



Minister Finansów

Warszawa, 10 marca 2023 roku

Sprawa: Opinia do projektu ustawy o zmianie ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (druk senacki nr 916)

Znak sprawy: FN2.701.10.2023

Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Pan
Łukasz Schreiber
Minister-Członek Rady Ministrów

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z 15 lutego br. (znak: DSP.WPP.4623.1.3.2023) zawierające prośbę o przedstawienie opinii Ministra Finansów wobec rozwiązań zaproponowanych w projekcie ustawy o zmianie ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (druk senacki nr 916) (dalej: „projekt ustawy”), uprzejmie przekazuję poniższe stanowisko.

Jak wynika z treści uzasadnienia do przedłożonego projektu ustawy, projekt ten opracowano w związku z realizacją rekomendacji Senackiego Zespołu do spraw Spółki GetBack S.A. i uchwałą Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 czerwca 2022 r. w sprawie ustaleń poczynionych przez Senacki Zespół do spraw Spółki GetBack S.A.

Zgodnie z uzasadnieniem do projektu, proponowane zmiany zmierzają do nałożenia na ministra właściwego do spraw instytucji finansowych (w jednym z przypadków działającego jako przewodniczący Komitetu Stabilności Finansowej) dwóch obowiązków o charakterze informacyjnym, tj. przedstawiania Sejmowi RP:

- 1) rocznej informacji o działalności Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie zarządzania kryzysowego, oraz
- 2) rocznej informacji o funkcjonowaniu rynku finansowego.

W opinii projektodawców zaproponowane zmiany mają na celu ograniczenie ryzyka zaistnienia w przyszłości podobnych nieuczciwych praktyk rynkowych jakie miały miejsce w przypadku emitowania i oferowania obligacji spółki GetBack S.A.

Zaproponowane w projekcie ustawy rozwiązania należy ocenić negatywnie. W opinii Ministerstwa Finansów nie zrealizowałyby one postawionego w uzasadnieniu i przytoczonego powyżej celu, a także nałożyłyby na ministra właściwego do spraw instytucji finansowych nowe obowiązki, wykraczające poza rolę tego organu w sieci bezpieczeństwa finansowego, powielając jedynie kompetencje innych organów. Ponadto proponowane rozwiązania generowałyby koszty i obciążenia administracyjne i organizacyjne, nie niosąc przy tym merytorycznie żadnej wartości dodanej. Przy czym podkreślenia wymaga, że koszty te nie zostały oszacowane przez projektodawców.

Jak zostało wskazane w uzasadnieniu do projektu ustawy „podstawowym celem organów tworzących sieć bezpieczeństwa finansowego jest ochrona interesu publicznego w obszarze szeroko rozumianego systemu finansowego oraz minimalizowanie ryzyka systemowego w tym systemie i jego otoczeniu”. Nie zauważa się jednak, że ochrona ta odbywa się co do zasady na dwóch poziomach, mianowicie nadzoru mikroostrożnościowego, oraz nadzoru makroostrożnościowego. Efektywne nadzory mikroostrożnościowy i makroostrożnościowy to dwa filary stabilnego systemu finansowego. Obie formuły nadzoru realizują różne cele pośrednie, jednakże w perspektywie długoterminowej wspólnie przyczyniają się do osiągnięcia stabilności finansowej jako *summum bonum* tego systemu.

Celem nadzoru mikroostrożnościowego jest zapewnienie bezpieczeństwa finansowego deponentów i innych odbiorców usług finansowych. Imperatyw ten jest realizowany poprzez działania na rzecz utrzymania stabilności pojedynczych instytucji finansowych/ wybranych sektorów i wypełniania przez nie wymogów regulacyjnych. Taki nadzór na rynku krajowym sprawuje już Komisja Nadzoru Finansowego (dalej: „KNF”), będąca także częścią Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego, tj. sieci współpracy obejmującej Europejskie Urzędy Nadzoru, Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego oraz krajowe organy nadzorcze. Głównym zadaniem tego systemu jest zapewnianie spójnego i skutecznego nadzoru finansowego w całej Unii Europejskiej. Nadzór mikroostrożnościowy był podstawowym i pierwszym rodzajem sprawowania kontroli i nadzoru nad rynkiem finansowym. Doświadczenia pokazały jednak, że dbałość o bezpieczeństwo pojedynczych instytucji finansowych przestała być warunkiem wystarczającym dla zapewnienia stabilności całego systemu finansowego, ponieważ zachowanie rynku nie jest prostą sumą zachowań pojedynczych podmiotów (ang. *fallacy of composition*), a racjonalne ekonomicznie zachowania tych podmiotów mogą prowadzić do powstania negatywnych efektów systemowych (z uwagi m.in. na występowanie tzw. efektów zewnętrznych (ang. *externalities*)).

