

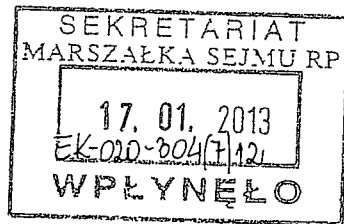


EUROPEJSKI BANK CENTRALNY

EUROSYSTEM

Do druku nr 695

Vitor Constâncio
Wiceprezes EBC



14 stycznia 2013 r.

Sz. P. Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Kancelaria Sejmu
ul. Wiejska 4/6/8
00-902 Warszawa

Opinia EBC w sprawie spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (CON/2013/5)

Szanowna Pani Marszałek,

W odpowiedzi na Państwa wnioski o wydanie opinii otrzymane przez EBC w dniach 6 listopada i 6 grudnia 2012 r. mam przyjemność przesłać w załączeniu opinię EBC z dnia 14 stycznia 2013 r. dotyczącą projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo – kredytowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

Byłbym wdzięczny, gdyby zechciała Pani przesłać mi kopie ostatecznych wersji tekstów ustaw po zakończeniu procesu decyzyjnego.

Z wyrazami szacunku,

PREZYDIUM SEJMU Nr _____
w DNIU _____
DECYZJA MARSZAŁKA SEJMU
DO DRUKU 695
DOSTYCZANIA:
- NA POSIEDZENIE SEJMU
- DO KOMISJI Finansów Publ.
ORYGINAŁ PRZEKAZANO W DNIU 14.01.2013r
PODPIS Okotac



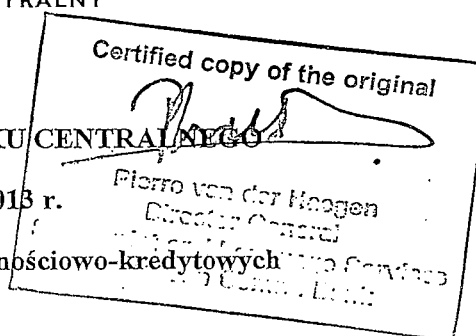
EUROPEJSKI BANK CENTRALNY
EUROSYSTEM

OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 14 stycznia 2013 r.

w sprawie spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych

(CON/2013/5)



Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniu 6 listopada 2012 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek Sejmu o wydanie opinii w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw (zwanego dalej „projektem ustawy”). W dniu 6 grudnia 2012 r. EBC otrzymał nowy wniosek o wydanie opinii w sprawie uaktualnionej przez Sejm wersji projektu ustawy. Niniejsza opinia odnosi się do uaktualnionej wersji projektu 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 z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych¹, 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. Rada Prezesów wydała niniejszą opinię zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 17 ust. 5 Regulaminu Europejskiego Banku Centralnego.

1. Założenia projektu ustawy

Projekt ustawy wprowadza zmiany do ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych² (zwanej dalej „ustawą o SKOK”), która obecnie reguluje funkcjonowanie spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (SKOK), oraz do niektórych innych ustaw, w celu stabilizacji systemu SKOK w następujących obszarach:

- 1.1 *Gwarantowanie depozytów.* Projekt ustawy ustanawia obowiązkowy system gwarantowania depozytów obejmujący środki pieniężne zgromadzone w SKOK, w formie odrębnego funduszu własnego (zwanego dalej „funduszem kas”) Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (BFG), który prowadzi istniejący system gwarantowania depozytów dla banków. Fundusz kas finansowany byłby z wnoszonych przez SKOK obowiązkowych opłat rocznych. W przypadku konieczności

¹ Dz.U. L 189 z 3.7.1998, s. 42.

² Dz. U. z 2012 r., poz. 855.

wypłaty środków gwarantowanych możliwe byłoby także, przy zachowaniu z góry ustalonej kolejności, korzystanie z innych źródeł finansowania, w tym z funduszu stabilizacyjnego zarządzanego przez Krajową SKOK, podmiot, w którym zgodnie z ustawą zrzeszają się poszczególne kasy oszczędnościowo-kredytowe³. W tym celu projekt ustawy wprowadza do ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego⁴ (zwanej dalej „ustawą o BFG”) nowy rozdział 4c, który odzwierciedla, przy wprowadzeniu koniecznych zmian, zasady mające zastosowanie do istniejącego systemu gwarantowania depozytów dla banków, m.in. w odniesieniu do poziomu gwarancji oraz procedury wypłat.

