



OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 14 stycznia 2013 r.

w sprawie spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych

(CON/2013/5)

Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniu 6 listopada 2012 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek Sejmu o wydanie opinii w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw (zwanego dalej „projektem ustawy”). W dniu 6 grudnia 2012 r. EBC otrzymał nowy wniosek o wydanie opinii w sprawie uaktualnionej przez Sejm wersji projektu ustawy. Niniejsza opinia odnosi się do uaktualnionej wersji projektu 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 prawnych¹, 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

Projekt ustawy wprowadza zmiany do ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych² (zwaną dalej „ustawą o SKOK”), która obecnie reguluje funkcjonowanie spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (SKOK), oraz do niektórych innych ustaw, w celu stabilizacji systemu SKOK w następujących obszarach:

1.1 *Gwarantowanie depozytów.* Projekt ustawy ustanawia obowiązkowy system gwarantowania depozytów obejmujący środki pieniężne zgromadzone w SKOK, w formie odrębnego funduszu własnego (zwanego dalej „funduszem kas”) Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (BFG), który prowadzi istniejący system gwarantowania depozytów dla banków. Fundusz kas finansowany byłby z wnoszonych przez SKOK obowiązkowych opłat rocznych. W przypadku konieczności

¹ Dz.U. L 189 z 3.7.1998, s. 42.

² Dz. U. z 2012 r., poz. 855.

wypłaty środków gwarantowanych możliwe byłoby także, przy zachowaniu z góry ustalonej kolejności, korzystanie z innych źródeł finansowania, w tym z funduszu stabilizacyjnego zarządzanego przez Krajową SKOK, podmiot, w którym zgodnie z ustawą zrzeczają się poszczególne kasy oszczędnościowo-kredytowe³. W tym celu projekt ustawy wprowadza do ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego⁴ (zwanej dalej „ustawą o BFG”) nowy rozdział 4c, który odzwierciedla, przy wprowadzeniu koniecznych zmian, zasady mające zastosowanie do istniejącego systemu gwarantowania depozytów dla banków, m.in. w odniesieniu do poziomu gwarancji oraz procedury wypłat.

- 1.2 *Przepisy dotyczące nadzoru.* Kompetencje nadzorcze Komisji Nadzoru Finansowego (KNF) wobec SKOK ulegają wzmocnieniu, m.in. poprzez wyposażenie KNF w nowe instrumenty nadzorcze oraz sprecyzowanie zakresu informacji przekazywanych KNF przez SKOK.
- 1.3 *Płynność SKOK.* Projekt ustawy w sposób bardziej kompleksowy reguluje obowiązek utrzymywania przez SKOK rezerwy płynnej. Celem rezerwy płynnej jest zachowanie przez SKOK płynności; miałyby ona być utrzymywana przez poszczególne SKOK na osobnych rachunkach w Krajowej SKOK. Krajowa SKOK mogłaby korzystać z rezerwy płynnej w celu udzielenia kredytu płynnościowego danej SKOK w przypadku zagrożenia jej płynności. Jednocześnie w projekcie ustawy oraz w ustawie o SKOK przewidziano szereg form zabezpieczonego wsparcia płynnościowego ze strony banku centralnego udzielanego przez NBP: a) funduszowi stabilizacyjnemu; b) bezpośrednio poszczególnym SKOK, w tym także po przedstawieniu zabezpieczenia w formie gwarancji Skarbu Państwa; oraz c) BFG na potrzeby funduszu kas⁵.
- 1.4 *Restrukturyzacja, postępowanie naprawcze i upadłościowe.* Projekt ustawy modyfikuje przepisy dotyczące restrukturyzacji, postępowania naprawczego, postępowania upadłościowego oraz likwidacji SKOK. Wprowadza się następujące zmiany:
- a) w ustawie z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze⁶ – przepisami dotyczącymi upadłości banków obejmuje się także SKOK;
 - b) w ustawie o SKOK – wprowadza się szereg instrumentów restrukturyzacyjnych, które mają być stosowane pod nadzorem KNF w celu ułatwienia dzielenia, łączenia, przejmowania i likwidacji poszczególnych SKOK, w tym także przy wykorzystaniu wsparcia finansowego z funduszu stabilizacyjnego;
 - c) w ustawie o BFG – Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu powierza się nowe zadania związane z restrukturyzacją SKOK, takie jak udzielanie kredytów i gwarancji SKOK

³ Istniejący obecnie fundusz stabilizacyjny, prowadzony przez Krajową SKOK, ma na celu udzielanie wsparcia finansowego SKOK mającym trudności finansowe. Jest on finansowany z opłat rocznych poszczególnych SKOK, niezależnie od opłat rocznych na fundusz kas. Zgodnie z proponowanym art. 38r ust. 2 ustawy o BFG i proponowanym art. 55 ust. 1a ustawy o SKOK w razie konieczności Krajowa SKOK przekazuje środki funduszu stabilizacyjnego do funduszu kas na wypłatę środków gwarantowanych.