Dlatego tradycyjny nadzór finansowy został uzupełniony o nowy typ polityki w zakresie bezpieczeństwa finansowego – nadzór makroostrożnościowy, którego celem jest ograniczenie ryzyka systemowego i zapewnienie stabilności systemu

finansowego jako całości – uwzględniając jego wzajemne oddziaływania z gospodarką realną. W tym kontekście, sprawowany przez Narodowy Bank Polski (dalej: „NBP”), głównie poprzez Komitet Stabilności Finansowej (w zakresie nadzoru makroostrożnościowego), nadzór makroostrożnościowy wypełnił istotną lukę w systemie polityki publicznej mającej na celu utrzymanie stabilności finansowej. To podejście, w odróżnieniu od nadzoru mikroostrożnościowego, koncentruje się na systemie finansowym jako całości i jego związkach z otoczeniem gospodarczym, a nie na pojedynczych podmiotach, czy sektorach rynku finansowego. Nadzór makroostrożnościowy obejmuje następujące działania: (i) monitorowanie i analizę sytuacji w systemie finansowym i gospodarce oraz ich otoczeniu międzynarodowym; (ii) ocenę ryzyka w celu identyfikacji zagrożeń o charakterze systemowym; (iii) formułowanie ostrzeżeń dla uczestników rynku i odpowiednich władz publicznych o narastaniu nierównowag i ryzyka z tym związanego; oraz (iv) zastosowanie instrumentów w celu ograniczenia nierównowag prowadzących do powstania ryzyka systemowego lub/i wzmocnienia odporności systemu finansowego na wypadek jego materializacji.

Należy przy tym wskazać, że w ramach nadzoru makroostrożnościowego, instytucje wchodzące w skład sieci bezpieczeństwa finansowego dokonują cyklicznej oceny źródeł ryzyka systemowego w polskim systemie finansowym lub jego otoczeniu. Opracowywana przez nie Ankieta Oceny Ryzyka Systemowego przeprowadzana jest co kwartał, przy czym oprócz oceny dotychczas zidentyfikowanych słabych punktów w systemie finansowym, instytucje mogą wskazać nowe źródła ryzyka systemowego. Syntetyczne wnioski z dyskusji nad wskazanymi w Ankiecie źródłami ryzyka, w tym o ich charakterze i hierarchii zawarte są w publikowanych po posiedzeniach Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie nadzoru makroostrożnościowego komunikatach, dostępnych na stronie NBP.

W efekcie KNF, jako organ nadzoru mikroostrożnościowego oraz NBP, jako organ nadzoru makroostrożnościowego, posiadając odpowiednie ku temu struktury, zasoby kadrowe, wyznaczone działania oraz aparaty analityczne, a także sprawując stałą kontrolę, wzajemnie się uzupełniają i wspierając w swoich działaniach, kompleksowo przyczyniają się do zapewnienia stabilności całego systemu finansowego oraz utrzymania stabilnego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego w długim okresie, a także do zabezpieczenia interesów wszystkich uczestników rynku.

