



EUROPEJSKI BANK CENTRALNY
EUROSYSTEM

OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 20 sierpnia 2009 r.

w sprawie rozszerzenia uprawnień Narodowego Banku Polskiego w zakresie obrotu papierami
wartościowymi
(CON/2009/67)

Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniu 27 lipca 2009 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek Ministra Finansów Rzeczypospolitej Polskiej o wydanie opinii w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz ustawy o Narodowym Banku Polskim (zwanej dalej „projektem ustawy”).

Kompetencja EBC do wydania opinii wynika z art. 105 ust. 4 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz trzeciego 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). Rada Prezesów wydała niniejszą opinię zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 17 ust. 5 Regulaminu Europejskiego Banku Centralnego.

1. Założenia projektu ustawy

Krajowy Fundusz Drogowy², prowadzony przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK)³, wspiera finansowanie budowy dróg i autostrad w Polsce. Projekt ustawy: a) dodaje pożyczki z budżetu państwa do listy dostępnych źródeł finansowania; oraz b) reguluje tryb emisji przez BGK obligacji gwarantowanych przez Skarb Państwa na rzecz Krajowego Funduszu Drogowego⁴. Jednym ze sposobów rozprowadzania takich obligacji mogą być przetargi organizowane m.in. przez NBP, na podstawie umowy zawartej z BGK⁵. Aby umożliwić organizację takich przetargów przez NBP, art. 2 projektu ustawy zmienia art. 48 pkt 3 ustawy o Narodowym Banku Polskim⁶, rozszerzając uprawnienie NBP do

¹ Dz.U. L 189 z 3.7.1998, s. 42.

² Działający na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, t.j. Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2571.

³ BGK jest jedyną polską instytucją kredytową utworzoną przepisami prawa jako bank państwowy.

⁴ Zob. uzasadnienie do projektu ustawy, s. 1.

⁵ Nowy art. 39r wprowadzony do ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym przez art. 1 pkt 2 projektu ustawy.

⁶ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, t.j. Dz. U. z 2005 r., Nr 1, poz. 2, z późn. zm.

organizowania obrotu papierami wartościowymi poprzez objęcie nim – obok obligacji emitowanych przez Skarb Państwa – także obligacji poręczanych lub gwarantowanych przez Skarb Państwa.

2. Ramy czasowe zasięgnięcia opinii EBC

EBC otrzymał wniosek o wydanie opinii po przyjęciu projektu ustawy przez Sejm i jedynie kilka dni przed jego rozpatrzeniem przez Senat. Przepis art. 4 decyzji 98/415/WE wymaga od państw członkowskich zasięgnięcia opinii EBC w odpowiednim czasie, tak aby organ wnoszący projekt aktu prawnego był w stanie wziąć opinię EBC pod uwagę przed rozstrzygnięciem o jego treści.

3. Rola NBP oraz zakaz finansowania ze środków banku centralnego

EBC rozumie, że zgodnie z projektem ustawy świadczenie przez NBP usług agenta skarbowego związanych z organizowaniem przetargów na obligacje emitowane przez przedsiębiorstwo publiczne (BGK) i gwarantowane przez Skarb Państwa odbywa się na podstawie umowy zawartej pomiędzy NBP a BGK, za odpłatnością według stawek rynkowych. Świadczenie takich usług przez bank centralny wchodzący w skład ESBC należy zbadać pod kątem zgodności z zakazem finansowania ze środków banku centralnego określonym w art. 101 Traktatu, zabraniającym przedsiębiorstwom publicznym i innym jednostkom sektora publicznego w państwach członkowskich uzyskiwania pożyczek na pokrycie deficytu lub jakichkolwiek innych kredytów od krajowego banku centralnego. Dodatkowo zgodnie z 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 [101] i 104b ust. 1 [103 ust. 1] Traktatu⁷, zakaz finansowania ze środków banku centralnego dotyczy m.in. finansowania przez bank centralny zobowiązań sektora publicznego wobec osób trzecich. W związku z tym, że art. 21 ust. 2 Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych oraz Europejskiego Banku Centralnego w sposób wyraźny zalicza świadczenie usług agenta skarbowego do zgodnego z prawem i tradycyjnie realizowanego zakresu działalności banków centralnych, EBC zauważa⁸, że świadczenie przez banki centralne usług agenta skarbowego powinno pozostawać w zgodzie ze wskazanym powyżej zakazem finansowania ze środków banku centralnego, z zastrzeżeniem, że usługi te pozostają w zakresie działalności agenta skarbowego oraz nie skutkują kredytowaniem przez bank centralny sektora publicznego w zakresie wykraczającym poza wąsko zdefiniowane wyjątki wyszczególnione w rozporządzeniu Rady 3603/93⁹ ani finansowaniem