- 1.2 *Przepisy dotyczące nadzoru.* Kompetencje nadzorcze Komisji Nadzoru Finansowego (KNF) wobec SKOK ulegają wzmocnieniu, m.in. poprzez wyposażenie KNF w nowe instrumenty nadzorcze oraz sprecyzowanie zakresu informacji przekazywanych KNF przez SKOK.
- 1.3 *Płynność SKOK.* Projekt ustawy w sposób bardziej kompleksowy reguluje obowiązek utrzymywania przez SKOK rezerwy płynnej. Celem rezerwy płynnej jest zachowanie przez SKOK płynności; miałyby ona być utrzymywana przez poszczególne SKOK na osobnych rachunkach w Krajowej SKOK. Krajowa SKOK mogłaby korzystać z rezerwy płynnej w celu udzielenia kredytu płynnościowej danej SKOK w przypadku zagrożenia jej płynności. Jednocześnie w projekcie ustawy oraz w ustawie o SKOK przewidziano szereg form zabezpieczonego wsparcia płynnościowego ze strony banku centralnego udzielanego przez NBP: a) funduszowi stabilizacyjnemu; b) bezpośrednio poszczególnym SKOK, w tym także po przedstawieniu zabezpieczenia w formie gwarancji Skarbu Państwa; oraz c) BFG na potrzeby funduszu kas⁵.
- 1.4 *Restrukturyzacja, postępowanie naprawcze i upadłościowe.* Projekt ustawy modyfikuje przepisy dotyczące restrukturyzacji, postępowania naprawczego, postępowania upadłościowego oraz likwidacji SKOK. Wprowadza się następujące zmiany:
 - a) w ustawie z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze⁶ – przepisami dotyczącymi upadłości banków obejmuje się także SKOK;
 - b) w ustawie o SKOK – wprowadza się szereg instrumentów restrukturyzacyjnych, które mają być stosowane pod nadzorem KNF w celu ułatwienia dzielenia, łączenia, przejmowania i likwidacji poszczególnych SKOK, w tym także przy wykorzystaniu wsparcia finansowego z funduszu stabilizacyjnego;
 - c) w ustawie o BFG – Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu powierza się nowe zadania związane z restrukturyzacją SKOK, takie jak udzielanie kredytów i gwarancji SKOK

³ Istniejący obecnie fundusz stabilizacyjny, prowadzony przez Krajową SKOK, ma na celu udzielanie wsparcia finansowego SKOK mającym trudności finansowe. Jest on finansowany z opłat rocznych poszczególnych SKOK, niezależnie od opłat rocznych na fundusz kas. Zgodnie z proponowanym art. 38r ust. 2 ustawy o BFG i proponowanym art. 55 ust. 1a ustawy o SKOK w razie konieczności Krajowa SKOK przekazuje środki funduszu stabilizacyjnego do funduszu kas na wypłatę środków gwarantowanych.

⁴ Tekst jednolity opublikowany w Dz. U. z 2009 r. Nr 8, poz. 711.

⁵ Zob. pkt 3.1–3.4 niniejszej opinii.

⁶ Tekst jednolity opublikowany w Dz. U. z 2012 r., poz. 1112.

zagrożonym niewypłacalnością oraz nabywanie wierzytelności SKOK. Taka pomoc finansowa udzielana jest ze środków funduszu kas.

- 1.5 *Wymiana informacji.* Zakres obowiązujących przepisów dotyczących wymiany informacji pomiędzy KNF, NBP a BFG zostaje poszerzony w celu objęcia nim także informacji dotyczących SKOK.

