

26 maja 2015r.

Sz. P.
Kazimierz Kleina
Przewodniczący Komisji Budżetu
i Finansów Publicznych

W związku z uchwaleniem przez Sejm oraz skierowaniem w dniu 15.05.2015r. do Senatu ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się, bankach zrzeszających oraz niektórych innych ustaw, druk senacki 908 (druk sejmowy 3150) oraz w ślad za dotychczas wyrażanymi postulatami i zgłaszanymi poprawkami w trakcie trwających w Sejmie oraz Ministerstwie Finansów prac legislacyjnych nad projektem ustawy zwracamy się z prośbą o doprecyzowanie wskazanych poniżej przepisów.

Projekt ustawy, na wniosek środowiska banków spółdzielczych został rozszerzony o rozdział 3b, obejmujący zapisy dotyczące zrzeszenia zintegrowanego, którego celem z założenia miała być możliwość skorzystania z preferencyjnych wag wpływów i wpływów depozytów, określanych dla potrzeb miar płynnościowych oraz wskazanie granicy odpowiedzialności za pozostałych uczestników zrzeszenia. O ile drugi cel został osiągnięty dzięki poprawce zgłoszonej w czasie II czytania Sejmu, w wyniku której wprowadzono w art. 22u zapis określający, że zakres odpowiedzialności uczestnika zrzeszenia zintegrowane za zobowiązania wynikające ze wsparcia płynności i wypłacalności innych uczestników zrzeszenia zintegrowanego nie może przekroczyć jego udziału w środkach zgromadzonych w funduszu pomocowym, tak pierwszy cel, niezwykle istotny, wyróżniający model zrzeszenia zintegrowanego od IPS nie został w pełni osiągnięty. Wprowadzony w wyniku zgłoszonej poprawki zapis do ust. 5 art. 22o w brzmieniu, że wraz z decyzją w sprawie zatwierdzenia umowy zrzeszenia zintegrowanego Komisja Nadzoru Finansowego wydaje decyzję w sprawie stosowania w zrzeszeniu zintegrowanym niższego współczynnika procentowego wpływów i wpływów od depozytów, o których mowa w art. 22q ust.1, składanych przez zrzeszone banki spółdzielcze w banku zrzeszającym, nie definiuje podstawy prawnej preferencyjnych wag wpływów i wpływów. W takiej sytuacji możliwość wyboru modelu funkcjonowania może być iluzoryczna. Wybór modelu pomiędzy zrzeszeniem zintegrowanym a IPS nie będzie bowiem wynikał z Ustawy ale z decyzji KNF dotyczącej wysokości wag wpływów i wpływów.

Niepokój środowiska banków spółdzielczych jest uzasadniony i wynika z docierających sygnałów, że waga wpływów może zostać określona w decyzji KNF, na poziomie np. 99% (niższym od 100%). Taka decyzja będzie zgodna z przywołanym w ust.5 art. 22o przepisem

projektu ustawy i nie będzie podlegała zaskarżeniu. Ale czy cel zrzeszenia zintegrowanego zostanie osiągnięty? Wyraźnie widać, że nie.

Dlatego bardzo prosimy Panią Minister, aby na etapie konsultacji senackiej, doprecyzować drugie zdanie ust. 5 art. 22o i nadać następujące brzmienie, w ramach poprawki nr 1:

Poprawka nr 1

Do art. 1 projektu ustawy dotyczącego zapisu nowego art. 22 o ust. 5 proponujemy dodać drugie zdanie, w brzmieniu:

„5....Wraz z decyzją w sprawie zatwierdzenia umowy zrzeszenia zintegrowanego Komisja Nadzoru Finansowego wydaje, stosownie do art. 422 ust. 8 rozporządzenia nr 575/2013 oraz przepisów art. 29 oraz art. 34 Rozporządzenia delegowanego 2015/61, decyzję o zezwoleniu na stosowanie w zrzeszeniu zintegrowanym preferencyjnych współczynników procentowych wpływów i wypływów.

