EUROPEJSKI BANK CENTRALNY

EUROSYSTEM

PL **ECB-PUBLIC**

OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 28 maja 2015 r.

w sprawie ram prawnych systemu gwarancji depozytów oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na rynkach finansowych

(CON/2015/17)

Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniu 10 kwietnia 2015 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek Ministra Finansów Rzeczypospolitej Polskiej o wydanie opinii w sprawie projektu ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (zwanego dalej „projektem ustawy").

Kompetencja 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/WE[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. Dla części projektu ustawy, których wyłącznym celem jest implementacja prawa unijnego, kompetencja EBC do wydania opinii wynika z art. 25 ust. 1 Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych oraz Europejskiego Banku Centralnego. Rada Prezesów wydała niniejszą opinię zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 17 ust. 5 Regulaminu Europejskiego Banku Centralnego.

1. Założenia projektu ustawy

1.1 Głównym celem projektu ustawy jest zmiana ram prawnych obecnego systemu gwarancji depozytów w Polsce, prowadzonego przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny (zwany dalej „Funduszem") oraz opracowanie ram prawnych pozwalających na restrukturyzację i uporządkowaną likwidację podmiotów objętych tym systemem. W tym celu projekt ustawy implementuje dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE[2] oraz dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE[3] przez przyjęcie nowej odrębnej ustawy uchylającej obecną ustawę o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym[4] (zwaną dalej „ustawą o BFG"). Projekt ustawy uchyla ponadto istniejące polskie przepisy przewidujące środki restrukturyzacji i wsparcia w

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

3 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (Dz.U. L 173 z 12.6.2014, s. 149).

4 Tekst jednolity opublikowany w Dz. U. z 2014 r., poz. 1866.

celu zapewnienia spójności odpowiednich przepisów z nowymi ramami restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. W tym zakresie projekt ustawy zmienia szereg innych powiązanych aktów prawnych, w tym przepisy dotyczące instrumentów finansowych, upadłości, nadzoru nad rynkiem finansowym oraz rekapitalizacji instytucji finansowych.

1.2 Zgodnie z projektem ustawy Fundusz, który jest osobą prawną, zostaje wyznaczony jako krajowy organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz podmiot prowadzący system gwarancji depozytów, a Komisja Nadzoru Finansowego (KNF) zachowuje swoje zadania nadzorcze jako krajowy organ nadzorczy. Zmienione ramy prawne obejmują następujące najważniejsze rozwiązania:

a) nowo ustanowione system gwarancji depozytów oraz ramy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji są obowiązkowe i obejmują m.in. banki krajowe, oddziały instytucji kredytowych spoza UE i polskie spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe;

b) celem działalności Funduszu jest podejmowanie działań na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego, w szczególności przez zapewnienie funkcjonowania obowiązkowego systemu gwarancji depozytów oraz prowadzenie postępowania przymusowej restrukturyzacji;

c) jako organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Fundusz posiada uprawnienia w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz dostęp do instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, w szczególności do instrumentu zbycia działalności, instrumentu instytucji pomostowej, instrumentu wydzielenia aktywów oraz instrumentu umorzenia lub konwersji długu;

d) przy wykonywaniu swoich zadań Fundusz współpracuje z innymi podmiotami działającymi na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego, a także innymi właściwymi organami;

e) organami zarządzającymi Funduszu są Rada Funduszu oraz Zarząd Funduszu. Rada Funduszu składa się z przewodniczącego oraz siedmiu członków, w tym dwóch przedstawicieli NBP mianowanych przez jego Prezesa. W skład Zarządu Funduszu wchodzi od trzech do pięciu członków (w tym prezes i jego zastępca), powoływanych przez Radę Funduszu; oraz

f) główne źródła finansowania Funduszu obejmują obowiązkowe opłaty roczne wpłacane *ex ante*, opłaty nadzwyczajne wpłacane *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 obligacji.

1.3 Zgodnie z art. 251 pkt 7 projektu ustawy źródła finansowania Funduszu obejmują środki z kredytu krótkoterminowego udzielonego przez NBP zgodnie z art. 273. Na podstawie tego przepisu, w przypadku wystąpienia zagrożenia stabilności finansowej oraz w celu pokrycia jakichkolwiek pilnych potrzeb Funduszu związanych z wypłatą środków gwarantowanych, NBP, na wniosek Rady Funduszu, może udzielić Funduszowi kredytu krótkoterminowego, pod warunkiem ustanowienia odpowiedniego zabezpieczenia. EBC rozumie, że okoliczności i warunki przyznawania takiego kredytu są podobne do tych dotyczących kredytu krótkoterminowego na podstawie obowiązującej

obecnie ustawy o BFG. EBC rozumie także, że taki tymczasowy kredyt byłby udzielany w razie zgody NBP, udzielanej według swobodnego uznania, na podstawie umowy pomiędzy NBP, będącym wierzycielem, a Funduszem będącym dłużnikiem. Projekt ustawy nie określa dalszych warunków i zasad takiego kredytu (np. warunków cenowych).

