



## OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 6 sierpnia 2010 r.

### w sprawie zmian przepisów prawnych dotyczących finansowania systemu gwarantowania depozytów (CON/2010/64)

#### **Wprowadzenie i podstawa prawna**

W dniu 8 lipca 2010 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek Ministra Finansów Rzeczypospolitej Polskiej o wydanie opinii w sprawie projektu ustawy (zwanego dalej „projektem ustawy”) o zmianie ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym<sup>1</sup> (zwanej dalej „ustawą o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym”).

Kompetencja EBC do wydania opinii wynika z art. 127 ust. 4 oraz art. 282 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej 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 prawnych<sup>2</sup>, z uwagi na to, że projekt ustawy dotyczy Narodowego Banku Polskiego 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 wprowadza zmiany do przepisów prawnych regulujących działanie krajowego systemu gwarantowania depozytów zarządzanego przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny (zwany dalej „Funduszem”)<sup>3</sup>. Podstawowym, jakkolwiek nie jedynym, celem nowelizacji jest wdrożenie do polskiego porządku prawnego dyrektywy 2009/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2009 r. zmieniającej dyrektywę 94/19/WE w sprawie systemów gwarancji depozytów w odniesieniu do poziomu gwarancji oraz terminu wypłaty<sup>4</sup>, co dokonywane jest za pomocą zmian

---

<sup>1</sup> Tekst jednolity: Dziennik Ustaw („Dz. U.”) z dnia 4 czerwca 2009 r. Nr 84, poz. 711.

<sup>2</sup> Dz.U. L 189 z 3.7.1998 r., s. 42.

<sup>3</sup> Uczestnictwo w systemie gwarantowania depozytów zarządzanym przez Fundusz jest obowiązkowe dla wszystkich banków mających siedzibę w Polsce, w tym banków spółdzielczych, lecz nie dla spółdzielczych kas oszczędnościowo-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, z późn. zm.). Oddziały banków spoza Unii Europejskiej mają obowiązek, a oddziały instytucji kredytowych z Unii Europejskiej – możliwość, uczestniczenia w systemie w zakresie, w jakim ich systemy krajowe nie zapewniają gwarantowania depozytów na poziomie przewidzianym w prawie polskim (art. 2 ust. 3 oraz art. 2b ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym).

<sup>4</sup> Dz.U. L 68 z 13.3.2009, s. 3.

wprowadzanych m. in. w ustawie o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim<sup>5</sup>. Zgodnie z art. 1 ust. 2 decyzji Rady 98/415/WE, niniejsza opinia nie odnosi się do przepisów projektu ustawy, których wyłącznym celem jest wdrożenie dyrektywy 2009/14/WE do polskiego porządku prawnego.

- 1.2 Projekt ustawy wprowadza zmiany w przepisach ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz ustawy o NBP, które odnoszą się do źródeł finansowania Funduszu, a w szczególności do udzielania Funduszowi kredytu krótkoterminowego przez NBP. W tym zakresie projekt ustawy: a) precyzuje procedurę oraz kolejność, zgodnie z którą Fundusz korzysta z poszczególnych źródeł finansowania, w tym z kredytu krótkoterminowego z NBP<sup>6</sup>, oraz b) poszerza listę kryteriów warunkujących przyznanie kredytu krótkoterminowego przez NBP, dodając wymóg, zgodnie z którym kredyt ten powinien być udzielany w celu pokrycia pilnych potrzeb Funduszu<sup>7</sup>.
- 1.3 EBC wydawał opinie dotyczące kilku poprzednich nowelizacji ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, wprowadzających zmiany w sposobie finansowania, zarządzania oraz nadzorowania Funduszu<sup>8</sup>.

