

WICEPREZES
Witold Koziński

Warszawa 24 września 2012 r.

DP-IV-MJ-024-773/2012

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz. *Druk nr 695*Data wpływu *25.09.2012*

Pan

Lech Czapla

Szef Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze

W nawiązaniu do pisma z dnia 28 sierpnia 2012 r. (znak: GMS-WP-173-225/12) dotyczącego *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw* przedstawiam następujące stanowisko Narodowego Banku Polskiego.

Narodowy Bank Polski pozytywnie ocenia zakres projektowanych zmian w ustawie z dnia 5 listopada 2009 r. *o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych*. Jak rozumiemy, projektowana ustawa stanowi kolejny etap prac nad zmianami w systemie kas, a zmiany te są konsekwencją objęcia spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (SKOK) i Kasy Krajowej nadzorem Komisji Nadzoru Finansowego (KNF). Dynamiczny rozwój tego segmentu rynku usług finansowych w ostatnich latach pozwala sądzić, że spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe są istotnym elementem tego rynku. Dlatego NBP z dużym zadowoleniem odnotowuje, iż na obecnym etapie zmian w systemie SKOK ustawodawca proponuje objęcie SKOK obowiązkowym systemem gwarantowania depozytów prowadzonym przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny na wzór systemu istniejącego dla banków. Należy oczekiwać, że wchodząca w życie w dniu 27 października br. ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o SKOK oraz obecnie projektowane rozwiązania prawne, dotyczące nadzoru nad SKOK, jak również te związane z gwarantowaniem depozytów w kasach przyczynią się do niezaburzonego funkcjonowania tego systemu oraz wydatnie poprawią ochronę zdeponowanych w nim środków.

I. Uwagi ogólne NBP

1. Jak wynika z projektowanych regulacji system gwarantowania depozytów w SKOK stworzony zostanie na wzór systemu istniejącego dla banków, a nawet z wykorzystaniem tych samych przepisów przeniesionych do ustawy o SKOK z ustawy o BFG. Przepisy te w większości regulują stosunki BFG i kas, a przede wszystkim dotyczą nowych obowiązków nakładanych na BFG. Stąd postulujemy rozważenie ewentualnego przeniesienia regulacji rozdziału 6c projektu ustawy - „*Obowiązkowy system gwarantowania środków pieniężnych*” do ustawy merytorycznie właściwej czyli do ustawy o BFG. Zdaniem NBP zmiana ta przyczyniłaby się do utrzymania przyjętej systematyki prawa oraz wpłynęła na przejrzystość obu ustaw.
2. W ocenie NBP projekt ustawy podlega opiniowaniu przez EBC, gdyż projektowane przepisy dotyczą NBP oraz mają zastosowanie do instytucji finansowych w zakresie, w jakim wywierają one istotny wpływ na stabilność instytucji finansowych i rynków.

II. Uwaga dotycząca zadań NBP związanych ze wsparciem BFG na wypłatę środków gwarantowanych zgromadzonych w kasach oraz Kasy Krajowej na zasilenie funduszu stabilizacyjnego

