



# System finansowania kosztów nadzoru nad rynkiem finansowym

CZĘŚĆ I. Zasady ogólne



*Sławomir Peszkowski*

# SYSTEM FINANSOWANIA KOSZTÓW NADZORU NAD RYNKIEM FINANSOWYM

Część I. Zasady ogólne

Warszawa 2016



Publikacja została wydana nakładem Komisji Nadzoru Finansowego

© Komisja Nadzoru Finansowego  
Pl. Powstańców Warszawy 1  
00-030 Warszawa  
[www.knf.gov.pl](http://www.knf.gov.pl)

Warszawa 2016  
Wydanie I

ISBN 978-83-63380-53-3

Nakład: 1500 szt.

Stan prawny: 1 września 2016 r.

Przygotowanie do druku i druk:  
Omikron Sp. z o.o.

Niniejsza publikacja wydana została w celach edukacyjnych w ramach projektu CEDUR. Informacje w niej zawarte mają wyłącznie charakter ogólny i nie stanowią porady prawnej oraz inwestycyjnej.

Urząd Komisji Nadzoru Finansowego nie ponosi odpowiedzialności za wszelkie decyzje, podjęte przez czytelnika na rynku finansowym, na podstawie zawartych w niniejszej publikacji informacji.

# S PIS TREŚCI

Słowniczek podstawowych pojęć .....	4
Wprowadzenie .....	5
KNF jako jednostka budżetowa i podmiot finansów publicznych o szczególnej pozycji ustrojowej .....	7
Zasada bilansowania wydatków na pokrycie kosztów nadzoru wpłatami od podmiotów nadzorowanych .....	9
Podstawowe zasady wykonywania budżetu państwa oraz kontroli tego procesu z perspektywy gospodarki budżetowej prowadzonej przez KNF i związanych z tym obowiązków .....	14
Wpłaty od podmiotów nadzorowanych jako niepodatkowa danina publiczna .....	17
Przebudowa systemu ustalania i rozliczania wpłat na pokrycie kosztów nadzoru: system rozliczeń kroczących .....	18

# SŁOWNICZEK PODSTAWOWYCH POJĘĆ

**Komisja Nadzoru Finansowego (KNF)** – organ administracji publicznej utworzony na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym jako organ właściwy w sprawach nadzoru nad rynkiem finansowym. KNF została powołana jako organ tzw. nadzoru zintegrowanego, którego właściwość obejmuje możliwie szeroko rozumiany rynek finansowy, przy zachowaniu odrębności środków nadzorczych w poszczególnych sektorach tego rynku. KNF działa jako ośmioosobowy organ kolegialny, w składzie: Przewodniczący KNF i jego dwóch zastępców – są to trzej stali (etatowi) członkowie KNF – oraz: minister właściwy do spraw instytucji finansowych albo jego przedstawiciel, minister właściwy do spraw gospodarki albo jego przedstawiciel, minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego albo jego przedstawiciel, Prezes Narodowego Banku Polskiego albo delegowany przez niego członek Zarządu Narodowego Banku Polskiego, przedstawiciel Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Nadzór nad KNF sprawuje Prezes Rady Ministrów, KNF pozostaje jednak organem wyłączonej z sektora administracji rządowej.

**Urząd Komisji Nadzoru Finansowego (UKNF)** – aparat pomocniczy KNF (urząd obsługujący organ nadzoru nad rynkiem finansowym).

**Nadzór nad rynkiem finansowym** – nadzór publiczny obejmujący nadzór bankowy, nadzór ubezpieczeniowy, nadzór emerytalny, nadzór nad rynkiem kapitałowym, nadzór nad instytucjami płatniczymi, biurami usług płatniczych, instytucjami pieniądza elektronicznego, oddziałami zagranicznych instytucji pieniądza elektronicznego, nadzór nad agencjami ratingowymi, nadzór nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi i Krajową Spółdzielczą Kasą Oszczędnościowo-Kredytową oraz nadzór uzupełniający nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń, zakładami reasekuracji i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego. Celem nadzoru jest zapewnienie 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, przez realizację celów określonych w szczególności w ustawach normujących poszczególne sektory rynku finansowego.

**Podmioty nadzorowane** – podmioty prywatne prowadzące działalność na rynku finansowym. Nie wszystkie podmioty nadzorowane są podmiotami zobowiązanymi do ponoszenia kosztów nadzoru.

**Rzeczywiste koszty nadzoru** – koszty nadzoru w wysokości poniesionej w danym roku budżetowym ustalone po jego zakończeniu.

**Koszty bezpośrednie** – te koszty nadzoru, które można przypisać do danego sektora w związku z ich bezpośrednim powiązaniem z czynnościami nadzorczymi lub funkcjonowaniem nadzoru nad danym sektorem.

**Koszty pośrednie** – te koszty, których nie można przypisać bezpośrednio do danego sektora, a wiążą się z funkcjonowaniem KNF i UKNF.

**Dziennik Urzędowy KNF** – dziennik urzędowy w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłoszeniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, wydawany przez KNF na podstawie art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym. Dziennik Urzędowy KNF – podobnie jak wszystkie inne oficjalne promulgatory – jest wydawany wyłącznie w postaci elektronicznej i jest dostępny na wyodrębnionej stronie internetowej w ramach serwisu internetowego [www.knf.gov.pl](http://www.knf.gov.pl).

# WPROWADZENIE

Komisja Nadzoru Finansowego (KNF) jest organem administracji publicznej, status KNF jako podmiotu sektora finansów publicznych jest o tyle specyficzny, że wydatki stanowiące koszty działalności KNF i Urzędu KNF są pokrywane z wpłat wnoszonych przez podmioty nadzorowane. Jednak twierdzenie, że podmioty nadzorowane finansują organ, który je nadzoruje jest zbyt daleko idącym uproszczeniem, w istocie mechanizm jest dużo bardziej złożony, a przede wszystkim nie tworzy jakiegokolwiek zależności organu nadzoru od nadzorowanego rynku.

