PL

EUROPEJSKI BANK CENTRALNY

EUROSYSTEM

OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 28 listopada 2008 r.

wydana na wniosek Ministra Finansów Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie projektu ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym

(CON/2008/80)

Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniu 10 listopada 2008 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek Ministra Finansów Rzeczypospolitej Polskiej o wydanie opinii w sprawie projektu ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym (zwanego dalej „projektem ustawy").

Kompetencja EBC do wydania opinii wynika z art. 105 ust. 4 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską 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[1], 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 Celem projektu ustawy jest przywrócenie płynności finansowej na rynku finansowym poprzez oddanie do dyspozycji Ministra Finansów szeregu narzędzi umożliwiających udzielanie przez Skarb Państwa, do dnia 31 grudnia 2009 r., wsparcia instytucjom finansowym z siedzibą w Polsce[2]. Projekt ustawy wskazuje pięć kategorii instytucji finansowych mających siedzibę na terytorium

1 Dz.U. L 189 z 3.7.1998 r., str. 42.

2 Art. 1 i art. 18 projektu ustawy. Zob. także Uzasadnienie projektu ustawy, str. 1.

Rzeczypospolitej Polskiej, którym udziela się wsparcia: banki[3], fundusze inwestycyjne, towarzystwa funduszy inwestycyjnych[4], domy maklerskie oraz zakłady ubezpieczeniowe[5].

1.2 Projekt ustawy przewiduje następujące rodzaje wsparcia, z których dwa pierwsze mogą być udzielane wyłącznie bankom[6]:

i) gwarancja Skarbu Państwa w odniesieniu do spłaty kredytu refinansowego udzielonego bankowi przez NBP na warunkach określonych w art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (zwanej dalej „ustawą o NBP")[7]. Taka gwarancja Skarbu Państwa może być udzielona do wysokości 50% pozostającej do spłaty kwoty kredytu refinansowego. Gwarancji udziela się na wniosek Prezesa NBP, w drodze umowy pomiędzy Ministrem Finansów a bankiem korzystającym z gwarancji[8];

ii) gwarancja Skarbu Państwa w odniesieniu do spłaty kredytów bądź pożyczek udzielanych w ramach linii kredytowych przez banki innym bankom, gdzie gwarancji Skarbu Państwa udziela się na wniosek banków, w drodze umowy pomiędzy Ministrem Finansów a bankiem korzystającym z gwarancji[9];

iii) pożyczki skarbowych papierów wartościowych udzielane instytucjom finansowym, na wniosek zainteresowanej instytucji[10]; oraz

iv) sprzedaż skarbowych papierów wartościowych instytucjom finansowym na preferencyjnych warunkach – z odroczonym terminem płatności, z rozłożeniem płatności na raty lub też jako sprzedaż w drodze oferty kierowanej do określonej instytucji finansowej; instrument stosowany jest na wniosek zainteresowanej instytucji finansowej[11].

Wszystkich wymienionych form wsparcia udziela Minister Finansów, po zasięgnięciu opinii Komisji Nadzoru Finansowego oraz Prezesa Narodowego Banku Polskiego[12]. Minister Finansów

---

3 Według oficjalnej terminologii, instytucje kredytowe z siedzibą w Polsce określa się terminem „banki" (przy czym zakres tego terminu nie obejmuje spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych działających na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z dnia 4 stycznia 1996 r. Nr 1, poz. 2, z późniejszymi zmianami)). Termin „instytucje kredytowe" w rozumieniu prawa polskiego odnosi się wyłącznie do instytucji kredytowych z siedzibą w Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG) spoza Polski. Instytucje kredytowe spoza EOG polskie prawo określa mianem „banków zagranicznych" (art. 2, art. 4 ust. 3 oraz art. 4 ust. 1 pkt 17-20 ustawy z dnia sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (t.j. Dz. U. z 12 czerwca 2002 r. Nr 72, poz. 665, z późniejszymi zmianami).

4 Zgodnie z przepisami prawa polskiego, fundusze inwestycyjne posiadają osobowość prawną, ale są reprezentowane wyłącznie przez towarzystwa funduszy inwestycyjnych (TFI są specyficznym rodzajem spółek akcyjnych i zwykle zarządzają wieloma funduszami inwestycyjnymi o różnych modelach inwestycyjnych); zob. art. 3 ust. 1 oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych (Dz. U. z dnia 28 czerwca 2004 r. Nr 146, poz. 1546, z późniejszymi zmianami).

