



EUROPEJSKI BANK CENTRALNY

EUROSYSTEM

PL

ECB-PUBLIC

## OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 28 maja 2015 r.

**w sprawie ram prawnych systemu gwarancji depozytów oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na rynkach finansowych  
(CON/2015/17)**

### Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniu 10 kwietnia 2015 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek Ministra Finansów Rzeczypospolitej Polskiej o wydanie opinii w sprawie projektu ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (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<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. Dla części projektu ustawy, których wyłącznym celem jest implementacja prawa unijnego, kompetencja EBC do wydania opinii wynika z art. 25 ust. 1 Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych oraz Europejskiego Banku Centralnego. Rada Prezesów wydała niniejszą opinię zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 17 ust. 5 Regulaminu Europejskiego Banku Centralnego.

### **1. Założenia projektu ustawy**

1.1 Głównym celem projektu ustawy jest zmiana ram prawnych obecnego systemu gwarancji depozytów w Polsce, prowadzonego przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny (zwany dalej „Funduszem”) oraz opracowanie ram prawnych pozwalających na restrukturyzację i uporządkowaną likwidację podmiotów objętych tym systemem. W tym celu projekt ustawy implementuje dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE<sup>2</sup> oraz dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE<sup>3</sup> przez przyjęcie nowej odrębnej ustawy uchylającej obecną ustawę o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym<sup>4</sup> (zwaną dalej „ustawą o BFG”). Projekt ustawy uchyla ponadto istniejące polskie przepisy przewidujące środki restrukturyzacji i wsparcia w

<sup>1</sup> Decyzja Rady 98/415/WE z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych (Dz.U. L 189 z 3.7.1998, s. 42).

<sup>2</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012 (Dz.U. L 173 z 12.6.2014, s. 190).

<sup>3</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (Dz.U. L 173 z 12.6.2014, s. 149).

<sup>4</sup> Tekst jednolity opublikowany w Dz. U. z 2014 r., poz. 1866.

celu zapewnienia spójności odpowiednich przepisów z nowymi ramami restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. W tym zakresie projekt ustawy zmienia szereg innych powiązanych aktów prawnych, w tym przepisy dotyczące instrumentów finansowych, upadłości, nadzoru nad rynkiem finansowym oraz rekapitalizacji instytucji finansowych.

1.2 Zgodnie z projektem ustawy Fundusz, który jest osobą prawną, zostaje wyznaczony jako krajowy organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz podmiot prowadzący system gwarancji depozytów, a Komisja Nadzoru Finansowego (KNF) zachowuje swoje zadania nadzorcze jako krajowy organ nadzorczy. Zmienione ramy prawne obejmują następujące najważniejsze rozwiązania:

- a) nowo ustanowione system gwarancji depozytów oraz ramy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji są obowiązkowe i obejmują m.in. banki krajowe, oddziały instytucji kredytowych spoza UE i polskie spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe;
- b) celem działalności Funduszu jest podejmowanie działań na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego, w szczególności przez zapewnienie funkcjonowania obowiązkowego systemu gwarancji depozytów oraz prowadzenie postępowania przymusowej restrukturyzacji;
- c) jako organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Fundusz posiada uprawnienia w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz dostęp do instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, w szczególności do instrumentu zbycia działalności, instrumentu instytucji pomostowej, instrumentu wydzielenia aktywów oraz instrumentu umorzenia lub konwersji długu;
- d) przy wykonywaniu swoich zadań Fundusz współpracuje z innymi podmiotami działającymi na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego, a także innymi właściwymi organami;
- e) organami zarządzającymi Funduszu są Rada Funduszu oraz Zarząd Funduszu. Rada Funduszu składa się z przewodniczącego oraz siedmiu członków, w tym dwóch przedstawicieli NBP mianowanych przez jego Prezesa. W skład Zarządu Funduszu wchodzi od trzech do pięciu członków (w tym prezes i jego zastępca), powoływanych przez Radę Funduszu; oraz
- f) główne źródła finansowania Funduszu obejmują obowiązkowe opłaty roczne wpłacane *ex ante*, opłaty nadzwyczajne wpłacane *ex post*, wpływy z aktywów finansowych Funduszu, środki z kredytu krótkoterminowego udzielonego przez NBP, środki z pożyczek udzielonych z budżetu państwa oraz środki uzyskane z zaciągniętych pożyczek, kredytów i emisji obligacji.