2. Uwagi ogólne

- 2.1 Obecnie obowiązująca ustawa o SKOK została skonsultowana z EBC w 2009 r., na wczesnym etapie prac legislacyjnych⁷. W wydanej wówczas opinii EBC w szczególności zalecił włączenie SKOK do systemu rezerwy obowiązkowej NBP oraz objęcie SKOK zakresem nadzoru finansowego sprawowanego przez KNF⁸. EBC zauważa, że elementy te zostały włączone do przepisów regulujących działalność SKOK. W szczególności SKOK będą miały obowiązek utrzymywania rezerw obowiązkowych w NBP poprzez centralny rachunek prowadzony przez NBP na rzecz Krajowej SKOK po upływie 18 miesięcy od ogłoszenia ustawy o SKOK, tj. od 27 stycznia 2014 r. EBC rozumie, że projekt ustawy ma na celu uzupełnienie obowiązujących przepisów prawnych w celu stworzenia kompleksowych ram odnoszących się do SKOK w świetle ich rosnącego znaczenia w polskim sektorze bankowym. Cel ten ma być osiągnięty w szczególności poprzez stworzenie skuteczniejszych instrumentów nadzoru, zabezpieczenia płynności oraz restrukturyzacji. W niniejszej opinii EBC odnosi się do elementów wprowadzanych projektem ustawy, jak i do innych istotnych aspektów ustawy o SKOK, które uległy zmianie w porównaniu z projektem ustawy, który był przedmiotem opinii EBC w 2009 r.
- 2.2 Krótko przed otrzymaniem przez EBC wniosku o wydanie opinii w sprawie projektu ustawy przyjęte zostały inne zmiany ustawy o SKOK (zwané dalej „ustawą zmieniającą z 2012 r.”)⁹. EBC rozumie, że ustawą zmieniającą z 2012 r. nie wprowadzono żadnych niezależnych przepisów materialnych, które wymagałyby wydania opinii przez EBC, i że jej wyłącznym celem było wprowadzenie zmian o charakterze technicznym, wymaganych z perspektywy legislacyjnej w celu odzwierciedlenia wpływu, jaki na szereg przepisów ustawy o SKOK miał długi okres czasu, który upłynął pomiędzy przyjęciem ustawy o SKOK a jej wejściem w życie¹⁰.

⁷ Zob. opinię CON/2009/60. Opinie EBC są publikowane na stronie internetowej EBC pod adresem: www.ecb.europa.eu.

⁸ Zob. pkt 2.5 i 2.7 opinii CON/2009/60.

⁹ Zob. ustawę z dnia 10 października 2012 r. zmieniającą ustawę o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1166).

¹⁰ Ustawa o SKOK została przyjęta 5 listopada 2009 r. Dnia 30 listopada 2009 r. Prezydent skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w tej sprawie 12 stycznia 2012 r. (sygn. Kp 10/09). W konsekwencji ustawa o SKOK wymagała zmian w celu: a) zapewnienia zgodności z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, co zostało osiągnięte uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie usunięcia niezgodności w ustawie z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych; oraz b) usunięcia niespójności wynikających z upływu czasu od przyjęcia ustawy, nie zaś bezpośrednio z wyroku Trybunału Konstytucyjnego, co zostało osiągnięte ustawą zmieniającą z 2012 r. Ustawa o SKOK w brzmieniu zmienionym ustawą zmieniającą z 2012 r. weszła w życie 27 października 2012 r.

