



OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 16 lipca 2009 r.

w sprawie przepisów dotyczących spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych

(CON/2009/60)

Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniu 4 maja 2009 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej o wydanie opinii w sprawie projektu ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (zwanego dalej „projektem ustawy”)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 projekt ustawy 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. Założenia projektu ustawy

1.1 Projekt ustawy reguluje funkcjonujący w Polsce typ spółdzielczych kas kredytowych, tj. spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe (SKOK). W tym zakresie projekt ustawy zastępuje obowiązującą obecnie ustawę z dnia 14 grudnia 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (zwaną dalej „obowiązującą ustawą o SKOK”)³. SKOK stanowią wyodrębniony segment polskiego sektora finansowego. Mogą one oferować podobne usługi bankowe dla ludności jak zwykle instytucje kredytowe (banki⁴), za wyjątkiem określonych rodzajów kredytów

¹ Druk sejmowy nr 1876 z dnia 19 marca 2009 r.

² Dz. U. L 189 z 3.7.1998, s. 42.

³ Dz. U. z dnia 4 stycznia 1996 r. nr 1, poz. 2, z późn. zm.

⁴ Według oficjalnej terminologii instytucje kredytowe z siedzibą w Polsce określa się terminem „banki” (przy czym zakres tego terminu nie obejmuje SKOK). Termin „instytucje kredytowe” w rozumieniu prawa polskiego odnosi się wyłącznie do instytucji kredytowych z siedzibą w Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG) spoza Polski. Instytucje kredytowe spoza EOG polskie prawo określa mianem „banków zagranicznych” (art. 2, art. 4 ust. 3 oraz art. 4 ust. 1 pkt 17-20 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (tj. Dz. U. z dnia 12 czerwca 2002 r. nr 72, poz. 665, z późn. zm.).

hipotecznych⁵. Tym niemniej, zgodnie z przepisami obowiązującej ustawy o SKOK, kompetencje regulacyjne i nadzorcze w odniesieniu do SKOK przysługują nie Komisji Nadzoru Finansowego (KNF), lecz podmiotowi ustawowo obowiązanemu do zrzeszania poszczególnych SKOK – Krajowej Spółdzielczej Kasie Oszczędnościowo-Kredytowej (zwanej dalej „Krajową SKOK”)⁶. Projekt ustawy wprowadza istotne zmiany w tym zakresie poprzez przyznanie KNF kompetencji regulacyjnych i nadzorczych w odniesieniu do działalności SKOK. KNF będzie wykonywać swoje uprawnienia w stosunku do SKOK m.in. poprzez: i) wydawanie regulacji o charakterze ostrożnościowym obowiązujących SKOK; ii) wydawanie zezwoleń na tworzenie nowych SKOK oraz przeprowadzanie czynności kontrolnych w pomieszczeniach kasy⁷; oraz iii) nadzorowanie działalności Krajowej SKOK, w szczególności w zakresie funkcjonowania „funduszu stabilizacyjnego”, gwarantującego wypłatę depozytów złożonych w SKOK⁸. Krajowa SKOK zachowa określone uprawnienia regulacyjne w odniesieniu do poszczególnych SKOK, w szczególności wydawanie zaleceń o charakterze ostrożnościowym oraz przeprowadzanie czynności kontrolnych⁹. Tym niemniej KNF będzie wyłącznie właściwa do wydawania wiążących nakazów i zaleceń oraz wszczynania postępowania naprawczego lub upadłościowego w odniesieniu do poszczególnych SKOK – z własnej inicjatywy lub na wniosek Krajowej SKOK¹⁰. KNF będzie również dysponowała kompetencjami do zawieszania w czynnościach członków organów Krajowej SKOK w razie stwierdzenia, że Krajowa SKOK nie realizuje zaleceń KNF¹¹. Pozostałe istotne zmiany wprowadzane w projekcie ustawy dotyczą przekształcania SKOK w banki (przekształcenia takie będą obowiązkowe dla SKOK, których fundusze własne przekroczą określoną wartość), zasad ustalania liczby głosów przysługujących poszczególnym SKOK na walnym zgromadzeniu Krajowej SKOK, ograniczeń w działalności Krajowej SKOK, itd.¹²

- 1.2 Projektem ustawy wprowadza się również zmiany w innych ustawach, w tym w ustawie o Narodowym Banku Polskim z dnia 29 sierpnia 1997 r.¹³ (zwanej dalej „ustawą o NBP”). W szczególności, zgodnie z proponowanym brzmieniem art. 42 ustawy o NBP, NBP będzie mógł udzielać SKOK kredytu refinansowego na tych samych zasadach, co zwykłym instytucjom kredytowym (bankom) z siedzibą w Polsce¹⁴.