Podmioty nadzorowane prowadzące działalność w poszczególnych sektorach wnoszą corocznie wpłaty służące pokryciu kosztów nadzoru nad rynkiem finansowym w poszczególnych sektorach. Ta danina publiczna jest ponoszona przez banki, zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji, powszechne towarzystwa emerytalne, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, krajowe instytucje płatnicze, krajowe instytucje pieniądza elektronicznego, a także biura usług płatniczych. Koszty nadzoru w tych sektorach rozkładają się na poszczególne podmioty proporcjonalnie do ich udziału w rynku. Nieco odmiennie funkcjonował system finansowania kosztów na rynku kapitałowym, gdzie koszty nadzoru do 2015 r. obciążały przede wszystkim dwa główne podmioty infrastrukturalne – Giełdę Papierów Wartościowych w Warszawie SA i Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych SA.

Z dniem 1 stycznia 2016 r. weszły w życie przepisy ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1260, 1513 i 1844), które dokonały zasadniczych zmian w zakresie zasad finansowania kosztów nadzoru nad rynkiem kapitałowym, w szczególności objęły obowiązkiem ponoszenia kosztów liczne grupy podmiotów prowadzących działalność na tym rynku, które dotychczas nie były obciążone żadnymi bezpośrednimi stałymi obciążeniami z tego tytułu. Równoległe weszły w życie przepisy wykonawcze, które wprowadzają nowy sposób dokonywania rozliczeń należności z tytułu kosztów nadzoru – przepisy te obejmują rynek kapitałowy oraz sektor bankowy i ubezpieczeniowy, a do celowo analogiczne zmiany obejmą także pozostałe sektory rynku finansowego.

Specyfika finansowania kosztów nadzoru przez podmioty nadzorowane, pomimo iż KNF pozostaje jednostką budżetową jest dla wielu osób, nawet zawodowo zajmujących się rynkiem finansowym, niezrozumiała lub wręcz nieznaną. Mając na względzie zarówno istotne rozszerzenie kręgu podmiotów zobowiązanych do ponoszenia kosztów nadzoru, jak i wprowadzenie nowych zasad ustalania i rozliczania należności, które będą miały zastosowanie także do dotychczasowych płatników, celowe wydaje się przedstawienie publikacji, która w sposób czytelny, a zarazem możliwie precyzyjny i ugruntowany prawnie przedstawi poszczególne aspekty systemu, jaki zaczął obowiązywać począwszy od 2016 r.

Niniejsza publikacja jest adresowana do dwóch podstawowych grup odbiorców – po pierwsze do osób odpowiadających w podmiotach nadzorowanych przez KNF za obowiązki z tytułu kosztów nadzoru, po drugie – do osób zajmujących się problematyką rynku finansowego, w tym zasadami organizacji i funkcjonowania publicznego nadzoru nad tym rynkiem, takich jak dziennikarze, parlamentarzyści, przedstawiciele izb gospodarczych i stowarzyszeń zajmujących się sprawami rynku finansowego, pracownicy naukowcy i nauczyciele akademicki, a także studenci kierunków prawniczych czy ekonomicznych. Publikacja została podzielona na dwie części. Część pierwsza poświęcona jest omówieniu prawno-finansowego statusu KNF i ogólnych zasad systemu finansowania kosztów działalności KNF i Urzędu KNF. Część druga omawia rozwiązania szczegółowe w odniesieniu do poszczególnych sektorów rynku finansowego.

# KNF JAKO JEDNOSTKA BUDŻETOWA I PODMIOT FINANSÓW PUBLICZNYCH O SZCZEGÓLNEJ POZYCJI USTROJOWEJ

**Komisja Nadzoru Finansowego (KNF) została utworzona jako organ właściwy w sprawach nadzoru nad rynkiem finansowym** w 2006 r. Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 174, z późn. zm.), zwana dalej „u.n.r.f.”, tworząca KNF i normująca zasady jej funkcjonowania oraz wyznaczająca zadania KNF w zakresie nadzoru nad rynkiem finansowym, a zarazem znosząca Komisję Papierów Wartościowych i Giełd oraz Komisję Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych weszła w życie z dniem 19 września 2006 r. Zgodnie z przepisami tej ustawy – po ponadrocznym okresie *vacatio legis* zniesiona została także Komisja Nadzoru Bankowego, a jej kompetencje przeniesiono na KNF. Tym samym od dnia 1 stycznia 2008 r. w Polsce funkcjonuje w pełni zintegrowany nadzór nad rynkiem finansowym. **KNF, utworzona na podstawie ustawy i wyłącznie w celu wykonywania zadań publicznych, jest jednostką sektora finansów publicznych.** Środki publiczne służące finansowaniu realizowanych przez KNF zadań publicznych podlegają planowaniu, bilansowaniu, kontroli, a także rachunkowości i sprawozdawczości oraz dyscyplinie dysponowania nimi według jednolitych zasad, określonych przede wszystkim przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”, ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2016 r. poz. 1047) i ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 168, z późn. zm.).

**Jako podmiot sektora finansów publicznych KNF, analogicznie jak inne organy państwa, ma status jednostki budżetowej**, co stosownie do art. 11 ust. 1 u.f.p. oznacza, że pokrywa swoje wydatki bezpośrednio z budżetu państwa, a pobrane dochody, niezależnie od tytułu, odprowadza na rachunek budżetu państwa<sup>1</sup>. Plan dochodów i limit wydatków KNF ustala corocznie ustawa budżetowa. Gospodarka finansowa KNF objęta jest rocznym planem finansowym sporządzanym na podstawie art. 11 ust. 3 u.f.p., a obejmującym dochody i wydatki w danym roku budżetowym, w granicach określonych w ustawie budżetowej. Zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 grudnia 2009 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów<sup>2</sup>, **wydatki KNF ujęte są w części 70 budżetu państwa, której dysponentem jest**

<sup>1</sup> W odniesieniu do KNF wyjątek stanowią kary pieniężne nakładane na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2015 r. poz. 128, z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 1513 i 996), które są odprowadzane na rzecz Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (art. 141 ust. 4 ustawy – Prawo bankowe i art. 62 ust. 2 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym), a analogiczne rozwiązanie przewiduje art. 72 ust. 4 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz.U. z 2013 r. poz. 1450, z późn. zm.), przy czym dochody z tytułu kar pieniężnych powiększają fundusz stabilizacyjny prowadzony przez Krajową Spółdzielczą Kasę Oszczędnościowo-Kredytową.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 1026.