Powyższy zapis, w naszym przekonaniu pozwoli na osiągnięcie celu powołania zrzeszenia zintegrowanego, zmniejszy uznaniowość nadzorcy i jednoznacznie doprecyzuje wagi wpływów i wpływów depozytów banków spółdzielczych.

Odrębną kwestią jest sprawa spójności i kompletności projektu Ustawy z przepisami Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych.

Wielokrotnie wskazywaliśmy, że na gruncie Rozporządzenia 575/2013 prawodawca europejski wskazał na możliwość stosowania preferencyjnych wag dla potrzeb szacowania wskaźników płynnościowych również dla instytucji utrzymujących depozyty:

- 1) w celu skorzystania z usług rozliczeniowych (art. 422 ust. 3 lit. a),
- 2) w kontekście utrwalonej relacji operacyjnej (art. 422 ust.3 lit. c),
- 3) w celu skorzystania z usług rozliczenia gotówkowego i usług świadczonych przez centralną instytucję kredytową, gdy instytucja kredytowa jest zrzeszona w sieci zgodnie z przepisami prawnymi lub ustawowymi (art. 422 ust. 3 lit. d).

Z powyższego wynika, iż zrzeszenia banków spółdzielczych funkcjonujące w obecnym kształcie spełniają ww. przesłanki instytucji kredytowych stowarzyszonych w sieci o określonych relacjach operacyjnych, co pozwala bankowi zrzeszającemu na przypisanie niższych wag dla zobowiązań wynikających z depozytów.

Powyższy wniosek jest wsparty także przepisami Rozporządzenia delegowanego 2015/61. W tym celu należy przytoczyć treść art. 16 ust. 1 wspomnianego Rozporządzenia:

- 1) Jeżeli instytucja kredytowa należy do rodzaju *instytucjonalnego systemu ochrony*, o którym mowa w art. 113 ust. 7 rozporządzenia (UE) nr 575/2013, *do sieci, która kwalifikowałaby się do odstępstwa przewidzianego w art. 10 niniejszego rozporządzenia (rozporządzenia 575/2013 – przyp. wł.), lub do sieci współpracy w danym państwie*

członkowskim, depozyty na żądanie, które instytucja kredytowa utrzymuje w instytucji centralnej, uznaje się za aktywa płynne zgodnie z jednym z poniższych przepisów:

- a) jeżeli, zgodnie z prawem krajowym lub prawnie wiążącymi dokumentami regulującymi system lub sieć, instytucja centralna jest zobowiązana do przechowania depozytów lub ich zainwestowania w aktywa płynne określonego poziomu lub kategorii, depozyty uznaje się za aktywa płynne tego samego poziomu lub kategorii zgodnie z niniejszym rozporządzeniem;
- b) jeżeli instytucja centralna nie jest zobowiązana do przechowania depozytów lub ich inwestowania w aktywa płynne określonego poziomu lub kategorii, depozyty uznaje się za aktywa poziomu 2B zgodnie z niniejszym rozporządzeniem, a ich pozostająca kwota należna podlega minimalnej redukcji wartości wynoszącej 25 %.

Z powyższego wynika, że w ramach sieci – tworzonej na podstawie prawa krajowego (ustawy) lub prawnie wiążących dokumentów - instytucja centralna zobowiązana jest do przechowywania depozytów lub ich inwestowania w aktywa płynne określonego rodzaju. Powyższe zadania instytucji centralnej odpowiadają zadaniom i obowiązkom banku zrzeszającego. Dla przykładu wymienić należy, iż jednym z obowiązków banku zrzeszającego jest utrzymywanie depozytów i przyjmowania lokat banków zrzeszonych. Prawodawca europejski wprost przewidział, iż sieć współpracy powstać może na podstawie prawnie wiążących dokumentów tworzących tę sieć (przez które można rozumieć umowę zrzeszenia) lub na podstawie prawa krajowego.