5 Art. 2 projektu ustawy.

6 Art. 3 ust. 2 projektu ustawy.

7 Tekst jednolity: Dz. U. z 1 kwietnia 2005 r., nr 1, poz. 2, z późniejszymi zmianami. Szerszy opis warunków określonych w art. 42 ust. 4 ustawy o NBP zawarto w pkt 4.2(ii) niniejszej opinii.

8 Art. 3 ust. 1 pkt 1 oraz art. 4 projektu ustawy.

9 Art. 3 ust. 1 pkt 1 oraz art. 5 projektu ustawy.

10 Art. 3 ust. 1 pkt 2 oraz art. 10 projektu ustawy.

11 Art. 3 ust. 1 pkt 3-5 oraz art. 11-13 projektu ustawy.

12 Art. 16 ust. 4 projektu ustawy.

może żądać ustanowienia przez instytucję korzystającą ze wsparcia zabezpieczenia gwarantującego zwrot pełnej kwoty wsparcia wraz z odsetkami.[13]

2. Uwagi ogólne

2.1 EBC pragnie przypomnieć, że jest niezwykle ważne, aby władze krajowe koordynowały działania podejmowane w związku z obecną sytuacją finansową ze swoimi partnerami w ramach Unii Europejskiej. Biorąc pod uwagę, że przyczyny i konsekwencje kryzysu finansowego były w państwach członkowskich podobne, a także mając na względzie potencjalne wzajemne zależności pomiędzy działaniami podejmowanymi w poszczególnych krajach, EBC pragnie zauważyć, że już obecnie ma miejsce koordynacja działań podejmowanych na szczeblu międzynarodowym i europejskim w celu przywrócenia zaufania na rynkach oraz utrzymania stabilności finansowej. W szczególności, EBC pragnie przywołać:

i) ustalenia podjęte podczas posiedzenia Rady ECOFIN w dniu 7 października 2008 r., które określiły następujące wspólne zasady działań podejmowanych przez państwa członkowskie: i) interwencje powinny być podejmowane we właściwym czasie a udzielane wsparcie powinno mieć zasadniczo charakter tymczasowy; ii) należy chronić interesy podatników; iii) aktualni akcjonariusze powinni ponieść odpowiednie konsekwencje działań interwencyjnych; iv) rządy powinny mieć możliwość spowodowania zmian personalnych w kadrze zarządzającej; v) kadra zarządzająca nie powinna zachować nieuzasadnionych przywilejów; vi) rządy powinny mieć m.in. możliwość ingerowania w poziom wynagrodzeń kadry zarządzającej; oraz vii) należy chronić uzasadnione interesy konkurentów, w szczególności poprzez stosowanie się do obowiązujących zasad udzielania pomocy państwowej oraz dążenie do ograniczenia negatywnego wpływu udzielanego wsparcia na warunki konkurencji[14];

ii) „Deklarację w sprawie wspólnego europejskiego planu działania państw strefy euro" przyjętą 12 października 2008 r. podczas szczytu głów państw strefy euro oraz następnie zatwierdzoną dla wszystkich państw członkowskich przez Radę Europejską w dniu 16 października 2008 r. („Deklaracja paryska")[15]. W Deklaracji paryskiej państwa członkowskie potwierdziły zobowiązanie na rzecz wspólnego działania w sposób zdecydowany i kompleksowy w celu przywrócenia zaufania do systemu finansowego i zapewnienia jego właściwego funkcjonowania, a przez to przywrócenia odpowiednich warunków efektywnego finansowania gospodarki. Państwa członkowskie uzgodniły przy tym wspólne zasady działania dla swoich rządów, banków centralnych oraz organów

13 Art. 3 ust. 3 i 4 projektu ustawy.

14 Patrz komunikat prasowy z 2894 posiedzenia Rady (13784/08) dostępny na stronie internetowej Rady pod adresem www.consilium.europa.eu.

15 Zob. tekst Deklaracji z dnia 12 października 2008 r. dostępny na stronie internetowej prezydencji francuskiej pod adresem www.ue2008.fr.

nadzoru, tak aby działania podejmowane na szczeblu krajowym nie wywierały niekorzystnego wpływu na funkcjonowanie jednolitego rynku oraz na pozostałe państwa członkowskie. Deklaracja paryska stanowi dalej, że państwa członkowskie powinny działać w sposób skoordynowany, w celu uniknięcia znacznych różnic pomiędzy działaniami podejmowanymi w poszczególnych krajach, które mogłyby mieć efekt przeciwny do zamierzonego, powodując zakłócenie działania systemu bankowego na całym świecie. W tym kontekście podkreślono również potrzebę współpracy z EBC. W związku z powyższym EBC pragnie zaznaczyć, że wszelkie inicjatywy podejmowane przez rządy krajowe w celu przywrócenia zaufania na rynkach finansowych powinny uwzględniać wspomniane wspólne zasady, w duchu bliskiej współpracy z pozostałymi państwami członkowskimi oraz instytucjami UE[16].

