



## OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 4 stycznia 2013 r.

w sprawie przepisów dotyczących nadzoru nad rynkiem finansowym

(CON/2013/1)

### Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniu 23 października 2012 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek Sejmu o wydanie opinii w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym i niektórych innych ustaw (zwanego dalej „projektem ustawy o nadzorze”) oraz projektu ustawy o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi (zwanego dalej „projektem ustawy o obrocie”) (razem dalej zwanych „projektami ustaw”).

Kompetencja EBC do wydania opinii wynika z art. 127 ust. 4 oraz art. 282 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz 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<sup>1</sup>, z uwagi na to, że projekt ustawy dotyczy 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. Założenia projektu ustawy**

Projekty ustaw prowadzą szereg zmian, które – jeżeli zostałyby zrealizowane – miałyby znaczący wpływ na regulacje usług finansowych oraz ramy instytucjonalne nadzoru finansowego w Polsce.

1.1 Projekt ustawy o nadzorze proponuje następujące zmiany:

- a) ustanowienie Rady Interesu Publicznego Rynku Finansowego (zwanej dalej „Radą Interesu Publicznego”) jako nowego organu opiniodawczo-doradczego Prezesa Rady Ministrów. Członków Rady Interesu Publicznego mianuje Prezes Rady Ministrów spośród kandydatów wskazanych przez: a) organizacje zawodowe i społeczne, zainteresowane problematyką rynku finansowego; b) ogólnokrajowe związki zawodowe; c) ogólnokrajowe związki pracodawców, których działalność wiąże się z funkcjonowaniem rynku finansowego; d) osoby wskazane przez określone wyższe uczelnie. Kompetencje Rady Interesu

---

<sup>1</sup> Dz.U. L 189 z 3.7.1998, s. 42.

## ECB-PUBLIC

Publicznego obejmują: (i) uczestniczenie w procesie wyboru członków Komisji Nadzoru Finansowego (KNF); (ii) monitorowanie transakcji dokonywanych na rynku finansowym i działań jego uczestników oraz zgłaszanie KNF zagrożeń dla ochrony interesu publicznego na rynku finansowym; (iii) składanie Prezesowi Rady Ministrów corocznej opinii w sprawie działalności KNF;

- b) KNF oraz Urząd KNF będą finansowane z budżetu państwa, nie zaś jak do tej pory bezpośrednio ze składek podmiotów nadzorowanych. Podmioty te będą wносиły wpłaty do budżetu państwa, obliczane w relacji do kosztów nadzoru.

1.2 Projekt ustawy o obrocie proponuje następujące zmiany:

- a) instrumenty finansowe będą przypisywane do pięciu kategorii charakteryzujących się różnym poziomem ogólnego ryzyka, które uwzględnia ryzyko zmienności ceny, ryzyko płynności, ryzyko stopy procentowej oraz ryzyko kredytowe. Podmiot ubiegający się o dopuszczenie instrumentu finansowego do obrotu będzie miał obowiązek określić właściwą kategorię instrumentu finansowego. KNF będzie prowadziła jawny rejestr kategorii instrumentów finansowych oraz będzie mogła zmieniać kategorię instrumentu finansowego;
- b) wprowadzona zostanie lista „zakazanych praktyk rynkowych”, do których zwalczania zobowiązana będzie KNF.

## 2. Uwagi ogólne

EBC zauważa, że projekty ustaw zostały przedstawione do zaopiniowania na wczesnym etapie procesu legislacyjnego. Jako że prawdopodobne jest, że projekty ustaw będą w dalszym ciągu zmieniane w trakcie procesu legislacyjnego, co utrudnia dokonanie pełnej oceny ich wpływu na regulacje polskiego rynku finansowego i nadzór nad tym rynkiem, niniejsza opinia omawia jedynie kwestie dotyczące ogólnego kierunku zmian proponowanego w projektach ustaw. Jeżeli w trakcie ewentualnego dalszego procedowania w procesie legislacyjnym do projektów ustaw zostaną wprowadzone znaczące zmiany, EBC oczekuje ich przekazania do ponownego zaopiniowania.

## 3. Cel nadzoru finansowego i rola Rady Interesu Publicznego

- 3.1 Projekt ustawy o nadzorze wprowadza nowy cel podstawowy nadzoru finansowego w Polsce w postaci „ochrony interesu publicznego”. Cel ten będzie wspierany działaniami realizującymi obecne cele nadzoru finansowego, w tym „zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku”<sup>2</sup>. Ponadto nowoutworzona Rada

---

<sup>2</sup> Zob. art. 2 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z dnia 4 września 2006 r. Nr 157, poz. 1119) w brzmieniu zmienionym art. 1 ust. 2 projektu ustawy o nadzorze.

Interesu Publicznego ma opiniować działania KNF z perspektywy ochrony interesu publicznego<sup>3</sup>. Rada Interesu Publicznego będzie realizować te cele zasadniczo poprzez bieżącą ocenę działalności KNF oraz przedstawianie Prezesowi Rady Ministrów zaleceń co do działań w odniesieniu do KNF.

- 3.2 EBC zauważa, że wprowadzenie szerokiego i niedookreślonego pojęcia „ochrony interesu publicznego” jako celu nadzoru finansowego, jak również odpowiadające mu szerokie zdefiniowanie roli Rady Interesu Publicznego, w tym kompetencji do opiniowania działalności KNF, będzie miało wpływ na operacyjną niezależność KNF oraz będzie skutkowało rozmyciem celów nadzorczych realizowanych przez nią w ramach ustawowego mandatu. EBC zwraca uwagę na standardy międzynarodowe w zakresie nadzoru nad rynkiem finansowym, takie jak „Podstawowe zasady efektywnego nadzoru bankowego”, które podkreślają potrzebę niezależności operacyjnej nadzorców, a także potrzebę wyraźnego określenia zakresu obowiązków i celów nadzorczych<sup>4</sup>.