3. Uwagi szczegółowe

Wsparcie płynnościowe NBP dla Krajowej SKOK

- 3.1 Zgodnie z projektem ustawy w przypadku zagrożenia płynności SKOK i w razie zaistnienia groźby wyczerpania środków funduszu stabilizacyjnego NBP może udzielić Krajowej SKOK odpowiednio zabezpieczonego kredytu krótkoterminowego na zasilenie funduszu stabilizacyjnego, natomiast Krajowa SKOK udziela ze środków funduszu stabilizacyjnego wsparcia SKOK, których płynność jest zagrożona.
- 3.1.1 W raportach o konwergencji oraz w wydanych opiniach EBC konsekwentnie wyrażał zdanie, że ustawodawstwo krajowe przewidujące finansowanie przez krajowe banki centrale (KBC) instytucji kredytowych w innych przypadkach niż w związku z zadaniami banku centralnego, w szczególności w celu udzielenia pomocy niewypłacalnym instytucjom kredytowym lub innym instytucjom finansowym, jest niezgodne z zakazem finansowania ze środków banku centralnego¹¹. Zapewnienie płynności w sytuacjach wyjątkowych i w indywidualnych przypadkach tymczasowo niepłynnym, ale wypłacalnym instytucjom kredytowym stanowi zadanie banku centralnego¹². Wspieranie wypłacalności jest jednak zadaniem państwa i nie może być podejmowane przez KBC.
- 3.1.2 Należy zatem zagwarantować, aby wsparcie płynnościowe NBP dla Krajowej SKOK na zasilenie funduszu stabilizacyjnego miało charakter tymczasowy i nie było wykorzystywane do udzielania pomocy finansowej niewypłacalnym SKOK¹³. EBC ponownie zaleca wprowadzenie do polskiego prawa przepisów ochronnych w tym zakresie, które powinny mieć zastosowanie do wszystkich instytucji finansowych otrzymujących od NBP wsparcie płynnościowe¹⁴.
- 3.1.3 Po wejściu w życie projektu ustawy równoległe będą obowiązywały dwie podstawy prawne udzielania przez NBP pomocy finansowej w celu uzupełnienia środków funduszu stabilizacyjnego: obecnie obowiązujący przejściowy art. 91 ust. 3 ustawy o SKOK oraz art. 43 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim¹⁵ w brzmieniu nadanym projektem ustawy. Przepisy te określają podobne, ale nie identyczne kryteria udzielenia pomocy. EBC zaleca jaśniejsze określenie zasad udzielania przez NBP pomocy na rzecz funduszu stabilizacyjnego poprzez zdefiniowanie wzajemnego stosunku wymienionych przepisów lub poprzez skreślenie przejściowego art. 93 ust. 1 ustawy o SKOK.

11 Zob. raport EBC o konwergencji z 2012 r., s. 31 wersji polskiej raportu. Zakaz finansowania ze środków banku centralnego wyrażony w art. 123 Traktatu jest szerzej zdefiniowany w rozporządzeniu Rady (WE) nr 3603/93 z dnia 13 grudnia 1993 r. określającym definicje w celu zastosowania zakazów określonych w art. 104 i 104b ust. 1 Traktatu (Dz.U. L 332 z 31.12.1993, s. 1).

12 Zob. opinię CON/2008/58, pkt 4.1.

13 Np. poprzez udzielanie kredytów SKOK realizującej program postępowania naprawczego zgodnie z proponowanymi art. 38 ust. 6 i art. 38 ust. 8 ustawy o SKOK.

14 Zob. raport EBC o konwergencji z 2012 r., s. 251 wersji angielskiej raportu, pkt 6.6.4.

15 Tekst jednolity opublikowany w Dz. U. z 2005 r. Nr 1, poz. 2.

Wsparcie płynnościowe NBP dla poszczególnych SKOK

3.2 Zgodnie z art. 8 ust. 1 projektu ustawy w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, w przypadku zagrożenia płynności spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej NBP może udzielić bezpośrednio tej kasie kredytu w celu uzupełnienia jej zasobów pieniężnych.

3.2.1 Zgodnie z art. 8 ust. 2 projektu ustawy kredyt taki może być udzielony po udzieleniu przez Skarb Państwa gwarancji, o której mowa w ustawie z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym (zwanej dalej „ustawą o wsparciu przez Skarb Państwa”)¹⁶. W przypadku wykorzystania gwarancji Skarbu Państwa jako akceptowanego przez NBP zabezpieczenia wsparcia płynnościowego udzielanego poszczególnym SKOK, w celu zachowania zgodności z zakazem finansowania ze środków banku centralnego spełnione muszą być następujące kryteria: a) należy zagwarantować, aby kredyt udzielany przez NBP był możliwie krótkoterminowy; b) musi istnieć zagrożenie stabilności systemu; c) nie może być wątpliwości co do ważności prawnej oraz wykonalności gwarancji Skarbu Państwa zgodnie z polskim prawem; oraz d) nie może być wątpliwości co do ekonomicznej adekwatności gwarancji Skarbu Państwa, która powinna obejmować kwotę główną kredytu wraz z odsetkami, tak aby w pełni zachowana została niezależność finansowa NBP¹⁷. EBC zauważa w szczególności, że obecnie nie jest spełnione kryterium adekwatności ekonomicznej, gdyż w art. 4 ust. 2 ustawy o wsparciu przez Skarb Państwa przewidziano jedynie gwarancję Skarbu Państwa do wysokości 50 % pozostającej do spłaty kwoty kredytu. Ponadto obecnie spełnione nie jest kryterium krótkoterminowego charakteru kredytu, jako że możliwa jest interpretacja art. 8 projektu ustawy, zgodnie z którą dopuszcza się udzielenie kredytu długoterminowego, pod warunkiem że nastąpi ono w terminie sześciu miesięcy od wejścia w życie projektu ustawy. EBC zaleca zmianę projektu ustawy w celu zapewnienia jego zgodności w dwoma powyższymi kryteriami.