Rola ministra właściwego do spraw instytucji finansowych w zakresie nadzoru nad rynkiem finansowym jest więc subsydiarna względem ww. organów. Co do zasady minister właściwy do spraw instytucji finansowych, z uwagi na inny zakres przyznanych mu kompetencji, w przeciwieństwie do KNF czy NBP nie posiada odpowiednich narzędzi nadzorczych, a także nie pozostaje w stałym i bezpośrednim kontakcie z uczestnikami rynku w takim wymiarze jak KNF czy NBP oraz nie dokonuje analiz, które pozostają w gestii tychże wyspecjalizowanych i powołanych do tych celów instytucji. Minister właściwy do spraw instytucji finansowych jest przede wszystkim regulatorem rynku, tj. podejmuje działania legislacyjne i to głównie poprzez te działania realizuje art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2512), wpływając na sprawy

funkcjonowania rynku finansowego, w tym sprawy banków, zakładów ubezpieczeń, funduszy inwestycyjnych i innych instytucji wykonujących działalność na tym rynku.

Powyższa konstatacja uprawnia do wniosku, że cały proponowany w projekcie ustawy rozdział 12a tj. „Informacja o funkcjonowaniu rynku finansowego”, a także wynikający z niego obowiązek nałożony na ministra właściwego do spraw instytucji finansowych w zakresie przedstawiania rocznej informacji o funkcjonowaniu rynku finansowego, prowadziłyby do sytuacji, w której informacja ta byłaby jedynie powieleniem już opracowywanych i publicznie dostępnych kompleksowych raportów i informacji, które przygotowują KNF i NBP, tj. m.in.:

- publikowane przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego¹:
 - coroczna informacja na temat sytuacji sektora bankowego;
 - coroczny biuletyn dot. rynku ubezpieczeń;
 - coroczne sprawozdanie z działalności Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego oraz Komisji Nadzoru Finansowego;
 - półroczne informacje o sytuacji krajowych instytucji płatniczych oraz małych instytucji płatniczych;
 - kwartalne informacje dot. banków spółdzielczych i zrzeszających;
 - kwartalna Informacja o sytuacji spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych;
 - kwartalny biuletyn dot. rynku ubezpieczeń;
 - kwartalne dane dot. TFI;
 - kwartalne dane dot. domów maklerskich;
 - miesięczne dane dot. sektora bankowego;
 - publikowane komunikaty, działalność edukacyjna a także prowadzenie listy ostrzeżeń publicznych².
- publikowane przez NBP:
 - roczny raport o rozwoju rynku finansowego³;
 - publikowany w czerwcu oraz w grudniu każdego roku kompleksowy raport o stabilności systemu finansowego⁴;
 - kwartalna informacja dot. rynku kredytowego⁵;

¹ https://www.knf.gov.pl/publikacje_i_opracowania

² https://www.knf.gov.pl/dla_konsumenta/ostrezenia_publiczne

³ <https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/systemfinansowy/rozwoj.html&navid=0005>

⁴ <https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/systemfinansowy/stabilnosc.html>

⁵ <https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/systemfinansowy/kredytowy.html>

- komunikaty w zakresie sprawowanego nadzoru makroostrożnościowego⁶;
- inne publikacje dot. działalności NBP, także w kontekście pełnionej przez ten organ funkcji nadzorczej⁷.

Poza oczywistą koniecznością utworzenia wtedy w Ministerstwie Finansów właściwych zespołów do analizowania danych surowych niezbędnych do przekazania informacji wskazanej w proponowanym rozdziale 12a projektu ustawy, generujących koszty dla podatnika, trudno oczekiwać, że takie informacje niosłyby wartość dodaną względem ww. danych i opracowań, które są publicznie dostępne (Ministerstwo Finansów nie udostępniłoby innych danych, czy ich większej ilości, gdyż informacje zawierające tajemnice prawnie chronione ze swej natury nie mogłyby być udostępniane).