**KNF<sup>3</sup>. Wydatki budżetu państwa w tym zakresie są wydatkami związanymi wyłącznie z ustawowymi zadaniami KNF w danym roku budżetowym.**

**Na dochody KNF – z racji statusu KNF jako jednostki budżetowej, będące dochodami budżetu państwa – składają się przede wszystkim daniny publiczne wnoszone przez podmioty nadzorowane z tytułu publicznego nadzoru wykonywanego przez KNF.** Dochody te ujęte są w paragrafie 0970. Stanowią one w poszczególnych latach około 96–98% wszystkich dochodów budżetowych KNF<sup>4</sup>. Na pozostałe dochody składają się przede wszystkim: kary nałożone na osoby fizyczne, których działalność podlega nadzorowi lub wchodzących w skład organów podmiotów nadzorowanych (paragraf 0570 – Grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych), kary nałożone na podmioty nadzorowane (paragraf 0580 – Grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych), opłaty za egzaminy dla aktuariuszy, brokerów ubezpieczeniowych i reasekuracyjnych<sup>5</sup>, doradców inwestycyjnych i maklerów papierów wartościowych (paragraf 0690 – Wpływy z różnych opłat)<sup>6</sup>.

Prognozowanie dochodów z tytułu kar może budzić wątpliwości lub nieporozumienia<sup>7</sup>. Jest to jednak konsekwencja prawnego wymogu planowania dochodów budżetu. Kary pieniężne nakładane przez KNF na podmioty nadzorowane lub niektóre kategorie osób fizycznych, w szczególności członków organów podmiotów nadzorowanych, są dochodami budżetu państwa<sup>8</sup>. **Dochody z tytułu kar pieniężnych nakładanych przez KNF nie są jednak przeznaczane na pokrycie kosztów nadzoru.** *Notabene* prognozowanie tej specyficznej kategorii dochodów odwołuje się do zrealizowanych dochodów z tego tytułu z lat ubiegłych i ma charakter szacunkowy. Opiera się zatem na założeniu, że przy braku nadzwyczajnych okoliczności dochody z tytułu kar nakładanych na podmioty nadzorowane będą utrzymywać się na poziomie zbliżonym do poprzedniego roku budżetowego. Grzywny, mandaty i kary pieniężne, w tym kary nakładane przez KNF, są w prognozowanych wysokościach uwzględniane w budżecie państwa po stronie dochodów, niemniej **kary pieniężne nakładane przez KNF na podmioty nadzorowane nie mają charakteru fiskalnego, a co istotne nie przekładają się także w żaden sposób na wysokość środków, których dysponentem jest KNF.**

<sup>3</sup> Wydatki ujęte w części 70 określone są w ramach działu 758 *Różne rozliczenia* (w rozdziale 75821 KNF), a częściowo także w ramach działu 752 *Obrona narodowa* (rozdział 75212). Status i specyfika finansowania, o czym niżej, powoduje, że wydatków KNF nie klasyfikuje się w dziale 750 *Administracja publiczna*.

<sup>4</sup> Według ustawy budżetowej na 2016 r. z dnia 25 lutego 2016 r. (Dz.U. poz. 278) planowane dochody na pokrycie kosztów nadzoru wyniosą 227 887 tys. zł, z łącznych planowanych dochodów w wysokości 237 287 tys. zł, z czego, zgodnie z planem finansowym KNF na 2016 r., 56,5% dochodów stanowią będą wpłaty banków, spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych i podmiotów sektora usług płatniczych, 21,6% podmiotów rynku kapitałowego, 15,7% zakładów ubezpieczeń i reasekuracji, 6,2% powszechnych towarzystw emerytalnych.

<sup>5</sup> Przewidziana przez przepisy art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o pośrednictwie ubezpieczeniowym (Dz.U. z 2014 r. poz. 1450, z późn. zm.) opłata z tytułu egzaminów brokerskich, a także opłata z tytułu egzaminu aktuarialnego, o której mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz.U. poz. 1844 oraz z 2016 r. poz. 615), stanowią dochód budżetu państwa, ale nie są przeznaczane na pokrycie kosztów nadzoru.

<sup>6</sup> Pozostałe dochody mieszczą się w niespecyficznych dla KNF paragrafach 0750 *Dochody z najmu*, 0870 *Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych*, 0910 *Odsetki od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat* oraz paragraf 0920 – *Pozostałe odsetki*.

<sup>7</sup> Wyrazem tego może być interpelacja poselska Poseł Gabrieli Mastowskiej z dnia 1 marca 2012 r. w sprawie szacowania przychodów budżetowych na 2012 r. z tytułu kar nakładanych przez Komisję Nadzoru Finansowego (Interpelacja nr 2870, Sejm RP VII kadencji).

<sup>8</sup> Jak zaznaczono wyżej wyjątek w tym zakresie stanowią kary nakładane na podstawie ustawy – Prawo bankowe, ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym oraz ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych – zob. przyp. 1.

# ZASADA BILANSOWANIA WYDATKÓW NA POKRYCIE KOSZTÓW NADZORU WPŁATAMI OD PODMIOTÓW NADZOROWANYCH

Gospodarka finansowa KNF prowadzona jest w ramach roku budżetowego. Analogicznie jak w przypadku innych jednostek budżetowych, których wydatki są wydatkami budżetu państwa, a dochody dochodami budżetu państwa, także dla KNF nie ustala się odrębnego wyniku finansowego. Relacja dochodów do wydatków w danym roku jest bilansowana na poziomie budżetu państwa, są one bowiem w pełnych kwotach ujęte w ustawie budżetowej i objęte zasadą tzw. finansowania (budżetowania) brutto, zgodnie z zasadą zupełności (powszechności) budżetu.

