



Łukasz Schreiber

Warszawa /elektroniczny znacznik czasu/

DKPL.WK.0610.2.39.2021.JW(22)

RM-0610-39-21

UC23

Pani Elżbieta WITEK

Marszałek Sejmu

Szanowna Pani Marszałek,

z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, w ślad za przekazanym w dniu 13 maja 2021 r. projektem ustawy o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1164), przesyłam opinię Europejskiego Banku Centralnego.

Z poważaniem,

Łukasz Schreiber

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/



OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 7 maja 2021 r.

w sprawie udzielania niektórych kredytów i stosowania wymogów w zakresie utrzymywania rezerwy obowiązkowej przez Narodowy Bank Polski
(CON/2021/17)

Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniu 9 kwietnia 2021 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał od Ministerstwa Finansów Rzeczypospolitej Polskiej wniosek o wydanie opinii dotyczącej niektórych zawartych w projekcie ustawy zmian ustawy o Narodowym Banku Polskim, ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, ustawy Prawo bankowe i innych ustaw (zwanymi dalej „projektowanymi zmianami”).

Właściwość 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/WE¹ z uwagi na fakt, że projektowane zmiany dotyczą Narodowego Banku Polskiego (NBP), zasad odnoszących się do instytucji finansowych w zakresie, w jakim wywierają one istotny wpływ na stabilność instytucji i rynków finansowych, oraz instrumentów polityki pieniężnej państwa członkowskiego, które nie przyjęło euro. Rada Prezesów wydała niniejszą opinię zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 17 ust. 5 Regulaminu Europejskiego Banku Centralnego.

1. Cel projektowanych zmian

- 1.1 Celem projektowanych zmian jest ułatwienie wykonywania niektórych operacji pożyczkowych NBP, w szczególności w kontekście roli NBP jako pożyczkodawcy ostatniej instancji w polskim systemie finansowym.
- 1.2 Jak wskazano we wniosku o wydanie opinii, zgodnie z obecnymi przepisami ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji² (zwanej dalej „ustawą o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym”), Bankowy Fundusz Gwarancyjny (zwany dalej „Funduszem”) działający w charakterze organu przymusowej restrukturyzacji może zmieniać warunki umów, których podmiot objęty przymusową restrukturyzacją jest stroną. Projektowane zmiany wyraźnie wykluczają możliwość zmiany przez Fundusz: a) umów dotyczących udzielenia przez Skarb Państwa gwarancji spłaty kredytu refinansowego udzielonego

¹ 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).

² Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dziennik Ustaw z 2016, poz. 996).

- przez NBP, oraz b) umów zawartych z NBP, bankami centralnymi innych państw członkowskich lub EBC.
- 1.3 Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa polskiego ogólne zasady mające zastosowanie do przeniesienia wierzytelności hipotecznych lub wierzytelności zabezpieczonych zastawem rejestrowym wymagają w każdym przypadku dla skuteczności takiego przeniesienia dokonania przez sąd odpowiedniego wpisu w księdze wieczystej³. Projektowane zmiany wprowadzają wyjątek od tej ogólnej zasady w odniesieniu do: a) kredytu refinansowego udzielanego przez NBP bankom w złotych w celu uzupełnienia ich zasobów pieniężnych lub dla wdrożenia planu naprawy banku, b) kredytu krótkoterminowego udzielanego przez NBP według jego uznania Funduszowi w przypadku wystąpienia zagrożenia stabilności finansowej oraz w celu pokrycia pilnych potrzeb Funduszu związanych z wypłatą środków gwarantowanych, oraz c) kredytu krótkoterminowego udzielanego przez NBP według jego uznania Krajowej Spółdzielczej Kasie Oszczędnościowo-Kredytowej w przypadku zagrożenia płynności spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. W szczególności projektowane zmiany doprecyzowują, że w przypadku zabezpieczenia takich kredytów przelewem wierzytelności hipotecznych lub wierzytelności zabezpieczonych zastawami rejestrowymi na NBP przechodzą odpowiednio hipoteki lub zastawy rejestrowe z dniem udzielenia kredytu refinansowego albo krótkoterminowego. Podobne rozwiązanie wprowadza się w odniesieniu do zabezpieczenia gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa w odniesieniu do kredytu refinansowego NBP. Jak zauważono we wniosku o wydanie opinii, bez tych zmian zabezpieczenie nie może być skutecznie ustanowione przed upływem okresu, na który udzielono kredytu, co może utrudniać NBP wykonywanie jego ustawowych zadań oraz zmniejszać zdolność banków do uzyskania kredytu refinansowego w sytuacji zagrożenia stabilności systemu finansowego.
- 1.4 Projektowane zmiany dokonują modyfikacji zasad dotyczących tajemnicy bankowej i zamówień publicznych, umożliwiających NBP zlecanie Bankowi Gospodarstwa Krajowego (BGK)⁴ wykonywania niektórych zadań związanych z udzielaniem kredytu refinansowego lub krótkoterminowego, w tym związanych z zabezpieczeniem lub obsługą tych kredytów. Jak zauważono we wniosku o wydanie opinii, powierzenie BGK tych zadań jest uzasadnione względami organizacyjnymi, w szczególności gdy konieczne jest przetwarzanie dużej liczby wierzytelności. Wykonywanie tych dodatkowych działań mogłoby wymagać od NBP doraźnego zwiększenia zasobów, co z uwagi na ograniczony czas, w którym takie działania miałyby być wykonywane, mogłoby okazać się dla NBP nieefektywne. BGK jest natomiast przygotowywany pod względem operacyjnym do tego rodzaju działań.
- 1.5 Projektowane zmiany wprowadzają również możliwość zwolnienia przez Zarząd NBP podmiotu w restrukturyzacji oraz instytucji pomostowej z obowiązku utrzymywania rezerwy obowiązkowej w okresie przymusowej restrukturyzacji.

