zarządu austriackiego Finanzmarktaufsicht (Urzędu Rynku Finansowego lub URF), które są powoływane przez Federalnego Ministra Finansów (w przypadku członków Rady Nadzorczej) lub Rząd Federalny (w przypadku członków Zarządu). Przed odwołaniem członka Rady Nadzorczej lub Zarządu URF, który został nominowany przez OeNB, Federalny Minister Finansów ma obowiązek zasięgnąć opinii OeNB, chyba że zachodzi przypadek bezpośredniego zagrożenia. Zob. par. 5, 7 oraz 8 ustawy federalnej o ustanowieniu i organizacji urzędu nadzoru nad rynkiem finansowym.

62 Suomen Pankki mianuje jednego spośród sześciu członków i jednego spośród trzech zastępców zarządu fińskiego Urzędu Nadzoru Finansowego. Zob. par. 8 ustawy o Urzędzie Nadzoru Finansowego.

63 Zob. ustęp 5 opinii EBC CON/2001/10.

64 Przedstawiciel Danmarks Nationalbank jest członkiem Rady Przedsiębiorczości Finansowej która, między innymi, podejmuje decyzje w sprawach nadzorczych o kluczowym znaczeniu, jak również w sprawach istotnych dla instytucji finansowych oraz spółek holdingowych w ogólności. Zob. art. 345 ustawy o usługach finansowych (LBKG 2005-06-21, nr 613).

65 Irlandzki Urząd Regulacyjny ds. Usług Finansowych ma obowiązek zasięgania opinii Prezesa Central Bank and Financial Services Authority of Ireland i może podejmować działania jedynie w porozumieniu z Prezesem, we wszelkich sprawach dotyczących stabilności finansowej sytemu finansowego Państwa, włączając w to (bez ograniczenia) kwestie wydawania, cofania oraz zawieszania licencji lub innego rodzaju zezwoleń. Zob. par. 33C(9), 33C(9A) oraz 33C(9B) ustawy o banku centralnym z 1942 r., ze zm.

66 Gdy przepisy prawa tak stanowią, węgierski Urząd Nadzoru Finansowego przed wydaniem lub cofnięciem zezwoleń i licencji powinien zasięgać opinii lub uzyskać zgodę Magyar Nemzeti Bank. Zob. art. 6/C(2) ustawy nr CXXIV z 1999 r. o węgierskim Urzędzie Nadzoru Finansowego.

3.4 *Komitet Stabilności Finansowej*

Innym rozwiązaniem wykorzystywanym dla zapewnienia współpracy pomiędzy bankiem centralnym a niezależnym organem nadzoru finansowego, aprobowanym przez EBC w jego dotychczasowych opiniach, jest ustanowienie „komitetu stabilności finansowej" (względnie „komitetu rynku finansowego") jako ciała wspierającego współpracę i wymianę informacji pomiędzy właściwymi władzami, włączając w to ministerstwa finansów – przy czym komitet taki przyjmuje wówczas wspólną odpowiedzialność za stabilność oraz regulację systemu finansowego[67].

3.5 *Operacyjny udział banku centralnego w prowadzeniu nadzoru finansowego*

Jeszcze innym rozwiązaniem jakie wykorzystywane było w niektórych Państwach Członkowskich dla zapewnienia współpracy pomiędzy bankiem centralnym a niezależnym organem nadzoru finansowego jest przyznanie bankowi centralnemu określonych zadań operacyjnych, w tym w zakresie przeprowadzania miejscowych kontroli w podmiotach nadzorowanych oraz dokonywania ocen wprowadzanych przez takie podmioty systemów zapewniania wymaganego poziomu kapitału oraz zarządzania ryzykiem[68].