Projekt ustawy w zakresie tworzonego systemu gwarantowania depozytów w SKOK nakłada na NBP nowe obowiązki w postaci wsparcia utworzonego w BFG funduszu gwarancyjnego spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, zwanego „*funduszem kas*”, kredytem krótkoterminowym dla BFG z przeznaczeniem na wypłatę środków gwarantowanych dla klientów kas. Przyjęte tu rozwiązania są identyczne z tymi, jakie wynikają z art. 16a ust. 5 ustawy o BFG dotyczącego udzielania kredytu przez NBP BFG na wypłatę środków gwarantowanych klientom banków. Zgodnie z tymi regulacjami kredyty udzielone BFG przez NBP na wypłatę depozytów, czy to klientów SKOK, czy banków, muszą być zabezpieczone. Spełnienie tych warunków wynika z uregulowań Prawa bankowego i ogólnej praktyki udzielania kredytów, jak i znajduje odzwierciedlenie w opiniach EBC. Biorąc pod uwagę, że jedną z istotnych przesłanek wystąpienia BFG do NBP o kredyt jest „*wyczerpanie środków*” funduszu przeznaczonych na wypłatę środków gwarantowanych zgromadzonych w kasach, ustanowienie przez BFG wiarygodnego zabezpieczenia może nie być możliwe, co w efekcie może skutkować odmową udzielenia kredytu. Zwracamy również uwagę na to, że w początkowym okresie funkcjonowania „*funduszu kas*”, BFG nie będzie dysponował żadnymi aktywami tego funduszu, które mogłyby stanowić zabezpieczenie dla kredytu NBP. W naszej ocenie jedynym wiarygodnym zabezpieczeniem dla NBP w takiej sytuacji byłaby gwarancja Skarbu Państwa. Jednak, przedstawione tu propozycje regulacji prawnych, ani żadne inne już istniejące, nie przyznają BFG uprawnienia do pozyskania gwarancji Skarbu Państwa. Dlatego wydaje się konieczne, aby podmiot, który obecnie opiniowaną zmianą ustawy uzyskuje kolejne poważne zadania, miał dostęp do wiarygodnego i solidnego zabezpieczenia w postaci gwarancji Skarbu Państwa, co umożliwi mu szybkie uzyskanie finansowania z NBP w sytuacji awaryjnej. Za powyższym stanowiskiem NBP przemawia również to, że to Skarb Państwa jest ostatecznie odpowiedzialny za wypłatę sum gwarantowanych deponentom - BFG jest tylko wykonawcą zobowiązania wynikającego

z zapisu ustawowego. Podobny problem dotyczy zabezpieczeń kredytu udzielanego przez NBP Kasie Krajowej na zasilenie funduszu stabilizacyjnego. NBP ma wątpliwość co do jakości zabezpieczeń, jakie może przedstawić Kasa Krajowa w celu uzyskania kredytu na zasilenie funduszu stabilizacyjnego, w przypadku zagrożenia płynności SKOK. Brak również pewności prawnej, co do możliwości uzyskania przez Kasę Krajową gwarancji Skarbu Państwa, jako zabezpieczenia kredytu z NBP, bowiem gwarancja Skarbu Państwa dla Kasy Krajowej przewidziana ustawą *o udzielaniu przez SP wsparcia instytucjom finansowym* przyznawana jest na kredyty udzielane Kasie Krajowej między innymi przez banki krajowe, przez które ustawa ta rozumie banki z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo bankowe. Przepisy ustawy Prawo bankowe nie odnoszą się wprost do Narodowego Banku Polskiego. Z tych samych względów nasze wątpliwości budzą również proponowane w projekcie ustawy zapisy zobowiązujące Kasę Krajową do udzielania BFG różnych form wsparcia, jak np. dotacji, pożyczek na wypłatę środków gwarantowanych zgromadzonych w kasach, czy też udzielania zabezpieczeń BFG dla kredytu z NBP. Uważamy bowiem, iż z uwagi na ograniczone środki finansowe obowiązki te będą trudne do zrealizowania przez Kasę Krajową. Zwracamy uwagę, że ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. oraz obecnie opiniowany projekt ustawy zmieniającej, przewidują dla Kasy Krajowej wyłącznie funkcje pomocnicze dla systemu kas i stabilizujące kasy. Kasa Krajowa w oparciu o nowe przepisy traci swój charakter niezależnego, niczym nie ograniczonego podmiotu gospodarczego i funkcjonuje w oparciu o składki kas. Ponadto, wypłata środków gwarantowanych deponentom kas następuje w sytuacji, gdy KNF występuje do sądu z wnioskiem o ogłoszenie upadłości. Oznacza to, że działania Kasy Krajowej, jako podmiotu stabilizującego system kas w oparciu o środki funduszu stabilizacyjnego zawiodły i kasa lub kilka kas musi upaść. W związku z tym, można założyć, że wyczerpane zostały możliwości Kasy Krajowej na pomoc upadającym kasom, a przede wszystkim środki finansowe będące w posiadaniu Kasy Krajowej tj. środki funduszu stabilizacyjnego. Stąd zastanawia, jakie aktywa Kasy Krajowej będą podstawą do spełnienia ww. form wsparcia dla BFG? Przy braku innych form wsparcia „funduszu kas” tworzonego w BFG wydaje się, że jedynym alternatywnym źródłem wsparcia tego funduszu będzie każdorazowo kredyt z NBP. Zarówno w formie pośredniej, czyli przez kredyt udzielany Kasie Krajowej na zasilenie funduszu stabilizacyjnego i bezpośrednio poprzez kredyt udzielany BFG na wypłatę środków gwarantowanych. W związku z powyższym uważamy za niezbędne wprowadzenie w projekcie ustawy *o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych* odpowiednich zapisów dających Kasie Krajowej, czy też BFG prawo do uzyskania gwarancji Skarbu Państwa na zobowiązania, czy to Kasy Krajowej, czy BFG wobec NBP, gdyż tylko w takim przypadku NBP może bezpiecznie realizować ustawowe obowiązki. Zwracamy przy tym uwagę, iż działania mające na celu ograniczenie ryzyka w systemie kas powinny być przedmiotem zaangażowania wszystkich podmiotów sieci bezpieczeństwa finansowego.