³ Zob. art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dziennik Ustaw z 1982 r., nr 19, poz. 147) oraz art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 1996 r. o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów (Dziennik Ustaw z 1996 r., nr 149, poz. 703).

⁴ Opis statusu i zadań BGK znajduje się w opinii CON/2010/70. Opinie EBC są publikowane na stronie internetowej EUR-Lex.

2. Udzielanie kredytów przez NBP

- 2.1 EBC z zadowoleniem przyjmuje fakt, że projektowane zmiany wyraźnie wykluczają możliwość zmiany przez Fundusz umów dotyczących udzielenia przez Skarb Państwa gwarancji spłaty kredytu refinansowego udzielonego przez NBP oraz umów zawartych z NBP, bankami centralnymi innych państw członkowskich lub EBC. Wykonywanie takich uprawnień w zakresie przymusowej restrukturyzacji w odniesieniu do operacji zasilania w płynność przez bank centralny byłoby niewłaściwe.
- 2.2 EBC z zadowoleniem przyjmuje fakt, że projektowane zmiany zmierzają do ułatwienia ustanawiania odpowiedniego zabezpieczenia spłaty kredytu refinansowego NBP. W tym względzie istniejące problemy administracyjne i proceduralne związane z postępowaniami wieczystoksięgowymi mogą utrudniać proces uruchamiania przez NBP zabezpieczenia w postaci wierzytelności hipotecznych lub wierzytelności zabezpieczonych zastawami rejestrowymi. Projektowane zmiany zwiększą zdolność instytucji kredytowych do uzyskiwania w razie potrzeby wsparcia płynności, w tym w sytuacjach stwarzających zagrożenie dla stabilności systemu finansowego.
- 2.3 Jeżeli chodzi o proponowane zlecenie przez NBP Bankowi Gospodarstwa Krajowego zadań związanych z udzielaniem, obsługą i zabezpieczeniem kredytu refinansowego i krótkoterminowego, EBC rozumie, że zadania te będą ograniczone do kwestii o charakterze administracyjnym i technicznym, takich jak obsługa dużej liczby kredytów hipotecznych w przypadku realizacji zabezpieczenia udzielonego NBP.

3. Wymogi NBP w zakresie utrzymywania rezerwy obowiązkowej

- 3.1 Jak zauważono we wcześniejszych opiniach EBC⁵, państwa członkowskie, których walutą nie jest euro, zachowują swoje uprawnienia w dziedzinie polityki pieniężnej zgodnie z prawem krajowym⁶. Wraz z wprowadzeniem euro polityka pieniężna Polski będzie musiała być zgodna z ramami operacyjnymi Eurosystemu, a zatem instytucje kredytowe powinny znać wymogi, które będą miały do nich zastosowanie po wdrożeniu w Polsce wspólnej polityki pieniężnej.
- 3.2 Jeżeli chodzi o przewidywaną możliwość zwolnienia podmiotu w restrukturyzacji oraz instytucji pomostowej z obowiązku utrzymywania rezerwy obowiązkowej w okresie przymusowej restrukturyzacji, ramy prawne EBC⁷ przewidują, że EBC może zwalniać z obowiązku utrzymywania rezerwy obowiązkowej na wniosek właściwego KBC, w przypadku gdy dana instytucja podlega środkom służącym reorganizacji zgodnie z dyrektywą 2001/24/WE Parlamentu Europejskiego i Rady⁸. Zawarta w art. 2 dyrektywy 2001/24/WE definicja środków służących reorganizacji stanowi, że środki te obejmują między innymi stosowanie instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej

⁵ Zob. pkt 2.2 opinii CON/2018/48 oraz pkt 2 opinii CON/2016/40.