Specyfika finansowania KNF wynika z art. 19 ust. 1 u.n.r.f. Przepis ten stanowi, że **wydatki stanowiące koszty działalności KNF i Urzędu KNF, w wysokości określonej w ustawie budżetowej, w tym wynagrodzenia i nagrody dla Przewodniczącego KNF, jego Zastępców oraz pracowników Urzędu KNF, są pokrywane z wpłat wnoszonych przez podmioty nadzorowane w wysokości i na zasadach określonych w przepisach ustaw, o których mowa w art. 1 ust. 2 teże ustawy.** W przepisie, do którego odsyła art. 19 ust. 1 u.n.r.f., wymienione są ustawy, na podstawie których sprawowany jest nadzór nad rynkiem finansowym. Wpłaty, a w przypadku niektórych sektorów także opłaty, z przeznaczeniem na pokrycie kosztów nadzoru przewidziane są przez:

- 1) ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe,
- 2) ustawę z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym,
- 3) ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym, z dalszym odesłaniem do przepisów:
  - a) ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi,
  - b) ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych,
  - c) ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi,
  - d) ustawy z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych,
- 4) ustawę z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych,
- 5) ustawę z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych.

Przepis art. 19 ust. 5 u.n.r.f., w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2016 r. stanowi wprost, że należności od podmiotów nadzorowanych na pokrycie kosztów nadzoru pobierane przez Komisję Nadzoru Finansowego stanowią dochody budżetu państwa. Tym samym art. 19 ust. 1 u.n.r.f., w związku z ust. 5 i przepisami wyżej wymienionych ustaw, ustanawia odrębne

źródło dochodów budżetowych, z którego finansowane mają być konkretne wydatki – koszty związane z funkcjonowaniem KNF. Konstrukcja taka nie jest typowym rozwiązaniem w zakresie budżetowania działalności organów państwa. Należy jednak podkreślić, że **ustawa mimo „dedykowania” tej kategorii dochodów konkretnej kategorii wydatków, nie tworzy żadnego odrębnego funduszu, a całość dochodów oraz wydatków – jak już zaznaczono – jest ujęta w ustawie budżetowej.** Przy pewnym wyłomie w zasadzie jedności budżetu w ujęciu materialnym, zachowana pozostaje zatem zasada jedności budżetu w ujęciu formalnym, zgodnie z konstytucyjnym wymogiem wyłączności ustawy budżetowej w określaniu wydatków i dochodów państwa (art. 219 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.).

Na gruncie obowiązujących przepisów prawa można rozróżnić **dwie kategorie danin publicznych związanych z obciążeniem podmiotów nadzorowanych obowiązkiem ponoszenia kosztów nadzoru.**

Po pierwsze, są to tzw. **wpłaty na pokrycie kosztów nadzoru.** Są to daniny o charakterze stałym, choć o zmiennej wysokości ustalonej odrębnie w danym roku. Obowiązek daninowy związany jest z samym faktem prowadzenia działalności na rynku finansowym przez podmiot o ustawowo określonym statusie prawnym, kształtowanym odpowiednio przez zezwolenie na utworzenie lub prowadzenie działalności w określonym charakterze lub zakresie. Taki charakter mają wpłaty, o których mowa w art. 131a ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe – dokonywane przez banki wpłaty, o których mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym – dokonywane przez zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji oraz przez powszechnie towarzystwa emerytalne, a także wpłaty spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych dokonywane na podstawie art. 61b ust. 1 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz wpłaty, o których mowa w art. 113 ust. 1, art. 130 ust. 1 i art. 132 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych – dokonywane odpowiednio przez krajowe instytucje płatnicze, biura usług płatniczych oraz krajowe instytucje pieniądza elektronicznego. Należy zaznaczyć, że roczne daniny w zmiennej lub stałej ustawowo określonej wysokości wnoszone przez niektóre kategorie podmiotów rynku kapitałowego ustawodawca nazywa „opłatami”, ale w istocie odpowiadają one wpłatom w wszystkich innych sektorach.

Drugą kategorię danin publicznych przeznaczanych na pokrycie kosztów nadzoru stanowią **opłaty.** Zgodnie z powszechnie przyjmowanym na gruncie prawa finansów publicznych znaczeniem tego pojęcia, są to jednorazowe daniny **z tytułu niektórych odrębnie wskazanych przepisami prawa czynności KNF, takich jak wydanie zezwolenia lub udzielenie zgody albo dokonanie na rzecz danego podmiotu czynności materialno-technicznej, z której wynika określone uprawnienie, np. wpisu do rejestru lub ewidencji.** Daniny tego rodzaju pobierane są głównie od podmiotów rynku kapitałowego, a także od krajowych instytucji płatniczych i krajowych instytucji pieniądza elektronicznego.

W odniesieniu do obydwu kategorii danin przepisy rangi ustawowej, stosownie do konstytucyjnej zasady wyłączności ustawy w zakresie prawa daninowego, wskazują podmiot zobowiązany do ponoszenia daniny publicznej oraz wyznaczają podstawę naliczenia tej daniny. Powtarzającym

się, na gruncie przepisów poszczególnych ustaw, rozwiązaniem legislacyjnym jest ustawowe wyznaczenie górnej granicy (maksymalnego poziomu) obciążenia, przy jednoczesnym ustanowieniu upoważnienia do wydania przepisów wykonawczych, które w granicach ustawowego maksimum określają stawkę obowiązującą. To rozwiązanie nie uchyla konstytucyjnego standardowi określoności zobowiązania daninowego, a jednocześnie zapewnia elastyczność kształtowania obciążeń fiskalnych w zależności od poziomu uzyskiwanych z tego tytułu wpływów oraz planowanych wydatków.

Przepisy wykonawcze – stosownie do ustawowych upoważnień zawartych w poszczególnych ustawach sektorowych – określają też sposób i terminy uiszczania wpłat lub opłat oraz tryb i terminy ich rozliczania. Kompetencję prawodawczą do wydania poszczególnych rozporządzeń przepisy upoważniają przyznając co do zasady Prezesowi Rady Ministrów. Jedynie w odniesieniu do rynku kapitałowego upoważnienie ustawowe wskazuje ministra właściwego do spraw instytucji finansowych.