⁷ Dz.U. L 332 z 31.12.1993, s. 1.

⁸ Zob. pkt 2.2 opinii EBC CON/2009/23. Wszystkie opinie EBC są publikowane na stronie internetowej EBC pod adresem www.ecb.europa.eu. Zob. także Raport EBC o konwergencji z maja 2008 r., s. 24 (numeracja stron według wersji anglojęzycznej), zgodnie z którym: „Art. 21 ust. 2 Statutu ma na celu umożliwienie krajowym bankom centralnym, po przekazaniu Eurosystemowi kompetencji w zakresie polityki monetarnej, kontynuacji świadczenia usług agenta skarbowego, które są tradycyjnie świadczone przez banki centralne na rzecz instytucji rządowych i innych podmiotów publicznych bez automatycznego naruszenia zakazu finansowania ze środków banku centralnego.”

⁹ Zob. art. 4 (kredyty jednodniowe bez możliwości przedłużenia), art. 5 (zapisywanie, pod szczególnymi warunkami, na dobro rachunku sektora publicznego czeków wystawionymi przez osoby trzecie) i art. 6 (przechowywanie i zapisywanie na dobro sektora publicznego monet wyemitowanych przez sektor publiczny, z zastrzeżeniem określonych limitów) rozporządzenia Rady (WE) nr 3603/93.

przez bank centralny zobowiązań sektora publicznego względem osób trzecich¹⁰. Co więcej, zgodnie z wcześniejszymi opiniami EBC, choć art. 101 ust. 1 wymienia wprost tylko „kredyty”, czyli uzgodnienia przewidujące obowiązek spłaty, to zakaz ten można również zastosować *a fortiori* do innych form finansowania, tj. finansowania bez obowiązku spłaty, gdyż ogólnym celem art. 101 Traktatu jest zachowanie dyscypliny finansów publicznych i zapobieganie finansowaniu sektora publicznego przez krajowe bank centralne. Oznacza to, że przy dokonywaniu wykładni należy wziąć pod uwagę zarówno najważniejszy cel, jak również ducha powyższych przepisów¹¹. Wobec powyższego EBC uważa, że świadczenie przez NBP usług agenta skarbowego wskazanych w projekcie ustawy nie budzi wątpliwości dotyczących zgodności z zakazem finansowania ze środków banku centralnego.

Wniosek

EBC nie wyraża zastrzeżeń do projektu ustawy.

Niniejsza opinia zostanie opublikowana na stronie internetowej EBC.

Frankfurt nad Menem, dnia 20 sierpnia 2009 r.

[podpisano]

Prezes EBC

Jean-Claude TRICHET

¹⁰ Zob. Raport EBC o konwergencji z maja 2008 r., s. 233 (numeracja stron według wersji anglojęzycznej), zgodnie z którym zapewnienie przez Česká národní banka pomocy administracyjnej dla Finanční arbit, podmiotu administracyjnego całkowicie niezależnego od banku centralnego, „stanowi formę finansowania przez bank centralny zobowiązań sektora publicznego”.

¹¹ Zob. pkt 9 opinii EBC CON/2003/27 oraz pkt 2.2.b) opinii EBC CON/2009/59.