⁴ Tekst jednolity opublikowany w Dz. U. z 2009 r. Nr 8, poz. 711.

⁵ Zob. pkt 3.1–3.4 niniejszej opinii.

⁶ Tekst jednolity opublikowany w Dz. U. z 2012 r., poz. 1112.

zagrożonym niewypłacalnością oraz nabywanie wierzytelności SKOK. Taka pomoc finansowa udzielana jest ze środków funduszu kas.

- 1.5 *Wymiana informacji.* Zakres obowiązujących przepisów dotyczących wymiany informacji pomiędzy KNF, NBP a BFG zostaje poszerzony w celu objęcia nim także informacji dotyczących SKOK.

2. Uwagi ogólne

- 2.1 Obecnie obowiązująca ustawa o SKOK została skonsultowana z EBC w 2009 r., na wczesnym etapie prac legislacyjnych⁷. W wydanej wówczas opinii EBC w szczególności zalecił włączenie SKOK do systemu rezerwy obowiązkowej NBP oraz objęcie SKOK zakresem nadzoru finansowego sprawowanego przez KNF⁸. EBC zauważa, że elementy te zostały włączone do przepisów regulujących działalność SKOK. W szczególności SKOK będą miały obowiązek utrzymywania rezerw obowiązkowych w NBP poprzez centralny rachunek prowadzony przez NBP na rzecz Krajowej SKOK po upływie 18 miesięcy od ogłoszenia ustawy o SKOK, tj. od 27 stycznia 2014 r. EBC rozumie, że projekt ustawy ma na celu uzupełnienie obowiązujących przepisów prawnych w celu stworzenia kompleksowych ram odnoszących się do SKOK w świetle ich rosnącego znaczenia w polskim sektorze bankowym. Cel ten ma być osiągnięty w szczególności poprzez stworzenie skuteczniejszych instrumentów nadzoru, zabezpieczenia płynności oraz restrukturyzacji. W niniejszej opinii EBC odnosi się do elementów wprowadzanych projektem ustawy, jak i do innych istotnych aspektów ustawy o SKOK, które uległy zmianie w porównaniu z projektem ustawy, który był przedmiotem opinii EBC w 2009 r.
- 2.2 Krótko przed otrzymaniem przez EBC wniosku o wydanie opinii w sprawie projektu ustawy przyjęte zostały inne zmiany ustawy o SKOK (zwane dalej „ustawą zmieniającą z 2012 r.”)⁹. EBC rozumie, że ustawą zmieniającą z 2012 r. nie wprowadzono żadnych niezależnych przepisów materialnych, które wymagałyby wydania opinii przez EBC, i że jej wyłącznym celem było wprowadzenie zmian o charakterze technicznym, wymaganych z perspektywy legislacyjnej w celu odzwierciedlenia wpływu, jaki na szereg przepisów ustawy o SKOK miał długi okres czasu, który upłynął pomiędzy przyjęciem ustawy o SKOK a jej wejściem w życie¹⁰.

⁷ Zob. opinię CON/2009/60. Opinie EBC są publikowane na stronie internetowej EBC pod adresem: www.ecb.europa.eu.

⁸ Zob. pkt 2.5 i 2.7 opinii CON/2009/60.

⁹ Zob. ustawę z dnia 10 października 2012 r. zmieniającą ustawę o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1166).

¹⁰ Ustawa o SKOK została przyjęta 5 listopada 2009 r. Dnia 30 listopada 2009 r. Prezydent skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w tej sprawie 12 stycznia 2012 r. (sygn. Kp 10/09). W konsekwencji ustawa o SKOK wymagała zmian w celu: a) zapewnienia zgodności z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, co zostało osiągnięte uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie usunięcia niezgodności w ustawie z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych; oraz b) usunięcia niespójności wynikających z upływu czasu od przyjęcia ustawy, nie zaś bezpośrednio z wyroku Trybunału Konstytucyjnego, co zostało osiągnięte ustawą zmieniającą z 2012 r. Ustawa o SKOK w brzmieniu zmienionym ustawą zmieniającą z 2012 r. weszła w życie 27 października 2012 r.