Dodatkowo, przytoczone publikacje NBP i KNF w sposób kompleksowy i wielowymiarowy prezentują szeroko ujętą tematykę „problemów związanych z funkcjonowaniem rynku finansowego”, którą zgodnie z art. 64a ust. 2 pkt 1 projektu ustawy powinna obejmować informacja roczna przedstawiana przez Ministra Finansów Sejmowi. Szczególną uwagę należy przy tym zwrócić na raporty o stabilności systemu finansowego, przedstawiające analizę i ocenę ryzyka dla stabilności systemu finansowego w Polsce, w tym identyfikację głównych obszarów ryzyka (w sektorze bankowym i niebankowym), ich wieloaspektowe wyjaśnienie i ocenę wpływu na stabilność. Raporty zawierają także rekomendacje, czyli proponowane działania mające na celu ograniczanie ww. ryzyka. W odniesieniu zaś do poszczególnych instytucji finansowych istotne są dane będące w posiadaniu KNF i Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (dalej: „BFG”), jak również komunikaty wydawane przez te instytucje.

W rezultacie, w ocenie Ministerstwa Finansów, wskazane wyżej opracowania, dane i informacje (opisowe, statystyczne, graficzne) w sposób kompleksowy i wyczerpujący przedstawiają problemy związane z funkcjonowaniem rynku finansowego. Należy przy tym wskazać, że Ministerstwo Finansów nie dysponuje danymi statystycznymi (jednostkowymi i zagregowanymi) pozwalającymi wytwarzać informacje wykraczające poza zakres objęty wskazanymi materiałami KNF, NBP, BFG, a dokonywane na wewnętrzne potrzeby analizy bazują na danych pozyskiwanych m.in. od tych instytucji.

Projekt ustawy w proponowanym rozdziale 12a w art. 64a ust. 2 pkt 2 wskazuje także, że częścią powyższej informacji o funkcjonowaniu rynku finansowego, którą zgodnie z nowymi rozwiązaniami miałby przedstawiać Minister Finansów (minister właściwy do spraw instytucji finansowych) ma być także informacja o „*działaniach Ministra Finansów w celu ochrony interesów uczestników rynku finansowego i klientów instytucji finansowych*”. Należy podkreślić, że za niniejszym przepisem informacyjnym nie idą w parze regulacje merytoryczne, które nakładałyby na ministra właściwego do spraw instytucji finansowych obowiązki w zakresie takich działań. Oczywiście

⁶ <https://www.nbp.pl/nadzormakroostroznościowy/index.aspx>

⁷ https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/publikacje/działalosc_nbp.html

Ministerstwo Finansów podejmuje szereg działań, które pośrednio lub bezpośrednio taki cel realizują⁸, jednak nie musi to być zasadą, ponieważ podobnie jak w przypadku opisanego powyżej wchodzenia w kompetencje KNF i NBP w przedmiocie nadzoru, tutaj doszłoby do wchodzenia (poza wskazanymi organami) także w kompetencje Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Rzecznika Finansowego. Otwartą kwestią pozostaje analiza czy powielanie kompetencji wzmocniałoby nadzór, czy wręcz przeciwnie.

Z tożsamyh do wskazanych powyżej przyczyn, Ministerstwo Finansów nie widzi zasadności nałożenia na Ministra Finansów obowiązku przekazywania informacji o

⁸ Ministerstwo Finansów już w przeszłości podjęło działania legislacyjne mające na celu wzmocnienie ochrony obligatariuszy. Z dniem 11 stycznia 2018 r. weszła w życie ustawa z dnia 14 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej oraz niektórych innych ustaw, która dokonała m.in. zmiany ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2244), w której w dodanym ust. 2 w art. 22 ustalono minimalną wartość nominalną obligacji podporządkowanej na poziomie 400 tys. zł. lub równowartości tej kwoty wyrażonej w innej walucie, ustalona przy zastosowaniu średniego kursu tej waluty ogłaszanego przez NBP w dniu podjęcia decyzji emitenta o emisji. Uznano bowiem, że klienci banków, którym brakuje doświadczenia na rynku kapitałowym oraz posiadają niewielkie zasoby pieniężne, nie są w stanie prawidłowo ocenić związanych z inwestowaniem w obligacje podporządkowane ryzyk ani nie mają możliwości zdywersyfikowania ponoszonego ryzyka inwestycyjnego.