3.2.2 Na podstawie art. 8 ust. 3 projektu ustawy ograniczenia, zgodnie z którym środki uzyskane przez SKOK mogą być wykorzystane jedynie w celu usunięcia niebezpieczeństwa niewypłacalności, nie stosuje się do kredytu udzielonego przez NBP zgodnie z art. 8 ust. 1 projektu ustawy. Jako że obecne sformułowanie tego wyłączenia może prowadzić do rozbieżnych interpretacji, EBC zaleca wyraźne wskazanie w projekcie ustawy, że pomoc finansowa udzielana na podstawie art. 8 ust. 1 projektu ustawy nie może być wykorzystywana w celu rekapitalizacji niewypłacalnych SKOK.

Wsparcie płynnościowe NBP dla BFG na potrzeby funduszu kas

3.3 Zgodnie z projektem ustawy NBP może udzielić zabezpieczonego kredytu także BFG na potrzeby funduszu kas, tzn. w celu wsparcia wypłat środków gwarantowanych zgromadzonych przez SKOK, w sytuacji wyczerpania innych źródeł finansowania oraz zaistnienia ryzyka dla stabilności finansowej. EBC rozumie, że kredyt taki może być udzielony jedynie w związku z funkcją funduszu kas dotyczącą gwarantowania depozytów, nie zaś w związku z jego funkcją dotyczącą

¹⁶ Dz. U. z 2009 r. Nr 39, poz. 308.

¹⁷ Zob. np. opinię CON/2012/4, pkt 5.

wspierania wypłacalności¹⁸. EBC zauważa, że: a) kredyt taki jest odpowiednikiem podobnego środka wsparcia płynnościowego NBP na rzecz BFG udzielanego na potrzeby systemu gwarantowania depozytów dla banków; oraz b) kryteria udzielania przez NBP obu tych środków wsparcia płynnościowego określone są w ustawie o BFG i w projekcie ustawy w sposób jednolity. W tym zakresie należy więc przywołać analizę przeprowadzoną już przez EBC w przeszłości, która potwierdziła zgodność tych kryteriów z zakazem finansowania ze środków banku centralnego¹⁹.

Wymiana informacji

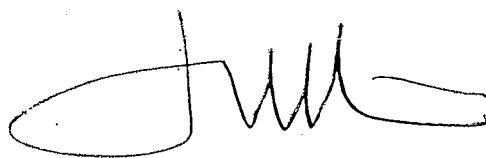
3.4 Proponowany art. 80za ustawy o SKOK przewiduje m.in. wymianę informacji na temat SKOK między NBP, KNF a BFG. EBC z zadowoleniem przyjmuje te przepisy, jako że pozwolą one wymienionym organom na wykonywanie ich ustawowych zadań w odniesieniu do SKOK oraz ułatwią NBP wykonywanie jego mandatu w zakresie stabilności finansowej.

3.5 *Spójność legislacyjna*

Przez wzgląd na spójność legislacyjną proponowany rozdział 3a ustawy o BGF wymaga uzgodnienia ze zmianami ustawy o BFG proponowanymi równolegle w innym projekcie ustawy, ustanawiającym fundusz stabilizacyjny dla banków, w sprawie którego EBC wydał odrębną opinię²⁰.

