PL

EUROPEJSKI BANK CENTRALNY

OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 2 sierpnia 2006 r.

wydana na wniosek Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie projektu ustawy zmieniającej ustawę o Narodowym Banku Polskim

(CON/2006/39)

Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniu 14 czerwca 2006 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej o wydanie opinii w sprawie projektu ustawy (dalej „projektowana ustawa") zmieniającej ustawę o Narodowym Banku Polskim z dnia 29 sierpnia 1997[1] (dalej „ustawa o NBP").

Właściwość 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 98/414/WE z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych[2], jako że projektowana ustawa dotyczy krajowego banku centralnego, to znaczy Narodowego Banku Polskiego (NBP), 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

Projektowana ustawa przewiduje zmianę ustawy o NBP poprzez modyfikację składu Komisji Nadzoru Bankowego, będącej obecnie siedmioosobowym organem kolegialnym, działającym pod przewodnictwem Prezesa NBP oraz wspieranym przez pracowników NBP[3]. Zgodnie z projektowaną ustawą:

(i) skład Komisji miałby ulec poszerzeniu poprzez włączenie do niego, obok obecnych członków, trzech przedstawicieli Sejmu oraz przedstawiciela Prezesa Rady Ministrów; oraz

---

1 Tekst jed. Dz. U. z 2005 r. Nr 1, poz. 2, ze zm.

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

3 Aktualny skład Komisji Nadzoru Bankowego: (i) Prezes NBP jako Przewodniczący Komisji; (ii) Minister Finansów lub delegowany sekretarz lub podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów (jako zastępca Przewodniczącego Komisji); (iii) przedstawiciel Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej; (iv) Prezes Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego; (v) Przewodniczący Komisji Papierów Wartościowych i Giełd lub jego zastępca; (vi) przedstawiciel Ministra Finansów; oraz (vii) Generalny Inspektor Nadzoru Bankowego (art. 26 ust. 1 ustawy o NBP).

(ii) stanowisko Przewodniczącego Komisji przysługiwałoby przedstawicielowi Prezesa Rady Ministrów, zamiast – jak to jest obecnie – Prezesowi NBP[4].

2. Uwagi ogólne

2.1 Projektowana ustawa zaproponowana została równolegle z innym projektem legislacyjnym, wprowadzającym dalej idącą reformę organizacji nadzoru bankowego w Polsce, tj. projektowaną ustawą o nadzorze nad rynkiem finansowym[5] (której wcześniejsza wersja była przedmiotem opinii EBC CON/2006/15[6]). W obecnej wersji projektowana ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym przewiduje, iż z dniem 1 stycznia 2008 r. nastąpi przejęcie zadań z zakresu nadzoru bankowego przez skonsolidowany organ nadzoru finansowego pod nazwą Komisja Nadzoru Finansowego (KNF)[7]. W okresie przejściowym przed 1 stycznia 2008 r. Komisja Nadzoru Bankowego ma działać pod przewodnictwem Przewodniczącego KNF, powołanego przez Prezesa Rady Ministrów[8].

2.2 EBC przyjmuje, iż tylko jeden z powyższych projektów legislacyjnych – tj. projektowana ustawa będąca przedmiotem niniejszej opinii albo projektowana ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym – będzie przedmiotem dalszych prac legislacyjnych. Niezależnie przy tym od ostatecznej decyzji polskiego ustawodawcy, EBC pragnie potwierdzić swoją bardzo pozytywną ocenę obecnego modelu relacji instytucjonalnych w zakresie nadzoru ostrożnościowego w Polsce, w którym efektywnie wykorzystywane są możliwości wzajemnego wspierania się w swych działaniach przez Komisję Nadzoru Bankowego oraz NBP. EBC stwierdza przy tym – podobnie jak inne komentujące tę kwestię instytucje międzynarodowe[9] – iż każda podejmowana w tym zakresie reforma powinna mieć na celu utrzymanie efektywności polskiego systemu nadzorczego oraz zapewnienie sprawnego współdziałania pomiędzy odpowiednimi władzami. Zachowanie kontynuacji działań nadzorczych oraz makroekonomicznych badań ostrożnościowych niezbędne

---

4 Art. 1 projektowanej ustawy, zmieniający art. 26 ust. 1 ustawy o NBP.

5 Projekt ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, przyjęty przez Sejm w dniu 21 lipca 2006 r. (dokument sejmowy nr 802) i przekazany Senatowi.