1.4 Fundusz zostaje wyznaczony jako organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, w rezultacie czego rola NBP w sprawach administracyjnych związanych z restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją obejmuje głównie konsultacje i współpracę. Rola ta obejmuje:

a) uprawnienia konsultacyjne, w tym nałożony na Ministra Finansów wymóg zasięgnięcia opinii Prezesa NBP w sprawie niektórych aktów wykonawczych, jak również w sprawie decyzji o udzieleniu gwarancji rekapitalizacyjnej w odniesieniu do zagrożonej instytucji finansowej albo o zastosowaniu któregokolwiek z rządowych instrumentów stabilizacji finansowej;

b) obowiązek zawierania odrębnych porozumień o współpracy i wymianie informacji pomiędzy NBP, Funduszem, KNF i Ministrem Finansów, wprowadzających obowiązek wymiany informacji niezbędnych do wykonywania ustawowych zadań poszczególnych podmiotów; oraz

c) zaangażowanie w procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, w zakresie którego NBP: i) jest informowany przez KNF o wszelkich zidentyfikowanych przypadkach instytucji zagrożonych upadłością, oraz ii) informuje Fundusz o wszystkich znanych mu instytucjach, których sytuacja ekonomiczna może negatywnie wpłynąć na dalszą realizację funkcji krytycznych, stabilność finansową lub ochronę deponentów.

2. Uwagi ogólne

2.1 EBC z zadowoleniem przyjmuje projekt ustawy, który wzmacnia instrumenty i procedury dostępne organom krajowym, pozwalając tym samym na wczesną interwencję i, w razie potrzeby, skuteczną restrukturyzację lub uporządkowaną likwidację instytucji, zgodnie ze wspólnymi ramami uprawnień i zasad w zakresie interwencji określonymi w dyrektywie 2014/59/UE. Instrumenty i procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji pomogą w szczególności w przeprowadzeniu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zagrożonych banków przy zachowaniu stabilności finansowej i pomogą w uchronieniu budżetu państwa przed ponoszeniem kosztów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

2.2 EBC podkreśla jednak, że nie wyraża opinii w kwestii, czy projekt ustawy skutecznie wykonuje ciążący na Polsce obowiązek implementacji dyrektywy 2014/59/UE i dyrektywy 2014/49/UE do prawa polskiego. EBC skupia się raczej na tych przepisach, które mogą mieć wpływ na rolę i zadania NBP jako banku centralnego i członka Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC).

3. Fundusz jako organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji

3.1 Dyrektywa 2014/59/UE nie przesądza typu organu albo organów, które państwa członkowskie powinny wyznaczyć jako organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, pozostawiając to do uznania państw członkowskich. W tym względzie EBC zauważa, że Fundusz został

wyznaczony jako krajowy organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, podmiot prowadzący system gwarancji depozytów, jak również podmiot zarządzający mechanizmem finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

3.2 EBC rozumie zatem, że Funduszowi powierza się wykonywanie różnych funkcji, w szczególności: i) zarządzanie systemem gwarancji depozytów; ii) zarządzanie funduszem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji; iii) funkcje w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. W tym względzie EBC zauważa, że zgodnie z dyrektywą 2014/59/UE należy przyjąć odpowiednie uzgodnienia strukturalne dla zagwarantowania operacyjnej niezależności i uniknięcia konfliktu interesów między funkcjami w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji i innymi funkcjami danego organu[5].

4. Dostarczanie płynności Funduszowi przez NBP

4.1 EBC podkreśla wagę zapewnienia zgodności przepisów krajowych z zakazem finansowania ze środków banku centralnego, o którym mowa w art. 123 Traktatu. EBC podkreśla, że ustawodawstwo krajowe przewidujące finansowanie przez krajowy bank centralny (KBC) wchodzący w skład ESBC krajowego systemu gwarancji depozytów dla instytucji kredytowych będzie dało się pogodzić z zakazem finansowania ze środków banku centralnego wyłącznie wtedy, gdy takie finansowanie jest krótkoterminowe, odnosi się do naglących sytuacji, są zagrożone aspekty stabilności systemowej, a decyzje są podejmowane wedle swobodnego uznania KBC[6]. W związku z tym należy rozważyć uwzględnienie w prawie krajowym odniesienia do art. 123 Traktatu. Uznaniowość decyzji o udzieleniu kredytu nie może oznaczać, że KBC w istocie przejmuje zadania rządu. W szczególności wsparcie banku centralnego dla systemów gwarancji depozytów nie może sprowadzać się do systematycznej operacji „prefinansowania".

