

OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 16 lipca 2009 r.

w sprawie przepisów dotyczących spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych

(CON/2009/60)

Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniu 4 maja 2009 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej o wydanie opinii w sprawie projektu ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (zwanego dalej „projektem ustawy”)¹.

Kompetencja EBC do wydania opinii wynika z art. 105 ust. 4 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską 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 prawnych², 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

1.1 Projekt ustawy reguluje funkcjonujący w Polsce typ spółdzielczych kas kredytowych, tj. spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe (SKOK). W tym zakresie projekt ustawy zastępuje obowiązującą obecnie ustawę z dnia 14 grudnia 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (zwaną dalej „obowiązującą ustawą o SKOK”)³. SKOK stanowią wyodrębniony segment polskiego sektora finansowego. Mogą one oferować podobne usługi bankowe dla ludności jak zwykle instytucje kredytowe (banki)⁴, za wyjątkiem określonych rodzajów kredytów

¹ Druk sejmowy nr 1876 z dnia 19 marca 2009 r.

² Dz. U. L 189 z 3.7.1998, s. 42.

³ Dz. U. z dnia 4 stycznia 1996 r. nr 1, poz. 2, z późn. zm.

⁴ Według oficjalnej terminologii instytucje kredytowe z siedzibą w Polsce określa się terminem „banki” (przy czym zakres tego terminu nie obejmuje SKOK). Termin „instytucje kredytowe” w rozumieniu prawa polskiego odnosi się wyłącznie do instytucji kredytowych z siedzibą w Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG) spoza Polski. Instytucje kredytowe spoza EOG polskie prawo określa mianem „banków zagranicznych” (art. 2, art. 4 ust. 3 oraz art. 4 ust. 1 pkt 17-20 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (tj. Dz. U. z dnia 12 czerwca 2002 r. nr 72, poz. 665, z późn. zm.).

hipotecznych⁵. Tym niemniej, zgodnie z przepisami obowiązującej ustawy o SKOK, kompetencje regulacyjne i nadzorcze w odniesieniu do SKOK przysługują nie Komisji Nadzoru Finansowego (KNF), lecz podmiotowi ustawowo obowiązanemu do zrzeszania poszczególnych SKOK – Krajowej Spółdzielczej Kasie Oszczędnościowo-Kredytowej (zwanej dalej „Krajową SKOK”)⁶. Projekt ustawy wprowadza istotne zmiany w tym zakresie poprzez przyznanie KNF kompetencji regulacyjnych i nadzorczych w odniesieniu do działalności SKOK. KNF będzie wykonywać swoje uprawnienia w stosunku do SKOK m.in. poprzez: i) wydawanie regulacji o charakterze ostrożnościowym obowiązujących SKOK; ii) wydawanie zezwoleń na tworzenie nowych SKOK oraz przeprowadzanie czynności kontrolnych w pomieszczeniach kasy⁷; oraz iii) nadzorowanie działalności Krajowej SKOK, w szczególności w zakresie funkcjonowania „funduszu stabilizacyjnego”, gwarantującego wypłatę depozytów złożonych w SKOK⁸. Krajowa SKOK zachowa określone uprawnienia regulacyjne w odniesieniu do poszczególnych SKOK, w szczególności wydawanie zaleceń o charakterze ostrożnościowym oraz przeprowadzanie czynności kontrolnych⁹. Tym niemniej KNF będzie wyłącznie właściwa do wydawania wiążących nakazów i zaleceń oraz wszczynania postępowania naprawczego lub upadłościowego w odniesieniu do poszczególnych SKOK – z własnej inicjatywy lub na wniosek Krajowej SKOK¹⁰. KNF będzie również dysponowała kompetencjami do zawieszania w czynnościach członków organów Krajowej SKOK w razie stwierdzenia, że Krajowa SKOK nie realizuje zaleceń KNF¹¹. Pozostałe istotne zmiany wprowadzane w projekcie ustawy dotyczą przekształcania SKOK w banki (przekształcenia takie będą obowiązkowe dla SKOK, których fundusze własne przekroczą określoną wartość), zasad ustalania liczby głosów przysługujących poszczególnym SKOK na walnym zgromadzeniu Krajowej SKOK, ograniczeń w działalności Krajowej SKOK, itd.¹²

- 1.2 Projektem ustawy wprowadza się również zmiany w innych ustawach, w tym w ustawie o Narodowym Banku Polskim z dnia 29 sierpnia 1997 r.¹³ (zwanej dalej „ustawą o NBP”). W szczególności, zgodnie z proponowanym brzmieniem art. 42 ustawy o NBP, NBP będzie mógł udzielać SKOK kredytu refinansowego na tych samych zasadach, co zwykłym instytucjom kredytowym (bankom) z siedzibą w Polsce¹⁴.

