

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 14 lipca 2023 r.

w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym.

Jednocześnie upoważnia pana senatora Leszka Czarnobaja do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU

Tomasz GRODZKI

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym

Art. 1. W ustawie 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) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 9 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Przewodniczący Komitetu, zgodnie z podziałem zadań, o którym mowa w art. 7 ust. 2, przedstawia Sejmowi roczną informację o działalności Komitetu w zakresie realizacji zadań określonych w art. 5 i art. 6 ust. 1, w terminie do dnia 31 lipca roku następującego po roku, którego dotyczy informacja.”;

2) po rozdziale 12 dodaje się rozdział 12a w brzmieniu:

„Rozdział 12a

Informacja o funkcjonowaniu rynku finansowego

Art. 64a. 1. Minister Finansów przedstawia Sejmowi roczną informację o funkcjonowaniu rynku finansowego, w terminie do dnia 31 lipca roku następującego po roku, którego dotyczy informacja.

2. Informacja, o której mowa w ust. 1, obejmuje w szczególności informacje o:

- 1) podstawowych problemach związanych z funkcjonowaniem rynku finansowego;
- 2) działaniach Ministra Finansów w celu ochrony interesów uczestników rynku finansowego i klientów instytucji finansowych;
- 3) przypadkach wystąpienia przez Ministra Finansów do Komisji Nadzoru Finansowego o podjęcie czynności lub środków w ramach nadzoru sprawowanego przez tę Komisję;
- 4) podjętych przez Ministra Finansów – w ramach nadzoru nad Bankowym Funduszem Gwarancyjnym – czynnościach nadzoru, w tym o przedmiocie decyzji Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, które wymagały zgody Ministra Finansów.

Art. 64b. Członkowie Komitetu współpracują z Ministrem Finansów przy opracowywaniu informacji, o której mowa w art. 64a ust. 1, w szczególności udostępniają posiadane informacje i dane niezbędne do opracowania informacji.”.

Art. 2. 1. Przewodniczący Komitetu Stabilności Finansowej przedstawi pierwszą informację o działalności Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie realizacji zadań, o których mowa w art. 6 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, w terminie do dnia 31 lipca 2024 r. za rok 2023.

2. Minister właściwy do spraw instytucji finansowych przedstawi pierwszą informację, o której mowa w art. 64a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, w terminie do dnia 31 lipca 2024 r. za rok 2023.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Projekt ustawy 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.

W trakcie prac Senackiego Zespołu do spraw Spółki GetBack S.A. zidentyfikowano liczne mankamenty obowiązującego prawa w zakresie bezpieczeństwa rynku finansowego oraz integralności nadzoru finansowego. Z uwagi na skalę problemu, który dotknął podmioty poszkodowane na skutek działalności przedsiębiorców uczestniczących w emitowaniu i oferowaniu obligacji korporacyjnych inwestorom nieprofesjonalnym, niezbędne jest przygotowanie kompleksowego pakietu propozycji legislacyjnych, które ograniczą ryzyko zaistnienia w przyszłości podobnych nieuczciwych praktyk rynkowych.

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. Organy sieci bezpieczeństwa finansowego są obowiązane w szczególności do przeciwdziałania powstawaniu stanu zagrożenia upadłością podmiotu finansowego oraz usuwania ewentualnych skutków znacznego pogorszenia sytuacji finansowej takiego podmiotu. Fundamentalną rolę w odpowiednim zorganizowaniu działalności podmiotów na rynku finansowym odgrywa minister właściwy do spraw instytucji finansowych. Organ ten jest częścią tzw. sieci bezpieczeństwa finansowego. W myśl art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, dział instytucje finansowe obejmuje sprawy funkcjonowania rynku finansowego, w tym sprawy banków, zakładów ubezpieczeń, funduszy inwestycyjnych i innych instytucji wykonujących działalność na tym rynku. Na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, zwanej dalej „ustawą o nadzorze makroostrożnościowym”, Minister Finansów¹⁾ pełni funkcję przewodniczącego Komitetu Stabilności Finansowej w odniesieniu do zadań, o których mowa w art. 6 ust. 1 tej ustawy. Przepis ten określa zdania Komitetu Stabilności

¹⁾ W myśl art. 4 pkt 8 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym, przez „Ministra Finansów” rozumie się odpowiednio ministra właściwego do spraw budżetu, ministra właściwego do spraw finansów publicznych lub ministra właściwego do spraw instytucji finansowych.

Finansowej w zakresie zarządzania kryzysowego w systemie finansowym. Zarządzanie kryzysowe obejmuje działania na rzecz utrzymania lub przywrócenia stabilności systemu finansowego w przypadku bezpośredniego zagrożenia tej stabilności.

