

POMOC PUBLICZNA DLA BANKÓW WEDŁUG REGULACJI UNIJNYCH I KRAJOWYCH

1. Uwagi wstępne

Bezpieczeństwo sektora bankowego jest niekwestionowaną potrzebą, która znajduje uwzględnienie w szeregu rozwiązań prawnych, zmierzających do zapewnienia bankom stabilności, a jednocześnie do podwyższenia pewności obrotu bankowego i efektywności gospodarowania w tej dziedzinie. Wymaga się przy tym również zachowania warunków konkurencji, które byłyby naruszone w razie nierównego traktowania banków w drodze zapewnienia niektórym z nich uprzywilejowań niedostępnych dla pozostałych. Wzgląd na bezpieczeństwo wkładów oraz wolną od zaburzeń obsługę zachodzących w gospodarce procesów z udziałem pieniądza może usprawiedliwiać udzielenie pomocy koniecznej dla zachowania bądź przywrócenia stabilności i bezpieczeństwa w tej dziedzinie gospodarki, zwłaszcza jeżeli okazuje się, że inne działania w tym kierunku zorientowane nie są wystarczające. Konieczna jest jednak przy tym świadomość granic, których przekroczenie sprawia, że pomoc traci cechę legalności. Ta kwestia jest przedmiotem niniejszego opracowania.

2. Środki i działania pomocowe przewidziane w ustawie o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym

Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym¹⁾ (ustawa o BFG) została uchwalona w niewielkim odstępie czasowym od wydania przez Parlament Europejski i Radę Dyrektywy 94/19/EWG z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarantowania wkładów²⁾ i uwzględnia zawarte w niej wymagania. Ustawa jest równocześnie w całości dostosowana do reguł krajowego porządku prawnego i obowiązuje oraz będzie obowiązywać autonomicznie po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Sprawa gwarantowania wkładów znajdują się w sferze zdolności państwa do samodzielnego tworzenia prawa oraz do wykonywania obowiązków, które z niego wynikają.

Jak wiadomo, ustawa o BFG rozróżnia dwa kompleksowo ujęte zakresy zadań, z których pierwszy dotyczy funkcjonowania systemów obowiązkowego i umownego gwarantowania depozytów, a drugi przewiduje udzielanie pomocy podmiotom objętym systemem gwarantowania. W tym ostatnim zakresie ustawa nie ustala zadań

Problemy i poglądy

BFG w sposób wyczerpujący. Przeciwnie, określa tylko zadania podstawowe, natomiast wyposaża Radę Ministrów, działającą na uzgodniony wniosek Prezesa Narodowego Banku Polskiego i ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, w kompetencję do określenia „dodatkowych zadań” BFG oraz trybu ich wykonywania. Ustawodawca nie uzależnił możliwości wykorzystania tej delegacji od wystąpienia zdarzeń, ze względu na które podjęcie przez BFG „dodatkowych zadań” pomocowych będzie uważane za uzasadnione, jednakże należy przyjąć, że bez pojawienia się takiej przesłanki wydanie przez Radę Ministrów rozporządzenia wykonawczego nie miałyby podstawy.

Odstępując od bliższej analizy postanowień art. 4 ust. 2 oraz art. 19 ustawy o BFG należy wskazać, że przepisy te:

- 1) ustalają jako dopuszczalne oraz uznają za podstawowe następujące formy pomocy podmiotom objętym systemem gwarantowania:
 - a) pożyczki,
 - b) gwarancje lub poręczenia,
 - c) nabywanie wierzytelności banków, w których powstało niebezpieczeństwo niewypłacalności,
- 2) precyzują jako niezbędne następujące materialne przesłanki udzielenia pomocy:
 - a) powstanie niebezpieczeństwa niewypłacalności podmiotu objętego systemem gwarantowania w przypadku pomocy, o której mowa w pkt. 1 lit. a i b,
 - b) niebezpieczeństwo niewypłacalności banku w przypadku pomocy, o której mowa w pkt. 1 lit. c,
- 3) ustanawiają wyczerpująco sformułowane wymagania, których spełnienie warunkuje dostęp do środków pomocowych (przeprowadzenie w odpowiednim zakresie badania sprawozdania lub sprawozdań finansowych, opracowanie i uzyskanie pozytywnej opinii Komisji Nadzoru Bankowego o programie postępowania uzdrawiającego lub opinii o celowości przejęcia, połączenia się banków lub zakupu akcji albo udziałów innego banku, przedstawienie przez bank ubiegający się o pomoc pozytywnej opinii KNB o programie postępowania naprawczego, wykazanie, że wysokość wnioskowanej pomocy nie byłaby wyższa niż łączna, maksymalna kwota z tytułu gwarancji w tym podmiocie, wykorzystanie dotychczasowych funduszy własnych banku na pokrycie strat),
- 4) zastrzegają zwrotny charakter pomocy finansowej udzielanej w przypadku powstania niebezpieczeństwa niewypłacalności, bądź na nabycie akcji lub udziałów,
- 5) określają środki, które mogą być przeznaczone na finansowanie pomocy udzielanej podmiotom objętym systemem gwarantowania.