#### **4. Finansowanie działań nadzorczych**

- 4.1 Obecnie koszty operacyjne KNF i Urzędu KNF są pokrywane z opłat wnoszonych na rzecz KNF przez podmioty nadzorowane, w wysokości określonej corocznie w ustawie budżetowej, zgodnie z odrębnymi zasadami ich wyliczania opartymi na ustawach sektorowych. Projekt ustawy o nadzorze wprowadza obowiązek wnoszenia przez podmioty nadzorowane opłat na rzecz Skarbu Państwa, a tym samym odchodzi od bezpośredniego przeznaczania tych opłat na finansowanie działalności KNF.
- 4.2 EBC zauważa, że proponowany model znacznie różni się od modelu stosowanego w większości pozostałych państw członkowskich, gdzie organy nadzorcze nie są finansowane z budżetu państwa lub finansowanie to jest ograniczone. Gdyby proponowany model miał zostać wprowadzony w Polsce, EBC zaleca, zgodnie z Podstawowymi zasadami nadzoru<sup>5</sup>, podjęcie odpowiednich działań w celu zapewnienia adekwatnych środków na prowadzenie przez KNF skutecznego nadzoru, zapewniających autonomię i niezależność operacyjną KNF.

#### **5. Kategoryzacja produktów i usług finansowych oraz lista zakazanych praktyk rynkowych**

Deklarowanym celem wymogu kategoryzowania przez instytucje finansowe oferowanych przez te instytucje produktów i usług finansowych pod względem ryzyka ekonomicznego oraz wprowadzenia listy zakazanych praktyk rynkowych jest wzmocnienie ochrony konsumenta. W obydwu tych przypadkach do

---

<sup>3</sup> Zob. art. 6b ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym wprowadzony art. 1 ust. 4 projektu ustawy o nadzorze.

<sup>4</sup> Zob. „Core Principles for Effective Banking Supervision”, Basel Committee for Banking Supervision, wrzesień 2012 r., zasada 1 (zwane dalej „Podstawowymi zasadami nadzoru”). Zob. także „Core Principles for Effective Banking Supervision. Consultative Document”, Basel Committee for Banking Supervision, grudzień 2011 r., zasady 1 i 2, dostępne na stronie internetowej Banku Rozrachunków Międzynarodowych pod adresem [www.bis.org](http://www.bis.org).

<sup>5</sup> Zob. Podstawowe zasady nadzoru, zasada 2, kryterium 6.

zdefiniowania nowych środków użyto ogólnie sformułowanych przepisów<sup>6</sup>. EBC popiera ogólny cel wzmocnienia ochrony odbiorców usług finansowych, jednak zaleca, aby propozycje zawarte w projektach ustaw zostały dokładnie ocenione z punktu widzenia zgodności z istniejącymi aktami prawa Unii w obszarze usług finansowych oraz aktualnymi inicjatywami ustawodawczymi na poziomie Unii, które w określony sposób wskazują przypadki interwencji nadzorczych mających na celu ochronę odbiorców usług finansowych. W szczególności EBC zwraca uwagę organu zasięgającego opinii na aktualnie prowadzony przegląd dyrektywy 2004/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych zmieniającej dyrektywę Rady 85/611/EWG i 93/6/EWG i dyrektywę 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylającej dyrektywę Rady 93/22/EWG<sup>7</sup>, dyrektywę 2003/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. w sprawie prospektu emisyjnego publikowanego w związku z publiczną ofertą lub dopuszczeniem do obrotu papierów wartościowych i zmieniającą dyrektywę 2001/34/WE<sup>8</sup> oraz dyrektywę 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie wykorzystywania poufnych informacji i manipulacji na rynku (nadużyć na rynku)<sup>9</sup>, jak również na projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dokumentów zawierających kluczowe informacje, dotyczących produktów inwestycyjnych<sup>10</sup>. Wspomniane akty i inicjatywy ustawodawcze Unii, wraz z odpowiednimi aktami delegowanymi i wykonawczymi, przyczyniają się do harmonizacji ochrony odbiorców usług finansowych w Unii, jednocześnie odpowiadając na potrzebę zagwarantowania dostawcom tych usług pewności prawnej.

Niniejsza opinia zostanie opublikowana na stronie internetowej EBC.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem dnia 4 stycznia 2013 r.

[podpis]

*Prezes EBC*

Mario DRAGHI

---

<sup>6</sup> Na przykład instrument finansowy „podwyższonego ryzyka” został zdefiniowany jako „instrument finansowy charakteryzujący się średnią zmiennością ceny, średnim ryzykiem płynności, średnim lub wysokim ryzykiem stopy procentowej oraz średnim ryzykiem kredytowym”, a kategoria zakazanych praktyk jako „nieuczciwie lub nierozważne działanie, bez poszanowania słusznego interesu klientów i dobra rynku finansowego”; zob. art. 13a ust. 3 oraz art. 118a ust. 1 pkt 1 wprowadzony do ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 23 września 2005 r. Nr 183, poz. 1538) przez projekt ustawy o obrocie.

<sup>7</sup> Dz.U. L 145 z 30.4.2004, s. 1.

<sup>8</sup> Dz.U. L 345 z 31.12.2003, s. 64.

<sup>9</sup> Dz.U. L 96 z 12.4.2003, s. 16.

<sup>10</sup> COM(2012) 352 wersja ostateczna.