



EUROPEJSKI BANK CENTRALNY
EUROSYSTEM

OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 25 września 2007 r.

wydana na wniosek Prezesa Narodowego Banku Polskiego
w przedmiocie projektu zarządzenia w sprawie sposobu i trybu przeliczania, sortowania,
pakowania i oznaczania opakowań banknotów i monet oraz wykonywania czynności związanych
z zaopatrywaniem banków w te znaki

(CON/2007/28)

Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniu 24 lipca 2007 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek Prezesa Narodowego Banku Polskiego (NBP) o wydanie opinii dotyczącej projektu zarządzenia Prezesa NBP w sprawie sposobu i trybu przeliczania, sortowania, pakowania i oznaczania opakowań banknotów i monet oraz wykonywania czynności związanych z zaopatrywaniem banków w te znaki (zwanego dalej „projektowanym zarządzeniem”).

Kompetencja EBC do wydania opinii wynika z art. 105 ust. 4 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz pierwszego, drugiego i trzeciego 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 projektowane zarządzenie dotyczy spraw walutowych, środków płatności oraz NBP. Rada Prezesów wydała niniejszą opinię zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 17 ust. 5 Regulaminu Europejskiego Banku Centralnego.

1. Cel projektowanego zarządzenia

Projektowane zarządzenie ma zastąpić obecne przepisy NBP dotyczące obowiązków banków komercyjnych w zakresie przeliczania, sortowania i pakowania banknotów i monet². Biorąc zwłaszcza pod uwagę potrzebę dostosowania obecnych wymogów prawnych do zwiększonego poziomu zautomatyzowania procedur obsługi znaków pieniężnych³, projektowane zarządzenie wprowadza

¹ Dz.U. L 189 z 3.7.1998, str. 42.

² Zarządzenie nr 8/2001 Prezesa Narodowego Banku Polskiego z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie sposobu i trybu przeliczania, sortowania, pakowania i oznaczania opakowań banknotów i monet oraz wykonywania czynności związanych z zaopatrywaniem banków w te znaki (Dz. Urz. NBP z 17 lipca 2001 r. Nr 10, poz. 22, ze zm.). Podstawa prawna dla wydania projektowanego zarządzenia zawarta jest w art. 68 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (tekst jednolity: Dz.U. z dnia 13 maja 2002 r. Nr 72, poz. 665, ze zm., zwanej dalej „Prawo bankowe”).

³ Zob. ustęp 1 uzasadnienia do projektowanego zarządzenia oraz ustęp 2 listu Prezesa NBP z dnia 18 lipca 2007 r. zawierającego wniosek o wydanie opinii EBC.

następujące kluczowe zmiany: (i) uproszczenie obowiązków prawnych dotyczących ręcznego liczenia i sortowania banknotów⁴; (ii) modyfikacja odpowiednich standardów technicznych dotyczących pakowania banknotów w paczki (100 sztuk), półwiązki (500 sztuk) oraz wiązki (1000 sztuk)⁵; oraz (iii) ułatwienie zmniejszania zapasów banknotów znajdujących się w posiadaniu banków komercyjnych, m. in. poprzez umożliwienie odprowadzania banknotów o określonych nominałach do oddziałów okręgowych NBP w półwiązkach⁶.

2. Uwagi ogólne

- 2.1 Polska jest aktualnie krajem objętym derogacją, przez co wymogi EBC dotyczące organizacji krajowych cykli obrotu znakami pieniężnymi w państwach członkowskich, które przyjęły euro, nie mają obecnie zastosowania do NBP. Wymogi te zaczną jednak obowiązywać w odniesieniu do NBP z chwilą, gdy Polska przyjmie euro, a NBP stanie się w pełni zintegrowaną częścią Eurosystemu. Zaczynając od uwagi natury ogólnej, EBC zauważa, że przepisy NBP dotyczące obsługi banknotów różnią się w pewnym stopniu od praktyk Eurosystemu, a zatem przepisy takie będą musiały zostać dostosowane do standardów Eurosystemu przed przyjęciem przez Polskę euro. EBC rozumie, iż głównym celem projektowanego zarządzenia jest dostosowanie przepisów stanowionych przez NBP do rosnącego stopnia automatyzacji procedur obsługi gotówki. EBC zakłada, iż projektowane zarządzenie może być odpowiednim instrumentem legislacyjnym dla osiągnięcia tego konkretnego celu. Tym niemniej, EBC przyjąłby z zadowoleniem jednoczesne podjęcie kroków w celu zapewnienia wysokiego stopnia harmonizacji ze standardami Eurosystemu. Ponadto, w opinii EBC uzasadnienie projektowanego zarządzenia może zawierać odpowiednie odniesienie do koniecznej dalszej ewolucji ram regulacyjnych NBP w związku z przyszłym przyjęciem euro.
- 2.2 EBC zauważa ponadto, że projektowane zarządzenie stanowi część szerszych ram prawnych obejmujących również odpowiednie instrumenty prawne NBP dotyczące: i) zasad wycofywania z obiegu zużytych lub uszkodzonych banknotów oraz monet⁷; oraz ii) zasad zatrzymywania znaków pieniężnych budzących wątpliwości co do ich autentyczności⁸. Konsolidacja ogółu polskich przepisów dotyczących obiegu znaków pieniężnych w drodze zamieszczenia ich w jednym

