

UZASADNIENIE

Projektowana ustawa stanowić ma implementację do prawa polskiego przepisów dyrektywy 2010/78/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie zmiany dyrektyw 98/26/WE, 2002/87/WE, 2003/6/WE, 2003/41/WE, 2003/71/WE, 2004/39/WE, 2004/109/WE, 2005/60/WE, 2006/48/WE, 2006/49/WE i 2009/65/WE w odniesieniu do uprawnień Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych) oraz Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych), opublikowanej w Dz. Urz. UE L 331 z 15.12.2010, s. 120. Termin implementacji dyrektywy przypada na dzień 1 stycznia 2012 r.

Ww. dyrektywa jest kolejnym krokiem w kierunku zwiększenia integracji nadzoru w Europie, która ma zapewnić faktycznie równe warunki uczestnictwa w rynku dla wszystkich podmiotów na szczeblu unijnym i odzwierciedlić coraz większą integrację rynków finansowych w Unii. Nie bez znaczenia jest również zwiększenie poziomu bezpieczeństwa rynku finansowego wobec zjawiska kryzysu, które trwa od 2007 r. W tym celu w listopadzie 2008 r. Komisja utworzyła grupę wysokiego szczebla pod przewodnictwem Jacques'a de Larosièrè'a w celu zalecenia sposobu wzmocnienia ram nadzorczych dla lepszej ochrony obywateli i zbudowania zaufania do systemu finansowego. W swoim sprawozdaniu grupa zaleciła daleko idące reformy struktury nadzoru nad sektorem finansowym w Unii. W sprawozdaniu grupy de Larosièrè'a wyrażono również opinię, że należy stworzyć Europejski System Nadzoru Finansowego (ESNF) złożony z trzech Europejskich Urzędów Nadzoru, z których każdy byłby odpowiedzialny za jeden sektor: bankowości, papierów wartościowych oraz ubezpieczeń i pracowniczych programów emerytalnych, a także, że należy powołać Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego. W dniu 23 września 2009 r. Komisja przyjęła wnioski legislacyjne w sprawie trzech rozporządzeń ustanawiających ESNF, w tym trzy Europejskie Urzędy Nadzoru.

W preambule dyrektywy wskazano, że aby Europejski System Nadzoru Finansowego mógł działać efektywnie, konieczne są zmiany w aktach prawnych Unii w obszarach objętych zakresem działania trzech Europejskich Urzędów Nadzoru. Zmiany takie dotyczą określenia zakresu niektórych uprawnień Europejskich Urzędów Nadzoru, włączenia niektórych ich uprawnień ustanowionych w aktach prawnych Unii oraz poprawek mających na celu zapewnienie ich sprawnego i skutecznego funkcjonowania w ramach ESNF. Powołaniu trzech Europejskich Urzędów Nadzoru towarzyszyć powinno opracowanie jednolitego zbioru przepisów, który zapewni spójną harmonizację i jednakowe stosowanie prawodawstwa, a tym samym przyczyni się do bardziej efektywnego działania rynku wewnętrznego. Stwierdzono również, że rozporządzenia ustanawiające ESNF przewidują możliwość opracowywania przez Europejskie Urzędy Nadzoru projektów standardów technicznych w obszarach ściśle określonych w odpowiednich przepisach, które to projekty będą przedstawiane Komisji do przyjęcia zgodnie z art. 290 i 291 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w drodze aktów delegowanych lub wykonawczych, a przyjmowana dyrektywa powinna określać pierwszy zbiór takich obszarów i nie ograniczać możliwości włączania w przyszłości innych obszarów. Ponadto rozporządzenia ustanawiające Europejskie Urzędy Nadzoru wymagają, aby sytuacje, w których zastosować można mechanizm rozstrzygania sporów między właściwymi organami krajowymi, zostały określone w przepisach sektorowych, a przyjmowana dyrektywa powinna określić początkowy wykaz takich sytuacji i nie powinna ograniczać możliwości dopisania kolejnych sytuacji w przyszłości. Zwrócono również uwagę, że nowa struktura nadzoru ustanowiona w ramach ESNF będzie wymagać ścisłej współpracy między właściwymi organami krajowymi a Europejskimi Urzędami Nadzoru, a w związku z tym zmiany w odpowiednim prawodawstwie powinny zapewnić wyeliminowanie przeszkód prawnych utrudniających wykonywanie obowiązków w zakresie wymiany informacji przewidzianej w rozporządzeniach ustanawiających Europejskie Urzędy Nadzoru.