4. Nadzór nad systemami płatności i rozrachunku papierów wartościowych

4.1 EBC zauważa, że NBP posiada wyłączne prawo wydawania zezwoleń oraz wykonywania nadzoru w odniesieniu do systemów płatności w Polsce[69]. Ponadto obowiązujące obecnie przepisy prawne przyznają przedstawicielowi Prezesa NBP możliwość uczestniczenia bez prawa głosu w posiedzeniach KPWiG w sprawach z zakresu nadzoru nad systemem rozrachunku papierów wartościowych[70]. Prezes NBP ma również (z pewnymi wyjątkami) prawo wyrażania opinii w przypadkach, gdy KPWiG wydaje zgodę na prowadzenie systemu rozrachunków papierów wartościowych[71]. Wpływ projektowanej ustawy na wskazane uprawnienia Prezesa NBP nie jest do końca jasny: likwidując KPWiG (a tym samym uchylając prawo NBP do uczestniczenia w jej pracach), projektowana ustawa zdaje się utrzymywać opisane powyżej uprawnienie Prezesa NBP do wydania opinii także w sytuacji, gdy odniesienie do KPWiG zawarte w obecnej regulacji nie zostaje wyraźnie zastąpione odniesieniem do Prezesa Urzędu. EBC zaleca sprecyzowanie roli NBP

---

67 Zob. ustęp 7 opinii EBC CON/2001/10 (Austria). Podobnie, Komitet Stabilności Finansowej utworzony na Węgrzech obejmuje przedstawicieli Urzędu Nadzoru Finansowego, Magyar Nemzeti Bank oraz Ministerstwa Finansów, z zadaniem umożliwienia aktywnej współpracy i dyskusji w zakresie zagadnień dotyczących stabilności finansowej.

68 Niemcy: Prawo bankowe (liczne postanowienia); Austria: Prawo bankowe (liczne postanowienia). Także w Irlandii Prezes banku centralnego dysponuje niezależnymi kompetencjami do prowadzenia badań oraz przeprowadzania kontroli miejscowych licencjonowanych instytucji kredytowych i finansowych. Zob. np., w odniesieniu do banków, par. 17A ustawy o banku centralnym z 1971 r.

69 Art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o ostateczności rozrachunku w systemach płatności i systemach rozrachunku papierów wartościowych oraz zasadach nadzoru nad tymi systemami (Dz. U. z 2001 r., Nr 123, poz. 1351 ze zm.).

70 Art. 8 ust. 6 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (zob. przypis 5 powyżej).

71 Art. 16 ust. 2 ustawy o ostateczności rozrachunku (zob. przypis 69 powyżej).

w zakresie nadzoru systemowego nad systemami rozrachunku papierów wartościowych, zgodnie z poniżej wskazanymi zasadami.

4.2 Jak wskazywano w poprzednich opiniach EBC[72], systemy płatności i systemy rozrachunku papierów wartościowych są wzajemnie powiązane, w szczególności ze względu na zasadę „dostawa za płatność" (*Delivery versus Payment)*, zgodnie z którą rozrachunek papierów wartościowych oraz transfer środków pieniężnych następują w tym samym momencie. Istnieje tym samym silne uzasadnienie dla modelu stosowanego w niektórych Państwach Członkowskich, polegającego na powiązaniu nadzoru nad systemami płatności i systemami rozrachunku papierów wartościowych i powierzeniu jego wykonywania krajowemu bankowi centralnemu. Rozrachunek obu stron tego typu transakcji powinien podlegać podobnemu nadzorowi w celu uniknięcia ryzyka asymetrycznych zaburzeń niosących konsekwencje systemowe. W celu zapewnienia efektywności polityki pieniężnej oraz ogólnej stabilności systemu finansowego, obowiązki nadzorcze krajowych banków centralnych w tym zakresie obejmują konieczność zagwarantowania, że systemy rozrachunku papierów wartościowych są należycie chronione przed rozprzestrzenianiem się zaburzeń systemowych. Zasady, na jakich krajowe banki centralne wykonują tę rolę, jakkolwiek niesformalizowane, okazały się być skuteczne i trwałe. Coraz więcej krajowych banków centralnych dostrzega zalety w sformalizowaniu ich funkcji nadzorczej. Większość krajowych banków centralnych wykonuje przy tym tę funkcję na podstawie ich regulacji statutowych, bez przyjmowania wyraźnych i szczegółowych przepisów ustawowych. Na poziomie Wspólnotowym ogólna podstawa prawna dla aktywności w tym zakresie zawarta jest w Traktacie oraz Statucie Europejskiego Systemu Banków Centralnych oraz Europejskiego Banku Centralnego[73], wraz z bardziej szczegółowymi regułami postępowania wprowadzonymi przez wspólną politykę Eurosystemu w zakresie nadzoru systemowego (ang. *oversight*), określonymi przez Radę Prezesów.