III. Uwagi szczegółowe**1) Ad. art. 1 pkt 2**

dot. art. 1a pkt 4 ustawy nowelizowanej – definicja karty płatniczej zawiera odniesienie do ustawy o elektronicznych instrumentach płatniczych – zwracamy uwagę, że projektowane jest uchylene ustawy o elektronicznych instrumentach płatniczych i przeniesienie części jej zapisów do ustawy o usługach płatniczych.

2) Ad. art. 1 pkt 3

dot. art. 3 ust. 3 – zwracamy uwagę, że analogiczny obowiązek wprowadzany opiniowanym przepisem już istnieje, zawarty jest w art. 4 ust. 3 ustawy z 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (Dz.U. Nr 199, poz. 1175 z późn. zm.),

3) Ad art. 1 pkt 7

proponujemy w tym przepisie projektu dotyczącym art. 18 ustawy nowelizowanej dodać kolejną zmianę. Zmiana dotyczyłaby uchylene ust. 5. Upoważnienie Ministra Finansów zawarte w art. 18 ust. 5 ustawy budzi poważne wątpliwości natury konstytucyjnej. Ustawodawca przekazał ustalenie dalszych minimalnych wymogów kwalifikacyjnych dla członków zarządów spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych do aktu wykonawczego, co jak się wydaje może być niedopuszczalne w świetle przepisów art. 31 ust. 3 i art. 65 ust. 1 Konstytucji RP. Ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanowione tylko w ustawie. Do tej zasady odwołał się Trybunał Konstytucyjny wskazując wyłącznie na ustawową możliwość określenia przesłanek, od spełnienia których należy wykonywanie danego zawodu (wyrok TK z dnia 18 października 2012 r., sygn. K 1/09). Ponadto wskazał, że ograniczenia te muszą spełniać wymogi określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji, który wyznacza ogólne granice ingerencji organów władzy publicznej w sferę praw konstytucyjnych. W myśl tego przepisu ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela mogą być ustanowione tylko w ustawie (wyrok TK z dnia 5 grudnia 2007 r., sygn. K 36/06).

4) Ad art. 1 pkt 11

dot. art. 24 ust. 1 pkt 3 lit a regulującego sprawę pożyczek podporządkowanych – w nowelizowanej ustawie powinien znaleźć się zapis zabezpieczający przed wystąpieniem sytuacji, w której to kasa mogłaby potencjalnie zaliczyć do funduszy własnych zobowiązania z tytułu przyjęcia przez nią środków pieniężnych otrzymanych z funduszu stabilizacyjnego, które to pochodziłyby z kredytu udzielonego przez NBP wyłącznie na wsparcie płynnościowe.