Mając na względzie powyższe, należy podkreślić, że nie wszystkie przepisy wprowadzone dyrektywą 2010/78/UE wymagają przeniesienia do prawa polskiego. W szczególności zbędne jest na gruncie prawa polskiego wprowadzanie tych przepisów, które skierowane są do instytucji Unii Europejskiej, a w szczególności do Komisji Europejskiej oraz Europejskich Urzędów Nadzoru. Chodzi przede wszystkim o przepisy dotyczące wymiany informacji między tymi instytucjami, jak również o upoważnienia

do wydawania standardów technicznych i podejmowania przez Europejskie Urzędy Nadzoru procedur mediacyjnych. W świetle powyższego konieczne jest, aby w przepisach prawa polskiego znalazły się te normy prawne, które mają kształtować zachowania podmiotów poddanych polskiej jurysdykcji, czyli przede wszystkim podmiotów rynku finansowego oraz organu nadzoru nad tym rynkiem.

Projektowane zmiany prawa dotyczą w świetle powyższego przede wszystkim przepływu informacji i współpracy między Komisją Nadzoru Finansowego (jako polskim organem nadzoru nad rynkiem finansowym) a Europejskimi Urzędami Nadzoru. Regulacje w tym zakresie mają dwoisty charakter. Z jednej strony są to – przewidziane w zmienionych dyrektywą 2010/78/WE przepisach dyrektyw sektorowych – partykularne rozwiązania, przewidujące obowiązek powiadamiania właściwego Europejskiego Urzędu Nadzoru przez KNF o niektórych działaniach (w szczególności o wydanych albo cofniętych zezwoleniach dotyczących wykonywania działalności na rynku finansowym, jak również o przypadkach odmowy wydania takiego zezwolenia), z drugiej zaś – ogólny obowiązek współdziałania polskiego organu nadzoru z ESNF. W tym ostatnim przypadku uznano, że najwłaściwszą techniką legislacyjną będzie wprowadzenie odpowiedniej normy do ustawy ustrojowej, to jest ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. Nr 157, poz. 1119, z późn. zm.). W przypadku nadzoru dodatkowego sprawowanego nad instytucjami nadzorowanymi znajdującymi się w konglomeratach finansowych analogiczny obowiązek współpracy wiąże KNF w relacjach ze Wspólnym Komitetem Europejskich Urzędów Nadzoru.

Ponadto w niektórych partykularnych przypadkach w ślad za przepisami dyrektywy wprowadzono również inne obowiązki informacyjne KNF na rzecz Europejskich Urzędów Nadzoru. Przykładowo chodzi o obowiązek poinformowania w przypadku działalności wykonywanej na terytorium Polski w ramach swobody świadczenia usług przez firmy inwestycyjne z państw członkowskich Unii Europejskiej o nieskuteczności działań nadzorczych podejmowanych przez macierzysty organ nadzoru czy też o przeszkodach prawnych, regulacyjnych i organizacyjnych, jakie napotykają fundusze inwestycyjne i domy maklerskie lub banki prowadzące działalność maklerską w związku z prowadzeniem działalności na terytorium państw niebędących państwami członkowskimi Unii Europejskiej.

Jeżeli chodzi o inne zmiany, niepolegające na ogólnym obowiązku współpracy w ramach ESNF ani na partykularnych obowiązkach informacyjnych wobec instytucji Unii Europejskiej, wskazać należy przede wszystkim na wynikające z obszernej nowelizacji dyrektywy 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe zmiany w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665, z późn. zm.). Zgodnie z proponowanym brzmieniem ust. 1a w art. 133 tej ustawy KNF będzie zobowiązana do uwzględniania przy sprawowaniu nadzoru kwestii zbieżności praktyk nadzorczych na poziomie europejskim, co polegać będzie na uwzględnianiu wytycznych i zaleceń Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego na zasadzie *comply or explain*. Ponadto w zakresie nadzoru skonsolidowanego wprowadzono możliwość, aby KNF, na podstawie porozumień zawieranych z organami nadzoru państw członkowskich, mogła przejąć zadania innego organu albo delegować na niego swoje zadania, tak aby organ nadzoru odpowiedzialny za nadzór nad podmiotem dominującym mógł skutecznie wykonywać zadania z zakresu nadzoru skonsolidowanego nad podmiotem zależnym. Wreszcie w związku z przepisami dyrektywy wprowadzono proceduralne uregulowanie na okoliczność oczekiwania na mediację Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego.

