

Katarzyna Koperkiewicz-Mordel

EWOLUCJA POZYCJI NARODOWEGO BANKU POLSKIEGO A PRZEKSZTAŁCENIA WŁASNOŚCIOWE W SEKTORZE BANKOWYM

I. POZYCJA PRAWNA BANKU CENTRALNEGO W ZREFORMOWANYM MODELU BANKOWOŚCI POLSKIEJ

1. Od schyłku lat czterdziestych aż do początku roku 1989 polski aparat bankowy podporządkowany był całkowicie ustrojowym zasadom socjalistycznego modelu bankowości. Zaliczyć do nich należy przede wszystkim leninowską zasadę monopolu bankowego państwa oraz zasadę koncentrowania realizacji wszelkich czynności bankowych w tzw. monobanku¹, jedynym lub wiodącym banku danego systemu. Do zadań monobanku należało zarówno sprawowanie finansowej i rozliczeniowej obsługi wszelkich klientów oraz ich kredytowanie, jak i współtworzenie, a także egzekwowanie ustaleń centralnej polityki finansowej i gospodarczej państwa². W związku z tą ostatnią sferą zadań monobank wyposażony był w określony – zmienny w czasie – zakres faktycznego władztwa wobec obsługiwanych i kredytowanych podmiotów, w tym zaś zwłaszcza jednostek gospodarki społecznej³.

Konsekwencje przyjęcia modelu bankowości, podporządkowanego wskazanym wiodącym zasadom, były różnorodne. Z prawnego punktu widzenia na plan pierwszy wysuwa się tu fakt przekształcenia całego aparatu bankowego państwa w jedną, administracyjnie zhierarchizowaną strukturę, wkomponowaną w całości w system organów zarządzania gospodarką i podporządkowaną ujednoliconym, planowym zasadom prowadzenia wszelkiej działalności. Centralizacji uprawnień decyzyjnych towarzyszyła jednocześnie eliminacja

¹ Por. między innymi W. Jaworski, *Banki*, Warszawa 1984, s. 12 i n.; Z. Krzyżkiewicz, *Polska bankowość w roku 1989*, „Bank i Kredyt” 1990, nr 4/5, s. 14.

² Por. szerzej R. Ciałkowski, *Kredyt w gospodarce narodowej*, Katowice 1986, s. 45 i n.

³ Por. szerzej K. Koperkiewicz-Mordel, W. Nykiel, *Uprawnienia banku w procesie kredytowania*, „Finanse” 1984, nr 3, s. 30 i n.

konkurencji pomiędzy bankami, a także praktyczne ograniczenie komercyjnych kryteriów prowadzenia działalności bankowej.

Za moment przełomowy dla kształtu polskiego systemu bankowego uznać należy decyzję o demonopolizacji aparatu bankowego oraz jednoczesny powrót Narodowego Banku Polskiego do pozycji i roli banku banków. Wskazane zmiany bowiem miały charakter generalnej przebudowy nie tylko struktury organizacyjnej, ale przede wszystkim zasad funkcjonowania banków w Polsce. W wyniku bowiem przeprowadzonych zmian nastąpił funkcjonalny i formalnoprawny podział systemu bankowego na dwa elementy składowe: grupę banków handlowych (zwanymi często w Polsce komercyjnymi) oraz jedyną w swoim rodzaju instytucję owego systemu – Narodowy Bank Polski jako bank centralny.

Nowe koncepcje znalazły swój wyraz w unormowaniach dwóch ustaw – ustawy o Narodowym Banku Polskim⁴ oraz ustawy – prawo bankowe⁵. Pierwszy ze wskazanych aktów stanowi między innymi, iż NBP jest bankiem emisyjnym państwa oraz centralną instytucją kredytową, rozliczeniową i dewizową. W zakresie swej działalności – do której należy przede wszystkim emisja znaków pieniężnych, obsługa kredytowo-rozliczeniowa innych banków oraz nadzór nad ich działalnością – NBP obowiązany jest współdziałać w kształtowaniu i realizacji polityki gospodarczej państwa, inicjować kierunki polityki pieniężnej i walutowej, a także czuwać nad prawidłowym rozwojem i funkcjonowaniem systemu bankowego.

Pozostałe czynności bankowe – w tym przede wszystkim kredytowanie i obsługa wszelkich podmiotów gospodarczych oraz ludności – stanowią natomiast obecnie, zgodnie z postanowieniami ustawy – prawo bankowe, domenę samodzielnych i samofinansujących się instytucji bankowych, wyposażonych w osobowość prawną i własne statuty. Podstawowym elementem polskiego modelu bankowości stał się zatem bank uniwersalny, zorganizowany w dowolnej formie prawnej oraz w pełni swobodny co do wyboru rodzaju świadczonych usług, a także innych form działalności na rynkach pieniężnym i kapitałowym⁶. Model uniwersalnego banku komercyjnego jako podstawowego elementu systemu bankowego oparty został w zasadniczym swym kształcie na wzorcach bankowości wysoko rozwiniętych państw zachodnich. Ich systemy bankowe – acz istotnie niekiedy zróżnicowane – wykazują bowiem znaczącą cechę wspólną: wszystkie banki z wyjątkiem banku centralnego ukształtowane są pod względem organizacyjno-prawnym i finansowym jako

⁴ Ustawa z 31 stycznia 1989 r. o NBP, DzU 1989, nr 4, poz. 22 z późn. zm.

⁵ Ustawa z 31 stycznia 1989 r. – *Prawo bankowe*, DzU 1989, nr 4, poz. 21 z późn. zm.