Kolejne działania legislacyjne zostały podjęte w ustawie z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku (Dz. U. poz. 2243, z późn. zm.). Ustawa ta poprzez zmianę art. 8 ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach, wprowadziła obligatoryjną dematerializację m.in. obligacji korporacyjnych. Od lipca 2019 r. podlegają one obowiązkowej rejestracji w depozycie papierów wartościowych prowadzonym przez Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych, co zwiększa transparentność przeprowadzanych w Polsce emisji papierów wartościowych oraz ułatwia Komisji Nadzoru Finansowego i innym uprawnionym organom państwowym, a także inwestorom, dotarcie do informacji na ten temat.

Obecnie Ministerstwo Finansów prowadzi proces legislacyjny ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku (UD235). Projekt ten również przewiduje zmiany w ustawie z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach, mające na celu dalsze wzmocnienie ochrony obligatariuszy i potencjalnych obligatariuszy. Jedną z propozycji przewidzianych w projekcie jest wprowadzenie ograniczenia kwotowego w zakresie wartości nominalnej obligacji nienotowanych nabywanych przez osoby fizyczne na poziomie 40 tys. euro lub równowartości tej kwoty wyrażonej w walucie polskiej lub innej. Ograniczenie wartości nominalnej obligacji nie miałyby zastosowania, niezależnie od wartości oferty, w przypadku, gdy obligacje te byłyby lub miałyby być dopuszczone do obrotu na rynku regulowanym lub wprowadzone do alternatywnego systemu obrotu. Proponowane rozwiązanie opiera się na założeniu, że klient detaliczny, będący osobą fizyczną, który dokonuje inwestycji o wartości co najmniej 40 tys. euro będzie postępował w sposób staranny, a inwestycja poprzedzona zostanie bardziej wnikliwą analizą ryzyka inwestycyjnego. Z kolei wyłączenie ograniczenia wartości nominalnej dla obligacji, które są lub będą wprowadzone do obrotu na rynku regulowanym lub są notowane w alternatywnym systemie obrotu jest uzasadnione większą transparentnością emitentów, którzy realizują obowiązki informacyjne. Inną propozycją zawartą w omawianym projekcie ustawy jest wprowadzenie obowiązku prowadzenia ofert publicznych obligacji kierowanych do osób fizycznych za pośrednictwem firmy inwestycyjnej lub dostawcy usług finansowania społecznościowego. Brak obowiązków informacyjnych ze strony emitentów papierów nienotowanych oraz dystrybucja obligacji bez udziału podmiotów profesjonalnych stwarzają niebezpieczeństwo dla inwestorów indywidualnych w postaci niepełnych lub niezetelnych informacji oraz ryzyko oferowania produktów inwestycyjnych niedostosowanych do charakterystyki indywidualnych potrzeb i możliwości klientów (*misselling*). Mając na uwadze popularność i rosnące zainteresowanie klientów detalicznych inwestycjami w obligacje, a także ryzyka związane z ich dystrybucją przez podmioty nieposiadające zezwoleń KNF, zasadnym jest, aby sprzedaż obligacji klientom detalicznym była dokonywana przez profesjonalnych uczestników rynku. Takie podmioty zobowiązane są do działania w najlepiej pojętym interesie inwestorów, a także do przekazywania informacji o sprzedawanych instrumentach w sposób niewprowadzający nabywców w błąd. Weryfikacja przez podmiot pośredniczący, czy inwestycja jest odpowiednia dla klienta detalicznego, zmniejszy ryzyko niedopasowania instrumentu do profilu klienta i jego skłonności do ryzyka.

„przypadkach wystąpienia przez Ministra Finansów do Komisji Nadzoru Finansowego o podjęcie czynności lub środków w ramach nadzoru sprawowanego przez tę Komisję”, przewidzianego w rozdziale 12a w art. 64a ust. 2 pkt 3 projektu ustawy.

Zgodnie z art. 132 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2022 r. poz. 2324 z późn. zm.; dalej: „Prawo bankowe”) minister właściwy do spraw instytucji finansowych może wystąpić do KNF o podjęcie czynności lub środków w ramach nadzoru, o których mowa w art. 133 i art. 138 ww. ustawy. Uprawnienie to dotyczy zarówno czynności nadzorczych mających charakter bieżącego nadzoru ostrożnościowego, jak i skorzystania przez KNF z instrumentów o charakterze sankcyjnym.