Z brzmienia przepisów poszczególnych ustaw sektorowych wynika, że dochody z tytułu wpłat i opłat wnoszonych przez podmioty nadzorowane w ramach poszczególnych sektorów mogą być przeznaczane jedynie na dany rodzaj nadzoru sprawowany wobec podmiotów tego sektora. Oznacza to „samofinansowanie się” poszczególnych sektorów i nieprzenaszalność fiskalnych obciążeń pomiędzy poszczególnymi sektorami. Wyjątek, począwszy od 2016 r., stanowi rynek kapitałowy. Zgodnie z przepisami szczególnymi ustawy – Prawo bankowe i ustawy o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym – część kosztów nadzoru nad rynkiem kapitałowym pokrywają banki (w wysokości 16,5% tych kosztów) oraz zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji (w wysokości 1,5% tych kosztów). To kolejna odmiennność jaką cechuje się system finansowania kosztów nadzoru w odniesieniu do rynku kapitałowego. Wprowadzenie takiego rozwiązania jest uzasadnione tym, że część czynności nadzorczych nad tymi kategoriami podmiotów wykonywana jest w ramach nadzoru nad rynkiem kapitałowym. Jest to nadzór w zakresie, w jakim podmioty te są aktywne na rynku kapitałowym, np. banki prowadzące działalność maklerską lub będące agentami firm inwestycyjnych.

**Przyjęcie zasady, że koszty nadzoru rozliczane są w ujęciu sektorowym, oznacza konieczność dokonywania dodatkowego podziału i rozliczania na poszczególne sektory wydatków poniesionych w ramach zaplanowanych w części 70 budżetu państwa środków finansowych. W ramach budżetu państwa zaplanowane wydatki nie są bowiem przypisane do poszczególnych sektorów, a limit budżetowy dotyczy kosztów nadzoru nad rynkiem finansowym *in genere*.**

Obowiązujące zasady podziału kosztów pomiędzy sektory rynku finansowego unormowane są zarządzeniem Przewodniczącego KNF<sup>9</sup>. Przepisy tego zarządzenia zakładają **podział kosztów w oparciu o wyodrębnienie tzw. kosztów bezpośrednich – to jest dających się bezpośrednio przypisać danemu sektorowi oraz tzw. kosztów pośrednich, niezwiązanych bezpośrednio z danym sektorem, ale ponoszonych na rzecz realizowania funkcji nadzorczych także w danym sektorze**. Do kategorii kosztów pośrednich należą przede wszystkim wydatki związane z utrzymaniem budynków

<sup>9</sup> Zarządzenie Nr 98/2012 Przewodniczącego KNF z dnia 9 sierpnia 2012 r. w sprawie prowadzenia ewidencji wpłat wnoszonych przez podmioty nadzorowane na pokrycie kosztów nadzoru oraz zasad ustalania wysokości kosztów nadzoru.

i infrastruktury technicznej, wydatki inwestycyjne, koszty generowane przez komórki organizacyjne o charakterze administracyjno-obsługowym, ale także np. koszty związane z wynagrodzeniami Przewodniczącego KNF i jego zastępców, czy też koszty związane z pracami KNF jako organu kolegiального – udział tych kosztów jest relatywnie duży, nie przekracza jednak 50% łącznej kwoty kosztów. **Koszty pośrednie podlegają przypisaniu do poszczególnych sektorów proporcjonalnie do wielkości ustalonych wcześniej kosztów bezpośrednich.** Ten sposób podziału kosztów ukształtował się z konieczności przyjęcia dla zapewnienia spójności systemu dodatkowych reguł wewnętrznego podziału kosztów pomiędzy sektory, także w odniesieniu do tych kosztów, które są niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania organu nadzoru, ale nie wiążą się z bezpośrednimi czynnościami nadzorczymi wobec podmiotów danego sektora. Rozwiązania te zakładają pewien poziom umowności w podziale kosztów nieprzypisanych bezpośrednio do danego sektora, ale przyjęte reguły są czytelne i jednoznaczne, co potwierdza także ocena prawidłowości tych rozwiązań dokonywana przez Najwyższą Izbę Kontroli w toku kontroli wykonania budżetu.

Trzeba odnotować, że model finansowania kosztów nadzoru przez dany sektor odpowiada rozwiązaniom ustrojowym z końca lat 90. ubiegłego wieku, kiedy istniały odrębne organy nadzoru dla każdego sektora i całość kosztów ich funkcjonowania była ponoszona przez dany sektor bez potrzeby dokonywania wewnętrznego podziału kosztów. W obecnym stanie prawnym system rozliczania kosztów stał się skomplikowany. Przepisy poszczególnych ustaw sektorowych kreują 8 kategorii odrębnie rozliczanych grup podmiotów, co oznacza konieczność ustalania kosztów nadzoru przypadających na każdą z tych grup, mimo że spory udział mają tu koszty pośrednie wynikające ze wspólnych obszarów merytoryczno-organizacyjnych. Struktura organizacyjna Urzędu KNF, ukształtowana postanowieniami statutu nadawanego w drodze zarządzenia Prezesa Rady Ministrów oraz regulaminu organizacyjnego ustanawianego zarządzeniem Przewodniczącego KNF, integruje nadzór nad sektorem bankowym, sektorem usług płatniczych (a w jego zakresie nad instytucjami płatniczymi, instytucjami pieniądza elektronicznego oraz biurami usług płatniczych) oraz sektorem spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w ramach kilku departamentów realizujących poszczególne funkcje nadzorcze w odniesieniu do tych sektorów. To z kolei oznacza, że koszty pośrednie powstają także na poziomie komórek organizacyjnych wykonujących zadania merytoryczne, a nie tylko obsługowe, przy czym są one dzielone tylko w odniesieniu do tych sektorów, z którymi wiąże się ich działalność.

Omawiając rozwiązania szczegółowe w zakresie systemu finansowania kosztów nadzoru nad rynkiem finansowym, warto dostrzec *ratio legis* stojącą za wprowadzeniem tych rozwiązań. Bez wątplenia system finansowania kosztów nadzoru nie jest prostym instrumentem fiskalnym dającym budżetowi państwa dodatkowe dochody, z których mogą być finansowane potrzeby wydatkowe. Jest to system pozwalający budżetowi państwa refundować koszty jakie wiążą się z funkcjonowaniem KNF i Urzędu KNF, to znaczy koszty wykonywania nadzoru nad rynkiem finansowym. Jest to w istocie mechanizm o znaczeniu ustrojowym związany ze szczególną pozycją prawną organu nadzoru nad rynkiem finansowym.