⁶ Art. 282 ust. 4 Traktatu oraz art. 42 ust. 2 Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego.

⁷ Zob. art. 4 ust. 2 lit. a) rozporządzenia Europejskiego Banku Centralnego (UE) 2021/378 z dnia 22 stycznia 2021 r. w sprawie stosowania wymogów dotyczących utrzymywania rezerwy obowiązkowej (EBC/2021/1) (Dz.U. L 73 z 3.3.2021, s. 1), które stosuje się od dnia 26 czerwca 2021 r.

⁸ Zob. dyrektywę 2001/24/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 kwietnia 2001 r. w sprawie reorganizacji i likwidacji instytucji kredytowych (Dz.U. L 125 z 5.5.2001, s. 15).

likwidacji oraz wykonywanie uprawnień w zakresie prowadzenia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przewidzianych w dyrektywie 2014/59/UE Parlamentu Europejskiego i Rady⁹.

- 3.3 W związku z powyższym EBC zauważa, że przepisy projektu ustawy umożliwiające NBP, według jego uznania, zwalnianie podmiotów w restrukturyzacji oraz instytucji pomostowych z obowiązku utrzymywania rezerwy obowiązkowej w okresie przymusowej restrukturyzacji są jako takie zgodne z zasadami Eurosystemu dotyczącymi wymogów w zakresie rezerwy obowiązkowej. Po przystąpieniu Polski do strefy euro odpowiednie przepisy krajowe zostaną zastąpione przez zasady Eurosystemu regulujące rezerwy obowiązkowe. Obecnie zwolnienie podmiotu (który jednocześnie jest kontrahentem polityki pieniężnej Eurosystemu) z obowiązku utrzymywania rezerwy obowiązkowej skutkuje utratą dostępu do operacji polityki pieniężnej Eurosystemu¹⁰.

4. Zakaz finansowania ze środków banku centralnego

4.1 *Kredyt refinansowy udzielany przez NBP instytucjom kredytowym*

Zgodnie z Raportem EBC o Konwergencji z 2020 r. EBC powtarza zalecenie wprowadzenia do ustawy o NBP¹¹ wyraźnych zabezpieczeń w celu zapewnienia zgodności z zakazem finansowania ze środków banku centralnego, o którym mowa w art. 123 ust. 1 Traktatu¹². Odnosi się to w szczególności do art. 42 ust. 3 ustawy o NBP, który zezwala NBP na udzielanie kredytu refinansowego dla wdrożenia planu naprawy banku, który jest uruchamiany w przypadku naruszenia lub prawdopodobieństwa naruszenia przez bank pewnych wymogów dotyczących między innymi funduszy własnych i wskaźnika płynności. Obecnie środki mające zabezpieczyć terminową spłatę kredytu mogą być interpretowane w taki sposób, iż nie wykluczają całkowicie możliwości udzielenia kredytu refinansowego bankowi realizującemu program naprawczy, który znajdzie się następnie w sytuacji niewypłacalności.

4.2 *Kredyt krótkoterminowy udzielany Funduszowi przez NBP*

Na wstępie EBC zauważa, że ocena przepisów krajowych, które przewidują finansowanie przez krajowy bank centralny (KBC) systemu gwarantowania depozytów¹³ oparta na kryteriach przewodnich zawartych w raporcie EBC o konwergencji, jakkolwiek niezbędna, nie jest wystarczająca do przeprowadzenia kompleksowej analizy zgodności z zakazem finansowania ze środków banku centralnego. Wynika to z faktu, że kryteria te opierają się na dorozumianym

⁹ Zob. dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiającą ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniającą dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywę 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).

¹⁰ Zob. np. art. 55 lit. a) wytycznych Europejskiego Banku Centralnego (UE) 2015/510 z dnia 19 grudnia 2014 r. w sprawie implementacji ram prawnych polityki pieniężnej Eurosystemu (Wytyczne w sprawie dokumentacji ogólnej) (EBC/2014/60) (Dz.U. L 91 z 2.4.2015, s. 3).

¹¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dziennik Ustaw z 2017 r., poz. 1373).

¹² Zob. Raport konwergencji EBC z 2020 r., s. 199-200.

¹³ Zob. Raport o konwergencji EBC z 2020 r., s. 35. Zgodnie z tymi kryteriami przewodnimi ustawodawstwo krajowe, które przewiduje finansowanie przez krajowy bank centralny systemu gwarantowania depozytów jest zgodne z zakazem finansowania ze środków banku centralnego, o którym mowa w art. 123 ust. 1 Traktatu, 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.

założeniu możliwości krótkoterminowego wsparcia finansowego dla podmiotów spoza sektora publicznego. Założenie to zapewnia spójną interpretację kryteriów na tle brzmienia art. 123 ust. 1 Traktatu, który wyraźnie zakazuje krajowym bankom centralnym udzielania pożyczek na pokrycie deficytu lub jakichkolwiek innych kredytów organom i instytucjom publicznym państw członkowskich. W związku z tym w niniejszej opinii dokonano analizy przepisów ustawy o NBP i ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym w odniesieniu do kredytu krótkoterminowego udzielanego Funduszowi przez NBP z perspektywy statusu Funduszu¹⁴. W szczególności niniejsza opinia bada, czy Fundusz jest „instytucją publiczną” (*body governed by public law*) w rozumieniu art. 123 ust. 1 Traktatu¹⁵.