Należy jednak wskazać, że ww. przepis został przyjęty w brzmieniu zaproponowanym w rządowym projekcie ustawy o Prawie bankowym z 12 maja 1997 r. (Dz. U. Nr 140, poz. 939) i z niewielkimi zmianami wciąż pozostaje w mocy. Sieć bezpieczeństwa finansowego nie była wówczas dostatecznie rozwinięta, natomiast funkcjonowanie nadzoru finansowego opierało się na modelu sektorowym, a nie zintegrowanym, jak ma to miejsce obecnie i co zostało dokładnie opisane na wstępie poczynionych w niniejszym piśmie zastrzeżeń.

Ewolucja sposobu sprawowania nadzoru nad sektorem finansowym spowodowała, że uprawnienie wskazane w art. 132 Prawa bankowego stało się nadmiarowe, ponieważ minister właściwy do spraw instytucji finansowych (lub jego przedstawiciel) zasiada w KNF na podstawie art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 660 z późn. zm.) a także jest członkiem Komitetu Stabilności Finansowej na mocy art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 2536). Uwzględniając obecnie obowiązujące zasady funkcjonowania krajowej sieci bezpieczeństwa finansowego, właśnie te organy służą wymianie informacji i realizacji wspólnych przedsięwzięć w celu zapewnienia jak najefektywniejszego nadzoru oraz bezpieczeństwa rynku.

Z kolei w zakresie zaproponowanego obowiązku przedstawiania informacji nt. nadzoru nad BFG (rozdział 12a w art. 64a ust. 2 w pkt 4 projektu ustawy) należy wyjaśnić, że zgodnie z obowiązującymi przepisami nadzór Ministra Finansów nad działalnością Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, stosownie do brzmienia art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz. U. z 2022 r. poz. 793, 872, 1692; dalej: „ustawa o BFG”), został ograniczony do kryterium legalności i zgodności ze statutem.

Natomiast w odniesieniu do zgody na decyzję BFG, o której także wspomina przytoczony przepis projektu ustawy, konieczność jej uzyskania podyktowana jest wyłącznie ewentualnością wywołania przez rzeczoną decyzję wskazanych w przepisach skutków tj. fiskalnych albo o charakterze systemowym. Należy więc zauważyć, że brak zidentyfikowania wskazanych skutków oznacza, że dla wydania decyzji przez BFG nie jest potrzebna akceptacja Ministra Finansów. Ponadto, brzmienie przepisu art. 14 ust. 2 ustawy o BFG pozwala przyjąć, że stwierdzenie

możliwości wywołania określonych skutków przez decyzje BFG nie przesądza o zgodzie, tj. Minister Finansów może zgodzić się (albo nie) na wydanie decyzji przez BFG, co następuje w ramach kompetencji Ministra Finansów wynikających z ustawy o BFG i miejsca oraz roli w sieci bezpieczeństwa finansowego, przy czym zgoda nie obliguje BFG do wydania decyzji, ponieważ to ten organ pozostaje organem właściwym do prowadzenia przymusowej restrukturyzacji, tym samym organem właściwym do stwierdzenia zaistnienia przesłanek wszczęcia tej procedury. Natomiast Minister Finansów – oceniając i w związku z tym akceptując skalę potencjalnych bezpośrednich skutków fiskalnych lub skutków o charakterze systemowym, o których mowa w art. 14 ust. 2 ustawy o BFG – wyraża aprobatę dla tej decyzji, ale tylko i wyłącznie w kontekście niniejszych przesłanek. Tym samym, konstrukcja art. 14 ustawy o BFG pozwala przyjąć, że dokonywanie przez Ministra Finansów oceny pod kątem możliwości wywołania przez wydanie planowanych decyzji BFG skutków, o których mowa w ust. 2, nie oznacza jednocześnie poddania tych decyzji uprzednim działaniom nadzorczym Ministra Finansów w zakresie legalności i zgodności ze statutem BFG, w trybie ust. 1, co potwierdza ustalony w ust. 3 obowiązek organów BFG przekazania Ministrowi Finansów decyzji dopiero po ich podjęciu. Podejmowanie decyzji z zakresu przymusowej restrukturyzacji spoczywa więc wyłącznie na Zarządzie BFG, jako organie umocowanym ustawowo do podejmowania tego typu decyzji, przy czym dopuszczalna ingerencja Ministra Finansów w ten proces ma polegać właśnie na możliwości wyrażenia bądź niewyrażenia zgody w przypadku zidentyfikowania potencjalnych skutków, o których mowa w art. 14 ust. 2 ustawy o BFG.