1.3 Zgodnie z art. 251 pkt 7 projektu ustawy źródła finansowania Funduszu obejmują środki z kredytu krótkoterminowego udzielonego przez NBP zgodnie z art. 273. Na podstawie tego przepisu, w przypadku wystąpienia zagrożenia stabilności finansowej oraz w celu pokrycia jakichkolwiek pilnych potrzeb Funduszu związanych z wypłatą środków gwarantowanych, NBP, na wniosek Rady Funduszu, może udzielić Funduszowi kredytu krótkoterminowego, pod warunkiem ustanowienia odpowiedniego zabezpieczenia. EBC rozumie, że okoliczności i warunki przyznawania takiego kredytu są podobne do tych dotyczących kredytu krótkoterminowego na podstawie obowiązującej

obecnie ustawy o BFG. EBC rozumie także, że taki tymczasowy kredyt byłby udzielany w razie zgody NBP, udzielanej według swobodnego uznania, na podstawie umowy pomiędzy NBP, będącym wierzycielem, a Funduszem będącym dłużnikiem. Projekt ustawy nie określa dalszych warunków i zasad takiego kredytu (np. warunków cenowych).

- 1.4 Fundusz zostaje wyznaczony jako organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, w rezultacie czego rola NBP w sprawach administracyjnych związanych z restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją obejmuje głównie konsultacje i współpracę. Rola ta obejmuje:
- a) uprawnienia konsultacyjne, w tym nałożony na Ministra Finansów wymóg zasięgnięcia opinii Prezesa NBP w sprawie niektórych aktów wykonawczych, jak również w sprawie decyzji o udzieleniu gwarancji rekapitalizacyjnej w odniesieniu do zagrożonej instytucji finansowej albo o zastosowaniu któregośkolwiek z rządowych instrumentów stabilizacji finansowej;
  - b) obowiązek zawierania odrębnych porozumień o współpracy i wymianie informacji pomiędzy NBP, Funduszem, KNF i Ministrem Finansów, wprowadzających obowiązek wymiany informacji niezbędnych do wykonywania ustawowych zadań poszczególnych podmiotów; oraz
  - c) zaangażowanie w procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, w zakresie którego NBP: i) jest informowany przez KNF o wszelkich zidentyfikowanych przypadkach instytucji zagrożonych upadłością, oraz ii) informuje Fundusz o wszystkich znanych mu instytucjach, których sytuacja ekonomiczna może negatywnie wpłynąć na dalszą realizację funkcji krytycznych, stabilność finansową lub ochronę deponentów.

## **2. Uwagi ogólne**

- 2.1 EBC z zadowoleniem przyjmuje projekt ustawy, który wzmacnia instrumenty i procedury dostępne organom krajowym, pozwalając tym samym na wczesną interwencję i, w razie potrzeby, skuteczną restrukturyzację lub uporządkowaną likwidację instytucji, zgodnie ze wspólnymi ramami uprawnień i zasad w zakresie interwencji określonymi w dyrektywie 2014/59/UE. Instrumenty i procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji pomogą w szczególności w przeprowadzeniu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zagrożonych banków przy zachowaniu stabilności finansowej i pomogą w uchronieniu budżetu państwa przed ponoszeniem kosztów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- 2.2 EBC podkreśla jednak, że nie wyraża opinii w kwestii, czy projekt ustawy skutecznie wykonuje ciążący na Polsce obowiązek implementacji dyrektywy 2014/59/UE i dyrektywy 2014/49/UE do prawa polskiego. EBC skupia się raczej na tych przepisach, które mogą mieć wpływ na rolę i zadania NBP jako banku centralnego i członka Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC).