4 Paragraf 2 ust. 3 oraz paragrafy 6-9 projektowanego zarządzenia.

5 Paragrafy 10-16 projektowanego zarządzenia.

6 Paragraf 29 ust. 3 projektowanego zarządzenia.

7 Zarządzenie nr 1/2003 Prezesa NBP z dnia 15 stycznia 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu wymiany znaków pieniężnych, które wskutek zużycia lub uszkodzenia przestają być prawnym środkiem płatniczym na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.Urz. NBP z dnia 17 stycznia 2003 r. Nr 1, poz. 1, ze zm.). Podstawa prawna dla wydania tego zarządzenia zawarta jest w art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (tekst jednolity: Dz.U. z dnia 1 kwietnia 2005 r. Nr 1, poz. 2, ze zmianami, zwanej dalej „Statutem NBP”).

8 Zarządzenie Prezesa NBP z dnia 31 sierpnia 1989 r. w sprawie zatrzymywania fałszywych znaków pieniężnych (M.P. z dnia 27 września 1989 r. Nr 32, poz. 255, ze zm.). Podstawa prawna dla wydania tego zarządzenia zawarta jest w art. 35 ust. 3. Statutu NBP. Por. uchwała Nr 19/2004 Zarządu NBP z dnia 22 kwietnia 2004 r. zmieniająca uchwałę o wprowadzeniu Regulaminu organizacyjnego NBP (w celu utworzenia Krajowego Centrum Analiz, Krajowego Centrum Analiz Monet oraz Krajowego Centrum Fałszerstw w ramach Centrali NBP). Sankcje karne związane z dokonywaniem fałszowania znaków pieniężnych są zawarte w rozdziale XXXVII Kodeksu karnego z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. z dnia 2 sierpnia 1997 r. Nr 88, poz. 553, ze zmianami).

instrumencie regulacyjnym przyczyniłaby się do wzmocnienia pewności i przejrzystości prawa. EBC rozumie jednak, iż konsolidacja taka byłaby obecnie trudna do przeprowadzenia wobec obowiązywania kilku odrębnych podstaw ustawowych dla przyjmowania regulacji w zakresie poszczególnych elementów obsługi pieniądza gotówkowego. Wobec powyższego, większą spójność regulacyjną można byłoby obecnie uzyskać poprzez stosowanie precyzyjnych wzajemnych odesłań pomiędzy obowiązującymi przepisami. Natomiast w związku z przyszłym wprowadzeniem euro powinno się wprowadzić jednolitą regulację obsługi banknotów, opartą na pojedynczej podstawie ustawowej. Ponadto, odnośnie banknotów euro regulacja taka musi być zgodna z obowiązującymi bezpośrednio przepisami rozporządzenia Rady (WE) nr 1339/2001 z dnia 28 czerwca 2001 r. rozszerzającego zastosowanie rozporządzenia (WE) nr 1338/2001 ustanawiającego środki niezbędne dla ochrony euro przed fałszowaniem na państwa członkowskie, które nie przyjęły euro jako wspólnej waluty (niniejsza opinia EBC nie dokonuje oceny zgodności prawa polskiego w tym zakresie)⁹.