Jednocześnie w zakresie nadzoru bankowego należy wskazać, że nie ma potrzeby implementacji następujących przepisów w ich brzmieniu ustalonym dyrektywą 2010/78/UE:

- art. 9 pkt 20 dyrektywy (zmiana art. 63a dyrektywy 2006/48/WE) – nowelizowany przepis dotyczy tzw. „instrumentów hybrydowych”, których w Polsce nie wprowadzono, a więc i nie implementowano przepisu dyrektywy 2006/48/WE, w konsekwencji nie ma potrzeby uwzględniania zmiany tego przepisu,
- art. 10 pkt 2 dyrektywy (zmiana art. 22 ust. 1 dyrektywy 2006/49/WE) – pierwotny przepis nie był transponowany, ponieważ w Polsce nie skorzystano z przewidzianej w nim opcji. W konsekwencji, tak jak w pierwszym przypadku, nie ma potrzeby uwzględniania zmiany przepisu dyrektywy 2006/49/WE,
- art. 10 pkt 3 lit. a dyrektywy (zmiana art. 33 ust. 1 dyrektywy 2006/49/WE) – w dyrektywie 2006/49/WE zmieniono przepis, zgodnie z którym właściwe organy zawiadamiają o procedurach, które ustanowiły, „aby uniemożliwić instytucjom celowe unikanie dodatkowych wymogów kapitałowych, którym podlegałyby one

w innych przypadkach, z tytułu ekspozycji przewyższających limit określony w art. 111 ust. 1 dyrektywy 2006/48/WE, które to ekspozycje trwają dłużej niż dziesięć dni, poprzez czasowe przeniesienie danych ekspozycji do innego przedsiębiorstwa, które należy bądź nie należy do tej samej grupy kapitałowej, lub poprzez przeprowadzanie sztucznych transakcji celem ukończenia jednej ekspozycji przed upływem dziesięciu dni i utworzenia nowej ekspozycji”. Pierwotnie właściwe organy musiały zawiadamiać Radę i Komisję, a zgodnie ze zmianą będą również musiały powiadomić Europejski Urząd Nadzoru Bankowego. Ponieważ przy uprzednio dokonywanej transpozycji dyrektywy 2006/49/WE przyjęto rozwiązanie, zgodnie z którym zamiast określania procedur zawarto stosowne postanowienia o nieunikaniu dodatkowych wymogów kapitałowych, jako jeden z warunków nieuwzględniania zaangażowań w ramach limitu, to w związku z tym nie transponowano przepisu dyrektywy 2006/49/WE dotyczącego zawiadamiania instytucji Unii Europejskiej przez właściwe organy. W konsekwencji, podobnie jak w poprzednich przypadkach, nie ma potrzeby transponowania jego zmiany.

Nadmienić należy jeszcze, że projektowana ustawa zasadniczo nie obejmuje regulacji rynku ubezpieczeniowego. Wynika to z faktu, że dyrektywa 2010/78/UE nie nowelizuje dyrektyw ubezpieczeniowych, co z kolei wiąże się z procesem wdrażania dyrektywy 2009/138/WE (tzw. Solvency II). Dyrektywa ta została wprawdzie opublikowana, jednakże jej termin implementacji przypada na październik 2012 r. Ostateczny kształt tej dyrektywy jest jeszcze obecnie konsultowany (w szczególności należy oczekiwać przesunięcia terminu implementacji) i w ramach tych prac regulacje rynku ubezpieczeniowego zostaną dostosowane do nowej architektury nadzorczej.

Z uwagi na konieczność niewielkiej i pilnej – z punktu widzenia skuteczności nadzoru – zmiany ustawy z dnia 15 kwietnia 2005 r. o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń, zakładami reasekuracji i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego (Dz. U. Nr 83, poz. 719, z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. z 2010 r. Nr 11, poz. 66, z późn. zm.), projekt zawiera regulację wykraczającą poza ramy implementacji dyrektywy (art. 5 oraz art. 7 pkt 1 i 3 – 6). Proponowana nowelizacja zmierza do rozwiązania istotnych kwestii, jakie nasunęły się do tej pory w toku sprawowania nadzoru uzupełniającego.