⁶ Por. między innymi *Rozwój i modernizacja sektora bankowego w Polsce*, cz. I, *Założenia kierunkowe*, „Gazeta Bankowa” 1991, nr 5; Z. Krzyżkiewicz, *Realia funkcjonowania banków w nowych warunkach gospodarczych*, „Bank i Kredyt” 1990, nr 7/9, s. 27.

przedsiębiorstwa, których głównym przedmiotem działania jest gospodarowanie pieniędzem, a zasadniczym celem działania osiągnięcie zysków⁷.

Opierając się na tak określonych wzorcach utworzono na bazie dotychczasowej struktury terenowej NBP uruchomioną z początkiem 1989 r. sieć banków komercyjnych⁸. Banki te podjęły obsługę kredytową, rozliczeniową, oszczędnościową i dewizową wszelkich podmiotów. Zakładano, iż nowo utworzone banki będą konkurować między sobą przede wszystkim proponowanymi warunkami owej obsługi. Jednocześnie otwarto szerokie możliwości prawne dla tworzenia nowych banków handlowych o różnej formie własności⁹. Pomimo określonych luk i wad nowego ustawodawstwa za pozytywny rezultat wprowadzenia go w życie uznać należy fakt, iż już w końcu 1990 r. w Polsce działały 74 banki państwowe i prywatne (zorganizowane głównie w formie spółek akcyjnych) oraz ponadto 1500 banków spółdzielczych, po części nie zrzeszonych już w Banku Gospodarki Żywnościowej¹⁰.

2. W zreformowanym modelu bankowości polskiej szczególne miejsce przypada Narodowemu Bankowi Polskiemu jako bankowi centralnemu. Wyjątkowa pozycja NBP wynika zarówno ze statusu prezesa tego banku – powoływanego przez Sejm na wniosek Prezydenta RP¹¹, jak i przede wszystkim ze specyficznego charakteru i rangi zadań NBP oraz jego roli w systemie finansowym państwa. Obok klasycznych funkcji, w postaci bankowej obsługi budżetu państwa czy też koordynacji współpracy banków polskich z zagranicznymi instytucjami bankowymi, do zadań NBP bowiem należy współtworzenie polityki gospodarczo-finansowej państwa oraz współudział w jej realizacji.

Zgodnie z obowiązującymi unormowaniami ustawy o Narodowym Banku Polskim współudział tego banku w ustalaniu założeń polityki gospodarczo-finansowej państwa polega przede wszystkim na:

a) sporządzaniu projektu założeń polityki pieniężnej państwa (określającego między innymi kształtowanie się podaży pieniądza, stopy oprocentowania

⁷ W. Pyzioł, *Nowe polskie ustawodawstwo bankowe – próba krytycznej oceny niektórych ważniejszych rozwiązań prawnych z punktu widzenia postulatów ekspertów Banku Światowego*, [w:] *Polityka dostosowawcza a prawo krajowe*, Kraków 1990, s. 45 i n.

⁸ Por. rozporządzenia Rady Ministrów z 11 kwietnia 1988 r. w sprawie utworzenia: Państwowego Banku Kredytowego w Warszawie, Banku Depozytowo-Kredytowego w Lublinie, Banku Gdańskiego w Gdańsku, Banku Przemysłowo-Handlowego w Krakowie, Banku Śląskiego w Katowicach, Banku Zachodniego we Wrocławiu, Pomorskiego Banku Kredytowego w Szczecinie, Powszechnego Banku Gospodarczego w Łodzi oraz Wielkopolskiego Banku Kredytowego w Poznaniu, DzU 1988, nr 21, poz. 137–145.

⁹ Por. między innymi *Tworzenie banków z kapitałem polskim – zasady*, wyd. przez prezesa NBP, niepublikowane; Krzyżkiewicz, *Polska bankowość...*, s. 15.

¹⁰ P. Karpiński, *Przekształcenia systemu bankowego w Polsce*, „Kontrola Państwowa” 1991, nr 4, s. 331.

¹¹ Nowela konstytucyjna z 5 kwietnia 1991 r., DzU 1991, nr 41, poz. 176.

kredytów i wkładów oraz kursu walutowego¹²), a następnie przedkładaniu tego projektu Radzie Ministrów oraz Sejmowi;

b) opiniowaniu projektu budżetu państwa;

c) współdziałaniu z ministrem finansów w opracowywaniu planu bilansu płatniczego.

Szeroki udział NBP w ustalaniu założeń polityki finansowej i gospodarczej państwa – mający na celu ochronę wartości i stabilności waluty krajowej – ma umożliwić temu bankowi wywieranie bezpośredniego i istotnego wpływu na kształtowanie się podstawowych proporcji w zakresie cyrkulacji pieniądza, rozmiarów akcji kredytowej oraz równowagi bilansu płatniczego¹³.

W fazie realizacji zawartych w założeniach ustaleń rola banku centralnego jest również szczególna. Obejmuje ona bowiem zarówno obowiązki o charakterze formalnym, jak i przede wszystkim możliwości aktywnego oddziaływania na system pieniężno-kredytowy.

Z formalnego punktu widzenia do obowiązków NBP należy opracowywanie okresowych ocen sytuacji pieniężnej państwa, które to oceny przekazywane są następnie (wraz z odpowiednimi wnioskami) właściwym organom władzy i administracji państwowej. Ponadto prezes NBP corocznie przedkłada Radzie Ministrów i Sejmowi sprawozdania z wykonania bilansu płatniczego oraz założeń polityki pieniężnej.

Obok tego Narodowy Bank Polski, kontrolując na bieżąco przebieg procesów pieniężnych w gospodarce, obowiązany jest dążyć do prawidłowej realizacji uchwalonych przez Parlament założeń polityki pieniężnej, przede wszystkim poprzez odpowiednie wypełnianie funkcji banku banków.

