

## **UWAGI DOTYCZĄCE NIEKTÓRYCH KWESTII PRZY OPRACOWYWANIU NOWEJ USTAWY O BANKOWYM FUNDUSZU GWARANCYJNYM<sup>\*)</sup>**

Na przestrzeni 10 lat funkcjonowania Funduszu dokonano trzech znaczących nowelizacji ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Miały one głównie na celu dostosowanie ram prawnych działalności BFG do zmieniających się warunków funkcjonowania gospodarki, zmian w systemie bankowym i w „otoczeniu” prawnym. Również niedoszła do skutku tzw. „mała nowelizacja” z początku 2003 roku miała na celu umożliwienie Funduszowi dostosowania jego działalności pomocowej do sytuacji powstałej w związku ze stałym obniżaniem się stóp procentowych, co skutkowało zmniejszaniem efektywności udzielanej w dotychczasowych formach i na dotychczasowych warunkach pomocy. Następną próbą kompleksowej nowelizacji ustawy podjęta w Funduszu unaoczniała, że dalej nowelizować już nie można.

Zmiany przepisów stanowiących podstawy działalności BFG, wymagane aktualną i przewidywaną sytuacją gospodarczą, systemową (w odniesieniu do sektora bankowego) oraz prawną, muszą być tak rozległe, że odpowiednio do zasad prawidłowej legislacji nie można ich wprowadzić drogą kolejnej nowelizacji.

**1.** Przystępując do tworzenia nowej ustawy należy przede wszystkim odpowiedzieć na pytanie: czy ma to być ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, czy o systemie gwarantowania depozytów? Wbrew pozorom ta druga opcja nie wyklucza dalszej działalności pomocowej ani podejmowania nie mieszczącego się w ramach tej działalności – alternatywnego dla wypłat środków gwarantowanych – udziału Funduszu w procesach ograniczania działania banku – w celu jego likwidacji. Przeciwnie, sama konstrukcja ustawy będzie wskazywać, że działalność pomocowa, bądź zaangażowanie Funduszu w „wygaszanie” działalności banku nie mogącego prowa-

---

<sup>\*)</sup> Autor pełnił funkcję Członka Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w latach 1995–2004. Niniejszy artykuł przedstawia poglądy autora i nie wyraża oficjalnego stanowiska Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

dzić bezpiecznej działalności, jest pochodną gwarantowania depozytów. Ponadto doszłoby do usunięcia pewnej niespójności, jaka występuje w obecnie obowiązującej ustawie pomiędzy jej tytułem a treścią podstawowego przepisu, jakim jest art. 1. Tytuł ustawy stanowi – informuje, że jest to ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, tymczasem w treści art. 1, określającym przedmiot regulacji – o BFG w ogóle się nie mówi.

Z biegiem czasu coraz bardziej podkreśla się rolę Funduszu w stabilizacji sektora bankowego oraz jego rolę jako elementu sieci bezpieczeństwa systemu finansowego. Kwestie te były przedmiotem poprzedniego seminarium. Do rozważenia zatem pozostaje, czy nie należałoby tych funkcji BFG wpisać do ustawy.

**2.** Obecna sytuacja na rynku finansowym jest równie nietypowa jak w latach 1992–1994, tj. w okresie prac nad wprowadzeniem ustawy o BFG. Były to pierwsze lata gospodarki rynkowej, a system bankowy dotknięty był kryzysem, Obecnie, szczególnie po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej, polski system bankowy staje w obliczu zmian warunków funkcjonowania rynku finansowego. Następuje integracja rynków zarówno w skali międzynarodowej, jak i jego poszczególnych segmentów. Na forum Unii trwają prace nad wdrożeniem postanowień tzw. *Nowej umowy kapitałowej* oraz *Strategii lizbońskiej* a także prace nad weryfikacją dyrektywy 94/19/WE dotyczącej gwarantowania depozytów (wprowadzając Dyrektywę zakładano, iż rozwiązania w niej zawarte będą weryfikowane co pięć lat, jednakże do tej pory weryfikacji takiej nie przeprowadzono).