4.3 Uwzględniając powyższą szeroko rozpowszechnioną wśród Państw Członkowskich praktykę, EBC zaleca przekazanie na rzecz NBP kompetencji do wykonywania nadzoru systemowego nad systemami rozrachunku papierów wartościowych, wraz z zapewnieniem NBP dostępu do wszelkich informacji oraz danych niezbędnych do wykonywania zadań nadzorczych.

5. Zakaz finansowania wydatków budżetowych przez bank centralny (ang. *monetary financing*) oraz niezależność polityki pieniężnej

5.1 *Zakaz finansowania wydatków budżetowych przez bank centralny* (*zakaz monetary financing)*

5.1.1 W świetle stosownych przepisów prawa polskiego, po uwzględnieniu zmian wprowadzanych projektowaną ustawą, Prezes Urzędu w przypadkach stwierdzenia nieprawidłowości w badaniu

72 Zobacz przykładowo ustępy 10-14 opinii EBC CON/2003/14 z 7 sierpnia 2003 r. na wniosek Banca d'Italia w sprawie projektu regulacji systemów płatniczych, infrastruktury płatniczej oraz instrumentów płatności; ustępy 13-16 opinii EBC CON/2005/24; ustępy 13-16 opinii EBC CON/2005/24 z dnia 15 lipca 2005 r. na wniosek Ministerstwa Finansów Republiki Czeskiej w sprawie projektowanej ustawy o integracji organów nadzoru rynku finansowego.

73 Art. 105 ust. 2 Traktatu, art. 3 ust. 1 oraz art. 22 Statutu.

przeprowadzonym na zlecenie banku będzie miał prawo zobowiązać nadzorowany bank do zlecenia wskazanemu zewnętrznemu biegłemu rewidentowi przeprowadzenia badania jego rachunków. Koszt takiego badania zleconego przez Prezesa Urzędu ponosiłby wówczas NBP, chyba że w wyniku badania stwierdzono by nieprawidłowości (w takim przypadku koszt badania ponosiłby nadzorowany bank)[74]. Ponadto NBP ponosiłby koszty badania również w sytuacjach, gdy jego przeprowadzenia domagałby się Prezes Urzędu w celu wyjaśnienia wątpliwości co do rzetelności sprawozdań finansowych podmiotów zależnych lub też podmiotów posiadających bliskie powiązania z bankiem krajowym działającym w holdingu, przy czym wyniki przeprowadzonego badania nie potwierdziłyby tych wątpliwości[75].

5.1.2 Zgodnie z zakazem *monetary financing* zawartym w art. 101 Traktatu, udzielanie przez krajowe banki centralne pożyczek na pokrycie deficytu lub jakichkolwiek innych kredytów podmiotom sektora publicznego jest zakazane[76]. W tym względzie EBC pragnie powtórzyć swoje stanowisko[77], zgodnie z którym w trakcie badania zgodności z zakazem *monetary financing* jakiegokolwiek postanowienia odnoszącego się do finansowania znaczenie ma nie tylko ścisła wykładnia językowa, ale istotne jest również uwzględnienie celu danego przepisu. Zasadniczym celem zakazu *monetary financing* jest zapobieżenie finansowaniu sektora publicznego przez krajowe banki centralne. Ponadto, zgodnie z właściwymi przepisami wtórnego prawa wspólnotowego[78], każdy przypadek finansowania zobowiązań sektora publicznego w stosunku do osób trzecich stanowi „jakikolwiek inny kredyt" w rozumieniu zakazu *monetary financing*. Tym samym zakaz *monetary financing* odnosi się do przepisów prawa krajowego nakładających na bank centralny obowiązek finansowania osób trzecich w sytuacjach, gdy takie finansowanie nie jest związane z żadnym zadaniem lub funkcją banku centralnego, ale stanowi obowiązek państwa. Zakaz takiego finansowania musi być interpretowany jako bezwzględny, przy zastrzeżeniu jasnych oraz wąsko zakreślonych wyjątków zawartych w prawie wspólnotowym[79]. Obowiązek ponoszenia przez krajowy bank centralny kosztów badania zlecanego samodzielnie przez nadzór finansowy w sytuacji, gdy bank ten nie ma znaczącego wpływu na proces podejmowania decyzji nadzorczych, musi zostać uznany za przypadek finansowania zobowiązań sektora publicznego w stosunku do osób trzecich przez krajowy bank centralny, który nie jest objęty żadnym z powyższych