Status banku banków oznacza, iż NBP prowadzi rachunki innych banków, gromadzi ich obowiązkowe rezerwy oraz może udzielać tym bankom wsparcia kredytowego w celu uzupełnienia ich zasobów pieniężnych. Dwie ostatnie spośród wskazanych funkcji stanowią klasyczne już instrumenty polityki monetarnej banków centralnych, które za ich pośrednictwem wywierają

¹² Szerzej: E. K o s t r o, Zmiana ustawodawstwa bankowego, „Bank i Kredyt” 1991, nr 4/5, s. 12.

¹³ Obecny kształt normodawstwa nie pozwala jednakże na przyjęcie, iż NBP stał się w efekcie przeprowadzonych reform tzw. czwartą władzą, władzą pieniężno-walutową. Brak niezależności personalnej prezesa NBP (możliwość odwołania go w każdym czasie) oraz funkcjonalne podporządkowanie działalności emisyjnej i kredytowej banku centralnego uchwalanym przez Sejm założeniom polityki pieniężnej powodują bowiem, iż wpływ NBP na bieżące kształtowanie obiegu pieniężnego nie ma charakteru decydującego. Podkreślić należy w tym miejscu, iż sygnowany przez Biuro Prawne Centrali NBP projekt zmiany ustaw bankowych (niepublikowany) przewiduje między innymi wprowadzenie kadencyjności urzędu prezesa NBP, a także uchylenie przepisów, dotyczących uchwalania założeń polityki pieniężnej przez Sejm. Przyjęcie proponowanych zmian prowadziłoby do zasadniczego wzmocnienia pozycji banku centralnego w Polsce.

silny wpływ na działalność kredytową i lokacyjną banków handlowych¹⁴, a pośrednio wpływają także na warunki prowadzenia wszelkiej działalności gospodarczej¹⁵.

Podobnie jak ma to miejsce w szeregu wysoko rozwiniętych państw¹⁶ ustawodawstwo polskie przyznaje bankowi centralnemu określony zakres swobody w kształtowaniu poziomu obowiązkowych rezerw, gromadzonych przez banki handlowe na specjalnym rachunku w NBP. Przepisy ustawowe ustalają bowiem jedynie maksymalny pułap owej rezerwy, wynoszący obecnie 30% sumy zgromadzonych w danym banku wkładów avista, terminowych i oszczędnościowych. Przyjęta konstrukcja świadczy wyraźnie o podwójnej roli systemu rezerw obowiązkowych; obok istotnych funkcji ochronnych, spełnianych wobec osób i jednostek organizacyjnych lokujących swe środki pieniężne w bankach handlowych, rezerwy obowiązujące stanowią dogodny instrument regulacji płynności finansowej tych banków¹⁷.

Działalność kredytowa NBP jako banku centralnego przybierać może obecnie trojaką postać. Po pierwsze NBP może udzielić innemu bankowi, na podstawie indywidualnie zawieranej umowy, kredytu refinansowego w złotych lub walucie obcej, przy czym wysokość udzielanego kredytu stanowić może maksymalnie odpowiedni – ustalony przez prezesa NBP – odsetek sumy niepodzielnych funduszy własnych banku zaciągającego kredyt i zgromadzonych w nim środków pieniężnych. Poziom oprocentowania kredytu refinansowego ustala prezes NBP.

Drugą formą kredytu, udzielanego przez bank centralny pozostałym bankom jest kredyt redyskontowy. Zgodnie bowiem z art. 25 ustawy o NBP bank ten może – na warunkach określonych przez prezesa¹⁸ – przyjmować

¹⁴ Por. między innymi *Finanse w gospodarce kapitalistycznej*, red. M. Kucharski, Warszawa 1986, s. 195 i n.; J. Zajda, *Systemy bankowe w gospodarce kapitalistycznej*, Warszawa 1974, s. 105 i n.

¹⁵ Por. między innymi M. Kucharski, S. Rączkowski, J. Wierzbicki, *Pieniądz i kredyt w kapitalizmie*, Warszawa 1973, s. 333 i n.; Krzyżkiewicz, *Realia funkcjonowania...*, s. 25.

¹⁶ Por. między innymi Zajda, *op. cit.*, s. 133 i n.; R. Domaszewicz, *Finanse państw kapitalistycznych*, Warszawa 1980, s. 108 i n.

¹⁷ Cytowany już projekt zmian w ustawodawstwie bankowym wprowadza zasadę oprocentowania rezerw obowiązkowych w części przewyższającej 10% środków pieniężnych, zgromadzonych na rachunku, którego dotyczy obowiązek odprowadzania rezerwy, przy czym jednak do 30 czerwca 1992 r. oprocentowanie NBP miałoby w całości przekazywać na fundusz restrukturyzacji i oddłużenia rolnictwa. Faktyczna sytuacja banków gromadzących rezerwy zmienić się może zatem dopiero po tej dacie, kiedy to uzyskają one prawo do czerpania określonych korzyści ze środków przekazywanych do banku centralnego. Pozycję prezesa tego banku wzmocni wówczas dodatkowo uprawnienie do określania poziomu oprocentowania rezerw obowiązkowych (proponowane minimum w tym względzie wynosi 50% stopy redyskontowej weksli).

¹⁸ Zarządzenie prezesa NBP nr A/5 z 18 października 1989 r., niepublikowane.

do redyskonta weksle banków handlowych. Już u schyłku roku 1989 Narodowy Bank Polski podjął redyskonto trzymiesięcznych weksli towarowych, zakładając stopniowe wypieranie kredytu refinansowego przez kredyt redyskontowy¹⁹. Sprzyjało temu ustalenie przez prezesa NBP stopy redyskontowej na poziomie niższym od oprocentowania kredytu refinansowego. Można zatem stwierdzić, iż przyjęte rozwiązania stanowią zapowiedź stworzenia w Polsce rynku pieniężnego, na którym weksel pełnić będzie swoje kredytowe i płatnicze funkcje.