Przewidywany układ polskiego systemu bankowego w najbliższym czasie oraz zmiany w otoczeniu makroekonomicznym niewątpliwie będą musiały znaleźć odzwierciedlenie, a przyjęte przez Unię nowe rozwiązania będą musiały być implementowane do polskiej ustawy regulującej system gwarantowania depozytów oraz szerzej – regulującej działalność BFG. Nie wiadomo, kiedy prace nad tymi rozwiązaniami zostaną zakończone, ale ich bieg nie powinien rzutować na rozpoczęcie prac nad nową ustawą. Nieracjonalne byłoby natomiast, jak się wydaje, zakończenie tych prac przed decyzjami Unii. Powstałaby sytuacja, że całkiem świeża – nowa ustawa wymagałaby szybkiej nowelizacji, co w warunkach polskich jest dosyć trudne. Jak wynika z dotychczasowych doświadczeń, okres od rozpoczęcia prac nad nowelizacją do jej wejścia w życie trwał średnio około dwóch lat.

**3.** Zmiany w strukturze rynku finansowego – w szczególności konsolidacja i koncentracja podmiotów na nim działających – rodzą sugestie, że powinno to dotyczyć również instytucji i systemów gwarantujących wiarytelności klientów tego rynku. Stąd wydaje się, że celowe byłoby rozważenie możliwości podjęcia starań o połączenie systemu gwarantowania depozytów i systemu rekompensat dla inwestorów, tj. klientów biur maklerskich, przynajmniej w sensie instytucjonalnym, to znaczy, aby zadania wnikające z tych systemów wykonywała jedna instytucja. BFG aktywnie

współuczestniczył w tworzeniu systemu rekompensat, stąd rozwiązania przyjęte w obu systemach są bardzo do siebie zbliżone. Zatem praktyka i doświadczenia Funduszu nabyte przy wypłatach środków gwarantowanych mogłyby być wykorzystane. Tak więc niejako przy okazji tworzenia nowej ustaw mogłoby dojść do rozszerzenia zadań BFG. Takie przejęcie zadań w zakresie systemu rekompensat skutkowałoby rozszerzeniem działań w obrębie jednej z podstawowych obecnie funkcji BFG, mianowicie w zakresie funkcji analitycznej, musiałaby bowiem ona być nakierowana również na podmioty zajmujące się obrotem papierami wartościowymi.

4. Mimo że kwestie związane ze zmianami zakresu gwarancji są przedmiotem odrębnego wystąpienia, pozwolę sobie poruszyć dwie z nich. Uzasadnione jest stwierdzenie, że polski system gwarantowania jest całkowicie zgodny z wymaganiami unijnymi. Jednakże rysują się co najmniej dwie kwestie wymagające głębszej analizy i ewentualnych zmian przyjętych obecnie rozwiązań. Dotyczy to tzw. „zamknięcia systemu” oraz skróceniu okresu od dnia niedostępności wkładu (dzień zawieszenia działalności banku) do dnia faktycznej wypłaty środków gwarantowanych.

Pierwsza kwestia dotyczy sytuacji, gdy posiadacz rachunku zmarł przed dniem ogłoszenia upadłości, a spadkobiercy ujawniają się dopiero po sporządzeniu listy deponentów. Zgodnie z polskim prawem spadkowym do nabycia spadku przez spadkobierców dochodzi z mocy prawa z chwilą śmierci spadkodawcy – z tą chwilą spadkobiercy wstępują w jego prawa i obowiązki, niezależnie od tego kiedy postępowanie spadkowe ustalające krąg osób faktycznie powołanych do spadkobrania zostało przeprowadzone. Zachowywanie takiego formalnego stanowiska rodzi w praktyce Funduszu wiele poważnych komplikacji i powoduje, że praktycznie do upływu okresu przedawnienia roszczeń deponentów niewiadoma jest ich liczba (deponentów) ani suma środków gwarantowanych.

Syndyk (a obecnie zarządca), nie mając informacji o śmierci konkretnej osoby, wpisuje ją – zgodnie z treścią ksiąg bankowych – na listę deponentów, tymczasem najczęściej dopiero w trakcie wypłat zgłaszają się spadkobiercy, z których każdy w tych warunkach posiada przymiot deponenta. Depozyt musi więc być podzielony na tyle części, ilu jest spadkobierców, i dla każdego z nich syndyk musi obliczyć saldo dodatnie. Lista deponentów musi więc być zweryfikowana, a jeżeli kwota na rachunku zmarłego przewyższała wysokość „pojedynczej” kwoty gwarantowanej, zwiększa się suma wypłat – każdemu spadkobiercy bowiem jako odrębnemu deponentowi przysługuje pełna kwota środków gwarantowanych. Taka sytuacja powoduje konieczność wielokrotnego uruchamiania całej procedury, tj. sporządzania przez syndyka wielu list uzupełniających, sprawdzania ich, następnie przyjmowania przez Zarząd Funduszu, przekazywania syndykowi środków na wypłaty itd. – a czynności te muszą być wielokrotnie powtarzane, bowiem spadkobiercy różnych osób nie zgłaszają się równocześnie. Zmienić tę sytuację można stosunkowo prosto – właśnie poprzez „zamknięcie” systemu, czyli wprowadzenie wyjątku od zasad prawa spadkowego po-

