



OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 17 stycznia 2008 r.

wydana na wniosek Ministra Finansów Rzeczypospolitej Polskiej
w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym
(CON/2008/5)

Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniu 22 października 2007 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek Ministra Finansów Rzeczypospolitej Polskiej o wydanie opinii w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (zwanej dalej „projektowaną ustawą”)¹.

Kompetencja EBC do wydania opinii wynika z art. 105 ust. 4 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz trzeciego i szóstego tiret art. 2 ust. 1 decyzji Rady 98/415/WE z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych², z uwagi na to, że projektowana ustawa dotyczy Narodowego Banku Polskiego (NBP) oraz zasad odnoszących się do instytucji finansowych w zakresie, w jakim wywierają one istotny wpływ na stabilność instytucji i rynków finansowych. Rada Prezesów wydała niniejszą opinię zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 17 ust. 5 Regulaminu Europejskiego Banku Centralnego.

1. Cel projektowanej ustawy

1.1 Projektowana ustawa stanowi zaktualizowaną wersję zmian regulacyjnych dotyczących krajowego systemu gwarantowania środków pieniężnych zarządzanego przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny (zwany dalej „Funduszem”)³. EBC był już konsultowany w odniesieniu do poprzedniej wersji

¹ Tekst jednolity: Dz.U. z dnia 19 kwietnia 2007 r. Nr 70, poz. 474.

² Dz.U. L 189, 3.7.1998, str. 42.

³ Uczestnictwo w systemie gwarantowania środków pieniężnych prowadzonym przez Fundusz jest obowiązkowe dla wszystkich banków mających siedzibę w Polsce, włączając banki spółdzielcze, ale z wyłączeniem polskiej odmiany unii kredytowych działających na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz.U. z dnia 4 stycznia 1996 r. Nr 1, poz. 2, ze zm.). Oddziały banków zagranicznych (spoza EU) są obowiązane – a oddziały instytucji kredytowych z krajów UE są uprawnione – uczestniczyć w polskim systemie gwarantowania środków pieniężnych w zakresie, w jakim system gwarantowania wkładów w kraju ich siedziby nie zapewnia wypłaty środków gwarantowanych w granicach określonych w prawie polskim (art. 2 ust. 3 oraz art. 2b ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym) (zwanej dalej „ustawą o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym”). Dla uproszczenia, wszystkie kategorie podmiotów objętych obowiązkowym systemem gwarantowania środków pieniężnych prowadzonym przez Fundusz określone są w niniejszej opinii jako „banki komercyjne”.

projektowanych zmian legislacyjnych dotyczących finansowania, zarządzania oraz nadzoru nad Funduszem, opisanych szczegółowo we wcześniejszej opinii EBC⁴.

1.2 W porównaniu z pierwotną wersją projektowanej ustawy obecna wersja wprowadza następujące nowe elementy:

- i) Uprawnienie NBP do kredytowania Funduszu zostało ograniczone do udzielania Funduszowi, na podstawie decyzji podlegającej swobodnemu uznaniu NBP, krótkoterminowych kredytów mających na celu umożliwienie wypłaty wkładów gwarantowanych, przy czym kredytowanie takie może mieć miejsce jedynie wówczas, gdy środki własne Funduszu są niewystarczające a przy tym zagrożona jest stabilność systemu bankowego⁵.
- ii) Wprowadzono nowe zasady zarządzania przez Fundusz jego środkami finansowymi. W szczególności, wszelka nadwyżka bilansowa Funduszu powinna, co do zasady, być przekazywana na rzecz „funduszu pomocniczego” utrzymywanego przez Fundusz w celu finansowania jego operacji wspomagających zagrożone niewypłacalnością lecz nadal wypłacalne banki komercyjne, a nie na rzecz podstawowych zasobów Funduszu służących gwarantowaniu wypłat wkładów pieniężnych w przypadku niewypłacalności banku komercyjnego⁶. Ponadto Funduszowi nadano szersze kompetencje w zakresie przyznawania pomocy finansowej na potrzeby konsolidacji i modernizacji banków spółdzielczych⁷.
- iii) Projektowana ustawa, podobnie jak poprzednia wersja konsultowanych przepisów, zawiera propozycje zmian w zakresie systemu zarządzania Funduszem oraz wykonywania w odniesieniu do niego uprawnień regulacyjnych i nadzorczych. Obecnie proponowane w tym zakresie zmiany zapewniają jednak, iż aktualne kompetencje NBP dotyczące zarządzania i wykonywania uprawnień regulacyjnych w odniesieniu do Funduszu zostaną w przeważającej mierze utrzymane⁸.