Trzecią z możliwych obecnie do zastosowania w Polsce form kredytowania banków handlowych przez bank centralny jest kredyt lombardowy. Może on być udzielony pod zastaw papierów wartościowych, emitowanych przez Skarb Państwa, NBP lub inny bank krajowy, w których suma niepodzielnych funduszy wynosi przynajmniej 100 mld zł²⁰.

Analiza rozwiązań prawnych, dotyczących form kredytowania banków handlowych przez Narodowy Bank Polski, pozwala, jak się wydaje, na stwierdzenie, iż obowiązujące normodawstwo stworzyło instytucjonalne warunki dla kształtowania przez bank centralny podstawowej stopy procentowej w gospodarce narodowej. Ustalając wysokość oprocentowania kredytu refinansowego lub lombardowego bądź też określając stopę redyskonta weksli NBP determinuje bowiem w znacznej mierze poziom oprocentowania kredytów, depozytów i lokat w pozostałych bankach, które to oprocentowanie z kolei rzutuje w sposób znaczący na przebieg wszelkich procesów gospodarczych²¹.

Obok uprawnień związanych bezpośrednio ze statusem banku banków NBP dysponuje jeszcze wobec banków handlowych określonymi kompetencjami, wynikającymi z ustawowego prawa nadzoru nad ich działalnością. Zgodnie z art. 6 pkt 2 ustawy o NBP do grupy podstawowych zadań tego banku należy bowiem między innymi „czuwanie nad prawidłowym funkcjonowaniem i rozwojem systemu bankowego”. Jeden z podstawowych instrumentów w tym zakresie stanowi nadzór, mający na celu przede wszystkim zapewnienie bezpieczeństwa wkładów i lokat, gromadzonych w bankach handlowych, a także kontrolę zgodności działań tych banków z przepisami obowiązujących ustaw.

W ramach swych uprawnień nadzorczych prezes Narodowego Banku Polskiego dysponuje zarówno środkami nadzoru rzeczowego, jak i personal-

¹⁹ Por. Krzyżkiewicz, *Polska bankowość...*, s. 15.

²⁰ Por. *Rozwój i modernizacja sektora bankowego w Polsce*, cz. II, *Ważniejsze przedsięwzięcia realizacyjne*, „Gazeta Bankowa” 1991, nr 7.

²¹ Szerzej: Zajda, *op. cit.*, s. 116; W. Kalinowski, *Rola NBP w kształtowaniu równowagi pieniężnej*, „Bank i Kredyt” 1990, nr 7/9, s. 21 i n.

nego²². Do pierwszej grupy należą decyzje, zobowiązujące bank do podjęcia środków koniecznych dla przywrócenia płynności płatniczej, zwiększenia funduszu rezerwowego i wysokości udziałów, dokonania określonej zmiany struktury aktywów, urealnienia należności²³ czy też wreszcie zaniechania określonych form reklamy.

Stosując środki nadzoru personalnego prezes NBP może wystąpić o odwołanie lub zawieszenie w czynnościach prezesa, wiceprezesa albo innego członka zarządu nadzorowanego banku, jeżeli ich działalność rażąco narusza prawo lub statut banku bądź też jeżeli grozi wyrządzeniem znacznej straty. Prezes NBP ma w tym przypadku prawo powołać tymczasowego kierownika banku lub tymczasowego członka jego zarządu.

Wskazane podstawowe instrumenty oddziaływania, pozostające obecnie w gestii prezesa NBP, wskazują na relatywnie szeroki zakres jego uprawnień nadzorczych w stosunku do banków handlowych. Określona przez prawo polskie możliwość władczego wkraczania banku centralnego w określone sfery działalności pozostałych banków nie odbiega jednak zasadniczo od światowych standardów w tym zakresie²⁴, przy czym – podobnie jak ma to miejsce w większości wysoko rozwiniętych państw – ochronę słuszych interesów podmiotów nadzorowanych zapewnia sądowa kontrola wszelkich decyzji, wydawanych w ramach nadzoru bankowego.

Na gruncie analizy unormowań, kształtujących obecnie status i uprawnienia polskiego banku centralnego, nasuwają się pewne spostrzeżenia i wnioski. Na plan pierwszy wysuwa się tu konkluzja, iż obowiązujące ustawodawstwo zmierza w sposób wyraźny do ukształtowania pozycji i zadań Narodowego Banku Polskiego na wzór statusu funkcjonalnego banków centralnych wysoko rozwiniętych państw europejskich. Dążenie to nie jest jednak w pełni konsekwentnie realizowane. Z jednej strony bowiem kompetencje NBP w zakresie kształtowania podstawowej stopy procentowej oraz jego szerokie uprawnienia nadzorcze świadczą o silnej pozycji banku centralnego jako podmiotu strzegącego wartości pieniądza, a zarazem odpowiedzialnego za prawidłowy rozwój sektora bankowego. Z drugiej jednak strony personalne i funkcjonalne podporządkowanie Narodowego Banku Polskiego Parlamentowi osłabia jego pozycję, prowadząc jednocześnie do pewnego rozmycia kompetencji, a zwłaszcza odpowiedzialności za całokształt polityki pieniężno-kredytowej państwa.

²² Por. H. Gronkiewicz-Waltz, *Ewolucja pozycji banku centralnego w świetle zmian w prawie bankowym*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 6, s. 40.

²³ Por. zalecenie prezesa NBP nr 3 z 10 sierpnia 1990 r. dotyczące obliczania i utrzymywania przez banki współczynnika wypłacalności, niepublikowane.

