EUROPEJSKI BANK CENTRALNY

EUROSYSTEM

OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 5 lipca 2011 r.

w sprawie przepisów umożliwiających przekształcanie oddziałów instytucji kredytowych w banki krajowe

(CON/2011/57)

Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniu 31 maja 2011 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek Ministra Finansów Rzeczypospolitej Polskiej o wydanie opinii w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw (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 oraz 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 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 Projekt ustawy zmienia w szczególności ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe[2] oraz ustawę z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym[3].

1.2 Głównym celem projektu ustawy jest umożliwienie przekształcenia polskiego oddziału instytucji kredytowej, która prowadzi działalność w Polsce na podstawie jednolitej licencji, w spółkę zależną tej instytucji kredytowej. Taka spółka zależna z siedzibą w Polsce będzie prowadzić działalność jako bank krajowy w formie spółki akcyjnej objęty nadzorem Komisji Nadzoru Finansowego (KNF). Depozyty gromadzone przez utworzony w ten sposób bank zostaną objęte ochroną Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, co – zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy – „(…)

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

2 Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665.

3 Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 711.

może być korzystne z punktu widzenia klientów oddziału instytucji kredytowej, w szczególności deponentów, którzy powierzyli oddziałowi swoje środki pieniężne”[4].

1.3 Projekt ustawy określa procedurę przekształcenia, na którą składają się następujące kroki[5]: a) wystąpienie przez instytucję kredytową z wnioskiem o wydanie zezwolenia na utworzenie banku krajowego w formie spółki akcyjnej na bazie istniejącego oddziału; b) przeprowadzenie przez KNF kontroli nadzorczej w oddziale instytucji kredytowej mającej na celu weryfikację bieżącej sytuacji finansowej tej instytucji; c) udzielenie przez KNF zezwolenia na utworzenia banku krajowego na bazie oddziału[6]; d) wniesienie tytułem wkładu niepieniężnego do nowoutworzonego banku krajowego wszystkich składników majątkowych oddziału w zamian za akcje tego banku; e) wpisanie nowoutworzonego banku krajowego do rejestru przedsiębiorców oraz jednoczesne wykreślenie oddziału instytucji kredytowej z tego rejestru.

1.4 Wpis nowoutworzonego banku krajowego do rejestru przedsiębiorców skutkuje: a) wstąpieniem przez nowoutworzony bank krajowy we wszystkie prawa i obowiązki instytucji kredytowej związane z działalnością oddziału (sukcesja generalna)[7]; b) przejęciem przez KNF nadzoru nad działalnością nowoutworzonego banku, c) objęciem depozytów zgromadzonych przez przekształcony oddział, i przeniesionych do nowoutworzonego banku, ochroną w ramach Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

2. Uwagi ogólne

Właściwy termin zasięgnięcia opinii EBC

Projekt ustawy został przyjęty przez Sejm w dniu 10 czerwca 2011 r. – krótko po wystąpieniu z wnioskiem o wydanie przez EBC opinii i przed upływem wyznaczonego na jej przyjęcie terminu – uniemożliwiając tym samym uwzględnienie tej opinii przy podejmowaniu odpowiednich decyzji.

EBC przypomina w tym miejscu, że nawet w wyjątkowo nagłych przypadkach organy krajowe nie są zwolnione z obowiązku zasięgania opinii EBC i zapewnienia wystarczającego czasu na wzięcie jej treści pod uwagę, zgodnie z art. 127 ust. 4 oraz 282 ust. 5 Traktatu. Zgodnie ze zdaniem drugim art. 4 decyzji 98/415/WE, opinii EBC należy zasięgnąć „na właściwym etapie” procesu legislacyjnego. Oznacza to, że należy zasięgnąć opinii EBC na takim etapie procesu legislacyjnego,

4 Zob. uzasadnienie do projektu ustawy, s. 3.

5 Zob. art. 48p do 48u Prawa bankowego w brzmieniu nadanym przez projekt ustawy; zob. również uzasadnienie do projektu ustawy, s. 7-11.

6 Zgodnie z art. 48p ust. 2 Prawa bankowego w brzmieniu nadanym przez projekt ustawy, do utworzenia przez instytucję kredytową banku krajowego na bazie oddziału tej instytucji stosuje się przepisy dotyczące utworzenia banku w formie spółki akcyjnej, w szczególności art. 30a Prawa bankowego, który uzależnia utworzenie banku od wydania przez KNF zezwolenia, art. 30, który określa kryteria oceny wniosku o wydanie zezwolenia na utworzenie banku oraz art. 37, który określa podstawy odmowy wydania zezwolenia na utworzenie banku.