⁵ Zob. art. 21 obowiązującej ustawy o SKOK; por. również wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2009 r. w sprawie K53/07.

⁶ Zob. art. 34, art. 35 ust. 5-6 i ust. 9, art. 36 oraz art. 39-43 obowiązującej ustawy o SKOK.

⁷ Zob. art. 58, art. 59 ust. 1, art. 6-8, art. 19, art. 37, art. 60, art. 65, art. 67 oraz art. 78 ust. 1 projektu ustawy.

⁸ Zob. art. 58, art. 59 ust. 2 oraz art. 47, art. 49 ust. 3-4, art. 53, art. 66-67, art. 76 ust. 1-2 i art. 78 ust. 2 projektu ustawy.

⁹ Zob. art. 40-42, art. 61-64 oraz art. 67-68 projektu ustawy.

¹⁰ Zob. art. 68 ust. 2 i art. 69-75 projektu ustawy.

¹¹ Zob. art. 76 ust. 3 oraz art. 77 projektu ustawy.

¹² Zob. art. 9-10, art. 41, art. 46 ust. 2 oraz art. 54 projektu ustawy.

¹³ Tekst jednolity: Dz. U. z dnia 1 kwietnia 2005 r. nr 1, poz. 2, z późn. zm.

¹⁴ Zob. zmiany wprowadzone art. 85 ust. 4 projektu ustawy.

2. Uwagi EBC

2.1 *Obowiązek utrzymywania rezerw obowiązkowych w banku centralnym*

Projekt ustawy utrzymuje dotychczasowe rozwiązania, zgodnie z którymi SKOK nie podlegają obowiązkowi utrzymywania rezerw w NBP. W tym zakresie EBC przedstawia następujące uwagi.

- 2.2 W opiniach wydawanych w przeszłości na wniosek władz państw członkowskich¹⁵ EBC stał konsekwentnie na stanowisku, że wymogi Eurosystemu w zakresie utrzymywania rezerwy obowiązkowej mają zastosowanie m.in. do spółdzielczych kas kredytowych (credit unions) spełniających funkcjonalne kryteria definicji „instytucji kredytowej” określone w dyrektywie bankowej 2006/48/WE¹⁶. Definicja ta, wykorzystywana w przyjętej przez Eurosystem regulacji rezerwy obowiązkowej¹⁷, określa instytucje kredytowe jako podmioty gospodarcze prowadzące działalność polegającą na przyjmowaniu od ludności depozytów lub innych funduszy podlegających zwrotowi oraz na przyznawaniu kredytów na własny rachunek. EBC jest świadom, iż określone typy spółdzielczych kas kredytowych są wyłączone dla celów wykonywania nadzoru ostrożnościowego ze stosowania postanowień dyrektywy bankowej 2006/48/WE¹⁸, a także iż w prawie krajowym poszczególnych państw członkowskich mogą obowiązywać przepisy ustanawiające wobec spółdzielczych kas kredytowych specjalny system regulacyjny, odrębny od ogólnej regulacji działalności bankowej¹⁹. Jednak tego typu wyłączenia oraz odrębności wprowadzane w zakresie regulacji ostrożnościowych nie zwalniają automatycznie pomiotów spełniających funkcjonalne kryteria definicji „instytucji kredytowej” z wymogów Eurosystemu w zakresie utrzymywania rezerwy obowiązkowej, stanowiących – zgodnie z art. 19 ust. 1 Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego – narzędzie realizowania polityki pieniężnej, i spełniających tym samym odmienne funkcje niż wymogi ostrożnościowe²⁰. Wyłączenia przewidziane w ramach regulacji Eurosystemu dotyczących rezerwy obowiązkowej²¹ nie stanowią zatem prostego odwzorowania wyłączeń zawartych w dyrektywie bankowej 2006/48/WE (przy czym można zauważyć, iż jednym z dostępnych wyłączeń z regulacji Eurosystemu dotyczących rezerwy obowiązkowej jest przewidziane tą regulacją odliczenie

¹⁵ Zob. pkt 10-14 opinii EBC CON/2005/8 (Litwa), pkt 3.1 opinii EBC CON/2006/4 (Cypr) oraz pkt 10-17 opinii EBC CON/2006/11 (Łotwa). Opinie EBC są dostępne na stronie internetowej EBC pod adresem www.ecb.europa.eu/ecb/legal/opinions/html/index.en.html.

¹⁶ Zob. art. 4 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe (wersja przekształcona) (Dz.U. L 177 z 30.6.2006, s. 1, z późn. zm.).