Art. 5 projektu zmienia art. 148 ust. 2d i art. 223zw ust. 6 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej. Przepisy te w obecnym brzmieniu dają organowi nadzoru możliwość wyrażenia zgody na odstąpienie, na wniosek odpowiednio zakładu ubezpieczeń lub zakładu reasekuracji, od obowiązku pomniejszania przez zakład ubezpieczeń lub zakład reasekuracji swoich środków własnych o środki posiadane przez te zakłady w innych podmiotach regulowanych, tj. zakładach ubezpieczeń, zakładach reasekuracji, instytucjach kredytowych, instytucjach finansowych oraz firmach inwestycyjnych, w sytuacji gdy zakład ubezpieczeń lub zakład reasekuracji oraz te podmioty podlegają nadzorowi dodatkowemu zgodnie z właściwymi przepisami. Przy czym odwołanie się w tym przepisie do nadzoru dodatkowego oraz właściwych przepisów regulujących ten rodzaj nadzoru jest niepełne, gdyż dotyczy wyłącznie zaangażowań między podmiotami tworzącymi ubezpieczeniową grupę kapitałową objętą nadzorem dodatkowym, a pomija instytucje kredytowe, instytucje finansowe oraz firmy inwestycyjne, które wraz z zakładem ubezpieczeń lub zakładem reasekuracji (wnioskodawcą) wchodziłyby w skład konglomeratu finansowego, o którym mowa w art. 148 ust. 2d ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej, i podlegałyby nadzorowi uzupełniającemu. Pozostawienie w art. 148 ust. 2d i art. 223zw ust. 6 wyłącznie określenia „dodatkowy nadzór” wskazuje, że chodzi o odniesienie się do nadzoru grupowego czy sektorowego nad ubezpieczeniową grupą kapitałową. W konsekwencji aktualne brzmienie wskazanych przepisów ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej uniemożliwia zakładowi ubezpieczeń oraz zakładowi reasekuracji ubieganie się o zezwolenie Komisji Nadzoru Finansowego na odstąpienie od pomniejszania środków własnych o środki posiadane przez zakład ubezpieczeń lub zakład reasekuracji objęty nadzorem uzupełniającym w podmiotach bankowych i inwestycyjnych. Takie zaangażowania bowiem nie są objęte nadzorem uzupełniającym, ale dodatkowym. Zmiana ta zapewni zgodność z terminologią używaną w ustawie z dnia 15 kwietnia 2005 r. o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń, zakładami reasekuracji i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego.

Ponadto proponowana nowelizacja zakłada uaktualnienie przepisów prawa w zakresie nadzoru nad instytucjami wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego przez dostosowanie ich do obowiązujących regulacji sektorowych. Obecnie ustawa o nadzorze uzupełniającym odsyła do uchylonych już przepisów. W związku

z powyższym konieczna jest jej zmiana przez wprowadzenie odwołań do aktualnych definicji zawartych w obowiązujących ustawach. Projektowana zmiana ma także na celu wydłużenie terminów przekazywania sprawozdań przez podmiot wiodący w konglomeracie finansowym – obecnie niezasadnie krótszych w stosunku do terminów przekazywania sprawozdań przez podmioty regulowane i w związku z tym stwarzających ryzyko braku kompletności i rzetelności sprawozdań podmiotu wiodącego.

Projekt zawiera również kilka przepisów, wprowadzających zmiany o charakterze redakcyjnym (art. 1 pkt 7 lit. b, pkt 9 i 10 oraz art. 9 pkt 4 lit. c). Art. 1 pkt 7 lit. b oraz pkt 9 zmieniają odpowiednio art. 98a ust. 12e i art. 98e ust. 7 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2010 r. Nr 211, poz. 1384, z późn. zm.). Zmiany polegają na zastąpieniu dotychczas stosowanej nazwy „Europejski Urząd Nadzoru nad Giełdami i Papierami Wartościowymi” stosowanym w polskim tłumaczeniu rozporządzenia 1095/2010 określeniem „Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych”. Zmiany zmierzają do ujednoczenia stosowanej terminologii.