²⁴ Gronkiewicz-Waltz, *op. cit.*, s. 40.

II. ROLA BANKU CENTRALNEGO W PROCESIE PRYWATYZACJI PAŃSTWOWYCH BANKÓW KOMERCYJNYCH

1. Cytowana już wielokrotnie ustawa o NBP, stanowiąca *sui generis* statut tego banku, nakłada nań między innymi obowiązek współdziałania „w kształtowaniu polityki gospodarczej państwa oraz w jej realizacji”.

Stwierdzenie, iż szeroko rozumiana prywatyzacja należy obecnie do podstawowych celów owej polityki nie wymaga, jak się wydaje, szerszego uzasadnienia. Fakt ten bowiem wynika jednoznacznie zarówno z koncepcyjnych założeń realizowanej reformy²⁵, jak i *expressis verbis* z wysokiej rangi aktów prawnych²⁶.

Nie powinno zatem – w kontekście tych stwierdzeń – ulegać wątpliwości, iż wspieranie procesów prywatyzacyjnych jako istotnego elementu polityki gospodarczej zaliczyć obecnie można do zadań Narodowego Banku Polskiego jako banku centralnego²⁷. Zakres i formy udziału NBP w procesach przekształceń własnościowych stanowią jednakże kwestię kontrowersyjną. Opinie w tym względzie uzależnione są przede wszystkim od przyjęcia jednej z możliwych teorii co do funkcji banku centralnego oraz stopnia jego podporządkowania założeniom bieżącej polityki gospodarczej. Jeżeli zatem przyjmiemy, iż prymat w podejmowaniu wspólnych decyzji w sprawach pieniężno-kredytowych należy do rządu czy Parlamentu²⁸, to w konsekwencji uznać należy, że organy te mogą nakładać na bank centralny obowiązek wspierania różnorodnych form przekształceń własnościowych (poprzez np. udzielenie gwarancji i poręczeń kredytowych czy też nawet uprzywilejowanie w oprocentowaniu kredytu refinansowego banków handlowych, finansujących procesy prywatyzacyjne).

Jeśli jednak za punkt wyjścia przyjąć słuszną moim zdaniem teorię funkcjonalnej niezależności banku centralnego, to zakres jego potencjalnych obowiązków automatycznie musi ulec znacznemu ograniczeniu. W praktyce oznacza to zawężenie czynnego udziału NBP przede wszystkim do sfery prywatyzacji państwowych banków komercyjnych. Bank centralny nie może uchylać się od obowiązków w tym zakresie ze względu choćby na ciążącą nań ustawową odpowiedzialność za prawidłowe funkcjonowanie i rozwój sektora bankowego.

²⁵ Por. między innymi J. Rajski, *Założenia ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 12, s. 3; I. Ignaciuk, *Od państwowego do prywatnego (cele, zakres, podstawy prawne i tryb prywatyzacji)*, [w:] *Prywatyzacja, „Przegląd Organizacji”* 1990, wydanie specjalne.

²⁶ Por. uchwała Sejmu z 23 lutego 1991 r. w sprawie podstawowych kierunków prywatyzacji w 1991 r., MP 1991, nr 13, poz. 86.

²⁷ Por. *Rozwój i modernizacja...*

²⁸ Zajda, *op. cit.*, s. 76.

2. Wprowadzone ustawą z grudnia 1989 r.²⁹ zmiany w unormowaniach prawa bankowego przewidywały między innymi, nieznaną wcześniej normodawstwu polskiemu, możliwość przekształcania banków państwowych i państwowo-spółdzielczych w spółki akcyjne.

Nowe uregulowania stanowiły wyraz powszechnie akceptowanego poglądu o potrzebie przeprowadzenia szeroko rozumianych przekształceń własnościowych również w sektorze bankowym. Dokonane wcześniej, ustawą ze stycznia 1989 r.³⁰, otwarcie możliwości tworzenia nowych banków – potencjalnie konkurencyjnych dla jednostek powstałych z dotychczasowej struktury terenowej NBP – okazało się bowiem w praktyce posunięciem dalece nie wystarczającym dla stworzenia w Polsce nowoczesnej sieci bankowej, spełniającej oczekiwania reformującej się gospodarki. Finansowa słabość tworzonych banków oraz relatywnie wąski profil ich usług sprzyjały bowiem kontynuowaniu przez państwowe banki komercyjne – obsługujące wciąż i kredytujące przeważającą liczbę państwowych jednostek organizacyjnych, w tym zwłaszcza przedsiębiorstw – dotychczasowych praktyk monopolistycznych³¹. Jednocześnie stosowane wciąż formy zarządzania działalnością tych banków, przejęte wprost z administracyjnej hierarchii monobanku socjalistycznego, nie tworzyły warunków dla praktycznej realizacji założeń, dotyczących unowocześnienia i konkurencyjności usług bankowych.

Obok chęci usprawnienia działalności aparatu bankowego za przekształceniem części przynajmniej państwowych banków komercyjnych w spółki akcyjne przemawiały również inne poważne argumenty, w tym przede wszystkim potrzeba uporządkowania stosunków własnościowych w tej sferze, a także obiektywna konieczność zwiększenia płynności kapitałowej banków, między innymi poprzez możliwość udostępniania akcji osobom trzecim, w tym również podmiotom zagranicznym³².

Pomimo wskazanych, ważkich, jak się wydaje, argumentów uzasadniających potrzebę prywatyzacji państwowych banków komercyjnych, przepisy ustawy – prawo bankowe, dotyczące przekształcania tych banków w spółki akcyjne, pozostawały przez długi okres martwą literą prawa. Wskazywać można w tym miejscu na różnorodne, polityczne i gospodarcze przyczyny takiego stanu rzeczy. Z prawnego punktu widzenia na plan pierwszy wysuwa się tu jednakże pewna niedoskonałość i ogólnikowość obowiązujących przepisów ustawowych, dotyczących form i trybu dokonywania przekształceń własnościowych w sektorze bankowym.

²⁹ Ustawa z 28.12.1989 o zmianie ustaw – Prawo bankowe i o NBP, DzU 1989, nr 74, poz. 439.

³⁰ Patrz. przyp. nr 5.

³¹ Por. *Rozwój i modernizacja...*

³² *Ibidem*.

Artykuł 86² ustawy – prawo bankowe stanowi, iż „Rada Ministrów na wniosek Ministra Finansów, po zasięgnięciu opinii prezesa Narodowego Banku Polskiego, a w przypadku banku państwowo-spółdzielczego również po uzyskaniu stosownej uchwały zjazdu delegatów tego banku, w drodze rozporządzenia: 1) wyraża zgodę na przekształcenie banku państwowego lub banku państwowo-spółdzielczego w spółkę akcyjną z udziałem Skarbu Państwa, 2) określa, w jakim zakresie majątek banku państwowego lub banku państwowo-spółdzielczego zostanie wniesiony do spółki akcyjnej na pokrycie kapitału akcyjnego, a jakim zaś nastąpi zbycie tego majątku tworzonej spółki akcyjnej z udziałem Skarbu Państwa”. Zgodnie natomiast z art. 86⁵ w zakresie nie uregulowanym przepisami prawa bankowego do przekształceń własnościowych w sektorze bankowym stosuje się tryb właściwy dla tworzenia spółek akcyjnych, określony w kodeksie handlowym.

Analiza zacytowanych sformułowań ustawowych pozwala na jasne określenie kompetencji Rady Ministrów w procesie prywatyzacji państwowych banków komercyjnych. Sprowadzają się one do wydania zezwolenia na utworzenie spółki akcyjnej oraz jednoczesnego określenia wkładu Skarbu Państwa w jej kapitał akcyjny.

W analizowanych unormowaniach brak natomiast precyzyjnego wskazania, do kogo należy inicjatywa działań prywatyzacyjnych w sektorze bankowym. Gdy w grę wchodzi bank państwowo-spółdzielczy, zakładać można, jak się wydaje, iż przesłankę ewentualnego rozpoczęcia owych działań stanowić może „stosowana uchwała delegatów tego banku”. Brak jest jednak analogicznej przesłanki w przypadku banków państwowych. Interpretacja cytowanego art. 86² nie pozwala na jednoznaczne ustalenie, czy minister finansów występuje z wnioskiem o przekształcenie takiego banku w spółkę akcyjną wyłącznie z własnej inicjatywy czy też jego wystąpienie powinno być poprzedzone stosownymi działaniami, podjętymi w ramach samego aparatu bankowego. Brak jest również, na gruncie omawianych przepisów ustawowych, przesłanek umożliwiających określenie całokształtu procedury dokonywania przekształceń własnościowych w sektorze bankowym.

Wskazane braki oraz szereg innych luk w obowiązującym normodawstwie zauważone zostały przez Autorów projektu dokumentacji, dotyczącej zasad i form przekształcania państwowych banków komercyjnych w spółki akcyjne³³. W projektach tych przyjęto metodę wypełnienia luk w unormowaniach ustawowych drogą ich rozszerzającej interpretacji. Efektem owych poczynąń stało się stworzenie projektu zasad proceduralnych, opartych w znacznej

³³ Projekt wniosku w sprawie przekształcenia banku państwowego w spółkę akcyjną z uzasadnieniem oraz projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przekształcenia banku państwowego w jednoosobową spółkę akcyjną Skarbu Państwa z uzasadnieniem, wyd. przez Biuro Systemu Bankowego i Instytucji Finansowych w Ministerstwie Finansów, nr BS 3533/90, niepublikowane.

mierze na analogii z jedną z możliwych form prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

I tak na gruncie art. 57 ustawy – prawo bankowe – stanowiącego, iż liczba założycieli banku nie może być niższa od trzech osób prawnych lub dziesięciu osób fizycznych, zaś wymogów tych nie stosuje się wobec Skarbu Państwa – przyjęto, że ustawa ta „przewiduje możliwość przekształcenia banku państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa, co pozostaje w zgodzie z artykułem 308 kodeksu handlowego”³⁴. Interpretacja przepisu art. 86² prawa bankowego doprowadziła natomiast Autorów omawianych projektów do konkluzji, iż wniosek składany Radzie Ministrów przez ministra finansów spełnia taką samą rolę jak wniosek założycieli banku w formie spółki akcyjnej, o którym mowa w art. 81 prawa bankowego. Przyjęcie wskazanej interpretacji oznaczałoby zatem, iż minister finansów staje się – w przypadku uzyskania pozytywnej decyzji Rady Ministrów – *sui generis* założycielem jednoosobowej spółki Skarbu Państwa, utworzonej w wyniku przekształcenia państwowego banku komercyjnego³⁵.