- 2.3 W myśl art. 106 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską EBC ma wyłączne prawo do upoważniania do emisji banknotów we Wspólnocie, podczas gdy państwa członkowskie mogą emitować monety z zastrzeżeniem zgody EBC co do wielkości emisji. Tym samym, co do zasady, kompetencja regulacyjna Eurosystemu w zakresie znaków pieniężnych odnosi się jedynie do banknotów. Dlatego też, uwzględniając przystępowanie krajowych banków centralnych (KBC) do Eurosystemu, EBC popiera dokonywanie jasnego i spójnego rozgraniczenia pomiędzy krajowymi przepisami dotyczącymi banknotów a przepisami dotyczącymi monet. Także projektowane zarządzenie, a ogólniej regulacja prawna NBP w zakresie obsługi znaków pieniężnych, zyskałyby na wprowadzeniu takiego spójnego wewnętrznego rozróżnienia pomiędzy zasadami dotyczącymi banknotów i monet¹⁰. Ułatwiłoby to z czasem osiągnięcie w ramach polskich przepisów poziomu konwergencji prawnej niezbędnego dla pełnego członkostwa w unii gospodarczej i walutowej.

3. Dostosowanie do ramowych zasad Eurosystemu w zakresie postępowania z banknotami powracającymi z obiegu

- 3.1 Projektowane zarządzenie zawiera między innymi przepisy dotyczące wykrywania sfałszowanych znaków pieniężnych oraz sortowania banknotów według jakości, mające zapewnić wycofywanie w należyty sposób zużytych lub uszkodzonych banknotów nie nadających się do dalszego obiegu, jak również banknotów, w odniesieniu do których istnieje wystarczająca podstawa, by zakładać, że są

9 Dz.U. L 181 z 4.7.2001, str. 11. Przepisy rozporządzenia (WE) nr 1339/2001 mają obecnie odzwierciedlenie w przepisach prawa polskiego wskazanych w przypisie 8 powyżej.

10 Projektowane zarządzenie tylko w ograniczonym zakresie rozgranicza przepisy dotyczące banknotów i monet. Przykładowo, w Dziale II („Waluta polska”) projektowanego zarządzenia odrębne rozdziały dotyczą czynności pakowania i oznaczania w odniesieniu do banknotów (rozdziały 2-3) i w odniesieniu do monet (rozdziały 4-5), podczas gdy większość przepisów odnoszących się do czynności przeliczania i sortowania, jak również pobierania i odprowadzania gotówki oraz różnic kasowych obejmuje zarówno banknoty jak i monety (zob. rozdział 1 oraz rozdziały 6-7).

one sfalszowane¹¹. Wobec przyszłego przystąpienia Polski do strefy euro i związanego z tym ogólnego obowiązku dostosowania prawa polskiego do przepisów Eurosystemu¹², EBC przyjąłby z uznaniem, gdyby projektowane zarządzenie już teraz ustanowiło na poziomie krajowym ramy prawne zgodne z przyjętymi przez EBC „Ramowymi zasadami wykrywania fałszerstw oraz sortowania banknotów według jakości przez instytucje kredytowe i podmioty zawodowo zajmujące się obsługą gotówki” (zwanymi dalej „Zasadami ramowymi”)¹³.