Ta ostatnia regulacja, ze względu na jej znaczenie dla praktyki BFG, wymaga dokładnego odczytania. Na liście środków funduszu, o których mowa w art. 16 ust. 1 pkt. 2 ustawy o BFG, znajdują się:

- 1) obowiązkowe opłaty roczne wnoszone przez podmioty objęte systemem gwarantowania,
- 2) wpłaty wnoszone przez Narodowy Bank Polski stosownie do art. 13 ust. 3a i b ustawy,
- 3) dochody z oprocentowania pożyczek udzielanych przez BFG oraz dochody z papierów wartościowych emitowanych lub gwarantowanych w pełni przez Skarb Państwa lub Narodowy Bank Polski i nabytych przez BFG,

Bezpieczny Bank

- 4) środki uzyskane w ramach bezzwrotnej pomocy zagranicznej,
- 5) inne dochody, których ustawa bliżej nie precyzuje.

Z założenia jest to lista zamknięta. Zamieszczone w art. 16 ust. 1 pkt. 2 zastrzeżenie, że pomoc może być udzielana „jedynie ze środków” objętych powyższą listą wywołuje następujące skutki:

- a) BFG powinien prowadzić wyodrębnioną ewidencję powyższych środków z uwzględnieniem ich struktury, aby zapewnić w ten sposób możliwość prawidłowego zarządzania nimi,
- b) bez względu na sytuacje i potrzeby, przy realizowaniu celów pomocowych powyższe środki nie mogą być zastąpione ani uzupełnione – choćby na najkrótszy okres – innymi środkami z naruszeniem art. 16 ust. 1 pkt. 2 ustawy o BFG,
- c) Rada Ministrów, ustalając dodatkowo zadania BFG na podstawie art. 4 ust. 3 tejże ustawy, nie może udzielić Funduszowi zezwolenia na świadczenie pomocy z innych środków.

Nie ma jednak pewności, czy art. 16 ust. 1 pkt. 2 ustawy o BFG nie tworzy listy częściowo otwartej, gdyż źródło „innych” dochodów nie zostało przez ustawodawcę zidentyfikowane. Nie jest określona żadna cecha tego źródła. Możliwe, że chodzi tu o wynik osiągnięty przez BFG z działalności statutowej. Występująca niejasność powinna być usunięta.

Sposób rozgraniczenia środków przeznaczonych na finansowanie zadań pomocowych oraz na finansowanie zadań w zakresie funkcjonowania systemów obowiązkowego i umownego gwarantowania zgromadzonych środków pieniężnych narzuca konieczność odrębnego ewidencjonowania przez BFG tych grup środków z zastosowaniem dalszego podziału w obrębie środków pomocowych, dostosowanego do brzmienia art. 16 ust. 1 pkt. 2. Powiększa to zakres czynności rachunkowych w BFG, natomiast nie przynosi żadnego pożytku, a nawet przeciwnie, może rodzić pokusę pokrywania kosztów działalności biura Funduszu przede wszystkim ze środków z dotacji udzielonych Funduszowi z budżetu państwa (środki te bowiem nie są dostępne dla celów pomocowych).

3. Pojęcie środków publicznych

Jak wynika z uregulowań zawartych w art. 15 oraz z art. 16 ust. 1 ustawy o BFG, na cele pomocowe mogą być przeznaczone środki pochodzące od podmiotów objętych systemem gwarantowania z uiszczonych opłat rocznych, od Narodowego Banku Polskiego z wnoszonych wpłat zgodnie z art. 13 ust. 3a i 3b ustawy, z bezzwrotnej pomocy zagranicznej, a także z oprocentowania pożyczek i papierów wartościowych, które to pożyczki zostały udzielone, a papiery wartościowe zakupione z wykorzystaniem każdego ze wskazanego wyżej rodzaju środków. Ponadto Statut BFG przewiduje przekazywanie na fundusz pomocowy określonej przez Radę Funduszu części funduszu zapasowego BFG. Struktura funduszu pomocowego jest więc niejednorodna, przy czym poza określeniem wspólnego celu nie daje się wyróżnić żadnego innego kryterium, ze względu na które określone środki zostały włączone do tego fundu-

Problemy i poglądy

szu. Znaczenie ma przede wszystkim pominięcie rozróżnienia między zasobami publicznymi a prywatnymi, chociaż jest ono bardzo istotne, na co zwraca uwagę przede wszystkim nauka prawa finansowego⁴.