## **3. Fundusz jako organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji**

- 3.1 Dyrektywa 2014/59/UE nie przesądza typu organu albo organów, które państwa członkowskie powinny wyznaczyć jako organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, pozostawiając to do uznania państw członkowskich. W tym względzie EBC zauważa, że Fundusz został

wyznaczony jako krajowy organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, podmiot prowadzący system gwarancji depozytów, jak również podmiot zarządzający mechanizmem finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

- 3.2 EBC rozumie zatem, że Funduszowi powierza się wykonywanie różnych funkcji, w szczególności: i) zarządzanie systemem gwarancji depozytów; ii) zarządzanie funduszem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji; iii) funkcje w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. W tym względzie EBC zauważa, że zgodnie z dyrektywą 2014/59/UE należy przyjąć odpowiednie uzgodnienia strukturalne dla zagwarantowania operacyjnej niezależności i uniknięcia konfliktu interesów między funkcjami w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji i innymi funkcjami danego organu<sup>5</sup>.

#### **4. Dostarczanie płynności Funduszowi przez NBP**

- 4.1 EBC podkreśla wagę zapewnienia zgodności przepisów krajowych z zakazem finansowania ze środków banku centralnego, o którym mowa w art. 123 Traktatu. EBC podkreśla, że ustawodawstwo krajowe przewidujące finansowanie przez krajowy bank centralny (KBC) wchodzący w skład ESBC krajowego systemu gwarancji depozytów dla instytucji kredytowych będzie dało się pogodzić z zakazem finansowania ze środków banku centralnego wyłącznie wtedy, gdy takie finansowanie jest krótkoterminowe, odnosi się do nagłych sytuacji, są zagrożone aspekty stabilności systemowej, a decyzje są podejmowane wedle swobodnego uznania KBC<sup>6</sup>. W związku z tym należy rozważyć uwzględnienie w prawie krajowym odniesienia do art. 123 Traktatu. Uznaniowość decyzji o udzieleniu kredytu nie może oznaczać, że KBC w istocie przejmuje zadania rządu. W szczególności wsparcie banku centralnego dla systemów gwarancji depozytów nie może sprowadzać się do systematycznej operacji „prefinansowania”.
- 4.2 EBC zauważa, że projekt ustawy nie wyklucza wprost użycia krótkoterminowego kredytu udzielonego Funduszowi przez NBP zgodnie z art. 273 projektu ustawy dla uzupełnienia środków funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, mimo iż art. 273 przewiduje, że NBP może udzielić takiego kredytu krótkoterminowego wyłącznie w celu pokrycia pilnych potrzeb Funduszu związanych z wypłatą środków gwarantowanych. Udzielenie takiego finansowania dla funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji stanowiłoby zadanie rządu, a zatem jakkolwiek taki kredyt czy finansowanie udzielone przez NBP naruszyłyby zakaz finansowania ze środków banku centralnego przewidziany w Traktacie. Dla zapewnienia pewności prawnej EBC zaleca zatem dodanie do projektu ustawy przepisu wprost precyzującego, że kredyt krótkoterminowy udzielony zgodnie z art. 273 nie może być wykorzystany dla uzupełnienia funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, ani w żadnych innych celach związanych z restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją. Zgodnie z dyrektywą 2014/59/UE koszty restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji powinny co do zasady być ponoszone przez akcjonariuszy i wierzycieli, a w przypadku, gdy ich środki nie są wystarczające, przez mechanizmy

---

<sup>5</sup> Zob. art. 3 ust. 3 dyrektywy 2014/59/UE.

<sup>6</sup> Zob. Raport o konwergencji EBC z czerwca 2014 r., s. 30.

finansowania. Zgodnie z zakazem finansowania ze środków banku centralnego KBC nie mogą finansować tych mechanizmów<sup>7</sup> ani uzupełniać funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przez udzielanie kredytu na jego rzecz.