Niezależnie od powyższego art. 27 ust.1 Rozporządzenia 2015/61, pozwala na mnożenie przez 25% zobowiązań banku zrzeszającego wynikających z depozytów operacyjnych, które utrzymuje się w następujący sposób:

- a) przez deponenta w celu skorzystania z usług rozliczeniowych, powierniczych lub zarządzania płynnością lub innych porównywalnych usług w kontekście utrwalonej relacji operacyjnej świadczonych przez instytucję kredytową;
- b) w kontekście podziału obowiązków w ramach instytucjonalnego systemu ochrony spełniającego wymogi określone w art. 113 ust. 7 rozporządzenia (UE) nr 575/2013 lub w ramach grupy współpracujących instytucji kredytowych stale powiązanych z jednostką centralną spełniającą wymogi określone w art. 113 ust. 6 przedmiotowego rozporządzenia, lub jako prawnie lub umownie ustanowiony depozyt przez inną instytucję kredytową, która jest członkiem tego samego instytucjonalnego systemu ochrony lub sieci współpracy, pod warunkiem że danych depozytów nie uznaje się za aktywa płynne w odniesieniu do deponującej instytucji kredytowej, o której mowa w ust. 3 i art. 16;
- c) przez deponenta w kontekście utrwalonej relacji operacyjnej innej niż relacje określone w lit. a);

d) przez deponenta w celu skorzystania z usług rozliczenia gotówkowego i usług świadczonych przez instytucję centralną, gdy instytucja kredytowa należy do jednej z sieci lub jednego z systemów, o których mowa w art. 16.

Relacja jaka istnieje pomiędzy bankiem zrzeszającym a bankami zrzeszonymi jest w świetle obecnie obowiązującej ustawy relacją trwałą i dotyczącą depozytów składanych w związku z korzystaniem z usług rozliczeniowych, powierniczych oraz zarządzania płynnością, co pozwala na przyjęcie, iż tego rodzaju czynności dokonywane przez bank zrzeszający na podstawie umowy zrzeszenia wyczerpują przesłankę z art. 27 ust. 1 lit. a) i c) Rozporządzenia 2015/61. Ponadto, na podstawie art. 28 tego rozporządzenia możliwe jest stosowanie przez bank zrzeszający 40% wskaźnika dla obliczania zobowiązań wynikających z depozytów spółdzielni kredytowych upoważnionych przez właściwy organ, innych niż depozyty składane, na podstawie art. 27 ust. 1 lit. c i d.

Zwrócić należy przy tym uwagę, iż przepisy Rozporządzenia nr 575/2013/UE (art. 400 ust. 2 lit. d) umożliwiają bankom spółdzielczym, za zgodą właściwych władz, stosowanie wyłączeń z limitów koncentracji zaangażowań z tytułu ekspozycji stanowiących należności od regionalnych lub centralnych instytucji kredytowych, z którymi dana instytucja kredytowa jest stowarzyszona w sieci zgodnie z przepisami prawnymi lub ustawowymi i które na mocy tych przepisów są odpowiedzialne za rozliczenia środków pieniężnych w ramach sieci oraz inne ekspozycje, w tym udziały kapitałowe lub innego rodzaju udziały, wobec tych instytucji.

Przed wejściem w życie Rozporządzenia 575/2013 tożsame rozwiązanie, jak określone we wskazanym przepisie było i jest stosowane przez organ nadzoru (por. uchwała KNF Nr 208/2011, § 6 pkt. 15 i 16 w sprawie wyłączeń z limitu koncentracji zaangażowań banków spółdzielczych, działających w ramach zrzeszeń na podstawie ustawy z dnia 7 grudnia 2000r.o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (Dz.U. Nr 119, poz. 1252, z późn. zm.). Z limitu koncentracji wyłączono wobec banków zrzeszających należności wynikające z przeprowadzonych pomiędzy bankami, w ramach zrzeszeń, rozliczeń pieniężnych, z czynności określonych w art. 19 tej ustawy oraz innych zaangażowań banków spółdzielczych wobec banków zrzeszających, działających w ramach zrzeszeń.