¹⁷ Zob. art. 2 ust. 1 rozporządzenia (WE) Europejskiego Banku Centralnego nr 1745/2003 z dnia 12 września 2003 r. dotyczącego stosowania rezerw obowiązkowych (Dz.U. L 250 z 2.10.2003, s. 10, z późn. zm.).

¹⁸ Zob. art. 2 dyrektywy bankowej 2006/48/WE.

¹⁹ Przykładem takiego odrębnego reżimu regulacyjnego (który zasadniczo zostaje zachowywany w projekcie ustawy) jest obowiązująca ustawa o SKOK.

²⁰ Takie jak wspieranie stabilizacji stóp procentowych rynku pieniężnego oraz wzmacnianie strukturalnego niedoboru płynności w systemie bankowym (por. pkt 14 opinii EBC CON/2006/11).

²¹ Zob. art. 2 ust. 2 rozporządzenia EBC/2003/9.

ryczałtowe, korzystne zwłaszcza dla małych instytucji kredytowych, niezależnie od ich formy prawnej²²).

- 2.3 EBC zauważa w tym kontekście, że SKOK spełniają (i będą spełniać również pod rządami projektowanej ustawy) wskazane powyżej funkcjonalne kryteria definicji „instytucji kredytowej”, a mianowicie: i) przyjmują depozyty „od ludności” w rozumieniu dyrektywy bankowej 2006/48/WE, tzn. przyjmują depozyty od osób fizycznych lub prawnych²³; oraz ii) udzielają kredytów na własny rachunek²⁴. W związku z powyższym EBC uważa, zgodnie z poprzednimi opiniami, że od momentu przyjęcia przez Polskę euro SKOK będą podlegać wymogom Eurosystemu w zakresie utrzymywania rezerwy obowiązkowej²⁵. Wymogi te, wraz z odnośnym systemem sankcji²⁶, znajdują wówczas bezpośrednie zastosowanie na mocy prawa wspólnotowego.
- 2.4 Niezależnie od powyższego wydaje się, iż wcześniejsze nałożenie na SKOK wymogu utrzymywania rezerwy obowiązkowej na mocy przepisów prawa krajowego umożliwiłoby harmonizację prawa polskiego z regulacją Eurosystemu, ułatwiając przyszłe wprowadzenie euro w Polsce. Takie wcześniejsze nałożenie na SKOK wymogu utrzymywania rezerwy obowiązkowej wydaje się szczególnie uzasadnione w przypadku zrealizowania zawartej w projekcie ustawy propozycji przyznania SKOK dostępu do kredytu refinansowego w banku centralnym (patrz pkt 2.6 poniżej). Rozciągnięcie na SKOK jednego z instrumentów polityki pieniężnej banku centralnego, tj. instrumentu wsparcia płynnościowego w postaci kredytu refinansowego, powinno się bowiem wiązać z równoległym wprowadzeniem wymogu utrzymywania rezerwy obowiązkowej, będącego komplementarnym instrumentem polityki pieniężnej, strukturalnie powiązaniem z operacjami dostarczania płynności²⁷.
- 2.5 Z powyższych względów EBC przyjąłby z zadowoleniem harmonizację polskiego porządku prawnego z regulacjami Eurosystemu w zakresie utrzymywania rezerwy obowiązkowej poprzez włączenie SKOK do systemu rezerwy obowiązkowej NBP²⁸. EBC uważa jednocześnie, iż zarówno utrzymywanie rezerwy obowiązkowej jak i dostęp do kredytu refinansowego mogą zostać

²² Zob. art. 5 ust. 2 rozporządzenia EBC/2003/9.

²³ W odróżnieniu od depozytów międzybankowych. Ustawowy warunek, zgodnie z którym osoby będące członkami poszczególnych SKOK powinny być „połączone więzią o charakterze zawodowym lub organizacyjnym” (art. 6 obowiązującej ustawy o SKOK; art. 11 projektu ustawy), nie stanowi w tym zakresie przeszkody; por. pkt 16 opinii EBC CON/2006/11.

²⁴ Zob. art. 3 ust. 1 obowiązującej ustawy o SKOK oraz art. 3 projektu ustawy.

²⁵ Por. pkt 14 opinii EBC CON/2005/8 oraz pkt 10 i 17 opinii EBC CON/2006/11.

²⁶ Zob. art. 7 rozporządzenia Rady (WE) nr 2531/98 z dnia 23 listopada 1998 r. dotyczącego stosowania stóp rezerw obowiązkowych przez Europejski Bank Centralny (Dz.U. L 318 z 27.11.1998, s. 1, z późn. zm.) oraz rozporządzenie Europejskiego Banku Centralnego (WE) nr 2157/1999 z dnia 23 września 1999 r. w sprawie uprawnień Europejskiego Banku Centralnego do nakładania sankcji (Dz.U. L 264 z 12.10.1999, s. 21, z późn. zm.).