## **5. Współpraca i wymiana informacji między Funduszem a innymi odpowiednimi organami, w tym NBP**

- 5.1 EBC zauważa, że projekt ustawy przewiduje współpracę między Funduszem (w roli organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz podmiotu prowadzącego system gwarancji depozytów) a innymi odpowiednimi organami, w tym NBP, przy wykonywaniu ich zadań, przy czym każda ze stron zwraca uwagę na wpływ wykonywania przez nią zadań na inne strony. Znajduje to swój wyraz w szczególności w dziale V projektu ustawy dotyczącym obowiązków informacyjnych, wymiany i ochrony informacji.
- 5.2 EBC z zadowoleniem przyjmuje te przepisy, jako że umożliwią one odpowiednim podmiotom wykonywanie ich ustawowych zadań w skoordynowany sposób. W szczególności ułatwiają one wykonywanie przez NBP jego zadań w zakresie stabilności systemu finansowego. Rozwiązania takie są również zgodne z aktualnym stanowiskiem EBC oraz wymogami dyrektywy 2014/59/UE, zgodnie z którą, jeżeli bank centralny nie jest organem ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, państwa członkowskie muszą zapewnić odpowiednią wymianę informacji między właściwym organem (tj. organem odpowiedzialnym za nadzór ostrożnościowy nad instytucjami) i organem ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji a KBC<sup>8</sup>.

## **6. Objęcie spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych zasadami restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji**

- 6.1 Zgodnie z projektem ustawy polskie spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe będą objęte zarówno standardowym systemem gwarancji depozytów, jak i systemem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. W tym celu projekt ustawy stwarza odrębne subfundusze, tj. fundusz gwarancyjny kas i fundusz przymusowej restrukturyzacji kas, oraz zawiera szczególne przepisy dotyczące przymusowej restrukturyzacji kas oraz zabezpieczenia ich deponentów.
- 6.2 EBC już kilka razy wydawał opinie w sprawie obecnej ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych<sup>9</sup>. W swoich opiniach EBC w szczególności zalecał włączenie kas do systemu rezerwy obowiązkowej NBP oraz objęcie kas zakresem nadzoru finansowego sprawowanego przez KNF<sup>10</sup>. EBC zauważa, że elementy te są obecnie częścią ram regulacyjnych spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, łącznie z włączeniem kas do obecnego systemu gwarancji depozytów.

---

<sup>7</sup> Zob. pkt 3.4 opinii EBC CON/2012/99, pkt 4 opinii EBC CON/2011/103, pkt 4.3 opinii EBC CON/2011/93, pkt 3.6 opinii EBC CON/2011/39 i pkt 3.2 opinii EBC CON/2008/59. Opinie EBC są publikowane na stronie internetowej EBC pod adresem [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu). Zob. Raport o konwergencji EBC z czerwca 2014 r., s. 28.

<sup>8</sup> Zob. pkt 3.1 opinii EBC CON/2012/99.

<sup>9</sup> Zob. opinie EBC CON/2009/60 i CON/2013/5.

<sup>10</sup> Zob. pkt. 2.5 i 2.7 opinii EBC CON/2009/60. Zob. również pkt 2.1 opinii EBC CON/2013/5.

- 6.3 EBC rozumie, że projekt ustawy ma na celu uzupełnienie obowiązujących przepisów prawa w celu stworzenia kompleksowych ram prawnych dla spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w świetle ich rosnącego znaczenia w polskim sektorze bankowym. Z powyższych względów EBC przyjmuje z zadowoleniem rozszerzenie zasad restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, jako naturalną konsekwencję objęcia ich nadzorem KNF i systemem gwarancji depozytów.

Niniejsza opinia zostanie opublikowana na stronie internetowej EBC.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem dnia 28 maja 2015 r.

[podpis]

*Prezes EBC*

Mario DRAGHI