Niniejsza opinia zostanie opublikowana na stronie internetowej EBC.

Sporządzono we Frankfurcie na Menem dnia 14 stycznia 2013 r.



Wiceprezes EBC

Vítor CONSTÂNCIO

¹⁸ Zob. opinię CON/2012/58, pkt 3.1.

¹⁹ Zob. opinię CON/2012/58, pkt 3.3, w której potwierdzono, że finansowanie BFG przez NBP w zakresie prowadzenia systemu gwarantowania depozytów dla banków w obecnym stanie prawnym w Polsce spełnia kryteria krótkoterminowego charakteru, odnosi się do nagłych sytuacji, gdy zagrożone są aspekty stabilności finansowej, a decyzja podejmowana jest wedle swobodnego uznania NBP (zob. raport EBC o konwergencji z 2012 r., s. 32 polskiej wersji raportu).

²⁰ Zob. rozdział 3a proponowany w projekcie ustawy o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz niektórych innych ustaw, o którym mowa w opinii CON/2012/91.



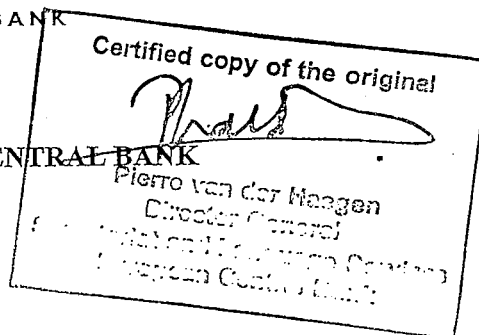
EUROPEAN CENTRAL BANK
EUROSYSTEM

OPINION OF THE EUROPEAN CENTRAL BANK

of 14 January 2013

on credit unions

(CON/2013/5)



Introduction and legal basis

On 6 November 2012, the European Central Bank (ECB) received a request from the Polish Parliament for an opinion on a draft law amending the Law on credit unions and certain other laws (hereinafter the ‘draft law’). On 6 December 2012, the ECB was reconsulted on a revised version of the draft law produced by the Parliament. This opinion considers the revised version of the draft law.

The ECB’s competence to deliver an opinion is based on Articles 127(4) and 282(5) of the Treaty on the Functioning of the European Union and the third and sixth indents of Article 2(1) of Council Decision 98/415/EC of 29 June 1998 on the consultation of the European Central Bank by national authorities regarding draft legislative provisions¹, as the draft law relates to Narodowy Bank Polski (NBP) and to rules applicable to financial institutions insofar as they materially influence the stability of financial institutions and markets. In accordance with the first sentence of Article 17.5 of the Rules of Procedure of the European Central Bank, the Governing Council has adopted this opinion.

1. Purpose of the draft law

The draft law amends the Law of 5 November 2009 on credit unions² (hereinafter the ‘Law on credit unions’), which currently regulates the operation of credit unions active in Poland, and certain other laws, with a view to stabilising the credit unions system in the following areas:

- 1.1 *Deposit guarantees.* The draft law establishes an obligatory deposit guarantee scheme covering deposits received by credit unions, formed as a sub-fund under the management of the Bank Guarantee Fund (*Bankowy Fundusz Gwarancyjny*, BFG), which operates the existing deposit guarantee scheme for banks (hereinafter the ‘credit unions sub-fund’). The credit unions sub-fund would be financed from mandatory annual contributions made by credit unions, with possible reliance on other sources of financing if the payout of guaranteed deposits is necessary, that are to be used in a pre-defined order and include a stabilisation fund for credit unions operated by the

¹ OJL 189, 3.7.1998, p. 42.

² *Dziennik Ustaw* (Dz. U.) of 2012, item 855.

National Credit Union, a statutory central association of individual credit unions³. To this end, the draft law inserts a new Chapter 4c in the Law of 14 December 1994 on the Bank Guarantee Fund⁴ (hereinafter the 'Law on the BFG'): Chapter 4c mirrors, with necessary modifications, the rules applicable to the existing deposit guarantee scheme for banks as regards, *inter alia*, the coverage level and the payout procedures.