74 Art. 135 ust. 2 i 3 Prawa bankowego w brzmieniu nadanym przez art. 23 projektowanej ustawy.

75 Art. 141h ust. 2 i 3 Prawa bankowego w brzmieniu nadanym przez art. 23 projektowanej ustawy.

76 Art. 101 ust. 1 Traktatu, art. 21 ust. 1 Statutu.

77 Zob. ustęp 9(i) opinii EBC CON/2003/27 z 2 grudnia 2003 r. na wniosek Austriackiego Federalnego Ministerstwa Finansów w sprawie ustawy federalnej o Narodowej Fundacji Badań i Postępu Technicznego.

78 Art. 1 ust. 1 lit. b (ii) rozporządzenia Rady (WE) nr 3603/93 z 13 grudnia 1993 r. określającej definicje w celu zastosowania zakazów określonych w art. 104 i 104b ust. 1 Traktatu (Dz. U. L 332, z 31.12.1993 r., str. 1).

79 Zob. ustęp 6 opinii EBC CON/2005/1 z dnia 3 lutego 2005 r. na wniosek włoskiego Ministerstwa Spraw Gospodarczych i Finansowych w sprawie projektu ustawy zmieniającej dekret nr 7 z dnia 25 stycznia 1999 r., potwierdzony ustawą nr 74 z dnia 25 marca 1999 r. w sprawie wymagających pilnego wprowadzenia przepisów dotyczących włoskiego udziału w interwencjach Międzynarodowego Funduszu Walutowego podejmowanych w celu zwalczania poważnych kryzysów finansowych w Państwach Członkowskich.

wyjątków[80]. W tym świetle EBC proponuje wprowadzenie odpowiednich zmian do projektowanej ustawy, tak aby powyższa działalność Prezesa Urzędu nie mogłaby być finansowana przez NBP.

5.2. *Uprawnienia NBP w zakresie polityki pieniężnej*

W myśl projektowanej ustawy, do zadań Prezesa Urzędu będzie należało w szczególności dokonywanie ocen wpływu polityki pieniężnej, podatkowej i nadzorczej na rozwój banków[81]. W celu uniknięcia niejasności w stosunku do wyłącznych kompetencji NBP w zakresie polityki pieniężnej, zaleca się usunięcie odwołania do polityki pieniężnej w tym przepisie.

6. Zagadnienia szczegółowe

6.1 *Implementacja Dyrektywy o Wymogach Kapitałowych*

EBC zauważa, iż projektowana ustawa bierze pod uwagę konieczność zapewnienia prawidłowej implementacji Dyrektywy o Wymogach Kapitałowych (dalej „Dyrektywa") jako jeden z czynników wpływających na sposób przeprowadzenia proponowanej reformy organów nadzoru; z tej przyczyny przejęcie przez Prezesa Urzędu kompetencji w zakresie nadzoru bankowego przewidywane jest dopiero z dniem 1 stycznia 2008 r.[82] W tym kontekście EBC pragnie przypomnieć o długofalowym charakterze i szerokim zasięgu reformy wprowadzanej Dyrektywą, jak również o utrzymującej się niepewności co do jej wpływu na poziom kapitału w systemie bankowym, a także o potrzebie wypracowania odpowiednich regulacji nadzorczych w tym zakresie, co będzie możliwe jedynie w dłuższym okresie, zgodnie z ewoluującymi praktykami rynkowymi oraz gromadzeniem doświadczeń nadzorczych. Nie należy oczekiwać aby wynikające stąd trudności w prawidłowej implementacji Dyrektywy zanikły w chwili wprowadzenia w prawie krajowym ustaw wdrażających Dyrektywę – należy raczej przyjąć, iż dalsze trudności tego rodzaju powstawać będą również po tej dacie. Biorąc powyższe pod uwagę EBC zakłada, iż polskie władze przyjmą odpowiednie środki zaradcze mające na celu zapewnienie, iż przeprowadzana reforma organów nadzoru nie wpłynie negatywnie na implementację nowych regulacji w zakresie wymogów kapitałowych.