2.2 EBC pragnie również zwrócić uwagę organu zasięgającego opinii na opinie wydane w ostatnim czasie na wniosek innych państw członkowskich, zawierające uwagi EBC w odniesieniu do projektów aktów prawnych mających pewne wspólne cechy z proponowanymi polskimi rozwiązaniami[17]. Zamiarem EBC jest wsparcie koordynacji działań podejmowanych na poziomie krajowym w odniesieniu do aktualnej sytuacji na rynkach finansowych, m.in. poprzez sprawne przyjmowanie i publikowanie opinii EBC dotyczących projektów krajowych aktów prawnych przygotowywanych w tym zakresie[18].

3. Uwagi szczegółowe

3.1 *Krąg podmiotów uprawnionych do otrzymywania wsparcia*

Jak wynika z art. 2 projektu ustawy, wsparcie może być udzielane instytucjom finansowym mającym siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, należącym do jednej z wymienionych

16 Zob. np. pkt 2.4 opinii EBC CON/2008/44 z dnia 3 października 2008 r. wydanej na wniosek irlandzkiego ministra finansów w sprawie projektu ustawy o instytucjach finansowych (wsparcie finansowe) z 2008 r.; punkt 2.2 opinii EBC CON/2008/46 z dnia 8 października 2008 r. wydanej na wniosek belgijskiego ministerstwa finansów w sprawie wstępnego projektu ustawy dotyczącej środków zapewniających stabilność finansową, w szczególności ustanawiającej gwarancje państwa w zakresie udzielania kredytów w kontekście stabilności finansowej.

17 Zob. np. opinię EBC CON/2008/48 z dnia 15 października 2008 r. wydaną na wniosek irlandzkiego ministra finansów w sprawie projektu ustawy o instytucjach kredytowych (wsparcie finansowe) z 2008 r.; opinię EBC CON/2008/50 z dnia 17 października 2008 r. wydaną na wniosek belgijskiego ministerstwa finansów w sprawie projektu dekretu królewskiego przyjętego na podstawie art. 117*bis* ustawy z dnia 2 sierpnia 2002 r. dotyczącej nadzoru nad sektorem finansowym oraz usług finansowych; opinię EBC CON/2008/52 z dnia 17 października 2008 r. wydaną na wniosek hiszpańskiego sekretarza stanu do spraw ekonomicznych w sprawie dekretu królewskiego tworzącego fundusz nabywania aktywów finansowych oraz w sprawie dekretu królewskiego wprowadzającego pilne środki finansowe i ekonomiczne w zakresie wspólnego europejskiego planu działania państw strefy euro; opinię EBC CON/2008/54 z dnia 17 października 2008 r. wydaną na wniosek duńskiego ministerstwa gospodarki w sprawie projektu ustawy o stabilności finansowej; opinię EBC CON/2008/55 z dnia 20 października 2008 r. wydaną na wniosek austriackiego ministerstwa finansów w sprawie projektowanych działań zapewniających stabilność austriackiego rynku finansowego; opinię EBC CON/2008/56 z dnia 21 października 2008 r. wydaną na wniosek Banque de France w sprawie projektu zmieniającej ustawy finansowej dotyczącej finansowania gospodarki, opinię EBC CON/2008/57 z dnia 21 października 2008 r. wydaną na wniosek niemieckiego ministerstwa finansów w sprawie ustawy wdrażającej pakiet działań stabilizujących rynek finansowy oraz w sprawie odpowiedniego rozporządzenia wykonawczego oraz opinię EBC CON/2008/62 z dnia 29 października 2008 r. wydaną na wniosek szwedzkiego ministerstwa finansów w sprawie projektu rozporządzenia dotyczącego gwarancji państwowoch dla banków, etc. Wszystkie opinie dostępne na stronie internetowej EBC pod adresem www.ecb.europa.eu.

18 Wszystkie opinie EBC są dostępne na stronie internetowej EBC pod adresem www.ecb.europa.eu.

w ustawie kategorii. Oznacza to między innymi, że wśród instytucji uprawnionych do otrzymywania wsparcia na podstawie przepisów projektu ustawy są spółki zależne instytucji finansowych mających siedzibę w innych państwach członkowskich. EBC z zadowoleniem przyjmuje ten przepis, ponieważ zapobiega on preferencyjnemu traktowaniu niektórych instytucji finansowych, chroniąc tym samym równe warunki konkurencji[19].