6 Opinia EBC 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).

7 Proponowany skład KNF: (i) Przewodniczący Komisji, powoływany przez Prezesa Rady Ministrów na pięcioletnią kadencję; (ii) dwóch Zastępców Przewodniczącego, powoływanych i odwoływanych przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Przewodniczącego Komisji; (iii) minister właściwy do spraw instytucji finansowych albo jego przedstawiciel; (iv) minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego albo jego przedstawiciel; (v) Prezes NBP albo delegowany Wiceprezes NBP; oraz (vi) przedstawiciel Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 5 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1, art. 68 i art. 69 ust. 2 projektowanej ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym).

8 Art. 80 ust. 2 projektowanej ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym. Jednocześnie, na skutek zniesienia Komisji Papierów Wartościowych i Giełd ustanie członkostwo jej Przewodniczącego w Komisji Nadzoru Bankowego.

9 Zob. Międzynarodowy Fundusz Walutowy, „Uwagi końcowe misji konsultacyjnej przeprowadzonej w 2006 r. na podstawie art. IV przepisów statutowych MFW" (*Concluding Statement of the 2006 Article IV Consultation Mission*), 22 maja 2006 r., ust. 13 (dokument opublikowany na stronach internetowych MFW: www.imf.org); zob. też: Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, „Studium warunków gospodarczych w Polsce przeprowadzone w 2006 r." (*Economic Survey of Poland, 2006*), 28 czerwca 2006 r., str. 4 (dokument opublikowany na stronach internetowych Organizacji: www.oecd.org).

jest zwłaszcza w związku z przeprowadzaną obecnie implementacją znowelizowanej dyrektywy o wymogach kapitałowych[10].

2.3 Należy przy tym zauważyć, iż EBC konsekwentnie opowiada się za zagwarantowaniem udziału banków centralnych w wykonywaniu nadzoru ostrożnościowego. Jak to podniesiono w opinii EBC CON/2006/15 oraz we wcześniejszych opiniach EBC[11], 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, 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.

3. Niezależność operacyjna organu nadzoru bankowego

3.1 W składzie Komisji Nadzoru Bankowego proponowanym przez projektowaną ustawę, członkowie Komisji wykonujący swój mandat z urzędu, tj. w wyniku powołania na określone stanowisko publiczne, znajdowaliby się w mniejszości (członkami takimi byliby: Prezes NBP[12], Generalny Inspektor Nadzoru Bankowego[13], Prezes Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego[14] oraz Przewodniczący Komisji Papierów Wartościowych i Giełd[15], jak również Minister Finansów w przypadku jego bezpośredniego uczestnictwa w pracach Komisji). Pozostałych sześciu członków, w tym Przewodniczący Komisji, byłoby przedstawicielami nominujących ich instytucji, przy czym przyznany im w tym zakresie mandat mógłby być w każdym czasie odwołany[16]. EBC zauważa ponadto, iż projektowana ustawa nie wymaga odpowiedniej wiedzy specjalistycznej od takich członków Komisji, jak również nie zapewnia ochrony przed występowaniem konfliktu interesów.

---

10 Dyrektywa 2006/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie adekwatności kapitałowej firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych (wersja przeredagowana) (Dz. U. L 177, z 30.6.2006 r., str. 201). Zob. też ust. 6.1 opinii EBC CON/2006/15.

11 Zob. ust. 2.1.2 opinii EBC CON/2006/15; ust. 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]; ust. 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.

12 Prezes NBP jest powoływany (na sześcioletnią kadencję) i odwoływany przez Sejm na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 9 ust. 1 ustawy o NBP).

13 Prezes NBP powołuje i odwołuje Generalnego Inspektora Nadzoru Bankowego w uzgodnieniu z Ministrem Finansów (art. 29 ust. 3 ustawy o NBP).

14 Rada Funduszu powołuje i odwołuje Prezesa Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego na trzyletnią kadencję (w powoływaniu członków Rady Funduszu uczestniczą Prezes Rady Ministrów, Minister Finansów, Prezes NBP oraz Związek Banków Polskich; art. 9 ust. 1 i ust. 3-5, art. 6 ust. 1-3 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, tekst jed. Dz. U. z 2000 r. Nr 9, poz. 131, ze zm.).