5) Ad art. 1 pkt 14

dot. nowelizacji art. 38 ust. 8 – regulującego udzielanie kredytu płynnościowego przez Kasę Krajową z funduszu stabilizacyjnego kasie na realizację programu postępowania

naprawczego. Zwracamy uwagę, iż w nowelizowanej ustawie powinien znaleźć się zapis zabezpieczający przed wystąpieniem sytuacji, w której Kasa Krajowa mogłaby potencjalnie udzielać pożyczek kasom na programy naprawcze ze środków funduszu stabilizacyjnego pochodzących z celowego kredytu NBP przeznaczonego wyłącznie na wsparcie płynnościowe systemu SKOK. Należy przypomnieć, że działalność NBP musi być zgodna z regulacjami Traktatu UE dotyczącymi zakazu finansowania instytucji kredytowych znajdujących się w sytuacji niewypłacalności, na co wskazywał EBC w swoich raportach o konwergencji¹.

6) Ad art. 1 pkt 27

zdaniem NBP przepis ten budzi wątpliwości natury konstytucyjnej. W przepisie tym nowelizowany jest art. 64 w zakresie ust. 2 i 3. Art. 64 ust. 3 stanowi, że Minister do spraw instytucji finansowych w drodze rozporządzenia, po zasięgnięciu opinii Komisji Nadzoru Finansowego określi szczegółowe zasady i tryb wykonywania czynności kontrolnych w kasach i w Kasie Krajowej, uwzględniając konieczność skutecznego sprawowania nadzoru. W świetle § 65 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” zakres spraw przekazywanych do uregulowania w rozporządzeniu określa się w sposób precyzyjny. Określanie tych spraw nie może być ogólnikowe, w szczególności przez posłużenie się zwrotem: „... określi szczegółowe zasady...”. Niedopuszczalne są ogólnikowe, w szczególności blankietowe przepisy upoważniające, na podstawie których nie sposób określić, jaki jest zakres upoważnienia udzielanego w rozporządzeniu. Na sprawę tę wielokrotnie zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny, podkreślając w jednym z orzeczeń, że jest niedopuszczalne „...formułowanie ustawowych upoważnień blankietowych, pozwalających na określanie przepisów wykonawczych w kwestiach, które dopiero zostaną unormowane” (orzeczenie z dnia 23 października 1995 r. K 4/95).

7) Ad art. 1 pkt 42

- dot. dodawanego do nowelizowanej ustawy art. 74a i art. 74b - zwracamy uwagę na niekonsekwencje w treści obu przepisów, gdzie w jednym wskazuje się że „KNF może odmówić zezwolenia...” a w drugim „KNF odmawia zezwolenia...” .Proponujemy ujednoczenie treści obu przepisów;
- dot. dodawanego do nowelizowanej ustawy art. 74d ust. 1 pkt 1 – przywołany w tym przepisie art. 112a ust. 1 ustawy Prawo bankowe został uchylony przez art. 157 pkt 1 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (Dz.U. Nr 199, poz. 1175 późn. zm.) Naszym zdaniem należy tu przywołać art. 55 ust. 1 ustawy o usługach płatniczych.

¹ Raport EBC o konwergencji z maja 2008 r. , s. 244, oraz Raport EBC o konwergencji z grudnia 2006 r., s. 228,