7 Zob. art. 48u ust. 2 ustawy – Prawo bankowe w brzmieniu zmienionym przez projekt ustawy. W wyniku sukcesji generalnej nowoutworzony bank krajowy wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki instytucji kredytowej związane z działalnością oddziału. Na bank krajowy przechodzą też zezwolenia, koncesje oraz ulgi, które zostały przyznane instytucji kredytowej w związku z utworzeniem lub działalnością oddziału, o ile sprzeciwu nie złożyły organy, które wydały zezwolenie lub udzieliły koncesji.

który umożliwi EBC zapoznanie się z projektem i przyjęcie opinii we wszystkich wymaganych wersjach językowych, jak również umożliwi właściwym władzom krajowym uwzględnienie tej opinii przed przyjęciem projektowanych przepisów. Art. 3 ust. 4 decyzji 48/415/WE zobowiązuje państwa członkowskie do wstrzymania procesu legislacyjnego do czasu otrzymania opinii EBC. W przypadku niniejszej opinii władze polskie nie dochowały obowiązku zasięgnięcia opinii EBC na właściwym etapie procesu legislacyjnego.

3. Uwagi szczegółowe

3.1 Zaproponowany w projekcie ustawy mechanizm pozwoli obecnym w Polsce bankowym grupom kapitałowym na przekształcanie oddziałów w spółki zależne. EBC rozumie, że mechanizm ten może być uruchamiany wyłącznie na wniosek zainteresowanej instytucji kredytowej i że nie stanowi on przeszkody w wyborze przez instytucję kredytową formy wykonywania w Polsce prawa przedsiębiorczości poprzez tworzenie i prowadzenie oddziałów bądź spółek zależnych. Do podobnego projektu ustawy, umożliwiającego podział banków[8], odnosi się opinia CON/2006/31[9]. EBC podkreślił w tej opinii, że jakkolwiek brak jest szczegółowej wspólnotowej regulacji sprawowania nadzoru nad przekształceniami banków, dyrektywa 2006/48/WE[10] formułuje – w celu stosowania w sposób ciągły – szczegółowe wymogi regulacyjne dotyczące działalności bankowej, jak również warunek uzyskania zgody organu nadzoru na prowadzenie takiej działalności.

3.2 Dokonując oceny wniosku o wydanie zezwolenia na utworzenie nowego banku na bazie istniejącego oddziału KNF stosuje standardowe kryteria oceny o charakterze ostrożnościowym[11]. Projekt ustawy przewiduje dodatkową przesłankę odmowy udzielenia zezwolenia na utworzenie banku, zgodnie z którą przekształcenie nie powinno powodować „poważnych szkód dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów Państwa”[12]. Uzasadnienie projektu ustawy wskazuje, że dodanie powyższej przesłanki uzasadnione jest faktem, iż taka sama przesłanka odmowy wydania przez KNF zgody nadzorczej została wprowadzona w odniesieniu do udzielenia zgody na podział istniejącego banku[13]. EBC pragnie zauważyć, że tę dodatkową szeroką przesłankę można interpretować jako ogólną klauzulę interesu publicznego, jako że nie odnosi się ona w sposób wyraźny do konkretnych aspektów ostrożnościowych odmowy wydania zezwolenia na utworzenie banku. EBC rozumie, że intencją władz polskich mogło być wprowadzenie tego kryterium w celu ograniczenia zagrożeń dla stabilności finansowej lub – bardziej konkretnie – dla niezakłóconego funkcjonowania krajowego systemu gwarantowania depozytów. Wprowadzenie takiego

8 Zob. art. 124c Prawa bankowego dodany przez ustawę z dnia 18 października 2006 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe (Dz. U. z 2006 r. Nr 190, poz. 1401).

9 Opinie EBC są publikowane na stronie internetowej EBC pod adresem www.ecb.europa.eu.

10 Dyrektywa nr 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).

11 Zob. art. 30 oraz art. 37 Prawa bankowego.

12 Zob. art. 48s ust. 2 Prawa bankowego w brzmieniu nadanym przez projekt ustawy.

13 Zob. uzasadnienie do projektu ustawy, s. 9. Zmiany, o których mowa, wprowadzone zostały do ustawy z dnia 18 października 2006 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe po wydaniu opinii CON/2006/31.

dodatkowego kryterium do ustawy – Prawo bankowe powinno uwzględniać ograniczenia wynikające z prawa Unii.