Proponowane w projekcie zmiany zmierzają do nałożenia na ministra właściwego do spraw instytucji finansowych (w jednym przypadku działającego jako przewodniczący Komitetu Stabilności Finansowej) dwóch obowiązków o charakterze informacyjnym.

W art. 1 pkt 1 projektu proponuje się nowelizację art. 9 ust. 2 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym. Dotychczas obowiązujący przepis obliguje przewodniczącego Komitetu Stabilności Finansowej do przedstawienia Sejmowi rocznej informacji o działalności Komitetu wyłącznie w zakresie realizacji zadań określonych w art. 5 zmienianej ustawy. W art. 5 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym określono zadania Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie nadzoru makroostrożnościowego. Zdaniem projektodawcy obowiązek przedstawienia stosownej informacji Sejmowi powinien dotyczyć wszystkich zadań Komitetu Stabilności Finansowej, a więc również zadań w zakresie zarządzania kryzysowego. Ustawodawca powinien mieć pełną wiedzę na temat realizacji zadań przez Komitet Stabilności i Finansowej, wiedza ta nie może być ograniczona wyłącznie do zadań Komitetu w zakresie nadzoru makroostrożnościowego.

W art. 1 pkt 2 projektu proponuje się dodanie do ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nowego rozdziału pt. „Informacja o funkcjonowaniu rynku finansowego”. W przepisach tej jednostki systematyzacyjnej proponuje się uregulować problematykę przedstawiania Sejmowi przez ministra właściwego do spraw instytucji finansowych rocznej informacji o funkcjonowaniu rynku finansowego (dodawany art. 64a). Informacja obejmować ma w szczególności informacje o:

- 1) podstawowych problemach związanych z funkcjonowaniem rynku finansowego;
- 2) działaniach ministra właściwego do spraw instytucji finansowych w celu ochrony interesów uczestników rynku finansowego i klientów instytucji finansowych;
- 3) przypadkach wystąpienia przez ministra właściwego do spraw instytucji finansowych do Komisji Nadzoru Finansowego o podjęcie czynności lub środków w ramach nadzoru sprawowanego przez tę Komisję (dotyczy to np. inicjatywy w sprawie podjęcia czynności lub środków nadzoru, o której mowa w art. 132 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe);

- 4) podjętych przez ministra właściwego do spraw instytucji finansowych – w ramach nadzoru nad Bankowym Funduszem Gwarancyjnym – czynnościach nadzoru, w tym o przedmiocie decyzji Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, które wymagały zgody ministra właściwego do spraw instytucji finansowych (dotyczy to czynności, o których mowa w art. 14 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji).

Przedstawiona informacja w założeniu projektodawcy powinna mieć charakter kompleksowy. Nie może ona pomijać niczego co istotne z punktu widzenia realizacji celu projektodawcy – zwiększenia bezpieczeństwa rynku finansowego poprzez zwiększenie świadomości ustawodawcy w dziedzinie objętej informacją.

W związku z nałożonym na ministra właściwego do spraw instytucji finansowych obowiązkiem informacyjnym i w celu zapewnienia prawidłowej realizacji tego obowiązku, w dodawanym art. 64b przewidziano, że członkowie Komitetu Stabilności Finansowej (oprócz ministra członkami Komitetu są Prezes Narodowego Banku Polskiego, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego i Prezes Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego) będą obowiązani współpracować z ministrem przy opracowywaniu informacji o funkcjonowaniu rynku finansowego, w szczególności będą obowiązani udostępniać posiadane informacje i dane niezbędne do opracowania informacji. Członkowie Komitetu Stabilności Finansowej, każdy w zakresie swoich kompetencji i zadań ustawowych, mają dostateczną i unikalną wiedzę na temat problematyki objętej zakresem informacji, o której mowa w dodawanym art. 64a. Należy bowiem pamiętać, że zadaniem:

- 1) Narodowego Banku Polskiego jest m.in.:
 - a) regulowanie płynności banków oraz ich refinansowanie,
 - b) kształtowanie warunków niezbędnych dla rozwoju systemu bankowego,
 - c) działanie na rzecz stabilności systemu finansowego w zakresie instytucji finansowej w rozumieniu art. 4 pkt 4 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym,
 - d) działanie na rzecz wyeliminowania lub ograniczania ryzyka systemowego, o którym mowa w art. 4 pkt 15 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym;
- 2) Komisji Nadzoru Finansowego jest sprawowanie nadzoru nad rynkiem finansowym w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także

zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku również poprzez rzetelną informację dotyczącą funkcjonowania rynku;

- 3) Bankowego Funduszu Gwarancyjnego jest podejmowanie działań na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego, w szczególności przez zapewnienie funkcjonowania obowiązkowego systemu gwarantowania depozytów oraz prowadzenie przymusowej restrukturyzacji.

