



EUROPEJSKI BANK CENTRALNY  
EUROSYSTEM

## OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 23 lipca 2012 r.

w sprawie funduszu stabilizacyjnego dla banków

(CON/2012/58)

### **Wprowadzenie i podstawa prawna**

W dniu 19 czerwca 2012 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek Ministra Finansów Rzeczypospolitej Polskiej o wydanie opinii w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz niektórych innych ustaw (zwanego dalej „projektem ustawy”).

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>1</sup>, 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 ma na celu wzmocnienie polskiego systemu zarządzania kryzysowego w sektorze finansowym poprzez utworzenie finansowanego przez uczestników tego sektora funduszu stabilizacyjnego dla instytucji kredytowych, ukształtowanego jako subfundusz zarządzany przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny (BFG), podmiot prowadzący polski system gwarantowania depozytów<sup>2</sup>. Istniejący subfundusz BFG mający na celu udzielanie pomocy bankom objętym systemem gwarantowania depozytów będzie w dalszym ciągu istniał równoległe z nowoutworzonym funduszem<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Dz.U. L 189 z 3.7.1998, s. 42.

<sup>2</sup> W tym celu projekt ustawy wprowadza zmiany do a) ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 711 (dalej „ustawa o BFG”); oraz b) ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji finansowych, Dz. U. z 2010 r. Nr 40, poz. 226 (dalej „ustawa o rekapitalizacji”).

<sup>3</sup> Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1) i 1a) w zw. z art. 19 i 20 ustawy o BFG istniejący fundusz pomocowy jest wykorzystywany przez BFG do udzielania podmiotom objętym obowiązkowym systemem gwarantowania depozytów zwrotnej pomocy finansowej (w razie zagrożenia niewypłacalnością lub w celu nabycia akcji lub udziałów banków) oraz do nabywania wiarytelności banków zagrożonych niewypłacalnością. Zob. § 32 ust. 2 i § 34 Statutu BFG, wprowadzonego rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 14 września 2009 r. w sprawie nadania statutu Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu (Dz. U. z 2009 r. Nr 164, poz. 1308).

- 1.2 Proponowane źródła finansowania funduszu stabilizacyjnego obejmują: a) określoną z góry część obowiązkowych opłat rocznych wnoszonych przez instytucje objęte obowiązkowym systemem gwarantowania depozytów; oraz b) jednorazową opłatę wnoszoną przez te instytucje w roku wejścia w życie projektowanej ustawy. Środki funduszu stabilizacyjnego będą wykorzystywane w pierwszym rzędzie w celu finansowania lub współfinansowania gwarancji rekapitalizacyjnych udzielanych zgodnie z ustawą o rekapitalizacji i będą one podlegać stosowanym odpowiednio procedurom i zasadom określonym w tej ustawie<sup>4</sup>. Projekt ustawy rozszerza ponadto wykaz kwalifikowanych papierów wartościowych, w które mogą być inwestowane dostępne środki BFG (w tym także inne niż środki funduszu stabilizacyjnego) o papiery wartościowe emitowane, poręczone lub gwarantowane przez rządy lub banki centralne m.in. państw członkowskich Unii<sup>5</sup>.
- 1.3 Projekt ustawy zmienia także zasady udostępniania danych: a) umożliwiając NBP skuteczne uzyskiwanie od BFG informacji niezbędnych dla wykonywania przez NBP swoich zadań w zakresie stabilności systemu finansowego, jak również wprowadzając zasadę wzajemności<sup>6</sup>; oraz b) umożliwiając wzajemne udostępnianie sobie odpowiednich informacji przez Komisję Nadzoru Finansowego i BFG<sup>7</sup>. Wreszcie, projekt ustawy rozszerza skład Komitetu Stabilności Finansowej<sup>8</sup> o Prezesa Zarządu BFG<sup>9</sup>.