15 Prezes Rady Ministrów powołuje na pięcioletnią kadencję Przewodniczącego Komisji Papierów Wartościowych i Giełd, działając na wniosek ministra właściwego do spraw instytucji finansowych w porozumieniu z Prezesem NBP (art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym, Dz. U. z 2005 r. Nr 183, poz. 1537).

16 Status taki mieliby następujący członkowie Komisji: przedstawiciel Prezesa Rady Ministrów jako Przewodniczący Komisji, przedstawiciel Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, trzech przedstawicieli Sejmu oraz osoba lub osoby delegowane przez Ministra Finansów.

3.2 EBC zaleca aby przyjmowane przepisy prawne określające ramy instytucjonalne dla nadzoru ostrożnościowego przewidywały w odniesieniu do członków organu nadzoru odpowiednie kryteria z zakresu wiedzy specjalistycznej oraz unikania konfliktu interesów, jak również właściwą ochronę autonomii decyzyjnej przy wykonywaniu mandatu nadzorczego. Przyjmowane przepisy prawne powinny zapewniać niezależność operacyjną organu nadzoru, w zgodności z międzynarodowymi standardami niezależności operacyjnej organów nadzoru bankowego[17].

4. Rola banku centralnego w zakresie ochrony stabilności finansowej

4.1 Zgodnie z aktualnymi przepisami ustawy o NBP, Prezes NBP pełni funkcję zarówno Przewodniczącego Komisji Nadzoru Bankowego, jak również zwierzchnika Generalnego Inspektoratu Nadzoru Bankowego, stanowiącego jednostkę organizacyjną w ramach struktur NBP i funkcjonującego – w ścisłej współpracy z odpowiednimi departamentami NBP – jako organ wykonawczy Komisji Nadzoru Bankowego[18]. Jak to już zostało wskazane w opinii EBC CON/2006/15, powyższa struktura umożliwia NBP wypełniane jego roli w zakresie ochrony stabilności finansowej oraz, biorąc pod uwagę punkt widzenia Eurosystemu, jest szczególnie dobrze przystosowana do tego, aby umożliwiać przyczynianie się przez NBP 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[19].

4.2 Należy w związku z tym zauważyć, iż rola NBP w zakresie ochrony stabilności finansowej – wypełniana obecnie w ramach opisanych powyżej rozwiązań organizacyjnych – nie została szczegółowo określona w ustawie o NBP[20]. Zakładając, iż dojdzie do przeprowadzenia reformy systemu nadzorczego osłabiającej aktualne powiązania organizacyjne pomiędzy NBP a organem nadzoru bankowego, EBC zaleca wprowadzenie 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[21].

---

17 Zob. Bank Rozliczeń Międzynarodowych, „Bazylejskie Zasady Kluczowe dla Skutecznego Nadzoru Bankowego" (*Core Principles for Effective Banking Supervision*), wrzesień 1997 r., zasada 1; zob. też „Dokument konsultacyjny w sprawie Bazylejskich Zasad Kluczowych dla Skutecznego Nadzoru Bankowego" (*Consultative Document on the Core Principles for Effective Banking Supervision*), kwiecień 2006 r., zasada 1 (dokumenty dostępne na stronach internetowych Banku Rozliczeń Międzynarodowych: www.bis.org).

18 Art. 29 ust. 1 i art. 25 ust. 1 ustawy o NBP.

19 Zob. ust. 3.1.1 opinii EBC CON/2006/15.

20 Przepisem prawnym, który aktualnie najbliższy jest wskazaniu funkcji NBP w zakresie ochrony stabilności finansowej jest określenie jednego z ustawowych zadań NBP jako „kształtowania warunków niezbędnych dla rozwoju systemu bankowego" (art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy o NBP). Por. ust. 2.2.1 opinii EBC CON/2006/15.

21 Zob. ust. 2.2.2 opinii EBC CON/2006/15.

Niniejsza opinia zostanie opublikowana na stronie internetowej EBC.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem, dnia 2 sierpnia 2006 r.

[podpis]

Prezes EBC

Jean-Claude TRICHET