W tym kontekście nie znajduje uzasadnienia odmienne rozumienie relacji w ramach zrzeszenia, niż to stosowane dotychczas. Niemniej, ukazuje to konieczność przesądzenia na poziomie ustawy, iż obecne zrzeszenia są zrzeszeniami funkcjonującymi w sieci, tworzącej spółdzielczy system ochrony. Pominięcie w projekcie ustawy odniesienia się do tej kwestii i brak ustawowego przesądzenia, iż obecne zrzeszenia są siecią, o jakiej mowa w ustawodawstwie europejskim powoduje brak spójności w podejściu do bankowości spółdzielczej przez prawodawcę europejskiego i krajowego, a nadto może powodować niepewną praktykę organu nadzoru, co wpływać będzie na stabilność prowadzenia działalności bankowej.

Uwzględniając powyższe prosimy Panią Minister o rozszerzenie słownika i wprowadzenie definicji kategorii „Zrzeszenia”, zgodnie z poprawką nr 2:

Poprawka nr 2

- 1) W art.1 pkt 2 lit. a) projektu ustawy proponujemy dodać pkt 3 i wprowadzić zmianę definicji „zrzeszenia” w brzmieniu korespondującym z przepisami rozporządzenia nr 575/2013 oraz rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2015/61 tj.:

„3) zrzeszeniu - należy przez to rozumieć sieć banków działających na podstawie niniejszej ustawy utworzonych w oparciu o umowę, o której mowa w art. 16 przez bank zraszający, banki spółdzielcze lub banki spółdzielcze i bank zraszający, pomiędzy którymi istnieją relacje w rozumieniu art. 422 ust. 3 lit. a i c) oraz art. 400 ust. 2 lit d Rozporządzenia nr 575/2013”;

Wprowadzenie powyższych poprawek wpłynie korzystnie na jakość procedowanego projektu ustawy – usunie niespójności w projekcie ustawy z przepisami unijnymi, zwiększając jednocześnie szanse rozwoju bankowości spółdzielczej i możliwość wyboru modelu funkcjonowania przyszłych zrzeszeń.

Z poważaniem

w imieniu banków spółdzielczych reprezentowanych przez

Anna Zwierzchowska - BS Tarczyn,
Elżbieta Ceglarek - BS Racibórz,
Helena Olechowska – WMBS,
Ryszard Leszczyński – BS Jastrzębie Zdrój

Do wiadomości:

Dorota Podedworna – Tarnowska

Podsekretarz Stanu - Ministerstwo Finansów

Propozycja zmian do ustawy o bankach spółdzielczych:

Zmiana projektowanego art.22b ust.12 Ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających **i zastąpienie go sformułowaniem: „W zrzeszeniu, w którym został utworzony system ochrony, banki spółdzielcze, które nie przystąpią do systemu ochrony, pozostają zrzeszone na podstawie umowy zrzeszenia”.**

Art. 22b ust.12, który zakłada wygaśnięcie umowy zrzeszenia dla banków, które nie przystąpią do systemu ochrony (IPS), niezależnie od terminu tego wygasania, powoduje wewnętrzną sprzeczność samej ustawy (z art.4), naruszenie norm konstytucyjnych (art.12, art.31 ust.2, art.32 ust.2, art.58 Konstytucji RP) oraz zasad określonych w Dyrektywie CRD IV i Rozporządzeniu CRR.

Wewnętrzna sprzeczność proponowanego art.22b ust.12 z art.4 ustawy polega na obowiązkowym wygasaniu umowy zrzeszenia (dla banków, które nie przystąpią do systemu ochrony), przy nadal obowiązującym art.4, wprowadzającym obowiązek zrzeszania, przynajmniej dla banków spółdzielczych, których kapitał założycielski jest niższy niż równowartość 5 milionów euro. Niezależnie od tego obowiązku oraz w przypadku banków spółdzielczych, posiadających kapitał założycielski wyższy niż równowartość 5 milionów euro, art.12 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia ochronę m.in. dobrowolnych zrzeszeń (takimi są zrzeszenia banków spółdzielczych), a art.58 zapewnia każdemu wolność zrzeszania się, o ile zrzeszenie nie łamie prawa.

Na sprzeczność art.22b ust.12 z normami konstytucyjnymi, wskazuje również jego niezgodność z art.31 ust.2 Konstytucji RP, który stwierdza, iż „nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje”. Jeżeli przystąpienie do systemu ochrony jest dobrowolne, to zapis ustawowy wygaszający umowę zrzeszenia dla banków, które do systemu ochrony nie przystąpią, nosi wszelkie znamiona zmuszania do przystąpienia do tego systemu.

