PL

EUROPEJSKI BANK CENTRALNY

EUROSYSTEM

OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 15 listopada 2010 r.

w sprawie kas oszczędnościowo-budowlanych

(CON/2010/81)

Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniu 11 października 2010 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej o wydanie opinii w sprawie projektu ustawy o kasach oszczędnościowo-budowlanych i wspieraniu przez państwo oszczędzania na cele mieszkaniowe (zwanego dalej „projektem ustawy").

Właściwość EBC do wydania opinii wynika z art. 127 ust 4 oraz art. 282 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, szóstego tiret art. 2 ust. 1 oraz art. 2 ust. 2 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 zasad odnoszących się do instytucji finansowych w zakresie, w jakim wywierają one istotny wpływ na stabilność instytucji i rynków finansowych, a także 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. Założenia projektu ustawy

Projekt ustawy zawiera przepisy określające zasady działania kas oszczędnościowo-budowlanych, które klasyfikuje jako kategorię instytucji kredytowych (banków[2]) działających w formie spółki akcyjnej[3]. Działalność kas oszczędnościowo-budowlanych polegać ma wyłącznie na przyjmowaniu wkładów oszczędnościowych od osób fizycznych oraz udzielaniu im kredytów na wyraźnie wskazane w projekcie ustawy cele mieszkaniowe[4]. Projekt ustawy stanowi próbę ponownego wprowadzenia systemu kas

1 Dz. U. L 189 z 3.7.1998, s. 42.

2 W rozumieniu prawa polskiego określenie „bank" obejmuje instytucje kredytowe wpisane do rejestru w Polsce (z wyłączeniem spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych), termin „instytucje kredytowe" odnosi się wyłącznie do instytucji kredytowych z Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) spoza Polski, natomiast instytucje kredytowe spoza EOG polskie prawo określa mianem „banków zagranicznych".

3 Art. 2 projektu ustawy.

4 Art. 4 i art. 8 projektu ustawy.

oszczędnościowo-budowlanych, który po raz pierwszy ustanowiono ustawą z 1997 r.[5], ale który nie został wdrożony w praktyce.

2. Uwagi EBC

2.1 *Obowiązek utrzymywania rezerw obowiązkowych w banku centralnym*

2.1.1 Projekt ustawy proponuje rozwiązanie, zgodnie z którymi kasy oszczędnościowo-budowlane nie podlegają obowiązkowi utrzymywania rezerw obowiązkowych w Narodowym Banku Polskim (NBP).

2.1.2 W opiniach wydawanych w przeszłości[6] EBC stał konsekwentnie na stanowisku, że wymogi Eurosystemu w zakresie utrzymywania rezerwy obowiązkowej mają zastosowanie do podmiotów spełniających funkcjonalne kryteria „instytucji kredytowej" określone w definicji zawartej w zasadach Eurosystemu dotyczących rezerw obowiązkowych[7], która odsyła do kryteriów wskazanych w art. 4 ust. 1 lit a) dyrektywy 2006/48/WE[8]. Kryteria te określają instytucje kredytowe jako podmioty gospodarcze prowadzące działalność polegającą na: i) przyjmowaniu od ludności depozytów lub innych funduszy podlegających zwrotowi, oraz ii) udzielaniu kredytów na własny rachunek. EBC zauważa, że kasy oszczędnościowo-budowlane będą spełniać obydwa wskazane powyżej funkcjonalne kryteria „instytucji kredytowej", a mianowicie: i) przyjmują depozyty od osób fizycznych, a zatem „od ludności" w rozumieniu dyrektywy 2006/48/WE, oraz ii) udzielają kredytów na własny rachunek[9]. W związku z powyższym, zgodnie z wcześniej wydawanymi opiniami[10], EBC stoi na stanowisku, iż po przyjęciu przez Polskę euro kasy oszczędnościowo-budowlane będą podlegać wymogom Eurosystemu w zakresie utrzymywania rezerwy obowiązkowej[11]. Wymogi te, wraz z odnośnym systemem sankcji[12], znajdą wówczas bezpośrednie zastosowanie na mocy prawa Unii.

---

5 Ustawa z dnia 5 czerwca 1997 r. o kasach oszczędnościowo-budowlanych i wspieraniu przez państwo oszczędzania na cele mieszkaniowe (Dz. U. z dnia 28 lipca 1997 r. nr 5, poz. 538), która utraciła moc z dniem 1 stycznia 2002 r.

6 Zob. opinie EBC dotyczące przepisów krajowych w zakresie kas oszczędnościowo-kredytowych, w szczególności pkt 10-14 opinii EBC CON/2005/8, pkt 3.1 opinii EBC CON/2006/4, pkt 10-17 opinii EBC CON/2006/11 oraz pkt 2.1-2.5 opinii EBC CON/2009/60. Opinie EBC są dostępne na stronie internetowej EBC pod adresem www.ecb.europa.eu.

7 Zob. art. 2 ust. 1 rozporządzenia EBC/2003/9 z dnia 12 września 2003 r. dotyczącego stosowania rezerw obowiązkowych (Dz.U. L 250 z 2.10.2003, s. 10).

8 Dyrektywa 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe (wersja przeredagowana) (Dz.U. L 177 z 30.6.2006, s. 1).