⁴ Zob. ust. 1.1-1.2 opinii EBC CON/2007/26 z dnia 27 sierpnia 2007 r. wydanej na wniosek polskiego Ministra Finansów w sprawie projektu ustawy zmieniającej ustawę o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym.

⁵ Zob. art. 1 pkt 9) i 12) projektowanej ustawy. Jednocześnie zostają utrzymane projektowane zmiany dotyczące zniesienia corocznych bezzwrotnych wpłat NBP na rzecz Funduszu jak również zmiany metody obliczania wysokości opłat wnoszonych przez banki komercyjne (zob. art. 1 pkt 1) i 8) projektowanej ustawy).

⁶ Zob. art. 1 pkt 10) projektowanej ustawy. Wymogi prawne dotyczące wykorzystania poszczególnych środków Funduszu są uregulowane w ust. 28-31 Statutu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (zob. załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 lutego 1995 r. w sprawie nadania statutu Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu, Dz.U. z dnia 6 marca 1995 r. Nr 21, poz. 113, ze zm. (zwany dalej „Statutem Funduszu”).

⁷ Zob. art. 2 projektowanej ustawy.

⁸ Zob. art. 1 pkt 2) do 7), 11), 12) i 15) projektowanej ustawy. Zmiany te między innymi zwiększają uprawnienia regulacyjne i nadzorcze wykonywane w stosunku do Funduszu przez Ministra Finansów. Ponadto wzmocnione zostały uprawnienia kontrolne wykonywane przez Najwyższą Izbę Kontroli (tj. organ kontroli państwowej) (art. 3 projektowanej ustawy).

2. Uwagi EBC

2.1 Uwagi ogólne

EBC przyjmuje z zadowoleniem projektowaną ustawę w zakresie, w jakim proponuje ona zniesienie corocznych wpłat wnoszonych przez NBP na rzecz finansowania Funduszu oraz uwzględnia wcześniejsze uwagi EBC dotyczące potrzeby utrzymania skutecznej koordynacji funkcjonowania systemu gwarantowania wkładów z ogólnym zadaniem banku centralnego, jakim jest ochrona stabilności finansowej⁹. W szczególności EBC przyjmuje z zadowoleniem generalne dążenie projektowanej ustawy do zachowania lub wzmocnienia określonych uprawnień regulacyjnych wykonywanych wobec Funduszu przez Prezesa NBP¹⁰.

2.2 Zgodność uprawnienia NBP do kredytowania Funduszu z zakazem finansowania ze środków banku centralnego

EBC pragnie przypomnieć swoje stanowisko w sprawie zakazu finansowania ze środków banku centralnego wyrażone w „Raporcie o konwergencji” EBC z grudnia 2006 r., gdzie wskazano, że ustawodawstwo krajowe dopuszczające „finansowanie przez krajowy bank centralny publicznego krajowego systemu gwarantowania wkładów pieniężnych złożonych w instytucjach finansowych [...] nie byłoby zgodne z zakazem finansowania ze środków banku centralnego, chyba że jest to finansowanie krótkoterminowe, odnosi się do naglących sytuacji, zagrożone są elementy stabilności systemowej, a podjęcie decyzji jest pozostawione do swobodnego uznania krajowego banku centralnego”¹¹. EBC stwierdził ponadto we wskazanym Raporcie, iż obecnie obowiązujący art. 43 ustawy o Narodowym Banku Polskim¹² oraz art. 15 ust. 6 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, które uprawniają NBP do udzielania kredytu na rzecz Funduszu, są niezgodne z przepisami Traktatu dotyczącymi zakazu finansowania ze środków banku centralnego¹³.

⁹ Zob. ust. 2.2 i 3.3 opinii EBC CON/2007/26.