3. Uwagi szczegółowe

Wsparcie płynnościowe NBP dla Krajowej SKOK

- 3.1 Zgodnie z projektem ustawy w przypadku zagrożenia płynności SKOK i w razie zaistnienia groźby wyczerpania środków funduszu stabilizacyjnego NBP może udzielić Krajowej SKOK odpowiednio zabezpieczonego kredytu krótkoterminowego na zasilenie funduszu stabilizacyjnego, natomiast Krajowa SKOK udziela ze środków funduszu stabilizacyjnego wsparcia SKOK, których płynność jest zagrożona.
- 3.1.1 W raportach o konwergencji oraz w wydanych opiniach EBC konsekwentnie wyrażał zdanie, że ustawodawstwo krajowe przewidujące finansowanie przez krajowe banki centralne (KBC) instytucji kredytowych w innych przypadkach niż w związku z zadaniami banku centralnego, w szczególności w celu udzielenia pomocy niewypłacalnym instytucjom kredytowym lub innym instytucjom finansowym, jest niezgodne z zakazem finansowania ze środków banku centralnego¹¹. Zapewnienie płynności w sytuacjach wyjątkowych i w indywidualnych przypadkach tymczasowo niepłynnym, ale wypłacalnym instytucjom kredytowym stanowi zadanie banku centralnego¹². Wspieranie wypłacalności jest jednak zadaniem państwa i nie może być podejmowane przez KBC.
- 3.1.2 Należy zatem zagwarantować, aby wsparcie płynnościowe NBP dla Krajowej SKOK na zasilenie funduszu stabilizacyjnego miało charakter tymczasowy i nie było wykorzystywane do udzielania pomocy finansowej niewypłacalnym SKOK¹³. EBC ponownie zaleca wprowadzenie do polskiego prawa przepisów ochronnych w tym zakresie, które powinny mieć zastosowanie do wszystkich instytucji finansowych otrzymujących od NBP wsparcie płynnościowe¹⁴.
- 3.1.3 Po wejściu w życie projektu ustawy równoległe będą obowiązywały dwie podstawy prawne udzielania przez NBP pomocy finansowej w celu uzupełnienia środków funduszu stabilizacyjnego: obecnie obowiązujący przejściowy art. 91 ust. 3 ustawy o SKOK oraz art. 43 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim¹⁵ w brzmieniu nadanym projektem ustawy. Przepisy te określają podobne, ale nie identyczne kryteria udzielenia pomocy. EBC zaleca jaśniejsze określenie zasad udzielania przez NBP pomocy na rzecz funduszu stabilizacyjnego poprzez zdefiniowanie wzajemnego stosunku wymienionych przepisów lub poprzez skreślenie przejściowego art. 93 ust. 1 ustawy o SKOK.

¹¹ Zob. raport EBC o konwergencji z 2012 r., s. 31 wersji polskiej raportu. Zakaz finansowania ze środków banku centralnego wyrażony w art. 123 Traktatu jest szerzej zdefiniowany w rozporządzeniu Rady (WE) nr 3603/93 z dnia 13 grudnia 1993 r. określającym definicje w celu zastosowania zakazów określonych w art. 104 i 104b ust. 1 Traktatu (Dz.U. L 332 z 31.12.1993, s. 1).

¹² Zob. opinię CON/2008/58, pkt 4.1.

¹³ Np. poprzez udzielanie kredytów SKOK realizującej program postępowania naprawczego zgodnie z proponowanymi art. 38 ust. 6 i art. 38 ust. 8 ustawy o SKOK.

¹⁴ Zob. raport EBC o konwergencji z 2012 r., s. 251 wersji angielskiej raportu, pkt 6.6.4.

¹⁵ Tekst jednolity opublikowany w Dz. U. z 2005 r. Nr 1, poz. 2.