3.2 *Zakres gwarancji Skarbu Państwa oraz opłaty*

Jeżeli chodzi o wsparcie w formie gwarancji Skarbu Państwa udzielanych na podstawie art. 4-8 projektu ustawy, EBC jest zdania, że proponowane rozwiązania powinny być stosowane w taki sposób, aby osiągnięte zostały następujące cele: i) zapewnienie finansowania wypłacalnym bankom, które doświadczają problemów z płynnością poprzez przywrócenie sprawnego funkcjonowania rynku kredytów międzybankowych o dłuższych okresach zapadalności; ii) zachowanie równych warunków konkurencji pomiędzy instytucjami finansowymi i tym samym przeciwdziałanie zakłóceniom w funkcjonowaniu rynku; oraz iii) koordynacja działań wspierających z zarządzaniem przez NBP płynnością na rynku bankowym[20]. W tym zakresie EBC pragnie poczynić następujące uwagi szczegółowe:

i) EBC jest zdania, że wskazane jest dalsze doprecyzowanie brzmienia projektu ustawy co do rodzajów zobowiązań, jakie mogą być objęte gwarancją Skarbu Państwa. W szczególności EBC pragnie zauważyć, że projekt ustawy w wyraźny sposób nie wyklucza objęcia gwarancją Skarbu Państwa depozytów międzybankowych. W tym kontekście EBC pragnie przypomnieć, iż należy unikać udzielania gwarancji Skarbu Państwa w odniesieniu do depozytów międzybankowych, ponieważ gwarancje takie potencjalnie mogą zakłócać prowadzenie przez bank centralny operacji zapewniających płynność, a tym samym negatywnie wpływać na transmisję decyzji w zakresie polityki pieniężnej podejmowanych przez NBP[21]. EBC uważa przy tym, że udzielona na podstawie projektu ustawy gwarancja Skarbu Państwa odnosząca się do spłaty niezabezpieczonej pożyczki zaciągniętej przez bank w sensie ekonomicznym byłaby równoznaczna z gwarancją zwrotu depozytu międzybankowego. Może tak być w szczególności w przypadku gwarancji udzielanych: i) na podstawie art. 4 ust. 1 projektu ustawy w związku z art. 42 ust. 4 pkt 1 ustawy o NBP – w odniesieniu do spłaty kredytu refinansowego udzielonego przez NBP w formie niezabezpieczonej linii kredytowej; oraz ii) na podstawie art. 5 ust. 1 projektu ustawy – w odniesieniu do spłaty niezabezpieczonych pożyczek międzybankowych udzielanych w ramach linii kredytowych. EBC zaleca, aby unikać udzielania gwarancji Skarbu Państwa, które w sensie ekonomicznym mogą mieć cechy gwarancji depozytów międzybankowych.

ii) EBC pragnie również odnotować, że zgodnie z Deklaracją paryską rządy państw członkowskich udzielą gwarancji nowej emisji średnioterminowych (do 5 lat)

19 Zob. np. pkt 3.2 opinii CON/2008/57.

20 Zob. np. punkt 2.1.2 opinii EBC CON/2008/62.

21 Zob. np. punkt 3.2 opinii EBC CON/2008/50 oraz pkt 2.3 opinii EBC CON/2008/54.

uprzywilejowanych bankowych papierów dłużnych. EBC rozumie, że projekt ustawy upoważnia Ministra Finansów do udzielania gwarancji Skarbu Państwa na podstawie umów, które mogą być zawierane do końca 2009 r., przy czym nie określono maksymalnego okresu zapadalności zobowiązań objętych gwarancją[22]. EBC zaleca zmianę brzmienia projektu ustawy w sposób zapewniający pełną zgodność z kryteriami Deklaracji paryskiej w tym zakresie[23].

iii) Artykuł 8 projektu ustawy przewiduje możliwość pobierania opłat od banków korzystających z gwarancji Skarbu Państwa; poziom tych opłat ustala się w odpowiednich umowach. W tym zakresie EBC pragnie zauważyć, że opłata pobierana za udzielenie gwarancji Skarbu Państwa powinna uwzględniać poziom przejmowanego przez Skarb Państwa ryzyka, a jej wysokość powinna być porównywalna z kosztami uzyskania podobnej gwarancji na zasadach rynkowych. Zasada przejrzystości nakazywałaby dalsze doprecyzowanie metody wyliczania opłat. EBC przypomina przy tym, że kluczową kwestią jest harmonizacja opłat za udzielanie gwarancji państwowych w ramach UE, w celu zachowania równych warunków konkurencji[24]. Ponadto EBC rozumie, że opłaty pobierane na podstawie art. 8 ust. 1 projektu ustawy ponoszone będą przez instytucje korzystające ze wsparcia, a co za tym idzie nie będą one ponoszone przez NBP, pomimo tego, że to NBP formalnie występuje z wnioskiem o udzielenie gwarancji Skarbu Państwa spłaty kredytu refinansowego przyznawanego przez NBP[25]. Podobnie EBC rozumie, że NBP nie będzie podmiotem zobowiązanym do ustanowienia zabezpieczenia w związku z udzieleniem gwarancji Skarbu Państwa na podstawie art. 3 ust. 3 projektu ustawy. Według EBC, postulaty przejrzystości i pewności prawnej wymagają wyraźnego wskazania w projekcie ustawy, że podmiotem zobowiązanym do wnoszenia opłat przewidzianych w art. 8 ust. 1 projektu ustawy oraz podmiotem, od którego Minister Finansów może żądać ustanowienia zabezpieczenia zgodnie z art. 3 ust. 3 projektu ustawy jest instytucja finansowa korzystająca ze wsparcia.

3.3 *Warunki udzielania wsparcia*

Zgodnie z postanowieniami Deklaracji paryskiej a także wcześniejszymi opiniami EBC[26], wsparcie udzielane na podstawie projektu ustawy powinno być skonstruowane w taki sposób, aby unikać naruszania równych warunków konkurencji oraz zapobiegać nadużywaniu korzyści wynikających z udzielonego wsparcia kosztem podmiotów z niego nie korzystających. EBC odnotowuje, że zgodnie z brzmieniem projektu ustawy decyzje w sprawie szczegółowych warunków udzielania wsparcia instytucjom z niego korzystającym podejmuje Minister Finansów, przy czym warunki te

22 Art. 18 projektu ustawy oraz dotyczący go punkt uzasadnienia projektu.

23 Zob. np. punkt 3.4-3.5 opinii EBC CON/2008/55.

24 Zob. np. punkt 2.1.3 opinii EBC CON/2008/62.

25 Choć art. 16 ust. 1 oraz część wprowadzająca uzasadnienia projektu ustawy stwierdzają, że we wszystkich przypadkach wsparcia udziela się na wniosek instytucji finansowej.

26 Zob. np. punkt 3.5 opinii EBC CON/2008/57.

określa się w umowie zawieranej z takimi instytucjami (potencjalnie na podstawie sporządzonej uprzednio umowy ramowej)[27]. Uzasadnienie projektu ustawy wyjaśnia, że ustalane w drodze umowy warunki mogą określać: i) zasady wykorzystywania udzielonego wsparcia – w szczególności projekt ustawy przewiduje, że instytucja korzystająca ze wsparcia będzie zobowiązana do wykorzystywania otrzymanych w ten sposób środków na pokrycie bieżących potrzeb w zakresie realizacji zobowiązań krótkoterminowych; oraz ii) wprowadzenie niezbędnej dyscypliny finansowej w odniesieniu do danej instytucji finansowej – w szczególności przewiduje się ograniczenia w zakresie polityki wynagrodzeń członków organów instytucji finansowej oraz wyższej kadry menadżerskiej, a także wypłat dywidendy. EBC zaleca zawarcie w projekcie ustawy najważniejszych zasad, według których określane będą umowne warunki korzystania z udzielanego wsparcia, z uwzględnieniem wskazanych powyżej kryteriów ustanowionych w Deklaracji paryskiej. Z tych samych powodów EBC z zadowoleniem przyjąłby uwzględnienie w projekcie ustawy szczegółowych kryteriów, zgodnie z którymi Minister Finansów dokonywałby na podstawie art. 14 projektu ustawy częściowego umorzenia udzielonego wsparcia.

3.4 W charakterze uwagi ogólnej zgodnej z wcześniej wydanymi opiniami[28], EBC pragnie przypomnieć o znaczeniu pełnej zgodności działań podejmowanych w ramach projektowanego pakietu z odpowiednimi przepisami prawa wspólnotowego, w tym zasadami jednolitego rynku UE oraz prawodawstwem w zakresie usług finansowych, a także przepisami dotyczącymi zasad konkurencji i zasad udzielania pomocy państwowej. W kontekście tego ostatniego zagadnienia EBC chciałby zwrócić uwagę organu zasięgającego opinii na przyjęte w ostatnim czasie przez Komisję wytyczne dotyczące zgodności działań wspierających sektor finansowy z obowiązującymi w UE zasadami udzielania pomocy państwowej[29]; wytyczne te obejmują w szczególności kryteria udzielania wsparcia w formie gwarancji państwowych[30].

4. Rola NBP oraz zakaz finansowania ze środków banku centralnego

4.1 NBP ma wykonywać następujące zadania na podstawie projektu ustawy: i) zgodnie z art. 4 ust. 2 projektu ustawy Prezes NBP jest podmiotem składającym formalny wniosek do Ministra Finansów o udzielenie gwarancji Skarbu Państwa spłaty kredytu refinansowego NBP[31]; oraz ii) zgodnie z art. 16 ust. 4 projektu ustawy, minister właściwy do spraw finansów publicznych, podejmując

27 Art. 8 ust. 2 i art. 16 ust. 4 projektu ustawy.

28 Zob. np. punkt 3.3 opinii EBC CON/2008/57.

29 Zob. „Komunikat Komisji — Zastosowanie zasad pomocy państwa do środków podjętych w odniesieniu do instytucji finansowych w kontekście obecnego globalnego kryzysu finansowego" z dnia 13 października 2008 r., dostępny na stronie internetowej Komisji pod adresem www.ec.europa.eu („wytyczne Komisji").

30 Zob. pkt 18 wytycznych Komisji, który stanowi: „Kryteria kwalifikowalności instytucji finansowych do objęcia taką gwarancją muszą być obiektywne, przy należytym uwzględnieniu ich roli we właściwym systemie bankowym oraz całej gospodarce, i nie mogą mieć charakteru dyskryminującego, aby zapobiec wystąpieniu nadmiernych zakłóceń na sąsiednich rynkach i na rynku wewnętrznym jako całości. Zgodnie z zasadą niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową, programem należy objąć wszystkie instytucje mające siedzibę w danym państwie członkowskim, łącznie ze spółkami zależnymi, prowadzące w tym państwie znaczącą działalność".

31 Zob. jednak zastrzeżenie zawarte w przypisie 25 do niniejszej opinii.

decyzję o udzieleniu wsparcia danej instytucji, zasięga opinii NBP (a także Komisji Nadzoru Finansowego). EBC pragnie zauważyć, że projekt ustawy nie określa dokładnego zakresu zasięgania przez Ministra Finansów opinii NBP i KNF. W związku z tym EBC zaleca uwzględnienie odpowiednich postanowień w projekcie ustawy. W szczególności wskazane wydaje się określenie organu odpowiedzialnego za nadzór nad przestrzeganiem przez instytucję finansową korzystającą ze wsparcia warunków, na jakich wsparcie to zostało udzielone. Ogólnie rzecz biorąc, EBC oczekuje, że wszystkie opisane powyżej funkcje, które zostały powierzone NBP będą wykonywane w sposób w pełni zgodny z zasadą instytucjonalnej i finansowej niezależności NBP, tak aby zagwarantować właściwą realizację zadań wykonywanych przez NBP zgodnie z postanowieniami Traktatu oraz Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego. Oczekuje się zatem, że zaangażowanie NBP nie będzie wykraczało poza funkcje doradcze i proceduralne, a w szczególności, że zaangażowanie NBP będzie w pełni zgodne z zakazem finansowania ze środków banku centralnego określonym w art. 101 ust. 1 Traktatu[32] i interpretowanym zgodnie z rozporządzeniem 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[33].

4.2 W tym kontekście, w szczególności w odniesieniu do form wsparcia określonych w art. 4 projektu ustawy, tj. gwarancji Skarbu Państwa spłaty kredytu refinansowego udzielonego na podstawie art. 42 ust. 4 ustawy o NBP, EBC odnotowuje, że kredyt refinansowy NBP może być udzielany zgodnie z tym przepisem: i) jako linia kredytowa otwarta do określonej kwoty; lub ii) jako kredyt lombardowy, tj. kredyt pod zastaw papierów wartościowych – do wysokości równej określonej części nominalnej wartości tych papierów; lub iii) w innej formie określonej przez Zarząd NBP. EBC zauważa także, że kredyt refinansowy w formie kredytu lombardowego może być wykorzystywany przez NBP jako forma awaryjnego wsparcia płynności (emergency liquidity assistance – ELA)[34]. EBC przypomina, że dostarczanie awaryjnego wsparcia płynności jako zadanie banku centralnego polega na zaopatrywaniu w płynność instytucji, w których, choć są one wypłacalne, występują przejściowe problemy z płynnością – w wyjątkowych okolicznościach i z zastrzeżeniem indywidualnej oceny każdego przypadku[35]. Ponadto należy zauważyć, że art. 237

32 Zob. pkt 3.2 opinii CON/2008/52.

33 Obecnie – odpowiednio – art. 101 oraz art. 103 ust. 1 Traktatu, Dz.U. L 332 z 31.12.1993 r., str. 1.

34 Zob. uchwałę nr 44/2008 Zarządu NBP z dnia 13 października 2008 r. (Dz. Urz. NBP z dnia 15 października 2008 r. Nr 16, poz. 19) zmieniającą uchwałę w sprawie wprowadzenia „Regulaminu refinansowania banków kredytem lombardowym przez Narodowy Bank Polski" (Dz. Urz. NBP z dnia 12 lutego 2008 r. nr 3, poz. 3, dalej „Regulamin kredytu lombardowego"). § 1 ust. 2 uchwały zmieniającej wprowadza do Regulaminu kredytu lombardowego nowy § 2a, który przewiduje możliwość udzielania „w uzasadnionych przypadkach" kredytu lombardowego zabezpieczonego zastawem na prawach z papierów wartościowych innych niż bony i obligacje skarbowe oraz bony pieniężne NBP i obligacje NBP. Standardowo kredyt lombardowy spłaca się w następnym dniu operacyjnym po dniu, w którym został on udzielony, ale NBP może ustalić inny okres wykorzystania kredytu lombardowego (zob. § 7 ust. 1 i 2 Regulaminu kredytu lombardowego).

35 Zob. Przegląd stabilności finansowej EBC, grudzień 2006 r., str. 171 oraz Raport roczny EBC z 1999 r., str. 98. EBC uważa również, że „[u]stawodawstwo krajowe, które przewiduje finansowanie przez krajowy bank centralny instytucji kredytowych w trybie innym niż wynikający z zadań banku centralnego (takich jak prowadzenie polityki pieniężnej, obsługa systemu płatniczego lub przeprowadzanie operacji wspierających płynność), w szczególności w celu poprawy wypłacalności instytucji kredytowych i/lub innych instytucji finansowych nie jest zgodne z zapisem o zakazie finansowania ze środków banku centralnego" (zob. Raport o konwergencji EBC, maj 2006 r., str. 68, Raport o

lit. d) Traktatu powierza EBC zadanie monitorowania przestrzegania przez wszystkie banki centralne ESBC zakazu finansowania ze środków banku centralnego[36].

4.3 W kontekście powyższych rozważań EBC rozumie, że art. 4 ust. 1 projektu ustawy wprowadza wyraźną podstawę prawną udzielania gwarancji Skarbu Państwa spłaty kredytu refinansowego NBP, w tym również w tych przypadkach, w których kredyt ten spełnia funkcję awaryjnego wsparcia płynności. Zgodnie z treścią innej opinii EBC[37], dostarczanie przez banki centralne ESBC awaryjnego wsparcia płynności, dla którego zabezpieczeniem jest gwarancja państwa jest zgodne z zakazem finansowania ze środków banku centralnego, jeżeli spełnione są poniższe kryteria. *Po pierwsze*, bank centralny powinien mieć możliwość niezależnego i uznaniowego podejmowania decyzji co do tego, czy w wyjątkowych okolicznościach należy zapewnić awaryjne wsparcie płynności. EBC rozumie, że decyzja taka należałaby do wyłącznych kompetencji Zarządu NBP[38]. EBC jest zdania, że w tym zakresie NBP powinien dysponować takim samym zakresem niezależności, jak w przypadku zadań związanych z ESBC. Można rozważyć wprowadzenie wyraźnych przepisów w tym zakresie, podobnie jak to miało miejsce w przypadku innego projektu krajowego aktu prawnego dotyczącego bezpośrednio dostarczania awaryjnego wsparcia płynności przez banki centralne ESBC[39]. *Po drugie,* kredyt udzielany przez NBP powinien być możliwie najbardziej krótkoterminowy. EBC z zadowoleniem przyjąłby wyjaśnienie tej kwestii, chociażby w uzasadnieniu projektu ustawy. *Po trzecie,* przy dostarczaniu awaryjnego wsparcia płynności należy kierować się ochroną stabilności systemowej. EBC rozumie, że udzielanie przez NBP kredytu refinansowego jako awaryjnego wsparcia płynności stanowiłoby element działań NBP służących zachowaniu stabilności finansowej. EBC ponawia swoje wcześniejsze zalecenie wyraźnego przypisania NBP funkcji ochrony stabilności finansowej w ustawie o NBP[40]. *Po czwarte*, ważność prawna i wykonalność gwarancji Skarbu Państwa w świetle polskiego prawa nie może podlegać jakimkolwiek wątpliwościom. W tym zakresie EBC z zadowoleniem przyjmuje fakt ustanowienia gwarancji Skarbu Państwa w samym projekcie ustawy oraz oczekuje, iż przewidziany w art. 6 ust. 2 projektu ustawy mechanizm potrącenia nie będzie stanowił przeszkody dla skutecznego egzekwowania roszczeń NBP[41]. *Po piąte,* żadnych wątpliwości nie powinna budzić adekwatność ekonomiczna gwarancji Skarbu Państwa, które powinny obejmować spłatę kwoty głównej wraz z