Mechanizm ten pozwala z jednej strony (patrzac od strony odpowiedzialnego za deficyt budżetowy Ministra Finansów) na brak konieczności ograniczania wydatków na KNF i kształtowanie ich adekwatnie do potrzeb związanych z nadzorem, a nie w stosunku do zwykle ograniczonych

możliwości budżetu państwa. Z drugiej strony Minister Finansów, planując budżet, nie może traktować wpłat od podmiotów nadzorowanych jako dodatkowego źródła finansowania budżetu państwa, gdyż co do zasady wpłaty są ograniczone do **rzeczywistych kosztów nadzoru**, tak jak ukształtowały się one w danym roku budżetowym w granicach limitu budżetowego. Nie można zatem uzyskać z tego źródła żadnej nadwyżki. Daje to KNF swego rodzaju finansową niezależność w toku prac nad budżetem państwa, która mimo że ograniczona, jest uzupełniającym elementem niezależności ustrojowej polegającej przede wszystkim na wyłączeniu KNF ze struktur administracji rządowej oraz kadencyjności funkcji Przewodniczącego KNF.

W tym kontekście należy jednak zaznaczyć, że KNF nie ma statusu organu państwa wskazanego w art. 139 ust. 2 u.f.p. Wskazane tam jednostki budżetowe<sup>10</sup> uzyskały tzw. autonomię budżetową odpowiadającą ich pozycji ustrojowej. Autonomia budżetowa ukształtowana na gruncie art. 139 ust. 2 u.f.p., polega na związaniu Ministra Finansów obowiązkiem włączenia przedstawianych przez te organy planów finansowych do projektu budżetu bez możliwości ich zmiany lub zakwestionowania na etapie projektowania budżetu. W odniesieniu do tych organów decyzję o zmianie poziomu finansowania może podjąć Sejm w toku uchwalania ustawy budżetowej. KNF może zatem co najwyżej wnioskować do Ministra Finansów o określoną wysokość własnej części budżetowej. *Notabene* włączenie KNF (obok takich podmiotów władzy wykonawczej jak Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Instytut Pamięci Narodowej czy Państwowa Inspekcja Pracy) do katalogu podmiotów, zawartego w art. 139 ust. 2 u.f.p. winno stać się formalnie wyartykułowanym postulatem *de lege ferenda*.

---

<sup>10</sup> W art. 139 ust. 2 u.f.p. mowa o dochodach i wydatkach Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunału Konstytucyjnego, Najwyższej Izby Kontroli, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego wraz z wojewódzkimi sądami administracyjnymi, Krajowej Rady Sądownictwa, sądownictwa powszechnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowego Biura Wyborczego i Państwowej Inspekcji Pracy.

# **P**ODSTAWOWE ZASADY WYKONYWANIA BUDŻETU PAŃSTWA ORAZ KONTROLI TEGO PROCESU Z PERSPEKTYWY GOSPODARKI BUDŻETOWEJ PROWADZONEJ PRZEZ KNF I ZWIĄZANYCH Z TYM OBOWIĄZKÓW

Zapewnienie refundowania kosztów związanych z nadzorem mogłoby sugerować, że KNF dysponuje nieograniczoną możliwością kształtowania kosztów swojej działalności. Tak jednak nie jest, gdyż wydatki KNF – jak każdej innej jednostki budżetowej – ograniczone są limitem budżetowym, ustalonym, jak już wspomnieliśmy, w części 70. Granicy tej, pod rygorem odpowiedzialności za złamanie dyscypliny finansów publicznych, naruszyć KNF nie wolno. Z drugiej strony, obowiązek daninowy, jaki ciąży na podmiotach zobowiązanych, jest ograniczony ustawowym maksimum, które w poszczególnych przypadkach może być dodatkowo ukształtowane na niższym poziomie przez przepisy rozporządzenia. Ten limit jest nieprzekraczalny nawet wówczas, gdyby koszty nadzoru nad danym sektorem były – w granicach limitu ustawy budżetowej – wyższe.

Ten maksymalny poziom obciążeń jest znany podmiotom zobowiązanym. Pokrywanie wydatków rzeczywiście poniesionych w danym roku powoduje jednak, że co do zasady zobowiązania z tytułu kosztów nadzoru mają charakter zmienny ze względu na nieznaną przed zakończeniem roku budżetowego kwotę, którą winny pokryć wpłaty, ale także ze względu na zmienność podstawy dla ustalenia indywidualnego zobowiązania danego podmiotu, którą jest wybrany, ustawowo określony parametr skali działalności podmiotu zobowiązanego w danym roku. Tego uwarunkowania, które z perspektywy planowania kosztów poszczególnych podmiotów zobowiązanych stanowić może pewne utrudnienie, nie można jednak wyeliminować bez odstąpienia od zasady pokrywania przez podmioty nadzorowane tylko rzeczywiście poniesionych kosztów nadzoru w danym roku, a jest to element kluczowy dla systemu finansowania kosztów nadzoru.

Środki z wyodrębnionych źródeł finansowania kosztów nadzoru nad rynkiem finansowym nie tworzą odrębnego funduszu i nie nadają KNF samodzielności finansowej. Autonomia KNF w zakresie prowadzonej gospodarki finansowej nie jest większa niż innych jednostek sektora publicznego o statusie jednostek budżetowych.

Gospodarka budżetowa KNF prowadzona jest w reżimie ustawy o finansach publicznych, w szczególności w oparciu o zasadę, iż dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów (art. 162 pkt 3 ustawy o finansach publicznych).

Uchwalenie ustawy budżetowej z określonymi limitami rodzi obowiązek jej wykonywania przez poszczególnych dysponentów w granicach określonych w ustawie budżetowej. Część budżetowa KNF jest realizowana w analogicznym reżimie, jaki obejmuje wszystkie centralne organy administracji publicznej. Wykonywanie budżetu jest na bieżąco monitorowane w trakcie roku budżetowego. KNF sporządza okresowe (miesięczne, kwartalne i półroczne) sprawozdania z wykonania budżetu i kieruje je do Ministra Finansów. Do dnia 10 września każdego roku budżetowego Minister Finansów przedstawia sejmowej Komisji Finansów Publicznych i Najwyższej Izbie Kontroli informację o przebiegu wykonania ustawy budżetowej za pierwsze półrocze.