4.2 EBC zauważa, że projekt ustawy nie wyklucza wprost użycia krótkoterminowego kredytu udzielonego Funduszowi przez NBP zgodnie z art. 273 projektu ustawy dla uzupełnienia środków funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, mimo iż art. 273 przewiduje, że NBP może udzielić takiego kredytu krótkoterminowego wyłącznie w celu pokrycia pilnych potrzeb Funduszu związanych z wypłatą środków gwarantowanych. Udzielenie takiego finansowania dla funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji stanowiłoby zadanie rządu, a zatem jakikolwiek taki kredyt czy finansowanie udzielone przez NBP naruszyłyby zakaz finansowania ze środków banku centralnego przewidziany w Traktacie. Dla zapewnienia pewności prawnej EBC zaleca zatem dodanie do projektu ustawy przepisu wprost precyzującego, że kredyt krótkoterminowy udzielony zgodnie z art. 273 nie może być wykorzystany dla uzupełnienia funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, ani w żadnych innych celach związanych z restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją. Zgodnie z dyrektywą 2014/59/UE koszty restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji powinny co do zasady być ponoszone przez akcjonariuszy i wierzycieli, a w przypadku, gdy ich środki nie są wystarczające, przez mechanizmy

5 Zob. art. 3 ust. 3 dyrektywy 2014/59/UE.

6 Zob. Raport o konwergencji EBC z czerwca 2014 r., s. 30.

finansowania. Zgodnie z zakazem finansowania ze środków banku centralnego KBC nie mogą finansować tych mechanizmów[7] ani uzupełniać funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przez udzielanie kredytu na jego rzecz.

5. Współpraca i wymiana informacji między Funduszem a innymi odpowiednimi organami, w tym NBP

5.1 EBC zauważa, że projekt ustawy przewiduje współpracę między Funduszem (w roli organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz podmiotu prowadzącego system gwarancji depozytów) a innymi odpowiednimi organami, w tym NBP, przy wykonywaniu ich zadań, przy czym każda ze stron zwraca uwagę na wpływ wykonywania przez nią zadań na inne strony. Znajduje to swój wyraz w szczególności w dziale V projektu ustawy dotyczącym obowiązków informacyjnych, wymiany i ochrony informacji.

5.2 EBC z zadowoleniem przyjmuje te przepisy, jako że umożliwią one odpowiednim podmiotom wykonywanie ich ustawowych zadań w skoordynowany sposób. W szczególności ułatwiają one wykonywanie przez NBP jego zadań w zakresie stabilności systemu finansowego. Rozwiązania takie są również zgodne z aktualnym stanowiskiem EBC oraz wymogami dyrektywy 2014/59/UE, zgodnie z którą, jeżeli bank centralny nie jest organem ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, państwa członkowskie muszą zapewnić odpowiednią wymianę informacji między właściwym organem (tj. organem odpowiedzialnym za nadzór ostrożnościowy nad instytucjami) i organem ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji a KBC[8].

6. Objęcie spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych zasadami restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji

6.1 Zgodnie z projektem ustawy polskie spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe będą objęte zarówno standardowym systemem gwarancji depozytów, jak i systemem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. W tym celu projekt ustawy stwarza odrębne subfundusze, tj. fundusz gwarancyjny kas i fundusz przymusowej restrukturyzacji kas, oraz zawiera szczególne przepisy dotyczące przymusowej restrukturyzacji kas oraz zabezpieczenia ich deponentów.

6.2 EBC już kilka razy wydawał opinie w sprawie obecnej ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych[9]. W swoich opiniach EBC w szczególności zalecał włączenie kas do systemu rezerwy obowiązkowej NBP oraz objęcie kas zakresem nadzoru finansowego sprawowanego przez KNF[10]. EBC zauważa, że elementy te są obecnie częścią ram regulacyjnych spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, łącznie z włączeniem kas do obecnego systemu gwarancji depozytów.

---

7 Zob. pkt 3.4 opinii EBC CON/2012/99, pkt 4 opinii EBC CON/2011/103, pkt 4.3 opinii EBC CON/2011/93, pkt 3.6 opinii EBC CON/2011/39 i pkt 3.2 opinii EBC CON/2008/59. Opinie EBC są publikowane na stronie internetowej EBC pod adresem www.ecb.europa.eu. Zob. Raport o konwergencji EBC z czerwca 2014 r., s. 28.

8 Zob.pkt 3.1 opinii EBC CON/2012/99.

9 Zob. opinie EBC CON/2009/60 i CON/2013/5.

10 Zob. pkt. 2.5 i 2.7 opinii EBC CON/2009/60. Zob. również pkt 2.1 opinii EBC CON/2013/5.

6.3 EBC rozumie, że projekt ustawy ma na celu uzupełnienie obowiązujących przepisów prawa w celu stworzenia kompleksowych ram prawnych dla spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w świetle ich rosnącego znaczenia w polskim sektorze bankowym. Z powyższych względów EBC przyjmuje z zadowoleniem rozszerzenie zasad restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, jako naturalną konsekwencję objęcia ich nadzorem KNF i systemem gwarancji depozytów.

Niniejsza opinia zostanie opublikowana na stronie internetowej EBC.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem dnia 28 maja 2015 r.

[podpis]

Prezes EBC

Mario DRAGHI