## **2. Zgodność z zakazem finansowania ze środków banku centralnego**

- 2.1 Zasady finansowania krajowego systemu gwarantowania depozytów muszą być zgodne z zakazem finansowania ze środków banku centralnego określonym w art. 123 Traktatu. Przepis ten zabrania m.in. udzielania sektorowi publicznemu przez krajowe banki centralne pożyczek na pokrycie deficytu lub jakichkolwiek innych kredytów, w tym także w formie finansowania zobowiązań sektora publicznego wobec osób trzecich<sup>9</sup>. Zgodność z zakazem finansowania ze środków banku centralnego wymaga, aby przepływy krótkoterminowe z krajowego banku centralnego do krajowego systemu gwarantowania depozytów mogły być wykonywane jedynie w razie spełniania ściśle określonych kryteriów<sup>10</sup>. Jak ostatnio wskazano w Raporcie o konwergencji EBC z maja 2010 r. „Koszty wynikające z finansowania systemów rekompensat dla inwestorów muszą być ponoszone, odpowiednio, przez same instytucje kredytowe i przedsiębiorstwa inwestycyjne. Ustawodawstwo krajowe przewidujące finansowanie przez krajowy bank centralny krajowego systemu gwarantowania depozytów dla instytucji kredytowych lub krajowego systemu rekompensowania inwestorów dla przedsiębiorstw inwestycyjnych jest zgodne z zapisem o zakazie

---

<sup>5</sup> Tekst jednolity: Dz. U z dnia 1 kwietnia 2005 r. Nr 1, poz. 2, z późn. zm.

<sup>6</sup> Zob. zmiany wprowadzone w art. 7 ust 2 pkt 4 oraz w art. 15 ust. 6 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym odpowiednio przez art. 1 pkt 4 oraz art. 1 pkt 5 projektu ustawy.

<sup>7</sup> Zob. art. 16a ust. 5 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym wprowadzony przez art. 1 pkt 6 projektu ustawy, który zastępuje uregulowania zawarte w dotychczasowym art. 34 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, uchylonym przez art. 1 pkt 15 projektu ustawy.

<sup>8</sup> Zob. opinie EBC CON/2007/26, CON/2008/5 oraz CON/2008/32. Wszystkie opinie EBC są publikowane na stronie internetowej EBC pod adresem [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu).

<sup>9</sup> Zob. 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).

<sup>10</sup> Zob. Raport o konwergencji EBC z grudnia 2006 r. (wersja polskojęzyczna), s. 71; Raport o konwergencji EBC z maja 2008 r. (wersja polskojęzyczna), s. 25; zob. także pkt 11-14 opinii EBC CON/2001/32; pkt 11-13 opinii EBC CON/2005/50; pkt 2.1-2.3 opinii EBC CON/2007/26; pkt 2.2-2.8 opinii EBC CON/2008/5; pkt 2.2-2.4 opinii EBC CON/2008/32; pkt 3.2 opinii EBC CON/2008/69, pkt 3.1 opinii EBC CON/2009/10; pkt 2.2 opinii EBC CON/2009/51.

finansowania ze środków banku centralnego tylko wtedy, gdy jest to finansowanie krótkoterminowe, odnoszące się do nagłych sytuacji, w grę wchodzi zagrożenie stabilności systemowej, a decyzję podejmuje wedle własnego uznania krajowy bank centralny”<sup>11</sup>.