Przyjęta w omawianych projektach wykładnia przepisów ustawy – prawo bankowe wyraźnie, jak się wydaje, zmierza do zastosowania wobec banków państwowych trybu prywatyzacji, zbliżonego do przewidzianego w art. 6 ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Stanowi on, iż Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra przekształceń własnościowych, może zarządzić przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego w spółkę. Porównanie omawianych unormowań wskazuje, iż różnice pomiędzy nimi sprowadzają się zasadniczo jedynie do odmiennego rozkładu kompetencji; wniosek ministra przekształceń własnościowych, właściwy w przypadku prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, zastępuje w stosunku do banków wniosek ministra finansów, zaś decyzję premiera – rozporządzenie Rady Ministrów. Uprawnienia opiniodawcze – przysługujące w przypadku prywatyzacji przedsiębiorstw organowi założycielskiemu i organom przedsiębiorstwa – w procesie prywatyzacji banków przyznano natomiast prezesowi NBP. Analogie sięgają jeszcze głębiej; projekty przepisów, dotyczących prywatyzacji państwowych banków komercyjnych przewidują między innymi, iż minister finansów – podobnie jak minister przekształceń własnościowych w stosunku do jednoosobowej spółki Skarbu Państwa powstałej w wyniku przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego – uprawniony jest do ustalenia statutu nowo powstałego banku.

Na tle omówionych projektów regulacji, dotyczących form i metod prywatyzacji państwowych banków komercyjnych, rodzą się dwa co najmniej istotne problemy. Po pierwsze, czy proponowana tam interpretacja przepisów

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Ibidem*.

ustawowych jest zgodna z ich językową i funkcjonalną wykładnią, i po drugie, czy stworzoną formułę przekształceń własnościowych w sektorze bankowym uznać można za optymalną metodę prywatyzacji państwowych banków komercyjnych.

Odpowiedź na pierwsze ze sformułowanych pytań może, jak się wydaje, być twierdząca. Omówiony sposób interpretacji obowiązujących przepisów ustawowych – acz wyraźnie rozszerzający – nie jest jednak sprzeczny z literą prawa. Przepisy ustaw bankowych, nie przewidując co prawda *expressis verbis* możliwości przekształcania banków państwowych w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, nie stwarzają jednak również w tym względzie żadnych prawnych barier. Uznanie takiej formy prywatyzacji za dopuszczalną, uzasadnia jednocześnie dalsze założenia, zawarte w cytowanych projektach, a dotyczące przede wszystkim pozycji i kompetencji ministra finansów w tym zakresie. Stanowią one bowiem logiczną konsekwencję koncepcji tworzenia również w sektorze bankowym jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, reprezentowanego przez ministra finansów. Zasadność jego uprawnień, związanych między innymi z nadawaniem nowo powstającym spółkom statutów czy też powoływaniem członków ich rad nadzorczych, nie powinna zatem budzić wątpliwości.

Uznanie zasadniczej zgodności proponowanej wykładni obowiązującego normodawstwa z literą prawa nie jest jednak równoznaczne z pełną akceptacją przyjętej formuły dokonywania przekształceń własnościowych w sektorze bankowym. Nasuwają się tu bowiem wyraźnie określone zastrzeżenia, wiążące się zarówno z formalnoprawnym kształtem regulacji, jak i z jej meritem.

Z formalnoprawnego punktu widzenia za niedopuszczalny uznać wypada fakt tak ogólnikowego i nieprecyzyjnego uregulowania zagadnień prywatyzacji banków komercyjnych przepisami ustawowymi. Przepisy te bowiem nie tylko dopuszczają zróżnicowaną interpretację, lecz nadto całkowicie pomijają szereg kwestii o zasadniczym znaczeniu, niekiedy warunkujących *de facto* prawidłowy przebieg procesu przekształceń własnościowych w sektorze bankowym. I tak brak jest – nie tylko w ustawach, ale i w cytowanych już projektach – uregulowań dotyczących zarówno statusu pracowników przekształcanych banków, jak i przede wszystkim zasad przyszłego udostępniania akcji bankowych osobom trzecim. Nie ulega przecież wątpliwości fakt, iż przekształcenie państwowego banku komercyjnego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa stanowić powinno – podobnie jak ma to miejsce w przypadku przedsiębiorstw państwowych – jedynie pierwszy etap procesu jego prywatyzacji. Dalsze stadium owego procesu to zbywanie akcji osobom trzecim. Ogólne zasady w tym zakresie tworzy kodeks handlowy, niemniej – z uwagi choćby na szczególną pozycję instytucji bankowych w gospodarce – celowe byłoby, jak się wydaje, stworzenie w tym względzie pewnych unormowań szczególnych dotyczących przede wszystkim zasad udostępniania

akcji banków podmiotom krajowym i zagranicznym, uprawnień pracowników do zakupu akcji czy wreszcie terminu i trybu dokonywania ich sprzedaży.

Reasumując stwierdzić zatem należy, iż obowiązujące ustawy bankowe nie stworzyły kompleksowej podstawy prawnej dla dokonywania przekształceń własnościowych w sektorze bankowym. Wypełnianie istniejących luk poprzez analogię z przepisami, dotyczącymi prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, czy też na drodze interpretacji rozszerzającej nie jest bowiem rozwiązaniem w pełni poprawnym i zadowalającym. Stąd też postulować należy jak najszybsze uchwalenie nowej ustawy – prawo bankowe, zawierającej między innymi kompleksową regulację kwestii form i trybu prywatyzacji banków państwowych oraz państwowo-spółdzielczych³⁶.

Obok wypełnienia ewidentnych luk w normodawstwie uchwalenie nowego prawa bankowego mogłoby zarazem przyczynić się do usunięcia określonych merytorycznych uchybień, występujących obecnie w uregulowaniach dotyczących prywatyzacji banków. Mowa tu przede wszystkim o sposobie określenia roli prezesa Narodowego Banku Polskiego w procesach prywatyzacyjnych.