- 1.2 *Supervisory framework.* Supervisory powers exercised by the Financial Supervision Authority (*Komisja Nadzoru Finansowego*, KNF) over credit unions are enhanced by, *inter alia*, granting the KNF new supervisory tools and clarifying the scope of information to be provided by credit unions to the KNF.
- 1.3 *Liquidity of credit unions.* The draft law regulates more comprehensively the credit unions' obligation to maintain a 'liquid reserve'. The liquid reserve aims to preserve the credit unions' liquidity and is to be held by individual credit unions on separate accounts with the National Credit Union. Funds from the liquid reserve may be drawn on by the National Credit Union to grant 'liquidity loans' to individual credit unions facing liquidity problems. At the same time, the draft law and the Law on credit unions provide for several forms of collateralised central bank liquidity assistance to be provided by NBP: (a) to the stabilisation fund; (b) as direct loans to individual credit unions, also against collateral in the form of State guarantee; and (c) to the BFG for the operation of the credit unions sub-fund⁵.
- 1.4 *Restructuring, reorganisation and insolvency.* The draft law modifies the framework for the restructuring, reorganisation, winding up and insolvency of credit unions. The following specific amendments are introduced:
- (a) In the Law of 28 February 2003 on bankruptcy and rehabilitation⁶, the existing insolvency regime for banks is extended to also cover credit unions.
 - (b) In the Law on credit unions, a number of restructuring instruments are introduced, to be implemented under the KNF's supervision, with a view to more easily dividing, merging, taking over or liquidating individual credit unions, including with the use of financial assistance granted from the stabilisation fund.
 - (c) In the Law on the BFG, the BFG is entrusted with new tasks related to restructuring of credit unions, such as granting loans and guarantees to credit unions threatened by insolvency and acquiring claims of credit unions. This financial support is to be financed from the credit unions sub-fund.

³ The existing stabilisation fund, operated by the National Credit Union, is designed to provide financial assistance to credit unions in financial difficulties. It is financed from annual contributions of individual credit unions, separate from annual contributions to the credit unions sub-fund. Under the proposed Article 38r(2) of the Law on the BFG and the proposed Article 55(1a) of the Law on credit unions, the resources of the stabilisation fund are transferred, if necessary, by the National Credit Union to the credit unions sub-fund and used for the payout of guaranteed deposits.

⁴ Consolidated text published in Dz. U. of 2009 No 8, item 711.

⁵ See paragraphs 3.1 to 3.4 of this opinion.

⁶ Consolidated text published in Dz. U. of 2012, item 1112.

- 1.5 *Information sharing arrangements.* The existing information sharing arrangements between the KNF, NBP and the BFG are extended to also cover information relating to credit unions.

2. General observations

- 2.1 The ECB was consulted on the existing Law on credit unions in 2009, when this law was at an early drafting stage⁷. In its opinion, the ECB especially recommended the inclusion of credit unions in NBP's minimum reserves regime and in the scope of the KNF's financial supervision⁸. The ECB notes that these elements are now part of the credit unions' regulatory framework. In particular, credit unions will be expected to hold minimum reserves with NBP through a central account maintained by NBP for the National Credit Union, from 18 months after the publishing of the Law on credit unions, i.e. from 27 January 2014. The ECB understands that the draft law aims to complement the existing legal provisions in order to establish a comprehensive legal framework for credit unions in view of their rising importance in the Polish banking sector. This is to be done, in particular, by introducing more robust supervisory instruments, liquidity safeguards and restructuring tools. In this opinion, the ECB addresses the elements introduced by the draft law, as well as other relevant aspects of the Law on credit unions that have changed compared to the draft law opined on by the ECB in 2009.
- 2.2 Shortly before the ECB was consulted on the draft law, another amendment to the Law on credit unions was adopted (hereinafter the '2012 amendment')⁹. The ECB understands that the 2012 amendment did not include any independent substantive provisions which would warrant an ECB opinion, and that its sole aim was to introduce in the Law on credit unions certain technical amendments required from a legislative perspective to reflect the impact on several of its provisions of the long time span between adoption and entry into force¹⁰.

