



EUROPEJSKI BANK CENTRALNY
EUROSYSTEM

OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 5 sierpnia 2011 r.

w sprawie zmian w przepisach dotyczących systemów płatności i systemów rozrachunku papierów wartościowych
(CON/2011/62)

Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniu 27 czerwca 2011 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek Ministra Finansów Rzeczypospolitej Polskiej o wydanie opinii w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o ostateczności rozrachunku w systemach płatności i systemach rozrachunku papierów wartościowych oraz zasadach nadzoru nad tymi systemami, ustawy o niektórych zabezpieczeniach finansowych oraz ustawy Prawo upadłościowe i naprawcze (zwanego dalej „projektem ustawy”).

Właściwość EBC do wydania opinii wynika z art. 127 ust. 4 oraz art. 282 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz trzeciego, piątego 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), systemów płatności i rozliczeń 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 zmienia ustawę z dnia 24 sierpnia 2001 r. o ostateczności rozrachunku w systemach płatności i systemach rozrachunku papierów wartościowych oraz zasadach nadzoru nad tymi systemami² (zwaną dalej „ustawą o ostateczności rozrachunku”), ustawę z dnia 2 kwietnia 2004 r. o niektórych zabezpieczeniach finansowych³ oraz ustawę z dnia 28 lutego 2003 r. - Prawo upadłościowe i naprawcze⁴ (zwaną dalej „prawem upadłościowym i naprawczym”). Głównym celem projektu ustawy jest implementacja dyrektywy 2009/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/44/WE z dnia 6 maja 2009 r. zmieniającej dyrektywę 98/26/WE w sprawie zamknięcia

¹ Dz.U. L 189 z 3.7.1998, s. 42.

² Dz. U. z 2010 r. Nr 112, poz. 743.

³ Dz. U. z 2004 r. Nr 91, poz. 871.

⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1361.

rozliczeń w systemach płatności i rozrachunku papierów wartościowych oraz dyrektywę 2002/47/WE w sprawie uzgodnień dotyczących zabezpieczeń finansowych w odniesieniu do systemów powiązanych i do wierzytelności kredytowych⁵, między innymi poprzez wprowadzenie do prawa polskiego instytucji systemów interoperacyjnych⁶ oraz rozszerzenie grupy aktywów stanowiących kwalifikowane zabezpieczenie finansowe o wierzytelności kredytowe⁷. Ponadto projekt ustawy przekształca niektóre uprzednio obowiązujące postanowienia dokonujące transpozycji dyrektywy 98/26/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 maja 1998 r. w sprawie zamknięcia rozliczeń w systemach płatności i rozrachunku papierów wartościowych⁸ w celu uwzględnienia m.in. możliwości prowadzenia zagranicznego postępowania upadłościowego wobec podmiotów z siedzibą w Polsce⁹. Projekt ustawy wprowadza ponadto szereg zmian o charakterze wyjaśniającym i usprawniającym.

- 1.2 Projekt ustawy wprowadza dwie konkretne zmiany dotyczące NBP. Pierwsza z nich polega na ustanowieniu wyraźnej podstawy prawnej żądania przez NBP od podmiotów, co do których powzięto uzasadnione podejrzenie, że prowadzą systemy płatności bez zgody Prezesa NBP, informacji wymaganych we wniosku o udzielenie takiej zgody¹⁰. Druga zmiana polega na rozszerzeniu obowiązku zgłaszania przez NBP Komisji systemów o znaczeniu systemowym o informacje dotyczące operatorów tych systemów¹¹, zgodnie z dyrektywą 2009/44/WE¹².