- 4.3 EBC przypomina, że – niezależnie od braku szczegółowej definicji pojęcia „instytucja publiczna” w rozporządzeniu Rady (WE) nr 3603/93¹⁶ – inne obszary prawa Unii i powiązane orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dostarczają wskazówek co do jego wykładni do celów zakazu finansowania ze środków banku centralnego¹⁷. W związku z tym organ jest „instytucją publiczną” w rozumieniu art. 123 ust. 1 Traktatu, jeżeli posiada wszystkie następujące cechy: a) jest ustanowiony w szczególnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego; b) posiada osobowość prawną; oraz c) jest ściśle zależny od podmiotów sektora publicznego, o których mowa w art. 123 ust. 1 Traktatu. Ścisłą zależność od tych podmiotów sektora publicznego domniemuje się, jeżeli dana instytucja jest finansowana w przeważającej części przez te podmioty, podlega nadzorowi ze strony tych podmiotów albo jeżeli ponad połowa członków organu administrującego, zarządzającego lub nadzorczego tej instytucji jest wyznaczana przez te podmioty.
- 4.4 EBC zauważa, że obecnie Fundusz ma następujące główne cechy. Fundusz jest osobą prawną i pełni funkcję krajowego organu przymusowej restrukturyzacji oraz administratora systemu gwarancji depozytów. Celem działalności Funduszu jest podejmowanie działań na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego, w szczególności przez zapewnienie funkcjonowania obowiązkowego systemu gwarantowania depozytów oraz prowadzenie przymusowej restrukturyzacji¹⁸. Organami Funduszu są Rada Funduszu oraz Zarząd Funduszu¹⁹. Rada Funduszu składa się z sześciu członków, w tym trzech przedstawicieli ministra właściwego do spraw instytucji finansowych (w tym przewodniczący Rady Funduszu), dwóch przedstawicieli NBP oraz jednego przedstawiciela Komisji Nadzoru Finansowego²⁰. W skład Zarządu Funduszu wchodzi od trzech do pięciu członków, w tym Prezes Zarządu i jego Zastępca, powoływanych przez Radę Funduszu²¹. Głównymi źródłami finansowania Funduszu są obowiązkowe roczne składki ex

14 Wcześniejsze zalecenia EBC zawarte w opiniach dotyczących Funduszu dotyczyły jedynie kwestii związanych ze spójnością z kryteriami przewodnimi zawartymi w Raporcie EBC o konwergencji – zob. np. pkt 3.3 opinii CON/2012/58.

15 W odniesieniu do potrzeby oceny statusu funduszu gwarantowania depozytów – zob. pkt 2.2 opinii CON/2020/24. Zob. również wcześniejszy przykład w pkt 11 opinii CON/2005/50.

16 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).

17 Zob. pkt 2.3 opinii CON/2020/24 i zawarte w nim odniesienia.

18 Zob. art. 4 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym.

19 Zob. art. 6 ust. 1 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym.

20 Zob. art. 7 ust. 4 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym.

21 Zob. art. 10 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym.

ante, nadzwyczajne składki *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 obligacji²².

- 4.5 Warunki wskazane powyżej są zatem spełnione, ponieważ: a) Fundusz został ustanowiony w celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym – w szczególności zadań dotyczących stabilności finansowej, zarządzania systemem gwarantowania depozytów oraz przymusową restrukturyzacją; b) Fundusz posiada osobowość prawną; oraz c) większość członków Rady Funduszu powoływana jest przez ministra właściwego do spraw instytucji finansowych oraz Komisję Nadzoru Finansowego.
- 4.6 W świetle powyższego EBC stoi na stanowisku, że Fundusz jest „instytucją publiczną” w rozumieniu art. 123 ust. 1 Traktatu. W związku z tym, biorąc pod uwagę obecne cechy funduszu, przepisy ustawy o NBP i ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym dotyczące możliwości udzielania przez NBP kredytu na rzecz Funduszu nie są zgodne z zakazem finansowania ze środków banku centralnego i powinny zostać odpowiednio zmienione.

Niniejsza opinia zostanie opublikowana na stronie internetowej EUR-Lex.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem dnia 7 maja 2021 r.



Prezes EBC

Christine LAGARDE

²² Zob. art. 270 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym.