



OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 20 września 2017 r.

w sprawie rozliczeń międzybankowych i rozrachunków międzybankowych

(CON/2017/37)

Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniu 26 lipca 2017 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek Prezesa Narodowego Banku Polskiego (NBP) o wydanie opinii w sprawie projektu zarządzenia Prezesa NBP w sprawie sposobu przeprowadzania rozliczeń międzybankowych i rozrachunków międzybankowych (zwanego dalej „projektem zarządzenia”).

Właściwość EBC do wydania opinii wynika z art. 127 ust. 4 oraz art. 282 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz trzeciego i piątego tiret art. 2 ust. 1 decyzji Rady 98/415/WE¹, z uwagi na fakt, że projekt zarządzenia dotyczy NBP oraz systemów płatności i rozrachunku. Rada Prezesów wydała niniejszą opinię zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 17 ust. 5 Regulaminu Europejskiego Banku Centralnego.

1 Założenia projektu zarządzenia

- 1.1. Zgodnie z art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe² Prezes NBP określa, w drodze zarządzenia, sposób przeprowadzania rozliczeń międzybankowych i rozrachunków międzybankowych, mając na względzie zapewnienie sprawnego i bezpiecznego dokonywania rozliczeń pieniężnych oraz funkcjonowania systemów płatności. W tym kontekście w projekcie zarządzenia ustanowiono ogólne zasady przeprowadzania rozliczeń międzybankowych i rozrachunków międzybankowych w euro i w złotych.
- 1.2. W projekcie zarządzenia zdefiniowano rozliczenia międzybankowe jako czynności realizowane w celu: a) przekazania między bankami zleceń płatniczych dotyczących płatności pomiędzy (i) bankami, (ii) klientem banku a innym bankiem, (iii) bankiem a posiadaczem rachunku w innym banku oraz (iv) klientem banku a posiadaczem rachunku w innym banku lub b) ustalenia wzajemnych zobowiązań i należności pomiędzy bankami, wynikających z tytułu przekazania jednego lub większej liczby takich zleceń płatniczych.
- 1.3. W projekcie zarządzenia określono również, że w celu przeprowadzenia rozliczenia międzybankowego bank może skierować zlecenie płatnicze do (i) polskiego lub zagranicznego systemu płatności, (ii) banku prowadzącego jego rachunek, (iii) banku prowadzącego rachunek odbiorcy zlecenia w drodze bezpośredniej wymiany zleceń płatniczych oraz wynikających z nich

¹ Decyzja Rady 98/415/WE z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych (Dz.U. L 189 z 3.7.1998, s. 42).

² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1988, z późn. zm.).