9 Art. 4 projektu ustawy. Zob. także pkt 2 opinii Europejskiego Instytutu Monetarnego CON/94/12.

10 Zob. pkt 14 opinii EBC CON/2005/8, pkt 10-17 opinii EBC CON/2006/11 oraz pkt 2.3 opinii EBC CON/2009/60.

11 W tym kontekście należy również zauważyć, że podleganie wymogom Eurosystemu w zakresie rezerwy obowiązkowej jest jednym z ogólnych kryteriów kwalifikacji kontrahentów uczestniczących w operacjach polityki pieniężnej Eurosystemu; pozostałe ogólne kryteria kwalifikacji obejmują: i) znajdowanie się w dobrej sytuacji finansowej oraz, co do zasady, podleganie przynajmniej jednej formie zharmonizowanego nadzoru UE/EOG wykonywanego przez organa krajowe; oraz ii) spełnianie wszystkich kryteriów operacyjnych określonych w odpowiednich ustaleniach umownych lub normatywnych stosowanych przez dany krajowy bank centralny (zob. pkt 2.1 załącznika I do wytycznych EBC/2000/7 z dnia 31 sierpnia 2000 r. w sprawie instrumentów i procedur polityki pieniężnej Eurosystemu, Dz.U. L 310 z 11.12.2000, s. 1).

12 Zob. art. 7 rozporządzenia Rady (WE) nr 2531/98 z dnia 23 listopada 1998 r. dotyczącego stosowania stóp rezerw obowiązkowych przez Europejski Bank Centralny (Dz.U. L 318 z 27.11.1998, s. 1) oraz rozporządzenie EBC/1999/4 z

2.1.3 Jeżeli chodzi o okres przed przyjęciem przez Polskę euro, EBC przyjąłby z zadowoleniem włączenie kas oszczędnościowo-budowlanych do systemu rezerwy obowiązkowej NBP, co byłoby działaniem ułatwiającym harmonizację polskiego porządku prawnego z wymogami Eurosystemu[13]. Ponadto, jako że kasy oszczędnościowo-budowlane zostały zdefiniowane jako kategoria banków, będą one miały dostęp do kredytu refinansowego udzielanego przez NBP[14] na tych samych zasadach, co pozostałe banki. Rozciągnięcie na kasy oszczędnościowo-budowlane operacji dostarczania płynności przez bank centralny powinno się wiązać z równoległym wprowadzeniem wymogu utrzymywania rezerwy obowiązkowej, będącego komplementarnym instrumentem polityki pieniężnej, strukturalnie powiązanym z operacjami dostarczania płynności[15].

2.2 *Obliczanie opłaty rocznej do systemu gwarantowania depozytów*

Projekt ustawy ustala maksymalną wysokość opłaty rocznej wnoszonej przez kasy oszczędnościowo-budowlane do systemu gwarantowania depozytów (Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, zwanego dalej „Funduszem") na poziomie 0,1% sumy aktywów bilansowych oraz gwarancji i poręczeń ważonych ryzykiem[16]. Po pierwsze, EBC wskazuje na potencjalną potrzebę aktualizacji postanowień projektu ustawy, tak aby odnosił się on do metody obliczania maksymalnego poziomu opłaty rocznej do Funduszu określonej aktualnie obowiązującymi przepisami[17]. Po drugie, EBC rozumie, że zamierzonym efektem art. 18 projektu ustawy było nałożenie na kasy oszczędnościowo-budowlane niższego poziomu opłaty rocznej niż poziom mający zastosowanie do pozostałych banków. W tym kontekście EBC pragnie zwrócić uwagę władz polskich na zaawansowany projekt wersji przekształconej dyrektywy 94/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów[18]. Zmiany wprowadzone w projekcie wersji przekształconej tej dyrektywy mają m. in. na celu harmonizację metody obliczania opłat wnoszonych do systemów gwarantowania depozytów przez wszystkie typy instytucji kredytowych[19]. EBC zaleca, aby ustalając poziom opłat kas oszczędnościowo-budowlanych na rzecz Funduszu władze polskie uwzględniły ten trwający obecnie proces legislacyjny.

---

dnia 23 września 1999 r. w sprawie uprawnień Europejskiego Banku Centralnego do nakładania sankcji (Dz.U. L 264 12.10.1999, s. 21).

13 Zob. pkt 3.1 opinii EBC CON/2006/4 oraz pkt 2.4 opinii EBC CON/2009/60. Por. także pkt 2.1 opinii EBC CON/2007/28.

14 Art. 42 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (tekst jednolity: Dz. U. z 2005 r. Nr 1, poz. 2, z późn. zm.).

15 Zob. pkt 2.4 opinii EBC CON/2009/60.

16 Art. 18 projektu ustawy.

17 Zgodnie z obecnie obowiązującymi zasadami, wysokość opłaty ustala się jako procentowo określoną część podstawy naliczania opłaty rocznej zdefiniowanej przez odniesienie do odpowiednich wymogów kapitałowych, przy czym maksymalny poziom opłaty wynosi 0,3% podstawy (zob. art. 13 ust. 1 i 1a ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, tekst jednolity: Dz. U. z dnia 4 czerwca 2009 r. nr 84, poz. 711).

18 Zob. „Wniosek dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady …/…/UE w sprawie systemów gwarancji depozytów [wersja przekształcona] z dnia 12 lipca 2010 r. (KOM(2010)368 wersja ostateczna - 2010/0207 (COD)), opublikowany na stronie Komisji Europejskiej pod adresem www.ec.europa.eu, zwany dalej „projektem wersji przekształconej dyrektywy 94/9/WE".

19 Zob. art. 11 projektu wersji przekształconej dyrektywy 94/9/WE.

Niniejsza opinia zostanie opublikowana na stronie internetowej EBC.

Frankfurt nad Menem, dnia 15 listopada 2010 r.

[podpis]

Prezes EBC

Jean-Claude TRICHET