Nowelizacja art. 98g ust. 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, przewidziana w projektowanym art. 1 pkt 10, ma na celu uaktualnienie przepisu w zakresie, w jakim wskazuje on na możliwość zasięgnięcia przez Komisję Nadzoru Finansowego opinii Komitetu Europejskich Organów Nadzoru nad Papierami Wartościowymi oraz Komitetu Europejskich Organów Nadzoru Bankowego, które to komitety zostały zastąpione przez odpowiednio Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych oraz Europejski Urząd Nadzoru Bankowego.

Zmiana w art. 37 ust. 4 (vide art. 9 pkt 4 lit. c projektu ustawy) jest konsekwencją modyfikacji ust. 1 polegającej na dodaniu pkt 3, który odnosi się do otrzymania przez Komisję Nadzoru Finansowego określonej kategorii informacji, podczas gdy jedynie pkt 1 i 2 w ust. 1 traktują o otrzymaniu dokumentów. Wobec powyższego konieczna jest stosowna aktualizacja przepisu ust. 4, mająca charakter redakcyjny i wprowadzająca właściwe odniesienie do ww. informacji.

Projekt ustawy nie wymaga notyfikacji w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2003 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, z późn. zm.).

Stosownie do art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.) projekt ustawy został udostępniony na stronach urzędowego informatora teleinformatycznego – Biuletynu Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji. Żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem w trybie powołanej ustawy.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Podmioty, na które oddziałują przepisy projektowanej regulacji

Niniejszy projekt oddziałuje na Komisję Nadzoru Finansowego, ministra właściwego do spraw instytucji finansowych i Prezesa NBP oraz nakłada dodatkowy obowiązek informacyjny na pracownicze fundusze emerytalne (vide art. 2 pkt 2 projektu). Zgodnie z proponowanym przepisem pracowniczy fundusz będzie obowiązany niezwłocznie poinformować organ nadzoru o zmianie danych w rejestrze, dotyczących informacji o państwach, z których są przekazywane środki do pracowniczego funduszu, o ile statut pracowniczego funduszu przewiduje możliwość przyjmowania składek pracowników zagranicznych. Do informacji tej fundusz będzie obowiązany dołączyć odpis z rejestru funduszy potwierdzający dokonanie zmiany.

2. Wyniki przeprowadzonych konsultacji

Projekt regulacji był przedmiotem konsultacji społecznych z udziałem instytucji reprezentujących środowisko rynku finansowego, w szczególności: Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie S.A., Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, BondSpot S.A., Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych S.A., Izby Domów Maklerskich, Stowarzyszenia Inwestorów Indywidualnych, Stowarzyszenia Emitentów Giełdowych, Izby Zarządzających Funduszami i Aktywami, Związku Banków Polskich, Rady Banków Depozytariuszy, Związku Maklerów i Doradców, Polskiego Stowarzyszenia Inwestorów Kapitałowych, Krajowej Izby Biegłych Rewidentów.

W ramach konsultacji część zainteresowanych podmiotów zgłosiła uwagi do treści projektu, które następnie były przedmiotem konferencji uzgodnieniowej. Część ze zgłoszonych uwag została uwzględniona, w tym większość uwag o charakterze redakcyjnym. Uznano za zasadne uwzględnienie propozycji Izby Domów Maklerskich, odnoszącej się do doprecyzowania obowiązku Komisji wyrażonego w art. 1 pkt 4 projektu ustawy. Oprócz samej informacji o udzieleniu zezwolenia na prowadzenie działalności maklerskiej, przekazywanej Europejskiemu Urzędowi Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych, Komisja będzie obowiązana dołączyć treść zezwolenia, a więc informacje określone w art. 84 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca

2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi. Konsekwentnie dokonano zmiany zakresu przekazywanych informacji o udzielonych zezwoleniach także w pozostałych ustawach sektorowych.

Uwagi sprzeczne z dyrektywą zostały odrzucone.

3. Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Wejście w życie projektowanej ustawy nie będzie miało wpływu na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności nie będzie skutkowało zwiększeniem wydatków lub zmniejszeniem dochodów jednostek sektora finansów publicznych.

4. Wpływ regulacji na rynek pracy

Wejście w życie ustawy nie wpłynie na rynek pracy.

5. Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Wejście w życie ustawy nie będzie miało wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość.

6. Wpływ projektu na sytuację i rozwój regionalny

Projektowana regulacja nie wpłynie na sytuację i rozwój regionalny.

7. Wskazanie źródeł finansowania

Wejście w życie ustawy nie pociągnie za sobą obciążeń budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

8. Opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.