przez zapis ustawowy, iż o ile na dzień spełnienia warunków gwarancji spadkobiercy nie ujawnili swych praw, otrzymują do podziału kwotę środków gwarantowanych obliczoną dla spadkodawcy. Jednak z prawnego punktu widzenia sprawa nie jest taka prosta, jak już bowiem wspomniano, byłoby to odstępstwo od podstawowych reguł prawa spadkowego – i od jakości uzasadnienia i zrozumienia sytuacji Funduszu zależałoby, czy taka zmiana zostanie zaakceptowana w toku postępowania legislacyjnego.

Rozwiązanie drugiej z poruszonych kwestii jest o wiele bardziej skomplikowane zarówno pod względem technicznym, jak i prawnym. Obecnie obowiązujące przepisy stanowią, że deponent nabywa roszczenie do Funduszu z chwilą spełnienia warunku gwarancji, tj. z dniem ogłoszenia upadłości banku. Jednocześnie w ustawie Prawo upadłościowe zamieszczony jest przepis dyscyplinujący sądy do szybkiego orzekania w sprawach upadłości banków – mianowicie sąd obowiązany jest rozpoznać wniosek Komisji Nadzoru Bankowego w przedmiocie upadłości banku w terminie 30 dni od jego złożenia. Pod rządami tego przepisu upadły dwa banki. W jednym przypadku termin został przez sąd dotrzymany, w drugim doszło do jego przekroczenia o niecały miesiąc. Z chwilą ogłoszenia upadłości sąd wyznacza syndyka, który przejmuje obowiązki Zarządu banku, a w zakresie gwarantowania środków jest obowiązany w terminie 30 dni sporządzić i przekazać Funduszowi listę deponentów.

Z chwilą zrównania dnia spełnienia warunku gwarancji z dniem niedostępności środków, czyli ustalenia, że z chwilą zawieszenia działalności banku Fundusz staje się zobowiązany, a deponent nabywa prawo do wypłaty środków gwarantowanych, cała procedura wypłat musiałaby ulec przesunięciu i rozpocząć się z chwilą zawieszenia działalności banku. W tym miejscu pojawiają się liczne kwestie do rozwiązania: jak postępować, jeżeli sąd nie ogłosi upadłości banku? Czy z tego względu należy wstrzymać się z wypłatami do czasu ogłoszenia upadłości? Czy też bez względu na ogłoszenie, dokonywać wypłat środków gwarantowanych? Jeżeli tak, to w jakim trybie i w jakich terminach bank będzie zwracał Funduszowi wypłacone kwoty – przecież skoro został zawieszony, to jego kondycja finansowa będzie bardzo słaba. Można się spodziewać, że zwrot będzie możliwy raczej w dalszej przyszłości. Na marginesie – czy takiemu bankowi Fundusz mógłby udzielić pomocy po dokonaniu wypłat środków gwarantowanych jego klientom?

Pojawią się też problemy natury technicznej. O ile sądy będą dotrzymywały terminu wydania orzeczenia o upadłości banku, kto inny będzie rozpoczął prace nad listą deponentów, a kto inny będzie je kończył. Oczywistym bowiem jest, że z chwilą zawieszenia działalności banku jego Zarząd powinien być zobowiązany i natychmiast podjąć prace nad ustalaniem listy deponentów, chyba że przyjmie się zupełnie nową koncepcję – zgłaszania swych roszczeń przez deponentów w określonym terminie, ale wtedy pojawiają się kwestie weryfikacji takich roszczeń.

Biorąc pod uwagę konieczność utrzymania terminów przewidzianych w obecnie obowiązującej ustawie dla poszczególnych etapów procedury wypłat oraz fakt, że

będzie dochodzić do zmiany podmiotu sporządzającego listę deponentów, można przyjąć z niedużym, jak się wydaje, błędem, że zmieniając procedury, uzyskamy faktycznie maksymalnie dwutygodniowe przyśpieszenie wypłat.