²⁷ Strukturalny niedobór płynności, zwiększany przez obowiązek utrzymywania rezerw obowiązkowych, przyczynia się do zwiększenia zapotrzebowania na refinansowanie przez bank centralny, a co za tym idzie ułatwia bankowi centralnemu kontrolowanie stóp procentowych rynku pieniężnego za pośrednictwem operacji dostarczania płynności (por. „The monetary policy of the ECB”, wyd. 2, 2004 r., s. 79. Publikacja dostępna na stronie internetowej EBC pod adresem www.ecb.int.)

²⁸ Por. pkt 3.1 opinii EBC CON/2006/4, a także, w innym zakresie rzeczowym, pkt 2 opinii EBC CON/2007/28 (Polska) oraz w pkt 2.3 opinii EBC CON/2008/53 (Polska).

zorganizowane w odniesieniu do SKOK w oparciu o kolektywny mechanizm administrowany przez Krajową SKOK²⁹.

2.6 *Udzielanie kredytu refinansowego przez bank centralny oraz zgodność z zakazem finansowania ze środków banku centralnego*

Zmiany art. 42 ustawy o NBP wprowadzone projektem ustawy oznaczają, że NBP będzie mógł udzielać SKOK kredytu refinansowego na tych samych zasadach, co zwykłym instytucjom kredytowym (bankom). EBC pragnie wyrazić następującą ogólną uwagę w odniesieniu do aktualnego brzmienia wspomnianego przepisu ustawy o NBP – w kontekście jego zastosowania zarówno do SKOK jak i zwykłych instytucji kredytowych (banków). W sporządzanych w ubiegłych latach Raportach o konwergencji EBC wyrażał obawy co do niektórych elementów art. 42 ustawy o NBP, które – analizowane w powiązaniu z odpowiednimi postanowieniami ustawy Prawo bankowe – mogą sugerować możliwość udzielania przez NBP kredytu refinansowego instytucjom kredytowym znajdującym się w sytuacji niewypłacalności³⁰. EBC uważa takie przypadki wsparcia wypłacalności (solvency support) przez bank centralny za niezgodne z zawartymi w Traktacie postanowieniami zabezpieczającymi zdolność realizowania przez bank centralny wyznaczonych mu zadań, zgodnie z brzmieniem art. 101 ust. 1 Traktatu oraz aktów prawa wtórnego o charakterze wykonawczym³¹. Jak wskazano w publikowanych przez EBC Raportach o konwergencji, niezbędne jest wprowadzenie w art. 42 ustawy o NBP zabezpieczeń wyraźnie wykluczających udzielanie wsparcia wypłacalności instytucjom finansowym, co pozwoli uniknąć niezgodności tego przepisu z zakazem finansowania ze środków banku centralnego. Obecnie EBC ponawia to zalecenie.

2.7 *Przepisy dotyczące nadzoru oraz kompetencje banku centralnego w zakresie zbierania informacji*

EBC z zadowoleniem przyjmuje nowe przepisy regulujące sprawowanie nadzoru nad SKOK, które przyznają kompetencje nadzorcze i regulacyjne w odniesieniu do SKOK Komisji Nadzoru Finansowego. Rozwiązanie takie powinno sprzyjać zachowaniu równych warunków konkurencji pomiędzy różnymi uczestnikami polskiego rynku finansowego, a także uzupełniać sieć bezpieczeństwa finansowego systemu SKOK, w tym również z uwzględnieniem elementów wprowadzanych na mocy przepisów wykonawczych do projektu ustawy (np. w zakresie

²⁹ Por. art. 38 ust. 3 ustawy o NBP przewidujący możliwość kolektywnego utrzymywania rezerw obowiązkowych przez banki spółdzielcze w banku zrzeszającym.

³⁰ Zob. Raport EBC o konwergencji z maja 2008 r., s. 244, oraz Raport EBC o konwergencji z grudnia 2006 r., s. 228 (numeracja stron według wersji anglojęzycznej), które w szczególności odnoszą się do: i) art. 70 ust. 2 ustawy – Prawo bankowe w zw. z art. 42 ust. 7 ustawy o NBP (warunki, na jakich NBP może udzielać kredytu refinansowego kredytobiorcy nie posiadającemu zdolności kredytowej); ii) art. 142 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe w zw. z art. 42 ust. 3 ustawy o NBP (warunki, na jakich NBP może udzielać kredytu refinansowego dla realizacji postępowania naprawczego banku; oraz iii) art. 42 ust. 6 ustawy o NBP (możliwość wypowiedzenia umowy kredytu refinansowego w przypadku pogorszenia sytuacji finansowej banku korzystającego z kredytu refinansowego).