3.3 Rozważając dalsze uszczegółowienie tej dodatkowej przesłanki, polskie organy powinny w szczególności wziąć pod uwagę dyrektywę 2006/48/WE. Zgodnie z przepisami dyrektywy 2006/48/WE wymogi państw członkowskich dotyczące uzyskania zezwolenia na prowadzenia działalności jako instytucja kredytowa powinny uwzględniać zharmonizowane minimalne wymogi zawarte w art. 7-12[14] tej dyrektywy, a w szczególności zakaz oceny wniosków o udzielenie zezwolenia na utworzenie instytucji kredytowej wedle kryterium „potrzeb gospodarczych rynku". Ponadto polskie organy powinny wziąć pod uwagę orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej odnoszące się do prawa przedsiębiorczości, o którym mowa w art. 49 Traktatu[15]. Trybunał wskazał m.in., że „zakres stosowania swobody przedsiębiorczości obejmuje wszelkie środki, które umożliwiają lub choćby ułatwiają dostęp do państwa członkowskiego innego niż państwo siedziby i prowadzenie działalności gospodarczej w tym państwie"[16]. Natomiast ograniczanie swobody przedsiębiorczości na podstawie art. 52 ust. 1 Traktatu jest dopuszczalne jedynie dla osiągnięcia słusznego celu zgodnego z Traktatem, gdy jest to uzasadnione nadrzędnym względem interesu ogólnego, odpowiednie dla zapewnienia realizacji tego celu i nie wykracza poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia[17]. W tym ostatnim aspekcie, w ocenie Trybunału, ograniczenia odnoszące się ogólnie do „interesu narodowego" naruszają zasadę proporcjonalności[18]. Trybunał odrzucił również możliwość uchylenia przepisów prawa wtórnego Unii zapewniających swobodę przedsiębiorczości przez przepisy szczegółowe dotyczące sektora usług finansowym wprowadzone na poziomie krajowym w celu m.in. zapewnienia właściwego funkcjonowania gospodarki krajowej[19].

3.4 Mając powyższe na uwadze, EBC zachęca polskie władze do dalszego uszczegółowienia kryteriów oceny nadzorczej wprowadzonych przez projekt ustawy w odniesieniu do przekształceń oddziałów instytucji kredytowych w ich spółki zależne, tak aby były one zgodne z prawem Unii.

3.5 EBC podkreśla konieczność zapewnienia spełniania przez oddział zobowiązań związanych z obliczaniem i utrzymywaniem rezerw obowiązkowych po przekształceniu w spółkę zależną. EBC przywołuje również uwagi poczynione w odniesieniu do projektu umożliwiającego podział

---

14 Zob. art. 6 dyrektywy 2006/48/WE.

15 Zob. w szczególności wyrok z 13 grudnia 2005 r. w sprawie C-411/03 Sevic, Zb. Orz. s. I-10805, wyrok z 13 maja 2003 r. w sprawie C-463/00 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb. Orz. s. I-4581, wyrok z 13 września 2007 r. w sprawie C-260/04 Komisja przeciwko Włochom, Zb. Orz. s. I-7083, wyrok z 22 marca 2007 r. w sprawie C-383/05 Raffaele Talotta przeciwko Belgii, Zb. Orz. s. I-2555, wyrok z 11 grudnia 2007 r. w sprawie C-438/05 International Transport Workers' Federation i inni przeciwko Viking Line i inni, Zb. Orz. s. I-10779.

16 Zob. wyrok z 13 grudnia 2005 r. w sprawie C-411/03 Sevic, Zb. Orz. s. I-10805, pkt 18.

17 Zob. wyrok z 11 grudnia 2007 r. w sprawie C-438/05 International Transport Workers' Federation i inni przeciwko Viking Line i inni, Zb. Orz. s. I-10779, pkt 75.

18 Zob. wyrok z 11 listopada 2010 r. w sprawie C-543/08 Komisja przeciwko Portugalii (dotychczas nieopublikowany w Zbiorze), pkt 6 oraz 91 (sprawa dotyczyła ograniczeń swobody świadczenia usług i swobody przedsiębiorczości, zob. pkt. 98 do 99).

19 Zob. wyrok z 12 marca 1996 r. w sprawie C-441/93 Panagis Pafitis i inni przeciwko Trapeza Kentrikis Ellados, Zb. Orz. s. I-01347, pkt 12 oraz pkt 46-52.

banków, w szczególności uwagi odnoszące się do zapewnienia zgodności polskiego systemu rezerw obowiązkowych z wymogami Eurosystemu[20].

Niniejsza opinia zostanie opublikowana na stronie internetowej EBC.

Frankfurt nad Menem, dnia 5 lipca 2011 r.

[podpis]

Prezes EBC

Jean-Claude TRICHET

20 Zob. pkt 2.1 opinii CON/2007/34.