## 2. Uwagi ogólne

Środki pomocowe, które mogą być zastosowane przez BFG za pośrednictwem funduszu stabilizacyjnego, są obecnie określone w ustawie o rekapitalizacji jako środki mające na celu rozwiązanie problemów z wypłacalnością występujących w zagrożonym banku. EBC rozumie, że polskie władze rozważają dalsze rozszerzenie roli BFG<sup>10</sup>, który w przyszłości może sprawować funkcje organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wyznaczonego zgodnie ze zharmonizowanymi ramami prawa unijnego<sup>11</sup>. EBC popiera zamiar wprowadzenia w pełni

---

<sup>4</sup> Zgodnie z ustawą o rekapitalizacji, gwarancja rekapitalizacyjna może być udzielona zagrożonej instytucji finansowej przez Ministra Finansów, w wyniku czego Skarb Państwa nabywa akcje, obligacje albo inne instrumenty dłużne emitowane przez rekapitalizowaną instytucję finansową w przypadku, gdy takie instrumenty nie zostaną objęte przez podmioty rynkowe, zob. opinię CON/2009/19 (wszystkie opinie EBC są publikowane na stronie EBC pod adresem [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu)). Zgodnie z nowym art. 6 ust. 2a ustawy o rekapitalizacji, wprowadzonym przez art. 4 projektu ustawy, Minister Finansów, podejmując decyzję o udzieleniu gwarancji rekapitalizacyjnej, może zwrócić się do BFG o finansowanie lub współfinansowanie gwarancji z funduszu stabilizacyjnego.

<sup>5</sup> Zob. art. 16 ust. 3 ustawy o BFG w brzmieniu proponowanym w art. 1 pkt 5 lit. c) projektu ustawy.

<sup>6</sup> Zob. art. 38 ust. 4a ustawy o BFG wprowadzony przez art. 1 pkt 9 projektu ustawy.

<sup>7</sup> Zob. art. 17a ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, Dz. U. z 2008 r. Nr 209, poz. 1317, wprowadzony przez art. 2 projektu ustawy.

<sup>8</sup> Utworzony ustawą z dnia 7 listopada 2008 r. o Komitecie Stabilności Finansowej, Dz. U. z 2006 r. Nr 157, poz. 1119, Komitet Stabilności Finansowej jest organem, w którego skład wchodzi obecnie: Minister Finansów (jako przewodniczący), Prezes NBP oraz Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego. Jest odpowiedzialny za wspieranie i utrzymanie stabilności krajowego systemu finansowego poprzez wymianę informacji oraz koordynację działań w tym zakresie. Zob. też opinię CON/2008/39.

<sup>9</sup> Zob. art. 4 ust. 1 ustawy o Komitecie Stabilności Finansowej w brzmieniu proponowanym w art. 3 pkt 2 projektu ustawy.

<sup>10</sup> Zob. s. 11 uzasadnienia do projektu ustawy.

<sup>11</sup> Zob. projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniającej dyrektywy Rady 77/91/EWG i 82/891/EWG, dyrektywy 2001/24/WE, 2002/47/WE,

rozwinętego systemu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, w ramach którego wyznaczony organ stosuje instrumenty restrukturyzacyjne zharmonizowane zgodnie z prawem unijnym, dające do dyspozycji spójne z systemem prawnym środki restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji niezdolnych do samodzielnego utrzymania się na rynku. Wprowadzenie takich zharmonizowanych ram prawnych doprowadziłoby do zapewnienia stabilności finansowej przy jednoczesnym zachowaniu warunków równej konkurencji, ograniczeniu jej zakłóceń oraz uwzględnieniu praw podmiotów zainteresowanych. Na obecnym etapie EBC sugeruje polskim władzom przyjęcie w tym zakresie elastycznego podejścia, tak aby możliwe było dostosowanie do podlegających ewolucji ram prawa unijnego.