⁵ Zob. art. 21 obowiązującej ustawy o SKOK; por. również wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2009 r. w sprawie K53/07.

⁶ Zob. art. 34, art. 35 ust. 5-6 i ust. 9, art. 36 oraz art. 39-43 obowiązującej ustawy o SKOK.

⁷ Zob. art. 58, art. 59 ust. 1, art. 6-8, art. 19, art. 37, art. 60, art. 65, art. 67 oraz art. 78 ust. 1 projektu ustawy.

⁸ Zob. art. 58, art. 59 ust. 2 oraz art. 47, art. 49 ust. 3-4, art. 53, art. 66-67, art. 76 ust. 1-2 i art. 78 ust. 2 projektu ustawy.

⁹ Zob. art. 40-42, art. 61-64 oraz art. 67-68 projektu ustawy.

¹⁰ Zob. art. 68 ust. 2 i art. 69-75 projektu ustawy.

¹¹ Zob. art. 76 ust. 3 oraz art. 77 projektu ustawy.

¹² Zob. art. 9-10, art. 41, art. 46 ust. 2 oraz art. 54 projektu ustawy.

¹³ Tekst jednolity: Dz. U. z dnia 1 kwietnia 2005 r. nr 1, poz. 2, z późn. zm.

¹⁴ Zob. zmiany wprowadzone art. 85 ust. 4 projektu ustawy.

2. Uwagi EBC

2.1 *Obowiązek utrzymywania rezerw obowiązkowych w banku centralnym*

Projekt ustawy utrzymuje dotychczasowe rozwiązania, zgodnie z którymi SKOK nie podlegają obowiązkowi utrzymywania rezerw w NBP. W tym zakresie EBC przedstawia następujące uwagi.

2.2 W opiniach wydawanych w przeszłości na wniosek władz państw członkowskich¹⁵ EBC stał konsekwentnie na stanowisku, że wymogi Eurosystemu w zakresie utrzymywania rezerwy obowiązkowej mają zastosowanie m.in. do spółdzielczych kas kredytowych (credit unions) spełniających funkcjonalne kryteria definicji „instytucji kredytowej” określone w dyrektywie bankowej 2006/48/WE¹⁶. Definicja ta, wykorzystywana w przyjętej przez Eurosystem regulacji rezerwy obowiązkowej¹⁷, określa instytucje kredytowe jako podmioty gospodarcze prowadzące działalność polegającą na przyjmowaniu od ludności depozytów lub innych funduszy podlegających zwrotowi oraz na przyznawaniu kredytów na własny rachunek. EBC jest świadom, iż określone typy spółdzielczych kas kredytowych są wyłączone dla celów wykonywania nadzoru ostrożnościowego ze stosowania postanowień dyrektywy bankowej 2006/48/WE¹⁸, a także iż w prawie krajowym poszczególnych państw członkowskich mogą obowiązywać przepisy ustanawiające wobec spółdzielczych kas kredytowych specjalny system regulacyjny, odrębny od ogólnej regulacji działalności bankowej¹⁹. Jednak tego typu wyłączenia oraz odrębności wprowadzane w zakresie regulacji ostrożnościowych nie zwalniają automatycznie pomiotów spełniających funkcjonalne kryteria definicji „instytucji kredytowej” z wymogów Eurosystemu w zakresie utrzymywania rezerwy obowiązkowej, stanowiących – zgodnie z art. 19 ust. 1 Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego – narzędzie realizowania polityki pieniężnej, i spełniających tym samym odmienne funkcje niż wymogi ostrożnościowe²⁰. Wyłączenia przewidziane w ramach regulacji Eurosystemu dotyczących rezerwy obowiązkowej²¹ nie stanowią zatem prostego odwzorowania wyłączeń zawartych w dyrektywie bankowej 2006/48/WE (przy czym można zauważyć, iż jednym z dostępnych wyłączeń z regulacji Eurosystemu dotyczących rezerwy obowiązkowej jest przewidziane tą regulacją odliczenie

15 Zob. pkt 10-14 opinii EBC CON/2005/8 (Litwa), pkt 3.1 opinii EBC CON/2006/4 (Cypr) oraz pkt 10-17 opinii EBC CON/2006/11 (Łotwa). Opinie EBC są dostępne na stronie internetowej EBC pod adresem www.ecb.europa.eu/ecb/legal/opinions/html/index.en.html.