3. Specific observations

Liquidity support from NBP to the National Credit Union

- 3.1 Pursuant to the draft law, in the event of a threat to the liquidity of credit unions and where there is a risk that funds held in the stabilisation fund may be exhausted, NBP may grant, against adequate collateral, a loan to the National Credit Union with a view to increasing the stabilisation fund. The

7 See Opinion CON/2009/60. All ECB opinions are published on the ECB's website at www.ecb.europa.eu.

8 See paragraphs 2.5 and 2.7 of Opinion CON/2009/60.

9 See the Law of 10 October 2012 amending the Law on credit unions (Dz. U. of 2012, item 1166).

10 The Law on credit unions was adopted on 5 November 2009. On 30 November 2009, the Polish President requested the Constitutional Court to review the Law's compliance with the Constitution and on 12 January 2012 the Court passed its judgement (ref. Kp 10/09). The Law on credit unions then had to be adapted: (a) to incorporate the Court's findings, which was achieved by resolution of the Polish Parliament of 28 June 2012; and (b) to address certain temporal issues which do not result directly from the Court's judgement, which was achieved by the 2012 amendment. Eventually, the Law on credit unions, as amended by the 2012 amendment, entered into force on 27 October 2012.

National Credit Union then provides financial support from the stabilisation fund to illiquid credit unions.

- 3.1.1 The ECB has consistently stated in its convergence reports and its opinions that national legislation which provides for the financing by national central banks (NCBs) of credit institutions, other than in connection with central banking tasks, in particular to support insolvent credit or other financial institutions, is incompatible with the monetary financing prohibition¹¹. The provision of liquidity in exceptional circumstances and on a case-by-case basis to temporarily illiquid but solvent credit institutions constitutes an inherent central bank task¹². Solvency support to credit or other financial institutions is a State task however, and may not be assumed by an NCB.
- 3.1.2 Therefore, it should be ensured that liquidity support provided by NBP to the National Credit Union with a view to increasing its stabilisation fund is temporary in nature and may not be used to provide financial support to insolvent credit unions¹³. The ECB reiterates its recommendation to introduce into Polish law express safeguards in this respect, which should be applicable to all financial institutions receiving NBP's liquidity support¹⁴.
- 3.1.3 Following the entry into force of the draft law, two parallel legal bases will exist for the granting of financial assistance by NBP to replenish the resources of the stabilisation fund: the existing, transitional Article 91(3) of the Law on credit unions and Article 43(2) of the Law of 29 August 1997 on Narodowy Bank Polski¹⁵, as amended by the draft law. They lay down similar but non-identical criteria for granting assistance. The ECB recommends that the rules for granting NBP support to the stabilisation fund are clarified by defining the relationship between these two provisions or by deleting the transitional provision in Article 91(3) of the Law on credit unions.

Liquidity support from NBP to individual credit unions

- 3.2 Pursuant to Article 8(1) of the draft law, within the period of six months following the entry into force of the draft law, if there is a threat to an individual credit union's liquidity, NBP may grant credit to it to replenish its financial resources.
- 3.2.1 Pursuant to Article 8(2) of the draft law, such credit may be granted against the State guarantee provided for under the Law of 12 February 2009 on State support to financial institutions (hereinafter the 'Law on State support')¹⁶. The following criteria need to be satisfied to comply with the monetary financing prohibition where a State guarantee is used as collateral accepted by NBP for liquidity granted to individual credit unions: (a) it must be ensured that the credit provided

11 See the ECB's Convergence Report 2012, p. 29. The monetary financing prohibition in Article 123 of the Treaty is further clarified in Council Regulation (EC) No 3603/93 of 13 December 1993 specifying definitions for the application of prohibitions in Article 104 and 104b(1) of the Treaty (OJ L 332, 31.12.1993, p. 1).

12 See Opinion CON/2008/58, paragraph 4.1.

13 e.g. by the granting of loans for the purposes of implementing rehabilitation proceedings pursuant to the proposed Article 38(6) and (8) of the Law on credit unions.

14 See the ECB's Convergence Report 2012, p. 251, paragraph 6.6.4.

15 Consolidated text published in Dz. U. of 2005 No 1, item 2.

16 Dz. U. of 2009 No 39, item 308.