8) Ad art. 1 pkt 45

- dot. nowego art. 80d ust. 6 w nowelizowanej ustawie określającego źródła zasilenia „funduszu kas” tworzonego w BFG. Proponujemy określenie „zwiększają fundusz kas” zastąpić określeniem „zasilają”, gdyż tak jak w przypadku kredytu udzielanego przez NBP zgodnie z projektowanym art. 80i kredyt ten udzielny jest po wyczerpaniu środków z tego funduszu z przeznaczeniem na wypłatę środków gwarantowanych;
- dot. projektowanego art. 80i ust. 4 – zdanie ostatnie. Uważamy że zapis ten należy przenieść do katalogu czynności przypisanych Kasie Krajowej, a wymienionych w art. 44 tej ustawy. Pod rozwagę poddajemy także, czy w zakres tych czynności nie należałoby wpisać Kasie Krajowej również zaciąganie zobowiązań np. w postaci kredytów w NBP. Powstaje wątpliwość w zakresie prawidłowego umocowania Kasy Krajowej do zaciągania zobowiązań finansowych w celu zasilania funduszu stabilizacyjnego, który w świetle art. 55 ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych nie stanowi jej własności, a jest **wyodrębnionym** w Kasie Krajowej funduszem kas. Stąd nie jest jasne, czy zapis art. 43 ust. 2 ustawy o NBP, jest wystarczającym zapisem ustawowym dającym Kasie Krajowej prawo do zaciągania zobowiązań w imieniu kas do zasilania funduszu stabilizacyjnego. Zwracamy uwagę, że treść tego przepisu kierowana jest głównie do NBP, gdyż zawiera fakultatywne uprawnienie dla NBP do udzielania kredytu Kasie Krajowej. Biorąc pod uwagę, iż zaciąganie zobowiązań finansowych wykracza poza zwykły zarząd, jaki Kasa Krajowa ustawowo sprawować ma nad funduszem stabilizacyjnym, konieczne byłoby wyjaśnienie czy do obowiązków Kasy z art. 44 ustawy o SKOK nie należy dopisać obowiązku „zaciągania zobowiązań finansowych w celu zasilania funduszu stabilizacyjnego”.

Zwracamy również uwagę, iż jeszcze obecnie obowiązujący Statut Kasy Krajowej wskazuje, iż Kasa Krajowa jest ograniczona w swoich możliwościach zaciągania zobowiązań przez Walne Zgromadzenie, które wyznacza najwyższą sumę zobowiązań jaką Kasa Krajowa może zaciągnąć.

9) Ad. art. 4 pkt 2

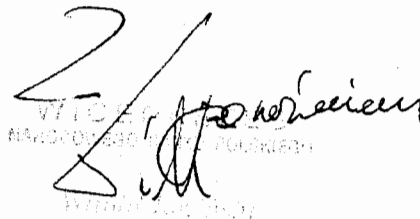
- dot. art. 43 ust. 2 nowelizowanej ustawy o NBP – z uwagi na to, że wsparcie płynnościowe dla Kasy Krajowej powinno następować w formie kredytu krótkoterminowego proponujemy, aby w treści ust. 2 po wyrazach „Narodowy Bank Polski może udzielić Kasie Krajowej kredytu...” dodać wyraz „krótkoterminowego”;
- z uwagi na to, że NBP, jako kredytodawca musi działać zgodnie z podstawowymi zasadami Prawa bankowego, a swoje decyzje podejmować w oparciu o zebrane dane i informacje o kredytobiorcy, proponujemy w treści art. 43 ustawy o NBP dopisanie kolejnego przepisu w brzmieniu:

„art. 43 ust. 4. Do kredytów krótkoterminowych, o których mowa w ust. 1 i 2 stosuje się odpowiednio przepisy art. 42 ust. 5 i 7 niniejszej ustawy.”

- zwracamy uwagę na nieścisłość między uzasadnieniem a projektowanymi przepisami - w artykule 43 ust. 3 przewiduje się udzielenie kasie przez NBP kredytu po zasięgnięciu opinii KNF, natomiast w uzasadnieniu do tej zmiany mowa jest o zasięgnięciu opinii nie tylko KNF, ale i Kasy Krajowej. Proponujemy dostosowanie treści uzasadnienia do treści projektu art. 43.

10) Ad. do uzasadnienia projektu ustawy

w uzasadnieniu do projektu ustawy, na stronie 4, w części "*Najistotniejsze postulaty zawarte w niniejszym projekcie*", zawarto wyrażenie „...zasad przejęcia kasy przez inną kasę, bank spółdzielczy lub bank krajowy”, proponujemy je przeredagować, ponieważ bank spółdzielczy to w myśl ustawy Prawo bankowe też bank krajowy.



Handwritten signature and official stamp of the National Bank of Poland (NBP). The stamp includes the text "NARODOWY BANK POLSKI" and "KASOWY ZARZĄD".