- 3.2 Zasady ramowe mają na celu wprowadzenie wspólnych reguł postępowania z banknotami powracającymi z obiegu przez instytucje kredytowe i inne podmioty zawodowo zajmujące się obsługą znaków pieniężnych, przez co wzmocniona ma zostać ochrona jakości oraz autentyczności banknotów euro znajdujących się w obiegu. Jako emitenci, EBC oraz poszczególne KBC państw członkowskich, które przyjęły euro, uważają za sprawę najwyższej wagi, aby banknoty euro znajdujące się w obiegu były w dobrym stanie fizycznym, tak aby zarówno ogół społeczeństwa, jak i podmioty zawodowo zajmujące się obsługą znaków pieniężnych były w stanie dokonywać sprawdzania autentyczności banknotów w sposób niezawodny oraz prawidłowy, jak też oddzielać banknoty prawdziwe od banknotów fałszywych, względnie budzących podejrzenia co do ich autentyczności.
- 3.3 Zgodnie z Zasadami ramowymi¹⁴ instytucje kredytowe i inne podmioty zawodowo zajmujące się obsługą znaków pieniężnych mogą wydawać klientom banknoty euro dopiero po należytych sprawdzeniu ich autentyczności i jakości obiegowej. Weryfikacja autentyczności i jakości obiegowej banknotów powracających z obiegu może zostać przeprowadzona co do zasady albo przez urzędników do obsługi banknotów przetestowane z pozytywnym wynikiem przez KBC, bądź też przez przeszkolony personel. Jednakże banknoty mogą zostać powtórnie wprowadzone do obiegu za pośrednictwem bankomatów lub innych urządzeń obsługiwanych przez klientów systemu bankowego tylko pod warunkiem uprzedniego sprawdzenia zarówno autentyczności, jak i jakości obiegowej takich banknotów przy pomocy urządzeń do obsługi banknotów przetestowanych z wynikiem pozytywnym przez KBC. Banknoty, których autentyczność została sprawdzona przez wykwalifikowany personel podmiotu zajmującego się obsługą znaków pieniężnych bez użycia przetestowanego z wynikiem pozytywnym sprzętu do obsługi banknotów (tj. np. po sprawdzeniu ręcznym), nie mogą być powtórnie wprowadzane do obiegu za pośrednictwem bankomatów lub innych urządzeń obsługiwanych przez klientów systemu bankowego; banknoty takie można wprowadzać do obiegu jedynie w kasach po dokonaniu kontroli ich jakości obiegowej.

¹¹ Paragraf 2, paragrafy 6-9 oraz paragrafy 35-39 projektowanego zarządzenia. Projektowane zarządzenie stanowi, że w przypadku wykrycia znaku pieniężnego, co do którego istnieją wystarczające podstawy do przyjęcia, że jest on fałszywy, dana jednostka organizacyjna banku komercyjnego zobowiązana jest postępować w sposób określony w projektowanym zarządzeniu oraz w odrębnych przepisach, tzn. zarządzeniu w sprawie zatrzymywania fałszywych znaków pieniężnych (zob. przypis 8 powyżej).

¹² Zob. art. 121 ust. 1 Traktatu.

¹³ Dokument dostępny na stronie internetowej EBC. Odpowiednie zasady w odniesieniu do monet zawarte są w zaleceniu Komisji Europejskiej z dnia 27 maja 2005 r. w sprawie sprawdzania autentyczności monet euro oraz postępowania z monetami euro nie nadającymi się do obiegu (C(2005)1540 wersja ostateczna).

¹⁴ Zob. punkt 2.1.2. oraz punkt 2.1.3. Zasad ramowych.

- 3.4 Zgodnie z projektowanym zarządzeniem definicja „przeliczania banknotów” obejmuje sprawdzenie ich autentyczności, podczas gdy „sortowanie banknotów” polega na oddzieleniu banknotów nadających się do obiegu od banknotów, które wskutek zużycia lub uszkodzenia nie nadają się do obiegu¹⁵. Zarówno przeliczanie, jak i sortowanie banknotów może być wykonane ręcznie lub przy użyciu sortera¹⁶. Projektowane zarządzenie nie zawiera jednak żadnych postanowień odpowiadającym wymogom Zasad ramowych, które stanowiłyby, iż wyłącznie banknoty sprawdzone uprzednio co do autentyczności oraz zdolności obiegowej przy pomocy urządzeń do obsługi banknotów mogą być powtórnie wprowadzone do obiegu za pośrednictwem bankomatów lub innych urządzeń obsługiwanych przez klienta.
- 3.5 EBC zauważa ponadto, że projektowane zarządzenie zawiera definicję „banknotów nie nadających się do obiegu”, która obejmuje między innymi banknoty postrzępione, naddarte, przedarte, podklejone, nadmiernie zabrudzone, poplamione lub uszkodzone w inny sposób¹⁷. Powyższy opis nie odpowiada minimalnym standardom Eurosystemu dotyczącym ręcznego i automatycznego sprawdzania zdolności obiegowej banknotów przez instytucje kredytowe i inne podmioty zawodowo zajmujące się obsługą znaków pieniężnych, zawartym w załączniku do Zasad ramowych¹⁸. EBC zauważa także, że zawarte w projektowanym zarządzeniu przesłanki kwalifikowania banknotów jako nie nadających się do obiegu obowiązują niezależnie od odrębnych przepisów NBP dotyczących wymiany zużytych lub uszkodzonych banknotów¹⁹. W świetle przygotowań do przyszłego wprowadzenia przez Polskę euro EBC zachęca NBP, aby już teraz rozważyć ogólne dostosowanie powyższych standardów NBP dotyczących sprawdzania zdolności obiegowej do Zasad ramowych dotyczących banknotów powracających z obiegu, wraz ze wskazanym załącznikiem.
- 3.6 EBC zauważa, że projektowane zarządzenie znajduje zastosowanie tylko do banków krajowych, oddziałów instytucji kredytowych z siedzibą w UE oraz oddziałów banków zagranicznych (tzn. spoza UE)²⁰, a także do samego NBP²¹, podczas gdy Zasady ramowe dotyczące banknotów powracających z obiegu mają zastosowanie do wszystkich podmiotów zawodowo zajmujących się obsługą znaków pieniężnych, tzn. zarówno do instytucji kredytowych, jak i innych podmiotów zawodowo zajmujących się obsługą znaków pieniężnych. EBC rozumie, że zgodnie z polskim prawem NBP nie ma kompetencji regulacyjnych w odniesieniu do podmiotów nie będących