16 Zob. art. 4 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe (wersja przekształcona) (Dz.U. L 177 z 30.6.2006, s. 1, z późn. zm.).

17 Zob. art. 2 ust. 1 rozporządzenia (WE) Europejskiego Banku Centralnego nr 1745/2003 z dnia 12 września 2003 r. dotyczącego stosowania rezerw obowiązkowych (Dz.U. L 250 z 2.10.2003, s. 10, z późn. zm.).

18 Zob. art. 2 dyrektywy bankowej 2006/48/WE.

19 Przykładem takiego odrębnego reżimu regulacyjnego (który zasadniczo zostaje zachowywany w projekcie ustawy) jest obowiązująca ustawa o SKOK.

20 Takie jak wspieranie stabilizacji stóp procentowych rynku pieniężnego oraz wzmacnianie strukturalnego niedoboru płynności w systemie bankowym (por. pkt 14 opinii EBC CON/2006/11).

21 Zob. art. 2 ust. 2 rozporządzenia EBC/2003/9.

ryczałtowe, korzystne zwłaszcza dla małych instytucji kredytowych, niezależnie od ich formy prawnej²²).

- 2.3 EBC zauważa w tym kontekście, że SKOK spełniają (i będą spełniać również pod rządami projektowanej ustawy) wskazane powyżej funkcjonalne kryteria definicji „instytucji kredytowej”, a mianowicie: i) przyjmują depozyty „od ludności” w rozumieniu dyrektywy bankowej 2006/48/WE, tzn. przyjmują depozyty od osób fizycznych lub prawnych²³; oraz ii) udzielają kredytów na własny rachunek²⁴. W związku z powyższym EBC uważa, zgodnie z poprzednimi opiniami, że od momentu przyjęcia przez Polskę euro SKOK będą podlegać wymogom Eurosystemu w zakresie utrzymywania rezerwy obowiązkowej²⁵. Wymogi te, wraz z odnośnym systemem sankcji²⁶, znajdują wówczas bezpośrednie zastosowanie na mocy prawa wspólnotowego.
- 2.4 Niezależnie od powyższego wydaje się, iż wcześniejsze nałożenie na SKOK wymogu utrzymywania rezerwy obowiązkowej na mocy przepisów prawa krajowego umożliwiłoby harmonizację prawa polskiego z regulacją Eurosystemu, ułatwiając przyszłe wprowadzenie euro w Polsce. Takie wcześniejsze nałożenie na SKOK wymogu utrzymywania rezerwy obowiązkowej wydaje się szczególnie uzasadnione w przypadku zrealizowania zawartej w projekcie ustawy propozycji przyznania SKOK dostępu do kredytu refinansowego w banku centralnym (patrz pkt 2.6 poniżej). Rozciągnięcie na SKOK jednego z instrumentów polityki pieniężnej banku centralnego, tj. instrumentu wsparcia płynnościowego w postaci kredytu refinansowego, powinno się bowiem wiązać z równoległym wprowadzeniem wymogu utrzymywania rezerwy obowiązkowej, będącego komplementarnym instrumentem polityki pieniężnej, strukturalnie powiązaniem z operacjami dostarczania płynności²⁷.
- 2.5 Z powyższych względów EBC przyjąłby z zadowoleniem harmonizację polskiego porządku prawnego z regulacjami Eurosystemu w zakresie utrzymywania rezerwy obowiązkowej poprzez włączenie SKOK do systemu rezerwy obowiązkowej NBP²⁸. EBC uważa jednocześnie, iż zarówno utrzymywanie rezerwy obowiązkowej jak i dostęp do kredytu refinansowego mogą zostać

²² Zob. art. 5 ust. 2 rozporządzenia EBC/2003/9.