- wzajemnych zobowiązań i należności lub (iv) instytucji kredytowej lub banku zagranicznego. W odniesieniu do rozliczeń przeprowadzanych przez inny bank lub w drodze bezpośredniej wymiany zlecań płatniczych pomiędzy bankami w projekcie zarządzenia określono minimalne wymogi dotyczące treści umów zawieranych pomiędzy bankami.
- 1.4. W projekcie zarządzenia zdefiniowano rozrachunek międzybankowy jako przemieszczenie środków pieniężnych pomiędzy prowadzonymi przez banki rachunkami banków lub pomiędzy rachunkami banków a rachunkami własnymi banków prowadzących rachunki banków w celu wykonania zobowiązania powstałego w wyniku przeprowadzenia rozliczenia międzybankowego. W projekcie zarządzenia wskazano, że (i) rozrachunek w złotych może być przeprowadzany przez NBP w systemie SORBNET2 lub w oddziałach okręgowych NBP prowadzących rachunki banków w złotych, lub też przez pozostałe banki prowadzące rachunki innych banków w złotych, oraz że (ii) rozrachunek w euro może być przeprowadzany przez NBP w systemie TARGET2-NBP lub przez pozostałe banki prowadzące rachunki innych banków w euro.
 - 1.5. W projekcie zarządzenia zawarto ogólne wymogi dotyczące uczestnictwa w systemach płatności wysokokwotowych prowadzonych przez NBP, tzn. systemie SORBNET2 (w złotych) i TARGET2-NBP (w euro), w tym wskazano podmioty, które mogą być uczestnikami takich systemów oraz określono warunki, jakie uczestnicy muszą spełniać. W odniesieniu do systemu SORBNET2 w projekcie rozporządzenia wskazano, że jego uczestnikami mogą być: (i) NBP, (ii) banki inne niż NBP, pod warunkiem spełniania przez nie określonych przez NBP warunków otwierania i prowadzenia rachunków banków; (iii) podmiot zarządzający systemem zewnętrznym, pod warunkiem uzyskania przez niego zgody na otwarcie i prowadzenie rachunku w NBP oraz spełniania przez niego warunków dotyczących takich rachunków; (iv) bank centralny innego państwa, pod warunkiem uzyskania przez niego zgody Prezesa NBP na otwarcie i prowadzenie rachunku w NBP, (v) Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa, pod warunkiem spełniania przez nią określonych przez NBP warunków otwierania i prowadzenia rachunków banków oraz (vi) Bankowy Fundusz Gwarancyjny, pod warunkiem spełniania przez niego określonych przez NBP warunków otwierania i prowadzenia rachunków banków. W odniesieniu do systemu TARGET2-NBP w projekcie rozporządzenia wskazano, że jego uczestnikami mogą być: (i) NBP, (ii) banki inne niż NBP, pod warunkiem spełniania przez nie określonych przez NBP warunków otwierania i prowadzenia rachunków banków; (iii) podmiot zarządzający systemem zewnętrznym, pod warunkiem uzyskania przez niego zgody na otwarcie i prowadzenie rachunku w NBP oraz spełniania przez niego warunków dotyczących takich rachunków; oraz (iv) Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa, pod warunkiem spełniania przez nią określonych przez NBP warunków otwierania i prowadzenia rachunków banków.
 - 1.6. W projekcie zarządzenia określono dokładną chwilę, z którą zlecenie płatnicze zostaje wprowadzone do systemu, oraz moment, od którego takie zlecenie nie może być odwołane i z którym staje się ostateczne. W przypadku systemu SORBNET2 zlecenie płatnicze uznaje się za wprowadzone do systemu z chwilą jego zarejestrowania. Staje się ono ostateczne i nieodwołalne od chwili jego wykonania, tzn. od momentu obciążenia rachunku w systemie SORBNET2 wskazanego w zleceniu płatniczym. W przypadku systemu TARGET2-NBP zlecenie płatnicze uznaje się za wprowadzone do systemu TARGET2-NBP z chwilą obciążenia w systemie

TARGET2 rachunku uczestnika wskazanego w zleceniu płatniczym, i może być ono odwołane do momentu jego wprowadzenia do systemu TARGET2-NBP. Zlecenie płatnicze ujęte w algorytmie, o którym mowa w umowie dotyczącej systemu TARGET2-NBP, nie może zostać odwołane w okresie działania algorytmu.

- 1.7. Ponadto w projekcie zarządzenia uregulowano ogólne kwestie związane z rozrachunkiem międzybankowym przeprowadzonym w drodze bezpośredniej wymiany zleceń płatniczych pomiędzy bankami, a także wynikające z niego kwestie związane z obliczaniem pozycji rozrachunkowych netto.
- 1.8. Zgodnie z uzasadnieniem projektu zarządzenia potrzeba włączenia w zakres jego regulacji kwestii rozliczeń międzybankowych wynika z pojawienia się w Polsce w ostatnim czasie nowych, nienadzorowanych mechanizmów rozliczeń międzybankowych, które nie mają charakteru systemów płatności i nie podlegają nadzorowi Prezesa NBP, a które stwarzają określone ryzyka dla bezpieczeństwa i sprawności rozliczeń międzybankowych w Polsce. Zgodnie z uzasadnieniem projektu zarządzenia polskie banki, przez krótki okres w przeszłości, korzystały dla celów rozliczenia międzybankowego zarówno z istniejących systemów płatności podlegających nadzorowi NBP, jak i z pośrednictwa firm oferujących dokonywanie płatności pomiędzy bankami przy wykorzystaniu swoich rachunków bankowych prowadzonych w różnych bankach. Mechanizmy te wiążą się z chwilowym wchodzeniem przez pośredników świadczących takie usługi w posiadanie przekazywanych środków pieniężnych, co skutkuje potencjalnym ryzykiem ich utraty, w przypadku gdyby firma pośrednicząca nie przekazała ich do banku beneficjenta, i brakiem rozrachunku międzybankowego. Takie ryzyko jest odpowiednio łagodzone dzięki nadzorowi NBP nad rozrachunkiem przeprowadzonym przez typowe izby rozliczeniowe. Aktualnie polskie banki zaprzestały korzystania z niepodlegających regulacji pośredniczących osób trzecich w celu wymiany międzybankowych zleceń rozrachunku, jednak zmiany przewidziane w projekcie zarządzenia mają na celu zapobieganie ponownemu powzięciu przez nie takich praktyk w przyszłości.