Z cytowanych wcześniej przepisów obowiązującego prawa bankowego wynika jednoznacznie, iż prezes NBP posiada w tym zakresie wyłącznie uprawnienia opiniodawcze. Oznacza to, iż nawet w przypadku jego negatywnej opinii, co do złożonego przez ministra finansów wniosku, Rada Ministrów ma prawo wyrazić zgodę na przekształcenie banku państwowego w spółkę akcyjną. Podkreślić należy w tym miejscu fakt, iż jednocześnie ustawa o NBP nakłada na ten bank obowiązek czuwania nad „prawidłowym funkcjonowaniem i rozwojem systemu bankowego”. Obowiązku tego nie można, jak sądzę, sprowadzać wyłącznie do sprawowania nadzoru bankowego. Zacytowany przepis jednoznacznie bowiem wskazuje na bank centralny jako podmiot odpowiedzialny za podstawowe decyzje, dotyczące kształtu polskiego systemu bankowego. Fakt, iż prywatyzacja banków państwowych i państwowo-spółdzielczych należy do tego rodzaju decyzji, nie powinien budzić wątpliwości; sposób przeprowadzenia planowanych obecnie przekształceń własnościowych w tej sferze zdeterminuje bowiem w znacznym stopniu ostateczny kształt bankowości polskiej. Na tym tle rodzi się pytanie, czy podmiot o uprawnieniach wyłącznie opiniodawczych może być odpowiedzialny za przyszłe funkcjonowanie i prawidłowy rozwój systemu bankowego, powstałego w znacznej mierze odeń niezależnie.

³⁶ Wskazać w tym miejscu należy, iż cytowane już w przyp. 13 i 17 projekty zmian ustawodawstwa bankowego wypełniają w znacznej mierze większość spośród wskazanych luk. W proponowanym brzmieniu art 86³ stanowi między innymi, iż „pracownicy przekształcanego banku stają się z mocy prawa pracownikami banku w formie spółki akcyjnej”. Jednocześnie autorzy projektu proponują nowe brzmienie art. 86⁶, sankcjonujące podstawowe zasady udostępniania akcji prywatyzowanych banków osobom trzecim.

Udzielenie negatywnej odpowiedzi na tak sformułowane pytanie – co wydaje się być w pełni uzasadnione – narzuca potrzebę dokonania odpowiedniej zmiany w przepisach ustaw bankowych, określających pozycję i uprawnienia prezesa Narodowego Banku Polskiego w procesach przekształceń własnościowych. Zmiana ta winna z jednej strony zagwarantować prezesowi NBP zachowanie określonego wpływu na kształt tworzącego się, nowego polskiego systemu bankowego, z drugiej strony nie może ona jednak naruszać uzasadnionych kompetencji ministra finansów, reprezentującego interesy Skarbu Państwa.

Biorąc pod uwagę wskazane uwarunkowania, godnym zaproponowania wydaje się być rozwiązanie, polegające na wprowadzeniu do przepisu obecnego art. 86² ustawy – prawo bankowe sformułowania „na wniosek Ministra Finansów, przygotowany w porozumieniu z prezesem Narodowego Banku Polskiego”. Proponowane rozwiązanie posiada trzy przynajmniej istotne zalety.

Po pierwsze, wyklucza ono możliwość zaistnienia sytuacji, w której wniosek ministra finansów – a w ostatecznym efekcie również i decyzja Rady Ministrów – byłoby podjęte wbrew opinii prezesa NBP.

Po drugie, współpraca prezesa NBP przy sporządzaniu wniosku o prywatyzację banku państwowego nie wiąże się z jakimkolwiek ograniczeniem uprawnień podmiotu, reprezentującego interesy Skarbu Państwa. Powstały w efekcie owej współpracy wniosek byłby bowiem – zgodnie z proponowanym brzmieniem art. 86² – przedkładany Radzie Ministrów przez ministra finansów.

Po trzecie wreszcie, wprowadzenie do ustawy obowiązku współpracy ministra finansów z prezesem NBP przy sporządzaniu wniosku prywatyzacyjnego stanowiłoby jedynie prawne usankcjonowanie procedury zgodnej z logiką i wynikającej z ustalonego podziału kompetencji. Trudno byłoby bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której minister finansów podejmowałby inicjatywę prywatyzacji banku bez wcześniejszego porozumienia z prezesem NBP, podmiotem stale współpracującym ze wszystkimi bankami handlowymi, nadzorującym ich działalność, a co za tym idzie, najlepiej zorientowanym w całokształcie ich sytuacji gospodarczej i finansowej. Stąd też za oczywistą uznać należy potrzebę czynnego udziału banku centralnego w przygotowywaniu projektów decyzji prywatyzacyjnych, a w tych ramach zwłaszcza ustalenia kolejności prywatyzacji poszczególnych banków.

Katarzyna Koperkiewicz-Mordel

EVOLUTION OF THE POSITION OF THE NATIONAL BANK OF POLAND AND THE PROPERTY TRANSFORMATION IN THE BANKING SECTOR

The reform of the structure of Polish banking, started in 1989, has led, among others, to an essential change of the status and tasks of the National Bank of Poland. The National Bank has lost its former position of „mono-bank” and transformed itself into a typical central bank, whose status and competence are similar to those of highly developed countries.

However, the new legal regulations are in a way inconsistent. On one hand the National Bank has wide powers of supervision and a strong influence on determination of the basic rate of interest for the economy, but on the other hand it is still subordinated, as to staff and function, to the Parliament and partly to the Government.

The regulations of privatization of state-owned commercial banks are also not fully consistent, in particular as regards the participation of the central bank in the process. Apart from certain essential legal gaps, the deficiency of the binding norms is the restriction of the power of the President of the National Bank to giving opinion about privatization of state-owned banks. This regulation contradicts the statutory responsibility of the central bank for a correct development and functioning of the banking system.

The existing defects of the binding norms justify the postulate of urgent passing of new, properly modified Bills on banking law and on the National Bank.