²³ W odróżnieniu od depozytów międzybankowych. Ustawowy warunek, zgodnie z którym osoby będące członkami poszczególnych SKOK powinny być „połączone więzią o charakterze zawodowym lub organizacyjnym” (art. 6 obowiązującej ustawy o SKOK; art. 11 projektu ustawy), nie stanowi w tym zakresie przeszkody; por. pkt 16 opinii EBC CON/2006/11.

²⁴ Zob. art. 3 ust. 1 obowiązującej ustawy o SKOK oraz art. 3 projektu ustawy.

²⁵ Por. pkt 14 opinii EBC CON/2005/8 oraz pkt 10 i 17 opinii EBC CON/2006/11.

²⁶ Zob. art. 7 rozporządzenia Rady (WE) nr 2531/98 z dnia 23 listopada 1998 r. dotyczącego stosowania stóp rezerw obowiązkowych przez Europejski Bank Centralny (Dz.U. L 318 z 27.11.1998, s. 1, z późn. zm.) oraz rozporządzenie Europejskiego Banku Centralnego (WE) nr 2157/1999 z dnia 23 września 1999 r. w sprawie uprawnień Europejskiego Banku Centralnego do nakładania sankcji (Dz.U. L 264 z 12.10.1999, s. 21, z późn. zm.).

²⁷ Strukturalny niedobór płynności, zwiększany przez obowiązek utrzymywania rezerw obowiązkowych, przyczynia się do zwiększenia zapotrzebowania na refinansowanie przez bank centralny, a co za tym idzie ułatwia bankowi centralnemu kontrolowanie stóp procentowych rynku pieniężnego za pośrednictwem operacji dostarczania płynności (por. „The monetary policy of the ECB”, wyd. 2, 2004 r., s. 79. Publikacja dostępna na stronie internetowej EBC pod adresem www.ecb.int).

²⁸ Por. pkt 3.1 opinii EBC CON/2006/4, a także, w innym zakresie rzeczowym, pkt 2 opinii EBC CON/2007/28 (Polska) oraz w pkt 2.3 opinii EBC CON/2008/53 (Polska).

zorganizowane w odniesieniu do SKOK w oparciu o kolektywny mechanizm administrowany przez Krajową SKOK²⁹.

2.6 *Udzielanie kredytu refinansowego przez bank centralny oraz zgodność z zakazem finansowania ze środków banku centralnego*

Zmiany art. 42 ustawy o NBP wprowadzone projektem ustawy oznaczają, że NBP będzie mógł udzielać SKOK kredytu refinansowego na tych samych zasadach, co zwykłym instytucjom kredytowym (bankom). EBC pragnie wyrazić następującą ogólną uwagę w odniesieniu do aktualnego brzmienia wspomnianego przepisu ustawy o NBP – w kontekście jego zastosowania zarówno do SKOK jak i zwykłych instytucji kredytowych (banków). W sporządzanych w ubiegłych latach Raportach o konwergencji EBC wyrażał obawy co do niektórych elementów art. 42 ustawy o NBP, które – analizowane w powiązaniu z odpowiednimi postanowieniami ustawy Prawo bankowe – mogą sugerować możliwość udzielania przez NBP kredytu refinansowego instytucjom kredytowym znajdującym się w sytuacji niewypłacalności³⁰. EBC uważa takie przypadki wsparcia wypłacalności (solvency support) przez bank centralny za niezgodne z zawartymi w Traktacie postanowieniami zabezpieczającymi zdolność realizowania przez bank centralny wyznaczonych mu zadań, zgodnie z brzmieniem art. 101 ust. 1 Traktatu oraz aktów prawa wtórnego o charakterze wykonawczym³¹. Jak wskazano w publikowanych przez EBC Raportach o konwergencji, niezbędne jest wprowadzenie w art. 42 ustawy o NBP zabezpieczeń wyraźnie wykluczających udzielanie wsparcia wypłacalności instytucjom finansowym, co pozwoli uniknąć niezgodności tego przepisu z zakazem finansowania ze środków banku centralnego. Obecnie EBC ponawia to zalecenie.