Ze względu na przedmiot opracowania konieczne jest zwrócenie uwagi na podmiotowy i przedmiotowy zakres finansów publicznych. Poglądy w tej dziedzinie są w znacznym stopniu zróżnicowane. Ich omawianie przekraczałoby ramy opracowania, toteż w dalszej części uwaga zostanie skupiona na sytuacji prawnej zasobów pieniężnych:

- 1) państwa,
- 2) banku centralnego,
- 3) mających formę pomocy zagranicznej.

Nie mogą powstawać żadne wątpliwości odnośnie do prawnego położenia środków pieniężnych pozostających w gestii państwa oraz mających formę pomocy zagranicznej, nie podlegających zwrotowi.

Nie jest natomiast łatwo rozstrzygnąć, czy i które środki pieniężne pozostające w dyspozycji NBP należą do finansów publicznych. W literaturze⁵ i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego⁶ podkreśla się funkcje współczesnego banku centralnego, polegające na kształtowaniu warunków rozsądnego gospodarowania przez banki powierzonymi środkami, jako podstawowej przesłanki bezpieczeństwa i stabilności systemu finansowego oraz na takim oddziaływaniu na banki komercyjne, by zachowane zostały warunki bezpieczeństwa finansowego w sektorze bankowym.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12.XII.2002 r. (sygn. akt K9/02) odwołuje się do standardu określonego w Traktacie z Maastricht z 1991 r. Sformułowano tam docelowy model banku centralnego Unii Europejskiej oraz Europejskiego Systemu Banków Centralnych. W art. 107 Traktatu stwierdza się, że wykonując swoje uprawnienia, zadania i obowiązki ani ESBC, ani EBC, ani narodowe banki centralne i członkowie ich organów nie będą żądać ani przyjmować instrukcji od instytucji czy organów Wspólnoty, od jakiegokolwiek rządu członkowskiego, ani jakichkolwiek innych organów. Niezależność banków centralnych ma uzupełniać szereg dalszych warunków, do których należą m.in. zakazy:

- ❖ nabywania, służących obsłudze długu, obligacji bądź weksli rządowych bezpośrednio od rządu (tj. na rynku pierwotnym),
- ❖ udzielania rządowi kredytu.

Według oceny Trybunału Konstytucyjnego, art. 227 Konstytucji oraz ustawa o Narodowym Banku Polskim gwarantują temu Bankowi pełną niezależność oraz podporządkowują całą jego działalność realizacji pierwszoplanowego celu, jakim jest utrzymanie stabilności cen. Rada Ministrów i Narodowy Bank Polski są konstytucyjnymi organami państwa, prawnie zobowiązanymi do współpracy w zakresie polityki gospodarczej państwa, ale – zgodnie z zasadą podziału i równowagi władz – rozdzielonymi organizacyjnie, funkcjonalnie i personalnie. Rozdzielenie dotyczy także respektowania autonomii poszczególnych organów przez inne organy, w tym także autonomii sposobu realizowania zadań konstytucyjnych i ustawowych. Trybunał uznał za potrzebne podkreślić przy tym, że system organizacji i funkcjonowania organów władzy publicznej powinien być podporządkowany dyrektywie unikania po-

Bezpieczny Bank

dejrzeń o współodpowiedzialność za podejmowane decyzje. Zakresy zadań Rady Ministrów i NBP określają sfery ich kompetencji, za realizację których każdy z tych organów jest odpowiedzialny. Wzgląd na niezależność każdego z nich wymaga wzajemnego respektowania suwerenności kompetencyjnej.

W drugim orzeczeniu z dnia 28.VI.2000 r. (sygn. akt K 25/99) Trybunał Konstytucyjny sprecyzował pogląd na relacje zachodzące między Narodowym Bankiem Polskim a bankami komercyjnymi. Za punkt wyjścia Trybunał przyjmuje uznanie wiodącej roli NBP jako banku banków. Banki komercyjne, mimo samodzielności i formalnej niezależności, w zakresie polityki pieniężnej są poddane zależności, pozwalającej na jej określenie jako podległości funkcjonalnej. Zdaniem Trybunału, w tym wypadku podległość organizacyjna powinna być rozumiana szerzej, jako obejmująca podległość funkcjonalną. Taką interpretację Trybunał Konstytucyjny odnosi do specyficznej sytuacji, gdy mianowicie podmiotem jest konstytucyjna instytucja – Narodowy Bank Polski, zaś przedmiotem konstytucyjnie określone zadania publiczne. Spełnienie łącznie obu tych przesłanek, podmiotowej i przedmiotowej, pozwala na przyjęcie ich jako kryteriów podległości organizacyjnej do wydawania aktów normatywnych o wewnętrznym charakterze.

W myśl ustawy o Narodowym Banku Polskim Bank ten:

- 1) ma za zadanie m.in.:
 - a) regulowanie płynności banków oraz ich refinansowanie,
 - b) kształtowanie warunków dla rozwoju systemu bankowego,
 - c) dokonywanie oceny funkcjonowania systemu bankowego,
 - d) dokonywanie okresowych ocen stanu ekonomicznego banków i przedstawianie ich Radzie Polityki Pieniężnej oraz wpływu polityki pieniężnej, podatkowej i nadzorczej na ich rozwój;
- 2) może udzielać kredytu Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu na uzgodnionych z zarządem tego Funduszu warunkach, przy czym przeznaczenie kredytu ani jego wysokość nie zostały normatywnie ograniczone ani uwarunkowane.

Przedstawiona wykładnia Trybunału Konstytucyjnego uprawnia do wniosku, że przy wykonywaniu powyższych zadań i uprawnień NBP korzysta z samodzielności i autonomii, zagwarantowanej Konstytucją oraz ustawą o Narodowym Banku Polskim. Fakt dysponowania środkami publicznymi nie stwarza w tym zakresie przeszkody. Nie narusza także obowiązku wplaty do budżetu zysku emisyjnego.

4. Regulacja dostępu do środków publicznych na cele pomocowe w prawie unijnym

Dyrektywa 94/19/EWG z dnia 30 maja 1994 r. zobowiązała (w art. 3) wszystkie państwa członkowskie do wprowadzenia i oficjalnego uznania na swoim terytorium jednego lub kilku systemów gwarantowania wkładów oraz ustanowiła obowiązujący wszystkie instytucje kredytowe zakaz prowadzenia w danym kraju działalności polegającej na przyjmowaniu wkładów, które nie będą objęte systemem gwarantowania. Państwo członkowskie może jednak zwolnić od obowiązku przynależności do programu gwarantowania wkładów instytucję kredytową, która należy do systemu za-

Problemy i poglądy

pewniającego tej instytucji płynność i wypłacalność, gwarantując w ten sposób ochronę deponentów co najmniej na poziomie równym ochronie, jaką zapewnia system gwarantowania wkładów. Ponadto w takim wypadku:

- 1) system zapewniający instytucji kredytowej płynność i wypłacalność musi istnieć i być oficjalnie uznany w momencie przyjęcia Dyrektywy,
- 2) system ten musi być zaprojektowany w celu niedopuszczenia do niewypłacalności wkładów złożonych w instytucjach będących członkami tego systemu oraz musi posiadać odpowiednie środki na ten cel,
- 3) system nie może się składać z gwarancji udzielonej instytucji kredytowej przez samo państwo członkowskie lub jego władze lokalne bądź regionalne,
- 4) system musi zapewnić deponentom udzielanie pełnych informacji, koniecznych aktualnym i przyszłym deponentom do określenia systemu gwarancji wkładów w ramach Wspólnoty lub innego alternatywnego porozumienia, z podaniem sumy i zakresu zabezpieczenia oferowanego przez dany system. Informacje te powinny być łatwo dostępne w zrozumiałej formie, w oficjalnym języku.

Art. 3 Dyrektywy ani żaden inny przepis nie opisuje cech „systemu zapewniającego płynność i wypłacalność”, będącego alternatywą dla programu gwarantowania wkładów. Można jednak zakładać, że chodzi tu o działania pomocowe, uruchamiane w sytuacji analogicznej do tej, w której aktualizuje się obowiązek przewidziany w programie gwarantowania wkładów. Oba systemy posiadają więc równorzędną pozycję. Takie same założenie zostało przyjęte w art. 1 ust. 3 Dyrektywy, który przewiduje obowiązek uruchomienia jednego z systemów w przypadku, gdy wkład stał się „nieдоступny”. Pokonanie skutków „nieдоступności” może nastąpić zarówno w drodze wsparcia płynności w instytucji kredytowej jeszcze wypłacalnej, jak i przez dokonanie wypłaty wkładu już po ogłoszeniu jej upadłości.

Dyrektywa nie wypowiada się w kwestii środków, które mogą być przeznaczone na cele pomocowe, pozostawiając tę sprawę do unormowania krajowemu ustawodawcy.

Na poziomie Wspólnoty jest natomiast regulowana sprawa pomocy państwa. Mianowicie Traktat o Wspólnocie Europejskiej, z zastrzeżeniem wyjątków w nim przewidzianych, zakazuje wszelkiej pomocy przyznawanej przez Państwo Członkowskie lub pochodzącej z funduszy państwowych, bez względu na formę. Pomoc taka jest niezgodna z zasadami wspólnego rynku, jeżeli w drodze uprzywilejowania określonych przedsiębiorstw albo gałęzi produkcji zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji i wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi. Zakaz ten tworzą więc trzy elementy:

- 1) świadczenie pomocy przez państwo lub z funduszy państwowych, bez względu na formę,
- 2) uprzywilejowanie niektórych przedsiębiorstw lub gałęzi produkcji,
- 3) naruszenie lub zagrożenie konkurencji i wpływ naruszenia na handel w obrębie Wspólnoty.

Ustanowienie zakazu pomocy uzyskiwanej bezpośrednio lub pośrednio od państwa oznacza, że pomoc ze źródeł niepaństwowych nie jest zakazana. W tych warunkach mogą powstawać wątpliwości, czy dana pomoc (udzielana np. przez fundację lub fundusze z udziałem zasobów państwowych) jest pomocą państwa, uznawaną za

Bezpieczny Bank

nielegalną. Trybunał Sprawiedliwości podkreślił, że jeżeli fundusze są finansowane za pośrednictwem przymusowych opłat nałożonych przez prawodawcę krajowego i jeżeli są zarządzane i rozdzielane zgodnie z postanowieniami tego prawa, to muszą być uważane za zasoby państwa, nawet jeżeli są administrowane przez instytucje niezależne od władz publicznych. W innej sprawie Europejski Trybunał Sprawiedliwości ustalił, że pomoc może być przyznana przedsiębiorstwom bezpośrednio lub za pośrednictwem ciał publicznych, a nawet prywatnych, o ile są ustanowione lub powołane przez państwo do administrowania pomocą (Steinke i Weiling p. RFN, sprawa 78/76, wyrok wstępny z 22.III.1977, § 18 i 21)⁸⁾.

Co do formy pomocy ETS zwrócił uwagę, że może ona być przyznana w jakiegokolwiek formie. Zawsze jednak pojęcie pomocy jest szersze od pojęcia subwencji, gdyż obejmuje nie tylko świadczenia pozytywne (subwencje), ale również przejawiane w różnych formach interwencje powodujące zmniejszenie ciężarów, co wywołuje skutki identyczne jak subwencja. Trybunał wskazał także, iż zakazaną pomocą nie jest pomoc w postaci udziałów w przedsiębiorstwie, nabytych przez państwo lub zbiorowość publiczną. Trzeba zbadać konkretne okoliczności, zwłaszcza sytuację finansową przedsiębiorstwa oraz to, czy w podobnych warunkach prywatny przedsiębiorca mógłby powiększyć kapitał.

Drugi element definicyjny (uprzywilejowanie pewnych przedsiębiorstw lub gałęzi przemysłu) tym się wyróżnia, że korzyść zapewni niektórym przedsiębiorstwom i lepszą sytuację od tej, w jakiej znajdują się inne podmioty lub gałęzie. Nie jest natomiast nielegalna pomoc świadczona na rzecz wszystkich podmiotów gospodarczych czy wszystkich gałęzi gospodarki (np. zwolnienie podatkowe).

Naruszenie lub zagrożenie konkurencji i wpływ na handel wewnątrzspółnotowy (trzeci element definicji nielegalnej pomocy) ma miejsce – zdaniem Trybunału – gdy jest naruszona równowaga między ciężarami nałożonymi na przedsiębiorstwo a korzyściami płynącymi z pomocy, przy czym zakazana będzie tylko taka pomoc, która ma kontekst wspólnotowy.

Traktat wyłącza spod zakazu pewne typy pomocy *ex lege*, bądź za zgodą Komisji.

Wyłączenia z mocy prawa są wyliczone (w art. 92 § 2) wyczerpująco, a ich stosowanie podlega kontroli Komisji. Obejmują one m.in. pomoc o charakterze socjalnym (na rzecz poszczególnych konsumentów) oraz pomoc w celu likwidacji szkód wyrządzonych przez katastrofy i inne zdarzenia nadzwyczajne.

W grupie wyłączeń udzielanych przez Komisję znajdują się m.in. następujące przypadki:

- 1) pomoc w celu wspierania rozwoju gospodarczego regionów,
- 2) pomoc w celu rozwoju pewnych dziedzin gospodarki (...) o tyle, o ile nie zmieni ona warunków handlu w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem,
- 3) inne rodzaje pomocy, które określi decyzja Rady większością kwalifikowaną głosów na wniosek Komisji.

Problem pomocy państwa dla instytucji kredytowej wystąpił wyraziście na tle sprawy Credit Lyonnais, który do połowy lat 90. ubiegłego wieku należał do największych banków w Europie. Bank ten realizował agresywną i nieostrożną strategię rynkową, szkodzącą konkurentom⁹⁾. Komisja odniosła się z akceptacją do planu restrukturyzacji Credit Lyonnais uznając przy tym za konieczne zapewnienie neutral-

Problemy i poglądy

ności pomocy państwa oraz poszanowanie reguł konkurencji. W tym celu sformułowano trzy następujące zasady:

- 1) pomoc powinna być proporcjonalna do kosztów i zysków restrukturyzacji, a gdy idzie o jej zakres i intensywność – ograniczona do minimum,
- 2) bank powinien w znaczącym stopniu partycypować w kosztach restrukturyzacji, toteż należy go zobowiązać do sprzedaży różnych aktywów lub uzależnić możliwość świadczenia określonych usług od podporządkowania się „klauzuli pomocy”,
- 3) należy neutralizować ujemne skutki pomocy dla konkurentów np. wymuszając ograniczenie interesów prowadzonych z innymi krajami członkowskimi (w przypadku Credit Lyonnais Komisja zezwoliła na pomoc pod warunkiem zmniejszenia jego obecności za granicą o co najmniej 35%).

Przy rozważaniu kwestii pomocy dla banków publicznych zwracana jest uwaga na ich otoczenie rynkowe. Może ono sprawiać, że istnienie tych banków stanowi czynnik prokonkurencyjny.

5. Regulacja dostępu do środków publicznych na cele pomocowe w prawie krajowym

W Polsce obowiązuje znaczna liczba aktów ustawowych, które zapewniają przedsiębiorcom pomoc ze środków publicznych¹¹. Nie dotyczą one jednak banków. Nie podejmuje tego problemu również ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowania pomocy publicznej dla przedsiębiorców¹².

Na tle tych ustaw nie daje się ściśle rozgraniczyć środków publicznych i niepublicznych. Interes państwa jest bowiem realizowany w zróżnicowanych formach prawnych i organizacyjnych (np. mieniem państwowym dysponuje nie tylko Skarb Państwa, ale także szereg innych osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej). Unormowania porządkującego nie zawiera Konstytucja, która w art. 216 ust. 1 do zwykłej ustawy odsyła uregulowanie sposobu gromadzenia i wydatkowania środków finansowych na cele publiczne.

Pojęcie środków publicznych oraz formy organizacyjno-prawne jednostek należących do sektora finansów publicznych precyzuje ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych¹³.

Do środków publicznych ustawa zalicza w szczególności:

- 1) dochody publiczne (należą do nich podatki i inne świadczenia pieniężne traktowane jako daniny publiczne, opłaty i inne dochody),
- 2) środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, nie podlegające zwrotowi,
- 3) przychody jednostek sektora finansów publicznych.

Jest więc pewne, że środkami publicznymi są stanowiące źródła finansowania BFG, przeznaczone na cele pomocowe środki, które wymienia art. 3 ustawy o finansach publicznych. Rozstrzyga to o charakterze dotacji z budżetu państwa oraz środków z bezzwrotnej pomocy zagranicznej, natomiast nie wyjaśnia statusu prawnego wpłat wnoszonych przez NBP stosownie do art. 13 ust. 3a i 3b ustawy o BFG. Usta-

Bezpieczny Bank

wa o finansach publicznych zalicza do sektora finansów publicznych m.in. państwowe osoby prawne wyłączając z tego zbioru – obok innych podmiotów – banki państwowe, jednakże bez wyjaśnienia, czy dotyczy to również banku centralnego. Równocześnie wśród form organizacyjno-prawnych sektora finansów publicznych zostały usytuowane m.in. zakłady budżetowe, które – jak stanowi art. 19 ust. 1 ustawy – odpłatnie wykonują wyodrębnione zadania oraz pokrywają koszty swojej działalności z przychodów własnych. Wywołało to wątpliwości NSA – Ośrodka Zamiejscowego w Rzeszowie, czy przytoczone określenia ustawy o finansach publicznych oraz użyte w innych ustawach pojęcie działalności gospodarczej odnoszą się do działalności Narodowego Banku Polskiego. Na sformułowane w ten sposób pytanie Skład Siedmiu Sędziów NSA uchwałą nr FPS 11/2001 z dnia 12 listopada 2001 r. udzielił odpowiedzi, że Narodowy Bank Polski nie jest zakładem budżetowym, w związku z czym powołane wypowiedzi ustawodawcy jego nie dotyczą. Naczelny Sąd Administracyjny kierował się przede wszystkim następującym zapatrywaniem: „Głównym zatem kryterium zaliczenia państwowych osób prawnych do sektora finansów publicznych według art. 5 ust. 1 pkt. 2 ustawy o finansach publicznych jest – jak się zdaje – warunek finansowania tych podmiotów ze środków publicznych w rozumieniu art. 4 tej ustawy. Według tego kryterium Narodowy Bank Polski miałby być ewentualnie zaliczony do sektora finansów publicznych tylko wtedy, gdyby korzystał ze środków publicznych dla finansowania swych potrzeb w sposób stały, przejściowy czy nawet jednorazowy. Tymczasem w Polsce sytuacja jest odwrotna – to Narodowy Bank Polski, dokonując wpłat do budżetu znacznych kwot wypracowanego przez siebie zysku (wpłaty z zysku NBP są daniną publiczną), zasila dochody publiczne. Ten pogląd NSA jest zbieżny ze stanowiskiem zajmowanym przez doktrynę prawa finansowego.