2 Uwaga ogólna

EBC zauważa, że w odniesieniu do rozrachunków międzybankowych projekt zarządzenia stanowi wersję przekształconą zarządzenia Prezesa Narodowego Banku Polskiego nr 13/2013³. W projekcie zarządzenia wprowadzono zmiany w stosunku do zarządzenia nr 13/2013 oraz rozszerzono jego zakres o rozliczenia międzybankowe. EBC nie otrzymał wniosku o wydanie opinii w sprawie zarządzenia nr 13/2013.

3 Uwagi szczegółowe

Rozliczenia międzybankowe

- 3.1 Organizowanie rozliczeń pieniężnych jest jednym z obowiązków nałożonych na NBP⁴. Prezes NBP

³ Zarządzenie nr 13/2013 Prezesa Narodowego Banku Centralnego z dnia 24 maja 2013 r. w sprawie sposobu przeprowadzania rozrachunków międzybankowych. Dostępne pod adresem: http://www.nbp.pl/en/system_platniczy/regulation-13-2013.pdf.

⁴ Art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy o Narodowym Banku Polskim z dnia 29 sierpnia 1997 r., ustawa dostępna pod adresem: https://www.nbp.pl/en/aktyprawne/the_act_on_the_nbp.pdf.

jest odpowiedzialny za nadzór nad systemami płatności oraz schematami płatniczymi. W szczególności prowadzenie systemów płatności lub schematów płatniczych wymaga zgody Prezesa NBP, który może wydaną zgodę uchylić, a także jest uprawniony do otrzymywania informacji dotyczących funkcjonowania systemów płatności lub schematów płatniczych⁵.

- 3.2 EBC rozumie, że celem projektu zarządzenia jest wprowadzenie katalogu dopuszczalnych sposobów dokonywania rozliczeń w Polsce, tak aby wyeliminować stosowanie mechanizmów rozliczenia międzybankowego opartych na korzystaniu z usług firm pośredniczących dokonujących rozliczenia płatności za pomocą środków własnych, jako że takie mechanizmy nie stanowią systemów płatności podlegających nadzorowi NBP. EBC z zadowoleniem przyjmuje fakt, że celem projektu zarządzenia jest wzmocnienie znaczenia nadzoru NBP w obszarze rozliczeń międzybankowych oraz że projekt zarządzenia przyczynia się do ograniczenia ryzyka kontrahenta w sektorze finansowym. Projekt zarządzenia powinien umożliwić NBP skorzystanie z uprawnień, o których mowa w art. 68 ust. 1 ustawy Prawo bankowe, w celu wspierania sprawnego funkcjonowania systemów rozliczeń oraz systemów płatności w Polsce we wszystkich ich aspektach. Ponadto projekt zarządzenia nie narusza ram polityki Eurosystemu w zakresie nadzoru⁶, jako że ogranicza on sposoby przeprowadzania rozliczeń międzybankowych oraz rozrachunku międzybankowego do systemów płatności podlegających nadzorowi oraz uzgodnień pomiędzy bankami-korespondentami, które podlegają nadzorowi bankowemu oraz monitorowaniu w ramach funkcji nadzorczej Eurosystemu.

Rozrachunek międzybankowy

- 3.3 W odniesieniu do postanowień projektu zarządzenia dotyczących rozrachunku międzybankowego EBC zauważa, że postanowienia te stanowią powtórzenie zasad określonych w dokumentacji dotyczącej systemów SORBNET2 oraz TARGET2-NBP. Przykładowo, zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. w sprawie ostateczności rozrachunku w systemach płatności i systemach rozrachunku papierów wartościowych oraz zasadach nadzoru nad tymi systemami, zlecenie rozrachunku, które zostało wprowadzone do systemu, nie może być odwołane przez uczestnika ani przez osobę trzecią od momentu określonego przez zasady funkcjonowania tego systemu. Powiązane zasady dotyczące ostateczności rozrachunku są określone w dokumentacji dotyczącej systemów SORBNET2 i TARGET2-NBP. EBC rozumie, że celem projektu zarządzenia w tym zakresie jest określenie ogólnych zasad dotyczących systemów rozrachunku w oficjalnym akcie prawnym NBP wydanym na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ustawie Prawo bankowe z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ponadto projekt zarządzenia jest ogólnym instrumentem prawodawczym NBP, stanowiącym podstawę dla wzorów umów uczestnictwa w systemach SORBNET2 i TARGET2-NBP. W odniesieniu do systemu TARGET2-NBP EBC rozumie, że powtórzenie w projekcie zarządzenia zasad dotyczących wprowadzania zleceń do systemu oraz