2. Transpozycja dyrektywy 2009/44/WE i dyrektywy 98/26/WE

Zgodnie z art. 1 ust. 2 decyzji Rady 98/415/WE niniejsza opinia nie omawia tych przepisów projektu ustawy, których jedynym celem jest transpozycja na grunt polskiego prawa dyrektywy 2009/44/WE. Niemniej jednak EBC z zadowoleniem przyjmuje wyrażony w projekcie zamiar dodatkowego przeglądu przepisów dokonujących transpozycji na grunt prawa polskiego dyrektywy 98/26/WE. Biorąc pod uwagę znaczny wzrost liczby przypadków upadłości transgranicznej, w tym zagranicznych postępowań upadłościowych wobec podmiotów z siedzibą w Polsce, kompletność ochrony udzielanej przez przepisy prawa polskiego w odniesieniu do systemów płatności i systemów rozrachunku papierów wartościowych zgodnie z dyrektywą 98/26/WE wymaga uwzględnienia możliwości prowadzenia takich postępowań wobec uczestników i operatorów systemów.

⁵ Dz.U. L 146 z 10.6.2009, s. 37.

⁶ Zob. art. 1 pkt 1 lit. b), art. 1 pkt 3 i art. 1 pkt 5-8 projektu ustawy.

⁷ Zob. art. 2 pkt 1 i art. 2 pkt 3-9 projektu ustawy.

⁸ Dz.U. L 166 z 11.6.1998, s. 45.

⁹ Zob. art. 1 pkt 1 lit. e) i art. 1 pkt 4 projektu ustawy.

¹⁰ Zob. art. 1 pkt 9 projektu ustawy wprowadzający nowy ust. 6 do art. 18 ustawy o ostateczności rozrachunku; zob. także art. 17 i 17a ustawy o ostateczności rozrachunku wskazujące zakres informacji zawartych we wniosku o udzielenie przez Prezesa NBP zgody na prowadzenie systemu płatności.

¹¹ Zob. art. 1 pkt 10 projektu ustawy zmieniający art. 23 ustawy o ostateczności rozrachunku.

¹² Zob. art. 1 ust. 11 dyrektywy 2009/44/WE zmieniający art. 10 ust. 1 dyrektywy 98/26/WE.

3. Uwagi szczegółowe

- 3.1 EBC z zadowoleniem przyjmuje zawarte w projekcie ustawy potwierdzenie prawa NBP do żądania informacji od podmiotów, co do których istnieje podejrzenie prowadzenia systemu płatności bez zgody Prezesa NBP wymaganej przepisami ustawy o ostateczności rozrachunku. Wprowadzenie wyraźnej podstawy prawnej żądania takich informacji – choć uprawnienie to jest już uznawane w praktyce – zwiększy pewność prawną i przyczyni się do usprawnienia nadzoru banku centralnego nad systemami płatności.
- 3.2 Jak wskazano w poprzednich opiniach EBC¹³, systemy płatności i systemy rozrachunku papierów wartościowych są wzajemnie powiązane, w szczególności ze względu na zasadę „dostawa za płatność” (*Delivery versus Payment*), zgodnie z którą rozrachunek papierów wartościowych oraz transfer środków pieniężnych następują w tym samym momencie. Powiązanie to dodatkowo wzmacnia wprowadzenie w dyrektywie 2009/44/WE oraz projekcie ustawy instytucji systemów interoperacyjnych. Istnieje tym samym poważne uzasadnienie dla modelu stosowanego w niektórych państwach członkowskich, polegającego na powiązaniu nadzoru nad systemami płatności i systemami rozrachunku papierów wartościowych i powierzeniu jego wykonywania krajowemu bankowi centralnemu. W tym zakresie EBC pragnie przywołać uwagi zawarte we wcześniejszych opiniach¹⁴ co do potrzeby powierzenia NBP funkcji nadzoru nad systemami rozrachunku papierów wartościowych. Wykonywana przez banki centralne funkcja nadzoru systemowego zawarta jest w ramach przynależnego im zadania wspierania sprawnej infrastruktury rynków finansowych i ma na celu zapewnienie skuteczności polityki pieniężnej oraz ogólnej stabilności finansowej. EBC powtarza zatem ogólne zalecenie wyraźnego przyznania NBP odpowiedzialności za nadzór nad wszystkimi systemami rozrachunku papierów wartościowych działającymi w Polsce, w tym nadzór nad regulaminami stosowanymi przez te systemy, łącznie z dostępem do wszelkich informacji i danych mających znaczenie dla wykonywania tego typu zadań nadzorczych. Przyznanie NBP nadzoru w tym zakresie wymagałoby rozszerzenia proponowanych uprawnień NBP do żądania informacji od podmiotów prowadzących bez zgody Prezesa NBP systemy płatności o podobne uprawnienie do żądania informacji od podmiotów prowadzących systemy rozrachunku papierów wartościowych.
- 3.3 W odniesieniu do proponowanej zmiany art. 23 ustawy o ostateczności rozrachunku¹⁵ EBC rozumie, że polski ustawodawca wkrótce zainicjuje kolejną nowelizację dostosowującą ten przepis do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/78/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie zmiany dyrektyw 98/26/WE, 2002/87/WE, 2003/6/WE, 2003/41/WE, 2003/71/WE, 2004/39/WE, 2004/109/WE, 2005/60/WE, 2006/48/WE, 2006/49/WE i 2009/65/WE w odniesieniu do uprawnień Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów

¹³ Zob. opinie EBC CON/2006/20, CON/2007/7 i CON/2007/20. Wszystkie opinie EBC są publikowane na stronie internetowej EBC pod adresem www.ecb.europa.eu.

¹⁴ Zob. opinie EBC CON/2006/15 i CON/2006/53.

¹⁵ W brzmieniu nadanym art. 1 pkt 10 projektu ustawy.

Emerytalnych) oraz Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych)¹⁶ w celu zastąpienia Komisji Europejskim Urzędem Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych jako podmiotem, któremu zgłasza się systemy płatności i systemy rozrachunku papierów wartościowych¹⁷.

- 3.4. Art. 67 prawa naprawczego i upadłościowego¹⁸ wyłącza aktywa stanowiące zabezpieczenie ustanowione w związku z uczestnictwem w systemie z masy upadłości uczestnika systemu lub jakiegokolwiek innego podmiotu, który ustanowił takie zabezpieczenie. Dodatkowo proponowane w projekcie ustawy zdanie drugie art. 77 ust. 4 prawa naprawczego i upadłościowego¹⁹, które odsyła do art. 67, wyłącza stosowanie do tych aktywów zasady ogólnej, zgodnie z którą czynności prawne upadłego dotyczące mienia wchodzącego do masy upadłości są nieważne. Mogą tu powstać wątpliwości co do wzajemnych relacji pomiędzy tymi dwoma przepisami, w szczególności co do tego, w jakim momencie aktywa te mogą być przedmiotem zabezpieczenia ustanowionego przez upadłego uczestnika lub mogą być wykorzystane w tym celu przez operatora systemu. Wskazane byłoby wyjaśnienie wzajemnego stosunku art. 67 i 77 w tym zakresie.

Niniejsza opinia zostanie opublikowana na stronie internetowej EBC.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem w dniu 5 sierpnia 2011 r.

[podpis]

Prezes EBC

Jean-Claude TRICHET

¹⁶ Dz.U. L 331 z 15.12.2010, s. 120.

¹⁷ Zob. art. 10 ust. 1 dyrektywy 98/26/WE w brzmieniu nadanym art. 1 ust. 2 dyrektywy 2010/78/UE. Zgodnie z art. 13 ust. 1 dyrektywy 2010/78/UE, przepis ten powinien zostać transponowany przez państwa członkowskie do dnia 31 grudnia 2011 r.

¹⁸ W brzmieniu nadanym art. 3 pkt 4 projektu ustawy.

¹⁹ Wprowadzone art. 3 pkt 5 projektu ustawy.