Proces wykonania ustawy budżetowej podlega kontroli Sejmu w ramach instytucji absolutorium (skwitowania). Po zakończeniu roku budżetowego Rada Ministrów ustala poziom faktycznej realizacji wydatków i dochodów, uchwała zamknięcie rachunków państwowych i sprawozdanie z wykonania budżetu. Do dnia 31 maja roku następnego, Rada Ministrów przedstawia Sejmowi i Najwyższej Izbie Kontroli roczne sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej. Sejm rozpatruje przedłożone sprawozdanie i w ciągu 90 dni od dnia przedłożenia sprawozdania, po zapoznaniu się z opinią Najwyższej Izby Kontroli, podejmuje uchwałę w przedmiocie udzielania Radzie Ministrów absolutorium.

W związku z tą procedurą po zakończeniu każdego roku budżetowego KNF sporządza:

- ➔ w I kwartale następnego roku – sprawozdanie roczne budżetowe oraz sprawozdania finansowe (bilans i załączniki do bilansu) kierowane do Ministra Finansów;
- ➔ w kwietniu następnego roku – sprawozdanie opisowe z wykonania budżetu tradycyjnego (w podziale na paragrafy) oraz budżetu zadaniowego kierowane do Ministra Finansów;
- ➔ na przełomie maja i czerwca następnego roku – sprawozdanie kierowane do Komisji Finansów Publicznych, zarówno opisowe, jak i tabelaryczne, obejmujące budżet tradycyjny i zadaniowy;
- ➔ na przełomie czerwca i lipca następnego roku – analogiczne sprawozdanie kierowane jest do Komisji Budżetu i Finansów Publicznych Senatu RP.

Równoległe, w I kwartale następnego roku, w KNF prowadzona jest kontrola NIK w ramach kontroli wykonania budżetu państwa. Kontrola ta prowadzona jest corocznie.

Na podstawie opinii NIK oraz przedłożonych sprawozdań Komisja Finansów Publicznych przedstawia Sejmowi sprawozdanie wraz z projektem uchwały o udzieleniu lub o odmowie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium. Należy zaznaczyć, że na posiedzenie Komisji Finansów Publicznych, w celu udzielenia posłom wszelkich niezbędnych wyjaśnień, stawia się Przewodniczący KNF oraz Główna Księgową UKNF (w przypadku KNF Komisja Finansów Publicznych jest jednocześnie tzw. komisją resortową).



Dodać należy, że na KNF spoczywa obowiązek sporządzania corocznego sprawozdania z działalności, które przedstawiane jest Prezesowi Rady Ministrów w terminie do dnia 31 lipca następnego roku (art. 4 ust. 2 u.n.r.f.). Sprawozdanie to jest jawne. Zgodnie ze znowelizowanym art. 4 ust. 2 u.n.r.f. począwszy od sprawozdania za 2016 r., sporządzanego w 2017 r., sprawozdanie z działalności obejmuje zestawienie wszystkich poniesionych w roku budżetowym kosztów działalności Komisji i Urzędu, w podziale na poszczególne obszary nadzoru, wraz z liczbą oraz zakresem czynności nadzorczych, w tym także kosztów administracyjnych.

# W PŁATY OD PODMIOTÓW NADZOROWANYCH JAKO NIEPODATKOWA DANINA PUBLICZNA

Wpłaty i opłaty przeznaczone na pokrycie kosztów nadzoru są niepodatkowymi należnościami budżetu państwa o charakterze publiczno-prawnym. Wprost stanowi o tym znowelizowany z dniem 1 stycznia 2016 r. art. 19 ust. 5 u.n.r.f. Oznacza to, iż są to należności, o których mowa w art. 60 ust. 5 u.f.p., a tym samym zastosowanie do tych należności znajdują przepisy ustawy o finansach publicznych. Tym samym przepisy tej ustawy będą miały zastosowanie m.in. do udzielania ulg w spłacie zobowiązań z tytułu kosztów nadzoru, co może nastąpić poprzez ich umorzenie w całości albo w części lub ich odroczenie, lub rozłożenie na raty ich spłaty. A do spraw nieuregulowanych ustawą o finansach publicznych zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego i odpowiednio stosowane przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa. Na podstawie przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa, będą zatem na przykład wydawane w razie potrzeby decyzje ustalające, o których mowa w art. 22, ale postępowanie będzie toczyło się na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

Ponadto, do egzekucji należności z tytułu kosztów nadzoru, zgodnie z art. 66 u.f.p. mają zastosowanie przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w zakresie należności pieniężnych.

# **P**RZEBUDOWA SYSTEMU USTALANIA I ROZLICZANIA WPŁAT NA POKRYCIE KOSZTÓW NADZORU: SYSTEM ROZLICZEŃ KROCZĄCYCH

Od początku funkcjonowania systemu pokrywania kosztów nadzoru przez podmioty nadzorowane, który sięga jeszcze rozwiązań ustrojowych z końca lat 90. XX wieku, gdy organy nadzoru miały charakter sektorowy, wpłaty opierały się na systemie zaliczkowym. System ten, obowiązujący do końca 2015 r. we wszystkich sektorach, a nadal utrzymany na rynku emerytalnym, w sektorze spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, instytucji płatniczych i instytucji pieniądza elektronicznego oraz biur usług płatniczych, opiera się na wpłatach zaliczkowych wnoszonych na bieżąco przez podmioty zobowiązane na poczet należnej za dany rok wpłaty. Liczba zaliczkowych wpłat w trakcie roku jest różnie kształtowana w odniesieniu do danego sektora – co do zasady są to wpłaty kwartalne. Zaliczkowe wpłaty dokonywane w danym roku budżetowym równoważą budżetowi państwa dokonywane w transzach wypłaty na poczet kosztów działania KNF w danym roku budżetowym. Po zakończeniu danego roku budżetowego, kiedy możliwe jest już ustalenie wysokości rzeczywistych kosztów nadzoru w danym sektorze następuje indywidualne rozliczenie wpłaconych zaliczek.