Wsparcie płynnościowe NBP dla poszczególnych SKOK

- 3.2 Zgodnie z art. 8 ust. 1 projektu ustawy w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, w przypadku zagrożenia płynności spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej NBP może udzielić bezpośrednio tej kasie kredytu w celu uzupełnienia jej zasobów pieniężnych.
- 3.2.1 Zgodnie z art. 8 ust. 2 projektu ustawy kredyt taki może być udzielony po udzieleniu przez Skarb Państwa gwarancji, o której mowa w ustawie z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym (zwanej dalej „ustawą o wsparciu przez Skarb Państwa”)¹⁶. W przypadku wykorzystania gwarancji Skarbu Państwa jako akceptowanego przez NBP zabezpieczenia wsparcia płynnościowego udzielanego poszczególnym SKOK, w celu zachowania zgodności z zakazem finansowania ze środków banku centralnego spełnione muszą być następujące kryteria: a) należy zagwarantować, aby kredyt udzielany przez NBP był możliwie krótkoterminowy; b) musi istnieć zagrożenie stabilności systemu; c) nie może być wątpliwości co do ważności prawnej oraz wykonalności gwarancji Skarbu Państwa zgodnie z polskim prawem; oraz d) nie może być wątpliwości co do ekonomicznej adekwatności gwarancji Skarbu Państwa, która powinna obejmować kwotę główną kredytu wraz z odsetkami, tak aby w pełni zachowana została niezależność finansowa NBP¹⁷. EBC zauważa w szczególności, że obecnie nie jest spełnione kryterium adekwatności ekonomicznej, gdyż w art. 4 ust. 2 ustawy o wsparciu przez Skarb Państwa przewidziano jedynie gwarancję Skarbu Państwa do wysokości 50 % pozostającej do spłaty kwoty kredytu. Ponadto obecnie spełnione nie jest kryterium krótkoterminowego charakteru kredytu, jako że możliwa jest interpretacja art. 8 projektu ustawy, zgodnie z którą dopuszcza się udzielenie kredytu długoterminowego, pod warunkiem że nastąpi ono w terminie sześciu miesięcy od wejścia w życie projektu ustawy. EBC zaleca zmianę projektu ustawy w celu zapewnienia jego zgodności w dwoma powyższymi kryteriami.
- 3.2.2 Na podstawie art. 8 ust. 3 projektu ustawy ograniczenia, zgodnie z którym środki uzyskane przez SKOK mogą być wykorzystane jedynie w celu usunięcia niebezpieczeństwa niewypłacalności, nie stosuje się do kredytu udzielonego przez NBP zgodnie z art. 8 ust. 1 projektu ustawy. Jako że obecne sformułowanie tego wyłączenia może prowadzić do rozbieżnych interpretacji, EBC zaleca wyraźne wskazanie w projekcie ustawy, że pomoc finansowa udzielana na podstawie art. 8 ust. 1 projektu ustawy nie może być wykorzystywana w celu rekapitalizacji niewypłacalnych SKOK.

Wsparcie płynnościowe NBP dla BFG na potrzeby funduszu kas

- 3.3 Zgodnie z projektem ustawy NBP może udzielić zabezpieczonego kredytu także BFG na potrzeby funduszu kas, tzn. w celu wsparcia wypłat środków gwarantowanych zgromadzonych przez SKOK, w sytuacji wyczerpania innych źródeł finansowania oraz zaistnienia ryzyka dla stabilności finansowej. EBC rozumie, że kredyt taki może być udzielony jedynie w związku z funkcją funduszu kas dotyczącą gwarantowania depozytów, nie zaś w związku z jego funkcją dotyczącą

¹⁶ Dz. U. z 2009 r. Nr 39, poz. 308.

¹⁷ Zob. np. opinię CON/2012/4, pkt 5.

wspierania wypłacalności¹⁸. EBC zauważa, że: a) kredyt taki jest odpowiednikiem podobnego środka wsparcia płynnościowego NBP na rzecz BFG udzielanego na potrzeby systemu gwarantowania depozytów dla banków; oraz b) kryteria udzielania przez NBP obu tych środków wsparcia płynnościowego określone są w ustawie o BFG i w projekcie ustawy w sposób jednolity. W tym zakresie należy więc przywołać analizę przeprowadzoną już przez EBC w przeszłości, która potwierdziła zgodność tych kryteriów z zakazem finansowania ze środków banku centralnego¹⁹.

Wymiana informacji

- 3.4 Proponowany art. 80za ustawy o SKOK przewiduje m.in. wymianę informacji na temat SKOK między NBP, KNF a BFG. EBC z zadowoleniem przyjmuje te przepisy, jako że pozwolą one wymienionym organom na wykonywanie ich ustawowych zadań w odniesieniu do SKOK oraz ułatwią NBP wykonywanie jego mandatu w zakresie stabilności finansowej.

3.5 *Spójność legislacyjna*

Przez wzgląd na spójność legislacyjną proponowany rozdział 3a ustawy o BGF wymaga uzgodnienia ze zmianami ustawy o BFG proponowanymi równolegle w innym projekcie ustawy, ustanawiającym fundusz stabilizacyjny dla banków, w sprawie którego EBC wydał odrębną opinię²⁰.

Niniejsza opinia zostanie opublikowana na stronie internetowej EBC.

Sporządzono we Frankfurcie na Menem dnia 14 stycznia 2013 r.

[podpis]

Wiceprezes EBC

Vítor CONSTÂNCIO

¹⁸ Zob. opinię CON/2012/58, pkt 3.1.

¹⁹ Zob. opinię CON/2012/58, pkt 3.3, w której potwierdzono, że finansowanie BFG przez NBP w zakresie prowadzenia systemu gwarantowania depozytów dla banków w obecnym stanie prawnym w Polsce spełnia kryteria krótkoterminowego charakteru, odnosi się do naglących sytuacji, gdy zagrożone są aspekty stabilności finansowej, a decyzja podejmowana jest wedle swobodnego uznania NBP (zob. raport EBC o konwergencji z 2012 r., s. 32 polskiej wersji raportu).

²⁰ Zob. rozdział 3a proponowany w projekcie ustawy o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz niektórych innych ustaw, o którym mowa w opinii CON/2012/91.