### 3. Uwagi szczegółowe

#### 3.1 *Finansowanie funkcji BFG w zakresie gwarantowania depozytów*

Dyrektywa 94/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów<sup>12</sup> wymaga, aby systemy gwarancji depozytów były w stanie wypłacić należycie zweryfikowane roszczenia deponentów w terminach określonych w tej dyrektywie<sup>13</sup>. Oznacza to, że systemy gwarancji depozytów powinny dysponować wystarczającymi środkami finansowymi dla realizacji tego celu<sup>14</sup>. Rola systemu gwarantowania depozytów w zakresie gwarantowania depozytów powinna być wyraźnie oddzielona od jego roli w zakresie pomocy sektorowi finansowemu. Środki finansowe przeznaczone na wypłaty gwarantowanych depozytów powinny być zatem wyodrębnione i w razie konieczności przeznaczane jedynie na pokrycie tej części kosztów środków pomocowych, które pośrednio zapewniają ochronę deponentów<sup>15</sup>. Ma to kluczowe znaczenie dla zapewnienia pełnego uwzględnienia celu systemu gwarancji depozytów. W związku z powyższym EBC z aprobatą przyjmuje fakt, że gwarancje rekapitalizacyjne będą udzielane przez BFG wedle swobodnego uznania<sup>16</sup>, wyłącznie z wykorzystaniem środków wprost przydzielonych funduszowi stabilizacyjnemu w sposób zgodny z jego zasadami finansowania<sup>17</sup>.

---

2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE i 2011/35/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 (COM(2012) 280 wersja ostateczna) (dalej „projekt dyrektywy o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków”).

12 Dz.U. L 135 z 31.5.1994, s. 5.

13 Zob. art. 10 ust. 1 dyrektywy 94/19/WE.

14 Zob. motyw 23 dyrektywy 94/19/WE wyjaśniający, że zdolność finansowania systemów gwarantowania depozytów musi pozostawać w odpowiednim stosunku do ich zobowiązań; zob. też pkt 2.5 opinii CON/2007/26.

15 Zob. wkład Europejskiego Systemu Banków Centralnych do publicznych konsultacji Komisji w sprawie technicznych szczegółów możliwych ram UE na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do banków, maj 2011, s. 18. Zob. też art. 99 ust. 1 projektu dyrektywy o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków.

16 Zob. art. 20e ust. 1 ustawy o BFG wprowadzony przez art. 1 pkt 8 projektu ustawy.

17 Zob. art. 7 ust. 2 pkt 5a lit. b) i art. 20c ust. 1 ustawy o BFG w brzmieniu proponowanym w art. 1 pkt 3 lit a) i art. 1 pkt 8 projektu ustawy oraz art. 5 ust. 4 projektu ustawy.

3.2 *Finansowanie funkcji BFG w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków*

Zgodnie ze swoimi wcześniejszymi opiniami<sup>18</sup> EBC zachęca polskie władze do rozważenia wprowadzenia zasad uzupełniania środków funduszu stabilizacyjnego w przypadku, gdy całość lub część tych środków zostanie wykorzystana w celu finansowania działań rekapitalizacyjnych.