Powyższa uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz powołane wcześniej orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego posiadają długookresowe znaczenie dzięki dokonaniu rozgraniczeniu pomocy państwa i wpłat NBP ze skutkiem w postaci wyłączenia tych ostatnich z wszelkich możliwych form pomocy, do której mają zastosowanie przepisy o pomocy państwa. Doniosłość tego rozgraniczenia uwidoczni się wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, gdyż od tej chwili pomoc udzielana przedsiębiorcom przez państwo będzie podlegać nadzorowi i ocenie Komisji Europejskiej. Oznaczać to będzie również, że utraci aktualność pojęcie „pomocy publicznej”, a przedmiotem reglamentacji prawnej stanie się „pomoc państwa” (state aid). Obowiązujące bowiem w tym zakresie zasady prawa wspólnotowego są ustalone przepisami Traktatu UE oraz wydanymi na ich podstawie rozporządzeniami Komisji Europejskiej bezpośrednio stosowanymi w państwach członkowskich. Rozporządzenia te staną się składnikiem polskiego systemu prawnego, tak jak to przewiduje art. 91 ust. 3 Konstytucji (w myśl tego przepisu, jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Polskę umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio i ma pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami krajowymi).

Potrzebę dostosowania trybu postępowania przy udzielaniu pomocy państwa do procedur obowiązujących w UE ma zrealizować już zaprojektowana ustawa o pomocy państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. Należy zaznaczyć, że projekt nie przewiduje ustalenia warunków dopuszczalności udzielania pomocy przez państwo ani zdefiniowania związanych z tym pojęć, gdyż są one zawarte w Traktacie UE oraz rozporządzeniach Komisji. Aktem, do którego projekt nawiązuje najczęściej – obok

Problemy i poglądy

Traktatu UE – jest Rozporządzenie Rady Nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu UE¹⁴). Określa ono m.in. pojęcia pomocy dozwolonej, pomocy uznanej za istniejącą, nowej pomocy, programu pomocowego, pomocy indywidualnej, pomocy przyznanej bezprawnie, pomocy świadczonej niezgodnie z przeznaczeniem oraz ustala obowiązki państwa członkowskiego dotyczące zgłaszania Komisji wszelkich planów przyznania nowej pomocy, tryb postępowania Komisji uruchamiany po otrzymaniu zgłoszenia, jak również w razie stwierdzenia, że pomoc została przyznana bezprawnie i w innych przypadkach. W nawiązaniu do tych postanowień projekt ustawy o pomocy państwa oraz o zmianie niektórych ustaw zakłada w szczególności powierzenie Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów roli organu pośredniczącego pomiędzy krajowymi podmiotami udzielającymi pomocy a Komisją Europejską oraz precyzuje tryb postępowania notyfikacyjnego, sposób reprezentowania przed Komisją podmiotów opracowujących projekty programów pomocowych, projekty pomocy indywidualnej lub plany restrukturyzacyjne również w przypadku stwierdzenia, że pomoc jest niezgodna z prawem lub została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem. Projektowana ustawa ma znowelizować 12 ustaw, wśród których nie jest wymieniana ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym ani ustawa Prawo bankowe.