---

konwergencji, grudzień 2006 r., str. 30, Raport o konwergencji, maj 2007 r., str. 22 oraz Raport o konwergencji, maj 2008 r., str. 24, dostępne na stronie internetowej EBC pod adresem www.ecb.europa.eu). [Podane w niniejszej opinii numery stron Raportu o konwergencji dotyczą jego anglojęzycznej wersji].

36 Zob. pkt 4.1 opinii CON/2008/46.

37 Zob. pkt 4.3 opinii CON/2008/46.

38 Zob. art. 17 ust. 3 pkt 2 ustawy o NBP, zgodnie z którym Zarząd NBP podejmuje uchwały w sprawach niezastrzeżonych w ustawie do wyłącznej kompetencji innych organów NBP.

39 Zob. pkt 4.11 opinii EBC CON/2008/42 z dnia 10 września 2008 r. wydanej na wniosek Banque centrale du Luxembourg w sprawie zmian w projekcie ustawy udoskonalającej system prawny Luksemburga jako centrum usług finansowych oraz zmieniającej ustawę z dnia 23 grudnia 1998 r. dotyczącą statusu monetarnego oraz Banque centrale du Luxembourg; zob. również pkt 3.3 opinii CON/2008/46.

40 Zob. pkt 2.2 opinii EBC CON/2008/39 z dnia 1 września 2008 r. wydanej na wniosek Ministra Finansów Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie projektu ustawy o Komitecie Stabilności Finansowej.

41 Zgodnie z art. 6 ust. 2 projektu ustawy, wysokość gwarancji Skarbu Państwa pomniejsza się o wartość zabezpieczenia ustanowionego przez dłużnika a zrealizowanego przez NBP.

odsetkami, chroniąc tym samym niezależność finansową NBP. Należy również usunąć istniejące w projekcie ustawy niejasności, np. co do tego, jaki podmiot jest zobowiązany do pokrywania opłat. Ponadto, w sytuacji, gdy gwarancja Skarbu Państwa stanowi jedyne zabezpieczenie operacji dostarczenia awaryjnego wsparcia płynności ważne jest, aby gwarancja Skarbu Państwa pokrywała 100% kwoty kredytu, a nie jedynie do 50% kwoty pozostającej do spłaty, jak stanowi obecnie projekt ustawy.

4.4 Wreszcie, tytułem przypomnienia, EBC przywołuje stanowisko wyrażone w Raporcie o konwergencji[42] a dotyczące art. 42 ust. 3 ustawy o NBP, który nie jest objęty zakresem zastosowania projektu ustawy. Przepis ten dotyczy kredytu refinansowego NBP i zezwala na udzielanie tego kredytu „(…) dla realizacji programu postępowania naprawczego banku". W tym zakresie EBC zauważył, że środki mające zabezpieczyć terminową spłatę kredytu „(…) mogą być interpretowane w taki sposób, iż nie zapobiegną one udzieleni[u] kredytu przez Narodowy Bank Polski bankowi [realizującemu program postępowania naprawczego], który znajdzie się [następnie] w sytuacji niewypłacalności". Zapewnienie przestrzegania zakazu finansowania ze środków banku centralnego ustanowionego w art. 101 Traktatu wymaga wprowadzenia bardziej szczegółowych zabezpieczeń. W niniejszej opinii EBC pragnie przypomnieć, że zapewnienie zgodności z postanowieniami art. 101 Traktatu jest niezbędnym elementem regulacji kredytu refinansowego. Obowiązek zapewnienia takiej zgodności spoczywa na polskich władzach od dnia przystąpienia Polski do UE, tj. od 1 maja 2004 r.[43]

Niniejsza opinia zostanie opublikowana na stronie internetowej EBC.

Frankfurt nad Menem, 28 listopada 2008 r.

[podpis]

Prezes EBC

Jean-Claude TRICHET

42 Raport o konwergencji, grudzień 2006 r., str. 228, oraz Raport o konwergencji, maj 2008 r., str. 244.

43 Raport o konwergencji, maj 2008 r., str. 22.