3.3 *Zgodność z zakazem finansowania ze środków banku centralnego*

EBC podtrzymuje równocześnie swoje stanowisko dotyczące ograniczonych warunków, na jakich dopuszczalne jest udzielanie systemom gwarantowania depozytów kredytu z banku centralnego bez naruszenia zakazu finansowania ze środków banku centralnego zawartego w art. 123 Traktatu w związku z rozporządzeniem Rady (WE) nr 3603/93<sup>19</sup>. Jak wskazano w raportach EBC o konwergencji<sup>20</sup> oraz w wielu opiniach adresowanych do polskich władz, NBP może udzielać kredytu BFG, o ile kredyt taki jest udzielany krótkoterminowo, odnosi się do naglących sytuacji, gdy są zagrożone aspekty stabilności systemowej, a decyzja podejmowana jest wedle swobodnego uznania NBP<sup>21</sup>. W chwili obecnej prawo polskie odpowiada powyższym warunkom, gdyż przewiduje ono możliwość udzielenia przez NBP, działający wedle swobodnego uznania, kredytu krótkoterminowego na rzecz BFG w związku z finansowaniem jego funkcji gwarantowania depozytów, jeżeli występuje zagrożenie stabilności finansowej oraz w celu pokrycia jego pilnych potrzeb<sup>22</sup>. Zgodnie ze swoim wyrażonym wcześniej stanowiskiem<sup>23</sup> EBC uważa, że udzielanie kredytu banku centralnego krajowemu funduszowi gwarantowania depozytów dla celów niezwiązanych z wypłatą gwarantowanych depozytów, ale związanych z jego funkcjami rekapitalizacyjnymi, stanowiłoby finansowanie funkcji sektora publicznego przez bank centralny naruszające zakaz finansowania ze środków banku centralnego<sup>24</sup>. EBC rozumie, że projekt ustawy jest zgodny z zakazem finansowania ze środków banku centralnego, gdyż finansowanie środków pomocowych stosowanych za pośrednictwem funduszu stabilizacyjnego (tj. funkcji rekapitalizacyjnych) nie jest powiązane z mechanizmem aktywowania gwarantowanych depozytów opisanym w art. 16a ustawy o BFG. EBC rozumie zatem, że takie środki pomocowe nie będą finansowane z kredytu udzielanego BFG przez bank centralny.

3.4 *Zasady udostępniania informacji*

W świetle swoich wcześniejszych zaleceń<sup>25</sup> EBC z zadowoleniem przyjmuje projektowaną zmianę art. 38 ust. 4a ustawy o BFG, gdyż umożliwi ona dostęp NBP do informacji ostrożnościowych

18 Zob. pkt 3.6 opinii CON/2011/29 i pkt 2.4 opinii CON/2011/66.

19 Rozporządzenie Rady (WE) nr 3603/93 z dnia 13 grudnia 1993 r. określające definicje w celu zastosowania zakazów określonych w art. 104 i 104b ust. 1 Traktatu (Dz.U. L 332 z 31.12.1993, s. 1).

20 Zob. np. Raport o konwergencji EBC z maja 2012 r. (wersja polskojęzyczna), s. 32.

21 Zob. pkt 2.1 opinii CON/2007/26, pkt 2.2 opinii CON/2008/5 oraz pkt 2.2 opinii CON/2008/32.

22 Zob. art. 43 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (t.j. Dz. U. z 1 kwietnia 2005 r. Nr 1, poz. 2) w związku z art. 16a ust. 5 ustawy o BFG. Zob. też pkt 2 opinii EBC CON/2010/64.

23 Por. pkt 2.6 opinii CON/2008/32.

24 Por. art. 1 ust. 1 pkt ii) lit. b) rozporządzenia (WE) nr 3603/93.

25 Zob. pkt 3.2 opinii CON/2010/64.

będących w posiadaniu m.in. BFG, co pozwoli NBP na odpowiednie pełnienie swojej roli w zakresie stabilności systemu finansowego.

- 3.5 EBC rozumie, że włączenie Prezesa Zarządu BFG do składu Komitetu Stabilności Finansowej ma na celu odzwierciedlenie nowych zadań w zakresie stabilności finansowej wprost przyznanych BFG zgodnie z projektem ustawy<sup>26</sup>, które BFG będzie wykonywał w stosunku do banków objętych obowiązkowym systemem gwarantowania depozytów. EBC przyjmuje tę zmianę z aprobatą, gdyż odzwierciedla ona rosnącą rolę BFG w mechanizmach gwarantujących bezpieczeństwo polskiego systemu finansowego i zapewnia zaangażowanie wszystkich odpowiednich organów w pracę Komitetu Stabilności Finansowej, ułatwiając tym samym skuteczną wymianę informacji i koordynację działalności w zakresie stabilności finansowej.

Niniejsza opinia zostanie opublikowana na stronie internetowej EBC.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem dnia 23 lipca 2012 r.

[podpis]

*Wiceprezes EBC*

Vitor CONSTÂNCIO

---

<sup>26</sup> Zob. nowy art. 4 ust. 4 ustawy o BFG wprowadzony przez art. 1 pkt 2 lit. b) projektu ustawy.