6.2 *Skład Komitetu Doradczego*

EBC zauważa, że struktura organizacyjna Urzędu ma obejmować Komitet Doradczy stanowiący 15-osobowe ciało powoływane przez Prezesa Rady Ministrów, przy czym co najmniej 6 członków powinno posiadać rekomendację Komisji Trójstronnej do Spraw Społeczno-Gospodarczych[83], organu składającego się z przedstawicieli pracowników, pracodawców oraz strony rządowej, którego podstawowym zadaniem jest prowadzenie dialogu społecznego w sprawach wynagrodzeń i

80 Art. 101 ust. 2 Traktatu, art. 2, 5-7 rozporządzenia Rady (WE) 3603/93.

81 Art. 3 ust. 1 pkt 1) lit. c) projektowanej ustawy.

82 Ustęp piąty wniosku Ministra Finansów o wydanie opinii z dnia 7 lutego 2006 r.

83 Art. 12 ust. 1 projektowanej ustawy.

świadczeń społecznych[84]. Zakładając iż reforma wprowadzana projektowaną ustawą zostanie przeprowadzona, EBC zaleca uwzględnienie przedstawicieli sektora bankowego, finansowego, ubezpieczeniowego jak również organów ochrony praw konsumenckich w Komitecie Doradczym, a to w celu zapewnienia Komitetowi Doradczemu dostępu do szerokiego zakresu wiedzy z dziedziny bankowości i finansów. Zgodnie z tym samym złożeniem, Członkowie Komitetu Doradczego powinni ponadto podlegać takim samym wymogom dotyczącym zachowania poufności, jakim według projektowanej ustawy podlegać mają władze oraz pracownicy Urzędu Nadzoru[85].

6.3 *Ciągłość doświadczenia pracowników*

EBC zauważa, że projektowana ustawa przewiduje przejście pracowników obecnych organów nadzoru do Urzędu Nadzoru, z tym że pracownicy ci staną się pracownikami Urzędu Nadzoru z mocy prawa (stosownie do proponowanego kalendarza przejścia obowiązków nadzorczych)[86]. Jednakże, stosunek pracy takich pracowników wygasa z upływem 6 miesięcy od ostatniego dnia miesiąca, w którym powstał Urząd Nadzoru (lub w przypadku pracowników Generalnego Inspektoratu Nadzoru Bankowego z dniem 30 czerwca 2008 r.), o ile w tym terminie nie dojdzie do otrzymania i zaakceptowania przez nich propozycji nowych warunków pracy i płacy[87]. Powstrzymując się od wyrażania ocen dotyczących prawnych gwarancji w zakresie stabilności zatrudnienia, EBC pragnie przywołać zakładany przez polskiego ustawodawcę cel jakim jest odpowiednie wykorzystanie w ramach nowo tworzonej struktury potencjału kompetencji i doświadczenia istniejących organów nadzoru[88].

Niniejsza opinia zostanie opublikowana na stronie internetowej EBC.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem, dnia 9 marca 2006 r.

[podpis]

Prezes EBC

Jean-Claude TRICHET

84 Art. 1 ust. 3 oraz 4 ust. 1 ustawy z 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego z dnia 6 lipca 2001 r. (Dz. U. z 18 września 2001 r., Nr 100, poz. 1080, ze zm.).

85 Art. 10 projektowanej ustawy.

86 Art. 43 ust. 1-2 projektowanej ustawy.

87 Art. 50 projektowanej ustawy.

88 Ustęp trzeci wniosku Ministra Finansów o wydanie opinii z dnia 7 lutego 2006 r.