6. Wnioski

Dane przedstawione w opracowaniu upoważniają do następujących wniosków:

- 1) nie nasuwa uwag przyjęta w ustawie o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym organizacja działań pomocowych. Może natomiast wywoływać krytykę ich zasięg, będący następstwem ograniczenia podmiotowego zakresu ustaw Prawo bankowe i o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym do banków. Poza tym zakresem pozostały inne podmioty, tworzące – zgodnie z prawem wspólnotowym – razem z bankami instytucje kredytowe, których przedmiotem działalności jest przyjmowanie depozytów lub innych funduszy zwrotnych od ludności i udzielanie kredytów na własny rachunek. Wypada odnotować, że Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 2000/12/EC z dnia 20 marca 2000 r. wskazuje, iż środki instytucji kredytowych „muszą dla celów zarówno ochrony oszczędności jak i stworzenia równych warunków konkurencji” mieć zastosowanie do wszystkich tych instytucji, co nie eliminuje potrzeby uwzględniania różnic w ich statutach i celach, które realizują. Również Dyrektywa Nr 94/19/EC z dnia 30 maja 1994 r. dotycząca systemów gwarantowania środków pieniężnych rozciąga się na wszystkie instytucje kredytowe uznając, że „należy promować harmonijny rozwój działalności instytucji kredytowych na obszarze całej Wspólnoty”. W interesie ludności, która gromadzi oszczędności również w Spółdzielczych Kasach Oszczędnościowo-Kredytowych leży doprowadzenie w tej dziedzinie do zgodności prawa krajowego z prawem wspólnotowym;
- 2) uwzględniając rozwiązania przyjęte w prawie UE, za uzasadniony należy uważać podział dozwolonych działań pomocowych na pochodzące:
 - a) od państwa i spełniające przesłanki określone w art. 87 Traktatu UE,
 - b) od innych podmiotów i podlegające zasadom, o których mowa w ustawie o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym.

Bezpieczny Bank

Ustawa o finansach publicznych przewiduje (w art. 66 ust. 2) możliwość tworzenia w budżecie państwa rezerw celowych, których przeznaczenie zostało ustalone w innej ustawie. Ustawa o BFG nie dostarcza podstawy do tworzenia celowej rezerwy budżetowej na potrzeby pomocowe systemu bankowego. Przeciwnie, w art. 16 ust. 1 pkt 2 wyklucza korzystanie z dotacji udzielanych z budżetu państwa dla finansowania zadań Funduszu realizowanych w drodze udzielania pomocy podmiotom objętym systemem gwarantowania. Należy opowiedzieć się za zmianą tego unormowania;

- 3) formy działań pomocowych wymagają doskonalenia stosownie do zdobywanych doświadczeń oraz do szans, jakie stwarza unijny porządek prawny. Uzasadniony jest przy tym postulat, by formy te poszerzać. Nowymi instrumentami pomocowymi mogą być w szczególności:
- a) obejmowanie przez Fundusz akcji (udziałów) w banku potrzebującym pomocy,
 - b) udzielanie środków pomocowych z przeznaczeniem na sfinansowanie:
 - szkolenia kadry banku,
 - pomocy konsultingowej, potrzebnej bankowi,
 - kosztów likwidacji rodzajów działalności lub jednostek organizacyjnych przynoszących straty.

Projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo bankowe oraz o zmianie innych ustaw (druk sejmowy nr 2116) zapowiada zmianę m.in. ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, jednakże mają to być zmiany wyłącznie o znaczeniu formalnym. Uzasadnione jest natomiast wprowadzenie zmian merytorycznych, zwiększających rolę tej ustawy w bankowym porządku prawnym.

Przypisy

- ¹⁾ Dz.U. z 2000 r. Nr 9, poz. 131.
- ²⁾ OJ No L 135, 31.05.1994.
- ³⁾ P.M. Gaudemet, *Finanse publiczne*, Warszawa 1990, s. 31.
- ⁴⁾ C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1994, s. 5.
- ⁵⁾ W szczególności: W. Baka, *Bankowość centralna*, BMiB, Warszawa 2001, s. 33, 39.
- ⁶⁾ Wyrok TK z dnia 12.XII.2002 r., sygn. akt K 9/02 oraz wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r. sygn. akt K 25/99.
- ⁷⁾ J. Galster, C. Mik, *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego*, Toruń 1998, s. 327.
- ⁸⁾ Tamże.
- ⁹⁾ W. Szpringer, *Europejskie regulacje bankowe*, Biblioteka Bankowca, Warszawa 1997, s. 174.
- ¹⁰⁾ Tamże.
- ¹¹⁾ Przykładem są ustawy przewidujące pomoc publiczną dla przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu dla rynku pracy, pomoc w rozwoju przedsiębiorczości, pomoc w postaci udzielania przez Skarb Państwa poręczeń i gwarancji, pomoc wyrażająca się w finansowym wspieraniu inwestycji, w restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych, w ustanawianiu specjalnych stref ekonomicznych.
- ¹²⁾ Dz.U. Nr 141, poz. 1177.
- ¹³⁾ Dz.U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.
- ¹⁴⁾ OJ No L 83, 27.3.1999.