Rozliczenie polega na ustaleniu ostatecznej wysokości zobowiązania danego podmiotu i zestawienia go z kwotą wpłaconych zaliczek. Jeżeli kwota wpłaconych zaliczek jest niższa niż kwota zobowiązania za dany rok – powstaje niedopłata, którą dany podmiot zobowiązany jest dodatkowo wpłacić na rachunek Urzędu KNF, zaś w przypadku gdy kwota wpłaconych zaliczek jest wyższa niż kwota zobowiązania za dany rok – powstaje nadpłata, która co do zasady podlega zwrotowi. Wnoszenie wpłat w postaci zaliczek, które podlegają następnie rozliczeniu wynika z odniesienia kwoty właściwego zobowiązania do poziomu rzeczywistych wydatków związanych z kosztami nadzoru w danym sektorze, które mogą być ustalone dopiero po zakończeniu danego roku budżetowego. Rozliczenie w ramach tego systemu następuje w dwóch wariantach. Jednym wariantem jest ustalenie należności przez KNF, dokonywane w drodze decyzji administracyjnej (decyzji ustalającej), wariantem drugim jest samoobliczenie należności przez podmiot zobowiązany i złożenie do KNF odpowiedniej deklaracji. W obydwu przypadkach obok ustalenia należności określana jest także kwota nadpłaty albo niedopłaty, z czym wiąże się odpowiednio zwrot albo konieczność dokonania wpłaty uzupełniającej. Z przepisów rozporządzeń wynika, które rozwiązanie stosowane jest w danym sektorze: samoobliczenie obowiązuje w sektorze spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, sektorze krajowych instytucji płatniczych i krajowych instytucji pieniądza

elektronicznego oraz biur usług płatniczych, a do 2015 r. obowiązywało także na rynku ubezpieczeniowym. Z kolei, ustalanie zobowiązania w drodze decyzji obecnie obowiązuje na rynku emerytalnym, a do 2015 r. obowiązywała także w sektorze bankowym.

Rok 2016 to pierwszy rok obowiązywania nowego systemu ustalania i rozliczania wpłat na pokrycie kosztów nadzoru, opartego na tzw. rozliczeniu krocącym. Ten nowy system rozliczeń utrzymuje efektywny mechanizm samoobliczenia, niewymagający wydawania decyzji administracyjnych ustalających zobowiązanie, a przy tym odstępuje od wpłat zaliczkowych. Podmiot zobowiązany raz w roku ustala należne zobowiązanie i dokonuje jednorazowej wpłaty. Odpowiedni algorytm, w oparciu o który następuje samoobliczenie, ma zapewnić możliwie duże dopasowanie wpłat z danego sektora do kosztów nadzoru w danym sektorze, ale ponieważ wpłata dokonywana jest przed zakończeniem roku budżetowego koszty te nie są jeszcze ustalone. Z tego względu mechanizm z założenia w kolejnym roku kolejną wpłatę na pokrycie kosztów nadzoru w kolejnym roku odpowiednio zmniejsza lub zwiększa o wartość nadpłaconej lub niedopłaconej w zeszłym roku kwoty wobec znanych już wówczas kosztów nadzoru za rok ubiegły. Nie jest to „nadpłata” lub „niedopłata” w rozumieniu prawa podatkowego, bo należność ustalana w danym roku jest należnością ostateczną, ale jest to swoiste wyrównanie in plus lub in minus, odniesione do bieżącego zobowiązania. W ten sposób w każdych kolejnych dwóch latach kwota rzeczywistych kosztów nadzoru zostaje pokryta w wysokości odpowiadającej tym kosztom. Rozliczenie kroczące to zatem specyficzny mechanizm wyrównywania z założenia niedopasowanych wpłat roku poprzedniego odniesiony do wpłat należnych w roku bieżącym. Mechanizm ten wymaga relatywnie skomplikowanego algorytmu, który uwzględnia także dodatkowe współczynniki mające korygować odchylenia w dłuższych okresach i minimalizować owo założone niedopasowanie wpłat wobec bieżącego zobowiązania, tak aby doliczenia lub odliczenia nie były znaczące. Mimo to jest on efektywny, gdyż wpłata dokonywana jest tylko raz w roku, nie wymaga późniejszego rozliczenia, a samoobliczenie polega na wykonaniu prostych operacji arytmetycznych w oparciu o dane ze sprawozdania finansowego i zmienne, których wartość podawana jest corocznie do publicznej wiadomości przez Przewodniczącego KNF. Deklaracja składana równoległe z wpłatą należności jest prostym, mieszczącym się na jednej stronie formularzem, który można wypełnić i przestać także jako dokument elektroniczny.

System rozliczeń kroczących został wprowadzony na rynku kapitałowym oraz w sektorze bankowym i ubezpieczeniowym. W pozostałych sektorach, jak już wspomniano, obowiązuje dotychczasowy model wpłat zaliczkowych i rocznych rozliczeń kosztów nadzoru dokonywanych po zamknięciu roku budżetowego. Należy jednak oczekiwać sukcesywnego wdrażania nowego systemu rozliczeń kroczących także w pozostałych sektorach rynku finansowego. Podstawową zaletą nowego systemu jest bowiem to, że znacznie ogranicza, a zarazem upraszcza czynności, jakie w toku wnoszenia i rozliczania wpłat na pokrycie kosztów nadzoru zobowiązane są dokonywać poszczególne podmioty zobowiązane, jak i sama KNF, która w zakresie tej daniny publicznej realizuje kompetencje organu podatkowego. Jednocześnie w systemie tym nie ulegają zmianie dwa główne elementy konstrukcji systemu finansowania kosztów nadzoru nad rynkiem finansowym: wydatki KNF nie mogą przekroczyć limitu wyznaczonego ustawą budżetową, a wpłaty z poszczególnych sektorów pokrywają rzeczywiste koszty nadzoru nad danym sektorem, jednak w wysokości nie wyższej niż limit obciążeń dla danej kategorii podmiotów, który wyznacza ustawa lub – w granicach ustawowego limitu – rozporządzenie.



Komisja Nadzoru Finansowego  
Pl. Powstańców Warszawy 1  
Skr. poczt. nr 419, 00-950 Warszawa 1  
Tel. (+48) 22 262 50 00  
Fax (+48) 22 262 51 11  
[knf@knf.gov.pl](mailto:knf@knf.gov.pl)  
[www.knf.gov.pl](http://www.knf.gov.pl)



ISBN 978-83-63380-53-3