15 Paragraf 6 ust. 1-2 projektowanego zarządzenia.

16 Paragraf 7 projektowanego zarządzenia.

17 Paragraf 6 ust. 4 projektowanego zarządzenia.

18 Zob. załącznik do Zasad ramowych „Minimalne standardy sortowania banknotów euro według jakości obiegowej przez instytucje kredytowe i inne podmioty zawodowo zajmujące się obsługą gotówki”, dostępny na żądanie w EBC.

19 Zob. zarządzenie 1/2003, o którym mowa w przypisie 7 powyżej.

20 Pojęcie „instytucji kredytowej” w polskim prawie obejmuje tylko unijne instytucje kredytowe spoza Polski. Polskie instytucje kredytowe określane są ustawowo jako „banki” (definicja ta nie obejmuje polskiej odmiany unii kredytowych, prowadzących działalność na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz.U. z dnia 4 stycznia 1996 r. Nr 1, poz. 2, ze zm.)). Banki spoza UE określane są jako „banki zagraniczne” (art. 2 oraz art. 4 ust. 1 pkt 17-20 Prawa bankowego).

21 Paragraf 1 ust. 2 projektowanego zarządzenia.

bankami²², takich jak niebankowe podmioty zawodowo zajmujące się obsługą znaków pieniężnych²³. Mając na względzie możliwy wzrost znaczenia niebankowych podmiotów zajmujących się obsługą znaków pieniężnych w polskim obiegu znaków pieniężnych, EBC zaleca podjęcie odpowiednich środków w celu zapewnienia jednolitego stosowania standardów Eurosystemu zawartych w Zasadach ramowych w odniesieniu do wszystkich podmiotów zajmujących się obsługą znaków pieniężnych. Dlatego też obok pełnego dostosowania własnych instrumentów prawnych NBP adresowanych do banków z Zasadami ramowymi (co stanowiłoby istotny pierwszy krok w kierunku osiągnięcia wymaganego stopnia harmonizacji), konieczne może być też wprowadzenie dodatkowych instrumentów prawnych lub kontraktowych regulujących pozostałe kategorie podmiotów zajmujących się obsługą znaków pieniężnych.

Niniejsza opinia zostanie opublikowana na stronie internetowej EBC.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem, dnia 25 września 2007 r.

[podpis]

Prezes EBC

Jean-Claude TRICHET

²² Zob. art. 68 ust. 2 Prawa bankowego w zw. z art. 92 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z dnia 16 lipca 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.); zob. również wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. w sprawie K25/99 (Dz.U. z dnia 7 lipca 2000 r. Nr 53, poz. 648).

²³ Do kategorii tej należą między innymi wyspecjalizowane podmioty świadczące usługi w zakresie obsługi znaków pieniężnych, kantory wymiany walut, podmioty handlu detalicznego itd. Wykonywanie czynności w zakresie przeliczania, sortowania oraz pakowania banknotów może zostać przekazane przez banki innym podmiotom z zastrzeżeniem uzyskania zgody organu nadzoru wydanej na podstawie art. 6a ust. 1 pkt 2 w związku z art. 6d Prawa bankowego. Zob. również punkt II pisma NBP z dnia 3 sierpnia 2004 r. w sprawie stosowania niektórych przepisów dotyczących outsourcingu (NB-BPN-I-022-70/04).