Coroczne informacje będą zwiększały świadomość ustawodawcy w dziedzinie objętej informacjami (będą budowały jego wiedzę w tym zakresie). Tym samym zwiększy się odpowiedzialność decydenta (Sejmu) za podejmowane przez niego decyzje prawotwórcze. Będzie on bowiem świadomy konsekwencji podejmowanych przez siebie decyzji prawotwórczych. Fakt monitorowania przez Sejm, jak wygląda sytuacja rynku finansowego (we wszystkich aspektach) oraz jakie działania podejmuje państwo w celu ograniczenia ryzyk występujących na rynku dla bezpieczeństwa zarówno uczestników rynku finansowego, jak i klientów instytucji finansowych, umożliwi szybszą reakcję ustawodawcy na zidentyfikowane zagrożenia (o ile oczywiście ingerencja w porządek prawny będzie najlepszym/optymalnym środkiem wyeliminowania/ograniczenia zagrożenia). Konieczność przedstawiania informacji będzie również działała mobilizująco na organy tworzące sieć bezpieczeństwa finansowego, a przede wszystkim na ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, w zakresie przeprowadzania corocznie pogłębionych analiz niezbędnych do przedstawienia informacji. Analizy te pozwolą na bieżące identyfikowanie problemów związanych z funkcjonowaniem rynku finansowego oraz szybkie reagowanie na ujawnione ryzyka, co będzie wpływało na bezpieczeństwo rynku finansowego i w rezultacie ograniczy patologie podobne do tzw. afery GetBack.

Nie bez znaczenia jest również fakt, że proponowane rozwiązania zwiększą transparentność działań państwa związanych z zapewnianiem bezpieczeństwa rynku finansowego, a przede wszystkim z ochroną interesów uczestników tego rynku i klientów instytucji finansowych. Pozwolą one także na opartą na wiedzy ocenę tych działań.

Proponowany w noweli termin przedstawiania informacji uwzględni aktualne brzmienie art. 9 ust. 2 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym. W myśl tego przepisu, przewodniczący Komitetu Stabilności Finansowej przedstawia Sejmowi roczną informację o działalności Komitetu w zakresie realizacji zadań określonych w art. 5 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym, w terminie **do dnia 31 lipca** roku następującego po roku, którego

dotyczy informacja. W ocenie projektodawcy, informacje przewidziane w art. 9 ust. 2, w nowym brzmieniu, i w dodawanym art. 64a, powinny być przedstawiane w tym samym terminie, tak aby Sejm uzyskał kompleksową wiedzę na temat zagadnień objętych informacjami za poprzedni rok w zbliżonym czasie.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 projektu, przewodniczący Komitetu Stabilności Finansowej przedstawi pierwszą informację o działalności Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie realizacji zadań, o których mowa w art. 6 ust. 1, w terminie do dnia 31 lipca 2024 r. za rok 2023. Natomiast w myśl art. 2 ust. 2 projektu, minister właściwy do spraw instytucji finansowych przedstawi pierwszą informację, o której mowa w art. 64a ust. 1 dodawanym do ustawy o nadzorze makroostrożnościowym, w terminie do dnia 31 lipca 2024 r. za rok 2023. Przyjęte w przepisie dostosowującym rozwiązanie ma zapewnić podmiotom obowiązującym odpowiednio długi czas na przygotowanie się do realizacji nowego obowiązku oraz wypracowanie właściwej metodyki opracowywania informacji.

Mając na względzie art. 2 Konstytucji i wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego zasadę odpowiedniej *vacatio legis*, proponuje się żeby ustawa weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Przyjęty w art. 3 projektu okres dostosowawczy jest – w ocenie projektodawcy – wystarczający dla adresata (ministra właściwego do spraw instytucji finansowych) do tego, aby przygotował się on merytorycznie i organizacyjnie do wdrożenia oraz zastosowania nowych regulacji, w szczególności biorąc pod uwagę treść przepisu dostosowującego (art. 2).

Oczekiwane skutki społeczne, gospodarcze i finansowe projektowanej ustawy zostały przedstawione w ocenie skutków regulacji.

Projektowana ustawa została poddana konsultacjom, a przedstawione w ich ramach opinie i uwagi zostały zamieszczone na senackiej stronie internetowej. Wyniki tych konsultacji zostały przedstawione w ocenie skutków regulacji.

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.