W efekcie, podobnie jak przy pozostałych wskazanych elementach informacji, która zgodnie z projektem ustawy miałyby być przedstawiana przez Ministra Finansów, trudno o wskazanie tutaj jakiegokolwiek wartości dodanej, jaką taka informacja niosłaby dla wskazanego w uzasadnieniu projektu ustawy celu, tj. ograniczenia ryzyka zaistnienia w przyszłości nieuczciwych praktyk rynkowych podobnych do tych jakie miały miejsce w przypadku emitowania i oferowania obligacji spółki GetBack S.A. Zgoda Ministra Finansów dotyczy bowiem wyłącznie wpływu decyzji BFG na wystąpienie ewentualnych skutków fiskalnych lub skutków o charakterze systemowym, natomiast nadzór Ministra Finansów nad BFG został ustawowo ograniczony do kryterium legalności podejmowanych działań oraz ich zgodności ze statutem.

Ministerstwo Finansów wyraża także wątpliwości co do zaproponowanej w projekcie ustawy procedury przedstawiania przez Ministra Finansów informacji o działalności Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie zarządzania kryzysowego. Jak wskazuje art. 6 ustawy z dnia z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, do zadań Komitetu Stabilności Finansowej, w zakresie zarządzania kryzysowego należy:

- 1) opracowywanie i przyjmowanie procedur współdziałania na wypadek wystąpienia bezpośredniego zagrożenia dla stabilności systemu finansowego;

- 2) koordynowanie działań członków Komitetu w przypadku bezpośredniego zagrożenia dla stabilności systemu finansowego lub zidentyfikowania instytucji finansowej, której obecna lub prognozowana sytuacja finansowa może stanowić zagrożenie dla dalszego funkcjonowania tej instytucji;
- 3) zapewnienie właściwego obiegu informacji pomiędzy członkami Komitetu służących realizacji jego zadań;
- 4) stwierdzanie przesłanek wystąpienia i ustania kryzysu systemowego, o którym mowa w art. 2 pkt 16 ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 396).

Trudno jest powiązać te zadania z celem, który ma realizować proponowany projekt ustawy. Przy czym istotny jest także fakt, że w przeciwieństwie do działań Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie nadzoru makroostrożnościowego, który co do zasady funkcjonuje w częstotliwości cyklicznej, organizując posiedzenie kwartalnie i także w takich interwałach czasowych realizuje swoje kompetencje w zakresie środków makroostrożnościowych np. w ramach oceny ryzyka systemowego, to posiedzenia Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie zarządzania kryzysowego zwoływane są *ad hoc*, jedynie gdy zachodzi taka potrzeba. W tym trybie Komitet Stabilności Finansowej nie ma aktualnie powołanych grup roboczych a także nie realizuje stałych zadań, ograniczając swoją działalność do interweniowania w obliczu zadań kryzysowych w zakresie, który jest wskazany w przytoczonym art. 6 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o *nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym*. W związku z powyższym, Ministerstwo Finansów ma wątpliwości co do tego, czego w zasadzie taka informacja miałaby dotyczyć, szczególnie w sytuacji, gdy w danym roku Komitet Stabilności Finansowej w rzeczonyj formule nie zbierze się, ponieważ sytuacja na rynku finansowym nie będzie tego wymagać.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów

Piotr Patkowski
Podsekretarz Stanu