¹⁰ Zgodnie z przepisami ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, w brzmieniu nadanym przez obecną wersję projektowanej ustawy, Prezes NBP będzie: 1) uzgadniał z Ministrem Finansów projekty rozporządzeń składanych Radzie Ministrów dotyczących: i) zmian Statutu Funduszu, ii) dodatkowych zadań Funduszu w zakresie udzielania pomocy bankom komercyjnym oraz iii) podwyższonej wysokości opłat banków komercyjnych wnoszonych na rzecz Funduszu w sytuacji niedoboru środków; 2) przedkładał niewiążącą opinię w zakresie projektów rozporządzeń Ministra Finansów dotyczących warunków obrotu przez Fundusz wierzytelnościami banków komercyjnych, w których powstało niebezpieczeństwo niewypłacalności; 3) ustalał w uzgodnieniu z Ministrem Finansów wynagrodzenie członków Rady Funduszu; oraz 4) określał obowiązki sprawozdawcze banków komercyjnych w stosunku do Funduszu (art. 3 ust. 4, art. 4 ust. 2a i art. 34 ust. 4 (w wersji zmienionej przez art. 1 pkt 5) i 12) projektowanej ustawy) oraz art. 4 ust. 3, 6 ust. 4 oraz 38 ust. 7 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym). Jednocześnie Prezes NBP zachowa swoje dotychczasowe uprawnienia dotyczące wskazywania członków Rady Funduszu i wyboru biegłych rewidentów Funduszu (art. 6 ust. 3 oraz 17 ust. 2 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym). Prezes NBP uzyska też nowe uprawnienie do otrzymywania, wraz z Ministrem Finansów, kwartalnych sprawozdań z działalności oraz sytuacji finansowej Funduszu (art. 7 ust. 2 pkt 3a) ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, dodany przez art. 1 pkt 6) projektowanej ustawy).

¹¹ Zob. EBC, „Raport o konwergencji”, grudzień 2006 r., „Uwagi wprowadzające i streszczenie”, rozdział 2 („Zgodność ustawodawstwa krajowego z Traktatem”), punkt 2.4 („Zakaz finansowania oraz uprzywilejowanego dostępu”), tytuł „Wsparcie finansowe dla systemów ubezpieczania depozytów i systemów rekompensat dla inwestorów”, str. 30.

¹² Ustawa o Narodowym Banku Polskim z dnia 29 sierpnia 1997 r. (tekst jednolity: Dz.U. z dnia 1 kwietnia 2005 r. Nr 1, poz. 2, ze zm. (zwana dalej „ustawą o NBP”).

¹³ Zob. EBC, „Raport o konwergencji”, grudzień 2006 r., rozdział 2 („Zgodność ustawodawstwa krajowego z Traktatem”), sekcja 7 („Polska”), punkt 7.3 („Zakaz finansowania oraz uprzywilejowanego dostępu”), str. 229.

- 2.3 Projektowana ustawa modyfikuje warunki, zgodnie z którymi NBP może udzielać kredytu na rzecz Funduszu. Na mocy zmienionego art. 34 ust. 3 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym kredyt tego rodzaju będzie mógł zostać przyznany wyłącznie jako kredyt krótkoterminowy oraz tylko wtedy, gdy: i) wystąpi zagrożenie stabilności systemu bankowego; oraz ii) suma wniesionych roszczeń z tytułu gwarantowanych środków pieniężnych przekroczy środki utrzymywane przez Fundusz¹⁴. Ponadto art. 15 ust. 6 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym określający źródła finansowania Funduszu zostaje zmieniony w celu odzwierciedlenia wymienionych powyżej poprawek wprowadzanych w art. 34 ust. 3 ustawy¹⁵. Nie ma to wpływu na pozostałe znajdujące w tym zakresie zastosowanie przepisy ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, tj. przepisy określające sposób wykorzystania i spłaty kredytu przyznawanego Funduszowi przez NBP; w szczególności ustawa nadal stanowi, iż kredyt przyznany przez NBP może zostać wykorzystany wyłącznie w celu wykonywania zadań Funduszu w zakresie ochrony wkładów gwarantowanych, wykluczając tym samym możliwość użycia takiego kredytu na cele związane z finansowaniem innych obszarów działalności Funduszu (takich jak udzielanie pomocy zagrożonym niewypłacalnością, lecz nadal wypłacalnym bankom komercyjnym)¹⁶. Jednocześnie projektowana ustawa zmienia art. 43 ustawy o NBP w taki sposób, iż będzie on ograniczał się do stwierdzenia, że „Narodowy Bank Polski może udzielać kredytu Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu”, nie odnosząc się przy tym do warunków, które powinny zostać uzgodnione z zarządem Funduszu, zanim takie kredytowanie nastąpi¹⁷. Jak to wskazano w wyjaśnieniach organu konsultującego, nowa regulacja warunków udzielania przez NBP kredytu na rzecz Funduszu ma na celu zapewnienie pełnej zgodności ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym z zakazem finansowania ze środków banku centralnego wyrażonym w art. 101 ust. 1 Traktatu¹⁸.
- 2.4 EBC pragnie powtórzyć swoje stanowisko, iż udzielanie przez NBP kredytów na rzecz Funduszu podlega zakazowi finansowania ze środków banku centralnego wyrażonemu w art. 101 ust. 1 Traktatu. Fundusz jest „podmiotem prawa publicznego” objętym wymienionym powyżej przepisem Traktatu, gdyż został utworzony jako osoba prawna na mocy ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, a jego organizacja oraz wykonywanie przez niego funkcji publicznych i uprawnień w stosunku do banków komercyjnych są określone w przepisach wskazanej ustawy oraz odpowiednich przepisach wykonawczych¹⁹. Ponadto Fundusz podlega uprawnieniom nadzorczym i kontrolnym wykonywanym przez Ministra Finansów i NBP jak również, zgodnie ze zmianami