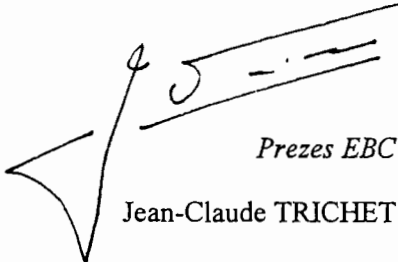
³¹ Zob. w szczególności art. 1 ust. 1 lit. b) pkt ii) rozporządzenia Rady (WE) nr 3603/93 z dnia 13 grudnia 1993 r. określającego definicje w celu zastosowania zakazów określonych w art. 104 i 104b ust. 1 Traktatu (Dz.U. L 332 z 31.12.1993, s. 1), który zakazuje finansowania przez bank centralny zobowiązań sektora publicznego wobec osób trzecich; zob. również Raport EBC o konwergencji z maja 2008 r., s. 24 oraz Raport EBC o konwergencji z grudnia 2006 r., s. 30.

ubezpieczenia depozytów). Jednocześnie EBC zaleca unikanie nakładania się kompetencji pozostawionych w gestii Krajowej SKOK³² z kompetencjami przyznanymi KNF.

- 2.8 Ponadto – w odniesieniu do zadań, jakie zgodnie z projektem ustawy mają zostać nałożone na NBP w zakresie regulowania płynności SKOK oraz ich refinansowania, kształtowania warunków niezbędnych dla ich rozwoju oraz oceny ich funkcjonowania i opiniowania aktów normatywnych dotyczących ich działalności (które to zadania odpowiadają podobnym zadaniom realizowanym przez NBP w odniesieniu do zwykłych instytucji kredytowych)³³ – EBC uważa, że nakładanie na NBP nowych zadań powinno być poprzedzone oceną tego, czy NBP dysponuje odpowiednimi zasobami umożliwiającymi realizację takich zadań. W szczególności, podobnie jak w wydanej wcześniej opinii³⁴, EBC zaleca, aby – w świetle nowych zadań polegających na dostarczaniu przez NBP płynności na rzecz SKOK – NBP otrzymał współmierne do tych zadań kompetencje w zakresie zbierania informacji od SKOK, realizowane w razie potrzeby w drodze bezpośredniego przekazywania danych przez SKOK na rzecz NBP.

Niniejsza opinia zostanie opublikowana na stronie internetowej EBC.

Frankfurt nad Menem, dnia 16 lipca 2009 r.

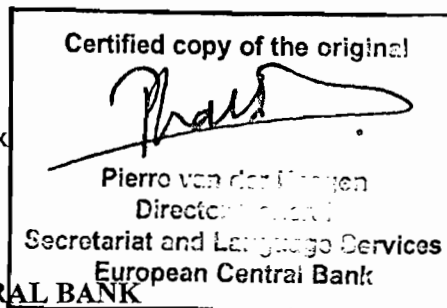


Prezes EBC
Jean-Claude TRICHET

³² Zob. np. art. 64-65 projektu ustawy.

³³ Zob. zmiany wprowadzone w art. 3 ust. 2 pkt 5-6, art. 17 ust. 4 pkt 5 oraz art. 21 ust. 4 ustawy o NBP przez art. 85 ust. 1-3 projektu ustawy.

³⁴ Zob. pkt 3 opinii EBC CON/2008/53.



OPINION OF THE EUROPEAN CENTRAL BANK

of 16 July 2009

on the legal framework for cooperative savings and credit unions

(CON/2009/60)

Introduction and legal basis

On 4 May 2009 the European Central Bank (ECB) received a request from the Marshall of the Polish Parliament for an opinion on a draft law on cooperative savings and credit unions and on amendments to certain other laws (hereinafter the 'draft law')¹.

The ECB's competence to deliver an opinion is based on Article 105(4) of the Treaty establishing the European Community 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 provisions², 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

1.1 The draft law will regulate credit unions active in Poland, i.e. SKOK credit unions (spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe). For this purpose, the draft law will replace the current Law on SKOK credit unions of 14 December 1995 (hereinafter the 'current Law on credit unions')³. SKOK credit unions form a distinct segment of the Polish financial sector. They are entitled to offer similar consumer banking services to those offered by ordinary credit institutions (banks⁴), with exception of certain types of mortgage credit⁵. However, under the current Law on credit unions, SKOK credit unions are not regulated and supervised by the Financial Supervision Commission

¹ Parliamentary Print No 1876 of 19 March 2009.