- 2.2 W tej kwestii EBC zauważa, że proponowane brzmienie art. 16a ust. 5 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym przewiduje, że „Po wyczerpaniu środków, o których mowa w [innych przepisach ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym], w sytuacji wystąpienia zagrożenia stabilności finansowej oraz w celu pokrycia pilnych potrzeb Funduszu Narodowy Bank Polski na wniosek Zarządu Funduszu może udzielić Funduszowi kredytu krótkoterminowego, o którym mowa w art. 15 ust. 6 [ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym], pod warunkiem ustanowienia odpowiedniego zabezpieczenia”. EBC przyjmuje z zadowoleniem zmiany wprowadzane w ramach tego przepisu, które były szczegółowo zalecone polskim władzom we wcześniejszych opiniach EBC<sup>12</sup> oraz Raportach o konwergencji<sup>13</sup>. EBC docenia także utrzymanie w polskim przepisie wymogu przedłożenia odpowiedniego zabezpieczenia przez Fundusz jako dodatkowego warunku udzielenia kredytu krótkoterminowego przez NBP, co również jest zgodne z wcześniejszą sugestią EBC<sup>14</sup>.
- 2.3 EBC zaleca ponadto wprowadzenie poprawki legislacyjnej w ramach proponowanego art. 16a ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. W aktualnie proponowanym brzmieniu odesłanie do kredytu krótkoterminowego NBP zawarte jest w dwóch różnych ustępach tego artykułu. Pierwsze takie odesłanie znajduje się w ustępie czwartym proponowanego art. 16a, gdzie kredyt krótkoterminowy NBP jest pośrednio wskazywany jako jedno z „innych źródeł, o których mowa w art. 15”, których wykorzystanie jest możliwe po wyczerpaniu środków wymienianych w pierwszych trzech paragrafach tego artykułu. Drugie odesłanie znajduje się w ustępie piątym proponowanego art. 16a, gdzie kredyt krótkoterminowy NBP jest określony jako źródło finansowania, którego wykorzystanie jest możliwe po wyczerpaniu środków wymienianych w pierwszych czterech paragrafach artykułu 16a. Takie podwójne odesłanie może prowadzić do nieprawidłowej wykładni proponowanych przepisów, zgodnie z którą krótkoterminowy kredyt NBP może być wykorzystywany, zanim dojdzie do wyczerpania wszystkich innych źródeł finansowania Funduszu. EBC zaleca, aby ostateczna wersja projektu ustawy formułowała wskazane przepisy w sposób jednoznacznie wskazujący, iż kredyt krótkoterminowy NBP pozostaje „ostatecznym” źródłem finansowania Funduszu<sup>15</sup>, udostępnianym jedynie zgodnie ze ściśle określonymi kryteriami wskazanymi w Raportach o konwergencji EBC, przywołanymi powyżej (co można osiągnąć na przykład poprzez wyłączenie krótkoterminowego kredytu NBP z odesłania do art. 15 zawartego w art. 16a ust. 4).

---

11 Zob. Raport o konwergencji EBC z maja 2010 r. (wersja polskojęzyczna), s. 26.

12 Zob. przypis 8 powyżej.

13 Zob. Raport o konwergencji EBC z grudnia 2006 r., s. 229; Raport o konwergencji EBC z maja 2008 r., s. 244; Raport o konwergencji EBC z maja 2010 r., s. 255 (numeracja stron według wersji anglojęzycznych).

14 Zob. punkt 2.5 opinii EBC CON/2008/32.

15 Zob. punkt 2.6 opinii EBC CON/2008/5.

2.4 W wyniku zmiany wprowadzonej przez projekt ustawy, art. 43 ustawy o NBP będzie zawierał odesłanie do przywołanego powyżej art. 16a ust. 5 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. EBC rozumie, że zgodnie z tak zmienionymi przepisami NBP będzie mieć nadal możliwość w pełni swobodnej oceny, czy ustawowe kryteria udzielania Funduszowi kredytu krótkoterminowego są spełnione, oraz, jeżeli tak, czy powinno się udzielić takiego kredytu. Z punktu widzenia zgodności z zakazem finansowania ze środków banku centralnego jest to w istocie konieczne, aby przepisy prawne gwarantowały NBP możliwość podejmowania odpowiednich decyzji według własnego uznania i w sposób niezależny.

### 3. Wymiana informacji pomiędzy NBP i Funduszem

3.1 Projekt ustawy rozszerza źródła informacji, z których Fundusz może korzystać dokonując oceny prawidłowej gospodarki finansowej instytucji kredytowych korzystających z ochrony Funduszu. Zgodnie ze zmienioną ustawą o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym: a) NBP i Komisja Nadzoru Finansowego przekazują Funduszowi informacje o stanie finansowym instytucji kredytowych, w tym o działaniach podejmowanych w przypadku powstania straty bilansowej lub niebezpieczeństwa niewypłacalności<sup>16</sup>, oraz b) Komisja Nadzoru Finansowego przekazuje Funduszowi informacje o: i) faktach niezbędnych do oceny proponowanych planów wykorzystania pomocy Funduszu<sup>17</sup>, oraz ii) okolicznościach, które mogą prowadzić do uruchomienia wypłat gwarantowanych przez Fundusz<sup>18</sup>. Fundusz ma prawo żądać od NBP, Komisji Nadzoru Finansowego oraz od innych wskazanych organów publicznych dalszych informacji mających związek z wykonywanymi przez niego zadaniami<sup>19</sup>. Równocześnie ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym nie zawiera podstawy prawnej dla udostępniania uzyskanych informacji innym instytucjom, takim jak NBP<sup>20</sup>.