14 Proponowane brzmienie art. 34 ust. 3 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, w wersji zmienionej przez art. 1 pkt 12) projektowanej ustawy.

15 Proponowane brzmienie art. 15 ust. 6 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, w wersji zmienionej przez art. 1 pkt 9) projektowanej ustawy, wymienia „środki z kredytu krótkoterminowego udzielonego przez NBP zgodnie z art. 34 ust. 3 [ustawy]” jako jedno ze źródeł finansowania Funduszu.

16 Art. 16 ust. 1 pkt 2) w związku z art. 15 ust. 6 oraz 4 pkt 1)-2) ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Kwoty uzyskane przez Fundusz z masy upadłości banków komercyjnych podlegających likwidacji są w pierwszej kolejności przekazywane na spłatę kredytu udzielonego przez NBP oraz na uzupełnienie funduszu statutowego Funduszu (art. 35 ust. 2 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym).

17 Art. 43 ustawy o NBP w wersji zmienionej przez art. 4 projektowanej ustawy.

18 Zob. ustęp drugi listu Ministra Finansów z dnia 15 października 2007 r., zawierającego wniosek o wydanie opinii EBC.

19 Zob. art. 3 ust. 1-4 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz ust. 1 Statutu Funduszu. Zob. odpowiednie przepisy wykonawcze wydane na podstawie przepisów, o których mowa w przypisie 10 powyżej.

wprowadzonymi przez projektowaną ustawę, przez Najwyższą Izbę Kontroli²⁰. Dla uznania Funduszu jako podmiotu objętego traktatowym zakazem finansowania ze środków banku centralnego nie mają wpływu postanowienia projektowanej ustawy, które z punktu widzenia polskiego prawa administracyjnego i budżetowego stwierdzają, iż Fundusz nie jest państwową osobą prawną i nie stanowi jednostki sektora finansów publicznych²¹.

2.5 Udzielanie przez banki centralne kredytu funduszom, którym powierzono funkcję ochrony wkładów gwarantowanych, może być usprawiedliwione z zastrzeżeniem określonych powyżej warunków²² – powinno się jednak zagwarantować, aby wszystkie spośród takich warunków zostały uwzględnione w proponowanych zmianach ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Należy w tym zakresie zauważyć, co następuje:

- i) Następujące warunki: 1) krótkoterminowy charakter kredytów udzielanych przez bank centralny systemowi gwarantowania wkładów; oraz 2) swoboda banku centralnego przy podejmowaniu decyzji o udzieleniu kredytowania zostały już odpowiednio uwzględnione w projektowanej zmianie przepisów ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym²³.
- ii) Warunek polegający na tym, iż kredyt udzielany przez krajowy bank centralny odnosi się do nagłych sytuacji nie został uwzględniony w projektowanej ustawie. W celu jego uwzględnienia w zmienionym brzmieniu art. 34 ust. 3 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym powinno się stwierdzać, iż kredyt NBP może być udzielany jedynie w celu pokrycia pilnych potrzeb Funduszu.