2.7 *Przepisy dotyczące nadzoru oraz kompetencje banku centralnego w zakresie zbierania informacji*

EBC z zadowoleniem przyjmuje nowe przepisy regulujące sprawowanie nadzoru nad SKOK, które przyznają kompetencje nadzorcze i regulacyjne w odniesieniu do SKOK Komisji Nadzoru Finansowego. Rozwiązanie takie powinno sprzyjać zachowaniu równych warunków konkurencji pomiędzy różnymi uczestnikami polskiego rynku finansowego, a także uzupełniać sieć bezpieczeństwa finansowego systemu SKOK, w tym również z uwzględnieniem elementów wprowadzanych na mocy przepisów wykonawczych do projektu ustawy (np. w zakresie

²⁹ Por. art. 38 ust. 3 ustawy o NBP przewidujący możliwość kolektywnego utrzymywania rezerw obowiązkowych przez banki spółdzielcze w banku zrzeczającym.

³⁰ Zob. Raport EBC o konwergencji z maja 2008 r., s. 244, oraz Raport EBC o konwergencji z grudnia 2006 r., s. 228 (numeracja stron według wersji anglojęzycznej), które w szczególności odnoszą się do: i) art. 70 ust. 2 ustawy – Prawo bankowe w zw. z art. 42 ust. 7 ustawy o NBP (warunki, na jakich NBP może udzielać kredytu refinansowego kredytobiorcy nie posiadającemu zdolności kredytowej); ii) art. 142 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe w zw. z art. 42 ust. 3 ustawy o NBP (warunki, na jakich NBP może udzielać kredytu refinansowego dla realizacji postępowania naprawczego banku; oraz iii) art. 42 ust. 6 ustawy o NBP (możliwość wypowiedzenia umowy kredytu refinansowego w przypadku pogorszenia sytuacji finansowej banku korzystającego z kredytu refinansowego).

³¹ Zob. w szczególności art. 1 ust. 1 lit. b) pkt ii) rozporządzenia Rady (WE) nr 3603/93 z dnia 13 grudnia 1993 r. określającego definicje w celu zastosowania zakazów określonych w art. 104 i 104b ust. 1 Traktatu (Dz.U. L 332 z 31.12.1993, s. 1), który zakazuje finansowania przez bank centralny zobowiązań sektora publicznego wobec osób trzecich; zob. również Raport EBC o konwergencji z maja 2008 r., s. 24 oraz Raport EBC o konwergencji z grudnia 2006 r., s. 30.

ubezpieczenia depozytów). Jednocześnie EBC zaleca unikanie nakładania się kompetencji pozostawionych w gestii Krajowej SKOK³² z kompetencjami przyznanymi KNF.

- 2.8 Ponadto – w odniesieniu do zadań, jakie zgodnie z projektem ustawy mają zostać nałożone na NBP w zakresie regulowania płynności SKOK oraz ich refinansowania, kształtowania warunków niezbędnych dla ich rozwoju oraz oceny ich funkcjonowania i opiniowania aktów normatywnych dotyczących ich działalności (które to zadania odpowiadają podobnym zadaniom realizowanym przez NBP w odniesieniu do zwykłych instytucji kredytowych)³³ – EBC uważa, że nakładanie na NBP nowych zadań powinno być poprzedzone oceną tego, czy NBP dysponuje odpowiednimi zasobami umożliwiającymi realizację takich zadań. W szczególności, podobnie jak w wydanej wcześniej opinii³⁴, EBC zaleca, aby – w świetle nowych zadań polegających na dostarczaniu przez NBP płynności na rzecz SKOK – NBP otrzymał współmierne do tych zadań kompetencje w zakresie zbierania informacji od SKOK, realizowane w razie potrzeby w drodze bezpośredniego przekazywania danych przez SKOK na rzecz NBP.

Niniejsza opinia zostanie opublikowana na stronie internetowej EBC.

Frankfurt nad Menem, dnia 16 lipca 2009 r.

[podpis]

Prezes EBC

Jean-Claude TRICHET

³² Zob. np. art. 64-65 projektu ustawy.

³³ Zob. zmiany wprowadzone w art. 3 ust. 2 pkt 5-6, art. 17 ust. 4 pkt 5 oraz art. 21 ust. 4 ustawy o NBP przez art. 85 ust. 1-3 projektu ustawy.

³⁴ Zob. pkt 3 opinii EBC CON/2008/53.