3.2 We wcześniejszej opinii EBC wskazał, że „konieczne jest utrzymywanie mechanizmów pozwalających na niezwłoczny dostęp banku centralnego do informacji dotyczących uczestników rynku finansowego, a w szczególności sytuacji kryzysowych. Taki dostęp do informacji o charakterze ostrożnościowym, jaki posiada również między innymi Fundusz, umożliwi NBP właściwe wypełnianie swojej funkcji w zakresie zapewniania stabilności finansowej”<sup>21</sup>. EBC zaleca, aby projekt ustawy wprowadził wyraźną podstawę prawną dla zawarcia porozumienia pozwalającego na udostępnianie NBP będących w posiadaniu Funduszu informacji, które mają

---

<sup>16</sup> Zob. art. 38 ust. 3 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym.

<sup>17</sup> Zob. art. 38 ust. 1 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym.

<sup>18</sup> Zob. art. 38 ust. 3a ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, wprowadzony przez art. 1 ust. 17 projektu ustawy, który wdraża zmianę w art. 10 ust. 1 dyrektywy 94/19/WE wprowadzoną przez art. 1 ust. 6 dyrektywy 2009/14/WE.

<sup>19</sup> Zob. art. 38 ust. 4 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym.

<sup>20</sup> Zob. art. 38a ust. 2 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Fundusz może udostępniać posiadane informacje podmiotom odpowiedzialnym za oficjalnie uznane systemy gwarantowania depozytów państwach należących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego pod warunkiem, że podczas przekazywania informacji zapewnione zostaną odpowiednie środki ochrony poufności (zob. art. 38c w zw. z art. 2b ust. 2 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym).

<sup>21</sup> Zob. punkt 3.3 opinii EBC CON/2008/32.

znaczenie dla zapewnienia stabilności finansowej i są przydatne dla NBP: a) w celu spełniania jego funkcji dotyczącej działania na rzecz stabilności systemu finansowego<sup>22</sup> lub b) w celu określenia, czy udzielenie Funduszowi kredytu krótkoterminowego jest uzasadnione ze względu na „wystąpienie sytuacji zagrożenia stabilności finansowej” zgodnie z proponowanym art. 16a ust. 5 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym.

- 3.3 EBC rozumie ponadto, że jakakolwiek wymiana informacji pomiędzy Funduszem a NBP odbywać się będzie z wykorzystaniem środków ochrony poufności zagwarantowanych w porozumieniu zawartym pomiędzy NBP i Funduszem<sup>23</sup>. W tym kontekście EBC zaleca wzmocnienie również wewnętrznych standardów ochrony poufności stosowanych przez Fundusz zgodnie z art. 38 ust. 10 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, w taki sposób, aby standardy takie obejmowały szczególnie obowiązek zachowania poufności przez pracowników Funduszu i członków jego organów zarządzających, analogicznie do zasad, jakie obowiązują w tym zakresie na podstawie innych przepisów dotyczących sektora bankowego<sup>24</sup>.

Niniejsza opinia zostanie opublikowana na stronie internetowej EBC.

Frankfurt nad Menem, dnia 6 sierpnia 2010 r.

[podpis]

*Prezes EBC*

Jean-Claude TRICHET

---

<sup>22</sup> Zob. art. 3 ust. 6a ustawy o NBP.

<sup>23</sup> Zawarcie takiego porozumienia przewiduje art. 38 ust. 5 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym.

<sup>24</sup> Zob. w szczególności art. 55 ustawy o NBP oraz art. 16 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 4 września 2006 r. Nr 157, poz. 1119 ze późn. zm.); por. § 15 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2009 r. w sprawie nadania statutu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (Dz. U. z dnia 5 października 2009 r. Nr 164, poz. 1308) nakładający obowiązek zachowania tajemnicy służbowej na członków Rady Funduszu.