⁵ Art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o ostateczności rozrachunku w systemach płatności i systemach rozrachunku papierów wartościowych oraz zasadach nadzoru nad tymi systemami, ustawa dostępna pod adresem: https://www.nbp.pl/en/system_platniczy/angust.pdf. Art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 19 września 2011 r. o usługach płatniczych, ustawa dostępna pod adresem: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20140000873>.

⁶ Zob. „Eurosystem Oversight Policy Framework” z lipca 2016 r., dokument dostępny na stronie internetowej EBC pod adresem: www.ecb.europa.eu.

ich nieodwołalności określonych w art. 22 zharmonizowanych warunków uczestnictwa w TARGET2 (załącznik II do wytycznych Europejskiego Banku Centralnego EBC/2012/27⁷) jest konieczne w celu zapewnienia pewności prawnej w zakresie nieodwołalności rozrachunku w systemie TARGET2-NBP zgodnie z polskim prawem. Co do zasady EBC zgadza się z takim podejściem. NBP powinien jednak uważnie przyrzeć się projektowi zarządzenia oraz dokumentacji dotyczącej systemów płatności wysokokwotowych prowadzonych przez NBP i powinien w szczególności dokonać przeglądu przyjętych przez EBC zmian do wytycznych EBC/2012/27 w celu zapewnienia ich pełnej zgodności oraz uniknięcia potencjalnych rozbieżności pomiędzy różnymi mającymi zastosowanie aktami. Ponadto, zgodnie ze zdaniem drugim art. 3 ust. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 98/26/WE⁸, jeżeli w prawie krajowym, któremu podlega system, istnieją warunki określające moment wprowadzenia zleceń do systemu, to zasady funkcjonowania tego systemu muszą być zgodne z takimi warunkami.

- 3.4 EBC z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w projekcie zarządzenia rozszerzono kryteria uczestnictwa w systemach SORBNET2 oraz TARGET2-NBP, które są generalnie otwarte dla banków, obejmując nimi podmioty zarządzające systemami zewnętrznymi, Bankowy Fundusz Gwarancyjny oraz Krajową Spółdzielczą Kasę Oszczędnościowo-Kredytową. EBC rozumie, że zmiany te są konieczne w celu zagwarantowania, aby podmioty te spełniały odpowiednie wymogi uczestnictwa w systemach SORBNET2 oraz TARGET2-NBP. Zmiany te są szczególnie istotne w kontekście wniosków o otwarcie rachunku oraz wymogów technicznych określonych w umowie o uczestnictwo. Odnośnie do Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej istotne jest zapewnienie, aby NBP oceniał jej sytuację finansową w sposób podobny do tego, w jaki dokonuje oceny sytuacji finansowej banków.
- 3.5 EBC zauważa, że projekt zarządzenia eliminuje podmioty spoza Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) z grona uczestników systemu SORBNET2 z uwagi na fakt, że nie przewiduje się uczestnictwa takich podmiotów w niedalekiej przyszłości. EBC rozumie, że pomimo to NBP pozostawia otwartą kwestię rozważenia uczestnictwa podmiotów spoza EOG na zasadzie indywidualnej, pod warunkiem dokonania pomyślnej oceny prawnej przepisów prawnych mających zastosowanie do takich uczestników.

Niniejsza opinia zostanie opublikowana na stronie internetowej EBC.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem dnia 20 września 2017 r.

[podpis]

Mario DRAGHI

Prezes EBC

⁷ Wytyczne Europejskiego Banku Centralnego EBC/2012/27 z dnia 5 grudnia 2012 r. w sprawie transeuropejskiego automatycznego błyskawicznego systemu rozrachunku brutto w czasie rzeczywistym (TARGET2) (Dz.U. L 30 z 30.1.2013, s. 1).

⁸ Dyrektywa 98/26/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 maja 1998 r. w sprawie zamknięcia rozliczeń w systemach płatności i rozrachunku papierów wartościowych (Dz.U. L 166 z 11.6.1998, s. 45).