² OJ L 189, 3.7.1998, p. 42.

³ *Dziennik Ustaw* (Dz. U.) of 4 January 1996 No 1, Item 2.

⁴ Credit institutions registered in Poland are legally referred to as 'banks' (this legal term does not cover SKOK credit unions). The term 'credit institutions' under Polish law only relates to European Economic Area (EEA) credit institutions from outside Poland. Non-EEA credit institutions are referred to under Polish law as 'foreign banks' (Article 2, Article 4(3) and Article 4(1)(17) to (20) of the Law on banking of 29 August 1997 (consolidated text: Dz. U. of 12 June 2002 No 72, Item 665, hereinafter, the 'Law on banking')).

⁵ See Article 21 of the current Law on credit unions; cf. judgment of the Polish Constitutional Tribunal of 24 March 2009 (Case No K53/07).

(FSC), the Polish financial supervisory authority, but instead by a statutory central association of individual SKOK credit unions, the National SKOK⁶. The draft law will substantially modify these arrangements by giving the FSC powers to regulate and supervise the SKOK system. The FSC will exercise its new powers in relation to the SKOK system, *inter alia* by: (i) issuing prudential regulations for the SKOK system; (ii) licensing new individual SKOK credit unions and conducting on-site inspections of them⁷; and (iii) supervising the National SKOK, in particular as regards the operation of ‘stabilisation fund’ which insures the deposits held with the SKOK system⁸. The National SKOK will retain certain regulatory powers in relation to individual SKOK credit unions, in particular as regards making prudential recommendations and exercising control competences in this respect⁹. Nevertheless, the FSC will be exclusively competent to enforce binding corrective measures and to institute rehabilitation or liquidation procedures in relation to individual SKOK credit unions on its own initiative or at the request of the National SKOK¹⁰. The FSC will also have powers to suspend the governing bodies of the National SKOK if they fail to comply with the FSC’s recommendations¹¹. Further substantial changes introduced by the draft law relate to the conversion of credit unions into regular banks, which will be obligatory for credit unions exceeding a specified amount of own funds, introduction of rules regarding the voting power of individual SKOK credit unions in the National SKOK, limitations on the activities of the National SKOK, etc.¹²

- 1.2 The draft law also amends certain other laws, including the Law on Narodowy Bank Polski of 29 August 1997¹³ (hereinafter, the ‘Law on NBP’). In particular, the proposed amendment to Article 42 of the Law on NBP provides that SKOK credit unions will be eligible to obtain refinancing credit from NBP under the same conditions as regular credit institutions established in Poland¹⁴.

2. ECB comments

2.1 *Obligation to maintain minimum reserves with the central bank*

The draft law maintains the current arrangements under which SKOK credit unions are not subject to the obligation to hold minimum reserves with NBP. The ECB makes the following observations in this respect.

⁶ See Articles 34, 35(5)-(6) and (9), 36 and 39-43 of the current Law on credit unions.

⁷ See Articles 58 and 59(1) and Articles 6-8, 19, 37, 60, 65, 67, and 78(1) of the draft law.

⁸ See Articles 58 and 59(2) and Articles 47, 49(3)-(4), 53, 66-67, 76(1)-(2) and 78(2) of the draft law.

⁹ See Articles 40-42, 61-64, 67-68 of the draft law.

¹⁰ See Articles 68(2) and 69-75 of the draft law.

¹¹ See Articles 76(3) and 77 of the draft law.

¹² See Articles 9-10, 41, 46(2) and 54 of the draft law.

¹³ Consolidated text: Dz. U. of 1 April 2005 No 1, item 2.

¹⁴ See amendments introduced by Article 85(4) of the draft law.

- 2.2 In past opinions adopted at the request of other Member States¹⁵, the ECB has consistently maintained that the Eurosystem's minimum reserves obligations apply, *inter alia*, to credit unions that fulfil the functional criteria of a 'credit institution' as defined in the Recast Banking Directive¹⁶. This definition, which is recalled in the Eurosystem's minimum reserves rules¹⁷, specifies that credit institutions are undertakings whose business is to receive deposits or other repayable funds from the public and to grant credit for their own account. The ECB is aware that specified types of credit unions are exempt, for prudential supervision purposes, from the scope of application of the Recast Banking Directive¹⁸ and that the national law provisions of the Member States may establish special regulatory regimes in relation to such credit unions, separate from the general regulation of banking activities¹⁹. However, such exclusions or variations introduced in the area of prudential supervision do not automatically exclude any entities which fulfil the functional criteria of a 'credit institution' from the Eurosystem's reserve requirements, which, in line with the Article 19.1 of the Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank, constitute a monetary policy instrument and hence have a different function than prudential supervision²⁰. Consequently, exemptions provided for as part of the Eurosystem's minimum reserves regime²¹ do not follow the same pattern as exemptions from the prudential rules introduced by the Recast Banking Directive (one element of such exemptions from the Eurosystem's minimum reserves regime is a lump-sum allowance benefiting, in particular, small credit institutions, irrespective of their legal form²²).
- 2.3 In this context, the ECB notes that SKOK credit unions fulfil the abovementioned functional criteria of a 'credit institution' (and will continue to fulfil them under the draft law), namely that they: (i) receive deposits 'from the public' within the meaning of the Recast Banking Directive, i.e. receive deposits from natural or legal persons²³; and (ii) grant credit for their own account²⁴. Consequently, in line with its previous opinions²⁵, the ECB considers that SKOK credit unions will be subject to the Eurosystem's minimum reserves requirements when Poland adopts the euro. Such