Na kolejną sprzeczność art.22b ust.12 z normami konstytucyjnymi, wskazuje jego niezgodność z art.32 ust.2 Konstytucji RP, który jednoznacznie stanowi, że „nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny”. Ustawowe wygaszenie umowy zrzeszenia, wobec banków spółdzielczych, które nie przystąpią do systemu ochrony, jest dyskryminacją w życiu gospodarczym, w porównaniu z bankami, przystępującymi do tego systemu, które nadal będą mogły być członkami zrzeszenia. Należy zwrócić uwagę, iż konstytucyjna norma wyraźnie mówi: „z jakiejkolwiek przyczyny”, co jednoznacznie przesądza, iż nie można żadną przyczyną uzasadnić dyskryminacji; nawet zamiarem utworzenia systemu ochrony.

Należy zauważyć, że tworzenie systemu ochrony, przewidziane w Rozporządzeniu CRR, również jest dobrowolne i dedykowane przede wszystkim tym instytucjom, które nie są w stanie same spełnić norm, wprowadzonych tym rozporządzeniem; szczególnie w zakresie płynności. Nie ma tam natomiast żadnych zapisów, które by wskazywały, że banki, spełniające wszystkie normy, mogą być przymuszane do tworzenia systemu ochrony wbrew swej woli. Ponadto, Dyrektywa CRD IV, w punkcie 49 preambuły, stwierdza m.in.: „Aby zapewnić zrównoważoną i zróżnicowaną kulturę bankowości w Unii, która służy przede

wszystkim interesowi obywateli Unii, należy zachęcać do działalności bankowej na małą skalę, np. działalności unii kredytowych i banków spółdzielczych”.

Przytoczone powyżej przykłady litery prawa, a także duch Konstytucji RP i przywołanych regulacji unijnych, wskazują iż rozwiązanie zawarte w art.22b ust.12 omawianego projektu, stoi z nimi w sprzeczności i w żaden sposób nie zachęca do działalności „na małą skalę”, o czym mowa w Dyrektywie CRD IV.

Podczas prac nad omawianym projektem, pojawiły się również argumenty, które wskazywały, że funkcjonowanie umowy zrzeczenia, obejmujące część banków, które nie przystąpiły do systemu ochrony, będzie organizacyjnie niemożliwe i niezwykle kosztowne. Nic bardziej błędnego. Dotychczasowe prace nad systemem ochrony, przynajmniej w Spółdzielczej Grupie Bankowej, zmierzają w kierunku utworzenia systemu ochrony jako odrębnego podmiotu, zorganizowanego w formie spółdzielni osób prawnych, która będzie zawierała umowę systemu ochrony i miała swoje organy odrębne od banku zrzeszającego. Jednocześnie umowa zrzeczenia banków spółdzielczych z bankiem zrzeszającym, będzie zupełnie odrębną umową. Niezależnie więc od tego, czy bankom spółdzielczym, które nie przystąpią do systemu ochrony, umowa zrzeczenia wygaśnie czy też nie, nic w organizacji systemu ochrony się nie zmieni, a bank zrzeszający nadal będzie realizował funkcje zrzeczeniowe. Realnie patrząc, bardziej kosztowne będzie wygaszenie umowy zrzeczenia dla banków nieprzystępujących do systemu ochrony, bowiem wówczas utrzymanie banku zrzeszającego będzie spoczywało na barkach mniejszej liczby banków zrzeszonych.

Należałoby również, przy obecnym brzmieniu ustawy, **analogiczną zmianę proponować do art.22o ust. 12**, który dotyczy zrzeczenia zintegrowanego i powinien brzmieć:

„W zrzeczeniu, w którym zostało utworzone zrzeczenie zintegrowane, banki spółdzielcze, które nie przystąpią do zrzeczenia zintegrowanego, pozostają zrzeszone na podstawie umowy zrzeczenia.”

Dariusz Bugajski
Prezes Zarządu
Banku Spółdzielczego w Chodzieży