2.6 W odniesieniu do warunku stanowiącego, iż kredyt może być przyznawany jedynie w przypadku, gdy zagrożone są elementy stabilności systemowej, EBC zauważa, że kredytowanie przez NBP może być udzielane wyłącznie w celu wykonywania zadań Funduszu w zakresie ochrony wkładów gwarantowanych. EBC przyjmuje w tym kontekście, iż wskazane zadania powinny być co do zasady finansowane raczej w drodze zwiększonych opłat wnoszonych przez banki komercyjne²⁴ niż w drodze kredytów udzielanych przez NBP. W tym celu, w wykazie źródeł finansowania Funduszu zawartym w art. 15 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym mogłoby znaleźć się wyraźne zastrzeżenie, iż kredyt NBP może być udzielany jedynie w braku innych dostępnych źródeł finansowania²⁵.

20 Zob. przypis 8 i 10 powyżej.

21 Projektowane brzmienie art. 44 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, w wersji zmienionej przez art. 1 pkt 13) projektowanej ustawy.

22 Zob. ust. 2.2. niniejszej opinii oraz ust. 10-14 opinii EBC CON/2001/32 z dnia 11 października 2001 r. wydanej na wniosek portugalskiego Ministra Finansów w sprawie rozporządzenia z mocą ustawy zmieniającego podstawy prawne działania instytucji kredytowych i spółek finansowych.

23 Zob. zmiany wprowadzane przez art. 1 pkt 9 i pkt 12 oraz art. 4 projektowanej ustawy.

24 W sposób przewidziany w art. 34 ust. 4 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym.

25 Art. 15 pkt 6) ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym wymienia kredyt udzielany przez NBP wśród źródeł finansowania Funduszu. Szczególny charakter tego typu kredytu jako źródła finansowania używanego w ostatniej kolejności wynika obecnie z systemowej interpretacji art. 34 ust. 3 w zw. z art. 34 ust. 1-2 ustawy.

- 2.7 Ponadto, w celu wykluczenia naruszeń zakazu finansowania przez bank centralny, byłoby zasadne aby art. 34 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym wyraźnie stwierdzał, iż kredyt przyznawany przez NBP na rzecz Funduszu związany jest z udzieleniem odpowiedniego zabezpieczenia, jak również że kredyt taki jest przyznawany bez uszczerbku dla wykonywania art. 101 Traktatu²⁶.
- 2.8 Wreszcie, projektowane zmiany w art. 43 ustawy o NBP nie będą w pełni zgodne z zakazem finansowania ze środków banku centralnego, o ile nie wprowadzą wyraźnego odniesienia do przepisów ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym określających warunki na jakich może dochodzić do udzielania kredytu na rzecz Funduszu. EBC uważa, że tego typu wyraźne odniesienie jest niezbędne w celu uniknięcia wątpliwości oraz zapewnienia wykładni prawnej pozostającej w zgodzie z zakazem finansowania przez bank centralny²⁷.

Niniejsza opinia zostanie opublikowana na stronie internetowej EBC.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem, w dniu 17 stycznia 2008 r.

[podpis]

Prezes EBC

Jean-Claude TRICHET

²⁶ Zob. ust. 13 opinii EBC CON/2001/32. Zgodnie z aktualnymi przepisami prawa polskiego, każda umowa kredytowa powinna, w szczególności, określać „sposób zabezpieczenia spłaty kredytu” (art. 69 ust. 2 pkt 6) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (tekst jednolity: Dz.U. z dnia 12 czerwca 2002 r. Nr 72, poz. 665, ze zm., zwanej dalej „Prawem bankowym”). Przepisy Prawa bankowego odnoszą się do wszystkich rodzajów umów kredytowych, włączając w to umowy na mocy których NBP udziela kredytu Funduszowi.

²⁷ Projektowana ustawa zmieni odpowiednie przepisy zarówno ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym jak i ustawy o NBP z mocą obowiązującą w tej samej dacie, co ułatwi spójną wykładnię wprowadzonych zmian (art. 1 pkt 9 i 12 oraz art. 4 w zw. z art. 7 projektowanej ustawy). Tym niemniej dodanie wyraźnego odesłania zapewni, iż jakiegokolwiek rozbieżności w stosowaniu wskazanych przepisów zostaną wykluczone.