Na pewno warto podejmować działania w kierunku skracania okresu oczekiwania deponentów na wypłaty środków gwarantowanych, ale jak się wydaje dopiero po przeprowadzeniu wnikliwej analizy w toku prac nad nową ustawą będzie można ocenić, czy racjonalne jest odejście od sprawdzonych i utartych procedur dotychczasowych.

**5.** W zakresie działalności pomocowej oprócz konieczności wprowadzenia nowych form powstaje pytanie, czy celowe jest utrzymanie regulacji dotyczących obrotu wierzytelnościami. Regulacje w tym zakresie okazały się martwe. Ta forma pomocy nie została nigdy wykorzystana, żaden bank nie wystąpił z propozycją sprzedaży swych wierzytelności, ani też przy rozpatrywaniu przez Fundusz wniosków pomocowych nie ujawniły się okoliczności, w których można by było zaproponować zainteresowanemu bankowi skorzystanie z tej formy pomocy.

**6.** Wraz z decyzją o opracowaniu tekstu nowej ustawy pojawiła się możliwość wyeliminowania niezręcznych sformułowań bądź wprowadzie stosunkowo drobnych ale jednak występujących niespójności pomiędzy niektórymi przepisami. Chodzi tu o takie przypadki jak np. przepisy dotyczące organów Funduszu, gdzie w regulacjach dotyczących Rady Funduszu stanowi się, że Rada składa się z Przewodniczącego i 10 członków, a co do Zarządu – że Zarząd składa się z 5 członków, w tym Prezesa. Z takiego zestawienia treści przepisów wynika jakoby Przewodniczący Rady nie był jej członkiem.

**7.** Oprócz kwestii co zmienić, co dodać, a co usunąć, pozostaje do rozstrzygnięcia, co zostawić. Oczywiście nie chodzi tu o zasadnicze funkcje BFG, jak gwarantowanie środków, działalność pomocowa czy analityczna. Jak się wydaje, istnieje powszechna zgoda co do potrzeby ich utrzymania. Natomiast chodzi tu o przepisy dotyczące Funduszu jako instytucji. Jakkolwiek nie wydawałoby się to trudne, to powinno się dołożyć wszelkich starań i środków, aby w nowej ustawie znalazły się przepisy określające status Funduszu jako osoby prawnej – a więc stwierdzenie przez ustawodawcę, że BFG nie jest państwową osobą prawną, przepisy dotyczące zwolnienia Funduszu od podatku dochodowego, zwolnienie czynności związanych z udzielaniem pomocy z podatku od czynności cywilnoprawnych oraz uprawnienie Funduszu do wystawiania tytułów wykonawczych bez konieczności uzyskiwania klauzuli wykonalności.

Przepisy te określają pozycję Funduszu, statuują jego autonomię wobec banków i mają wpływ na jego koszty działania, co przekłada się na obniżenie kosztów, jakie ponosi system bankowy, związanych z funkcjonowaniem systemu gwarantowania.

**8.** Kolejną kwestią jest stopień szczegółowości przepisów ustawy. Wobec dokonujących się szybkich zmian w gospodarce i w prawie, bardzo ważne jest wyważenie stopnia szczegółowości konkretnych przepisów. Z jednej strony powinny one być na tyle stanowcze i konkretne, żeby zapewnić bezpieczeństwo działania organów Funduszu – właśnie w sensie prawnym, z drugiej zaś strony ich treść powinna być tak sformułowana, aby dawały możliwość działania w stale zmieniających się warunkach rynku finansowego. Być może pomocnym by tu było przeniesienie uszczegółowienia niektórych rozwiązań przewidzianych w ustawie do aktów niższego rzędu.

**9.** Przystępując do „pisania” nowej ustawy, nie będzie się można ograniczyć tylko do jej projektu. Odpowiednio do zasad prawidłowej legislacji, ale także niejako z natury rzeczy, trzeba będzie równocześnie przygotować wszystkie akty wykonawcze jej towarzyszące – przede wszystkim nowy statut BFG – nie będą one mogły dalej funkcjonować, skoro podstawa prawna, na jakiej zostały wprowadzone, będzie uchylona. Podobnie – po wejściu w życie nowej ustawy czekać będzie Fundusz ogromna praca – przepracowanie niemal wszystkich aktów wewnętrznych regulujących działalność i organizację BFG.