15 See paragraphs 10-14 of ECB Opinion CON/2005/8 (Lithuania), paragraph 3.1 of ECB Opinion CON/2006/4 (Cyprus) and paragraphs 10-17 of ECB Opinion CON/2006/11 (Latvia) (All ECB opinions are available on the ECB website at www.ecb.europa.eu/ecb/legal/opinions/html/index.en.html.)

16 See Article 4(1)(a) of Directive 2006/48/EC of the European Parliament and of the Council of 14 June 2006 relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions (recast) (OJ L 177, 30.6.2006, p. 1).

17 See Article 2(1) of Regulation ECB/2003/9 of 12 September 2003 on the application of minimum reserves (OJ L 250, 2.10.2003, p. 10).

18 See Article 2 of the Recast Banking Directive.

19 The current Law on SKOK credit unions is an example of such a special regulatory regime (which will generally be maintained by the draft law).

20 Such as contributing to the stabilisation of the money market interest rates and the enlargement of the banking system's structural liquidity shortage (cf. paragraph 14 of the ECB Opinion CON/2006/11).

21 See Article 2.2 of Regulation ECB/2003/9.

22 See Article 5.2 of Regulation ECB/2003/9.

23 As opposed to inter-bank deposits. A statutory condition requiring members of individual SKOK credit unions to have a 'professional or organisational' relation with each other (Article 6 of the current Law on credit unions; Article 11 of the draft law) does not constitute an impediment in this respect; cf. paragraph 16 of ECB Opinion CON/2006/11.

24 See Article 3.1 of the current Law on credit unions and Article 3 of the draft law.

25 See paragraph 14 of ECB Opinion CON/2005/8 and paragraphs 10 and 17 of ECB Opinion CON/2006/11.

requirements, and the sanctions related to them²⁶, will apply directly by the operation of Community law.

2.4 Irrespective of the above, the earlier imposition of the minimum reserves requirements on SKOK credit unions under national law may enable the harmonisation of Polish law with the Eurosystem's requirements in this respect, which would facilitate the introduction of euro in Poland. The earlier inclusion of SKOK credit unions in NBP's minimum reserves regime would seem advisable in particular in connection with the draft law's proposal to treat SKOK credit unions as eligible for accessing central bank liquidity (as discussed in paragraph 2.6). Extension to the SKOK credit unions of one of the central bank's monetary policy instruments, i.e. the liquidity support provided by way of refinancing credit, should be accompanied by the application of the minimum reserves obligations, as a complementary monetary policy instrument that is structurally linked to liquidity providing operations²⁷.

2.5 In view of the above considerations, the ECB would welcome the harmonisation of the Polish legal system with the Eurosystem's minimum reserves requirements by the inclusion of SKOK credit unions in the NBP's minimum reserves regime²⁸. At the same time, the ECB considers that both the holding of minimum reserves and access to the refinancing credit may be organised for SKOK credit unions on the basis of a collective transfer mechanism administered by the National SKOK²⁹.

2.6 *Central bank refinancing credit and compliance with the monetary financing prohibition*

Amendments to Article 42 of the Law on NBP introduced by the draft law provide that SKOK credit unions will be eligible to receive refinancing credit from NBP in the same manner as ordinary credit institutions (banks). The ECB would like to make the following general comment on the current wording of this article of the Law on NBP, as it may apply to both SKOK credit unions and regular credit institutions. In the past ECB's Convergence Reports the ECB has expressed concerns that certain elements of the Article 42 of the Law on NBP, taken together with the relevant provisions of the Law on banking, might suggest that NBP refinancing credit may be available to insolvent credit institutions³⁰. The ECB considers such cases of central bank solvency

26 See Article 7 of Council Regulation (EC) No 2531/98 of 23 November 1998 concerning the application of minimum reserves by the European Central Bank (OJ L 318, 27.11.1998, p. 1) and Regulation ECB/1999/4 of 23 September 1999 on the powers of the European Central Bank to impose sanctions (OJ L 264, 12.10.1999, p. 21).

27 Systemic liquidity shortage enlarged by minimum reserves obligations contributes to increasing the demand for central bank refinancing which, in turn, makes it easier for the central bank to steer money market rates through liquidity-providing operations (cf. 'The monetary policy of the ECB', 2nd edn. 2004, p. 79, published on the ECB's website at www.ecb.int).

28 See paragraph 3.1 of ECB Opinion CON/2006/4, as well as, in relation to different matter, paragraph 2 of ECB Opinion CON/2007/28 (Poland) and paragraph 2.3 of ECB Opinion CON/2008/53 (Poland).

29 See Article 38.3 of the Law on NBP allowing collective holding of minimum reserves by cooperative banks.

30 See the ECB's Convergence Report of May 2008, p. 244, and the ECB's Convergence Report of December 2006, p. 228, which in particular refers to: (i) Article 70(2) of the Law on banking together with Article 42(7) of the Law on NBP (conditions under which NBP may extend refinancing credit to an uncreditworthy borrower); (ii) Article 142(1) of the Law on banking together with Article 42(3) of the Law on NBP (conditions under which NBP may grant refinancing credit for the purpose of implementing a programme of bank rehabilitation); and (iii) Article 42(6) of the Law on NBP (conditions for possible termination of NBP's refinancing facility in the event of the worsening of the financial situation of the recipient).

support to be incompatible with the safeguards laid down in the Treaty regarding a central bank's capacity to perform its tasks, as expressed in Article 101(1) of the Treaty and in the implementing secondary legislation³¹. As already noted in the ECB's Convergence Reports, clearer safeguards are needed in Article 42 of the Law on NBP to exclude expressly any solvency support to financial institutions and to avoid any incompatibility of this Article with the monetary financing prohibition. The ECB reiterates this recommendation in the present opinion.

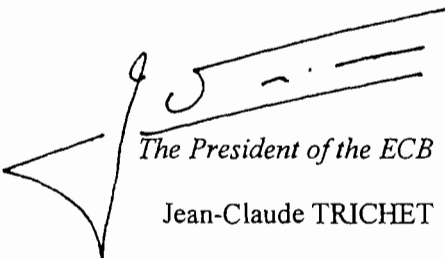
2.7 *Supervisory framework and central bank powers to collect information*

The ECB welcomes the new supervisory framework introduced in relation to the SKOK system, which attributes supervisory and regulatory responsibilities for SKOK credit unions to the FSC. This should help to maintain fair competition between different participants in the Polish financial market as well as to complement the safety net of the SKOK system, including elements to be provided for through implementing acts issued under the draft law (e.g. in the area of deposit insurance). As regards the competences to be exercised by the National SKOK³², the ECB recommends that any overlap with the competences allocated to the FSC should be avoided.

2.8 Moreover, with respect to the tasks to be assigned to NBP as regards regulation of the liquidity situation and refinancing of the SKOK credit unions, creating conditions for their development, assessing their operation and opining on legislation related to them (in parallel to similar tasks assigned to NBP in relation to regular credit institutions)³³, the ECB considers that any such assignment of new NBP tasks should be based on the assessment that NBP has resources commensurate with such new tasks. In particular, in line with its earlier opinion³⁴, the ECB recommends that, in view of the new liquidity regulation task which NBP is to exercise vis-à-vis SKOK credit unions, NBP should be given commensurate powers to obtain all relevant information, if need be by way of direct SKOK reporting to NBP.

This opinion will be published on the ECB's website.

Done at Frankfurt am Main, 16 July 2009.



The President of the ECB
Jean-Claude TRICHET

³¹ See in particular Article 1(1)(b)(ii) of Council Regulation (EC) No 3603/93 of 13 December 1993 specifying definitions for the application of the prohibitions referred to in Articles 104 and 104b(1) of the Treaty (OJ L 332, 31.12.1993, p. 1), which prohibits central bank financing of public sector obligations vis-à-vis third parties; see the ECB's Convergence Report of May 2008, p. 24, and the ECB's Convergence Report of December 2006, p. 30.

³² See, e.g., Articles 64-65 of the draft law.

³³ See amendments introduced in Article 3(2) points (5)-(6), Article 17(4)(5) and Article 21(4) of the Law on NBP by Article 85(1)-(3) of the draft law.

³⁴ See paragraph 3 of ECB Opinion CON/2008/53.

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Skierowano do druku 17 lipca 2009 r.

Cena 0,66zł + 22% VAT

