



Opinia
do ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym
(druk nr 420)

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem ustawy jest określenie form, warunków i trybu udzielania przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym przeznaczonego na przedsięwzięcia zmierzające do utrzymania ich płynności płatniczej.

W ustawie określono podmioty uprawnione do otrzymania wsparcia. W świetle art. 2, będą to banki krajowe, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, fundusze inwestycyjne, domy maklerskie, krajowe zakłady ubezpieczeń oraz fundusze emerytalne.

Ustawodawca przewidział, że wsparcie będzie mogło być udzielane w formie gwarancji Skarbu Państwa, pożyczek skarbowych papierów wartościowych oraz sprzedaży skarbowych papierów wartościowych (z odroczonym terminem płatności, z rozłożeniem płatności na raty lub w drodze oferty kierowanej do określonej instytucji finansowej).

Opiniowana ustawa określa zasady udzielania wsparcia we wskazanych wyżej formach. Przyjęto w szczególności, że wsparcie w formie gwarancji Skarbu Państwa będzie mogło być udzielone wyłącznie bankowi krajowemu. W przypadku tej formy wsparcia nie będzie się stosowało przepisów ustawy z dnia 8 marca 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne.

W odniesieniu do emisji skarbowych papierów wartościowych, o których stanowi opiniowana ustawa, wyłączono stosowanie przepisów art. 89, art. 90 i art. 94 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Emisji takiej nie będzie się wliczało do limitów określonych w ustawie budżetowej.

Wsparcie udzielane będzie w imieniu Skarbu Państwa przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, na wniosek instytucji finansowej, w drodze umowy. Warunkiem udzielenia wsparcia przez ministra będzie zasięgnięcie przez niego opinii Komisji Nadzoru Finansowego przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego, a przypadku wsparcia udzielanego bankowi – również Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. W ustawie określono minimalną treść wniosku o udzielenie wsparcia oraz wskazano minimalny zakres postanowień umowy o udzielenie wsparcia. Umowa taka w szczególności będzie określała warunki wsparcia, w tym cele wykorzystania udzielonego wsparcia, ograniczenia w zakresie wypłaty dywidendy oraz w zakresie polityki płacowej wobec członków organów instytucji finansowej oraz kadry kierowniczej.

Zgodnie z art. 16, minister właściwy do spraw finansów publicznych będzie mógł wystawić tytuł wykonawczy na podstawie dokumentów związanych z wierzytelnością Skarbu Państwa z tytułu udzielonego wsparcia.

Ustawodawca upoważnia Radę Ministrów do dokonywania, po zasięgnięciu opinii komisji sejmowej do spraw budżetu, w drodze rozporządzenia, przeniesienia planowanych wydatków budżetowych między częściami i działami budżetu państwa w celu realizacji zadań wynikających z przepisów opiniowanej ustawy. Natomiast minister właściwy do spraw finansów publicznych zobligowany został do przedstawiania właściwej przedmiotowo komisji sejmowej kwartalnej informacji o podejmowanych działaniach w związku z realizacją ustawy.

Wsparcie na zasadach określonych w ustawie będzie mogło być udzielane nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2009 r., przy czym o zachowaniu terminu będzie decydowała data złożenia wniosku przez instytucję finansową. Niemniej umowy o udzielenie wsparcia obowiązywać będą do czasu ich wykonania lub rozwiązania, a więc również po tej dacie.

Ponadto, ustawodawca dokonał również niezbędnych zmian w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Ustawa wejdzie w życie z dniem ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 33. posiedzeniu w dniu 9 stycznia 2009 r. Projekt ustawy był przedłożeniem rządowym. W trakcie prac w Sejmie m.in.:

- 1) rozszerzono katalog podmiotów uprawnionych do otrzymania wsparcia o spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe i fundusze emerytalne;

- 2) w zakresie form zabezpieczenia wierzytelności wynikających z udzielonego wsparcia odesłano do innych ustaw oraz zwyczajów przyjętych w obrocie krajowym i zagranicznym;
- 3) wskazano, że w przypadku "gwarancji dla banku" instytucja kredytowa, bank zagraniczny oraz bank krajowy udzielający kredytu, nie mogą pozostawać z bankiem krajowym, któremu został przyznany kredyt lub linia kredytowa, w relacjach, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 14-16 ustawy – Prawo bankowe (znaczący wpływ, bliskie powiązania, powiązanie kapitałowe lub organizacyjne);
- 4) wskazano, że przez kredyt, o którym mowa w art. 5 ust. 1, rozumie się również emisję przez bank krajowy dłużnych papierów wartościowych;
- 5) zrezygnowano z możliwości częściowego umarzania przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych udzielonych w ramach wsparcia pożyczki lub płatności za skarbowe papiery wartościowe, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3 – 5;
- 6) wyraźnie wskazano, że zobowiązania z tytułu emisji skarbowych papierów wartościowych, o których mowa w opiniowanej ustawie, stanowią dług Skarbu Państwa w rozumieniu przepisów o finansach publicznych;
- 7) dodano przepis wskazujący, że warunkiem udzielenia wsparcia bankowi jest wcześniejsze zasięgnięcie przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych również opinii Bankowego Funduszu Gwarancyjnego;
- 8) określono elementy konieczne umowy o udzielenie wsparcia;
- 9) wprowadzono analogiczne, jak w ustawie z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, rozwiązania dotyczące wystawiania przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych tytułu wykonawczego związanego z długiem wynikającym z udzielonego wsparcia;
- 10) upoważniono Radę Ministrów do dokonywania, w drodze rozporządzenia, przeniesienia planowanych wydatków budżetowych między częściami i działami budżetu państwa w celu realizacji zadań wynikających z przepisów opiniowanej ustawy;
- 11) dodano przepis obligujący ministra właściwego do spraw finansów publicznych do przedstawiania właściwej przedmiotowo komisji sejmowej kwartalnej informacji o podejmowanych działaniach w związku z realizacją opiniowanej ustawy;
- 12) znowelizowano ustawę z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

III. Uwagi szczegółowe

- 1) art. 2 pkt 5 – w definicji pojęcia "instytucja finansowa" w pkt 5 należałoby wskazać, że przepis ten stanowi o "krajowym zakładzie ubezpieczeń" zgodnie z nazwą podmiotu przyjętą w art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej, do którego ustawodawca odsyła. Kierując się dyrektywą zachowania konsekwencji terminologicznej ramach systemu prawa ustawa powinna się posługiwać pojęciami w kształcie przyjętym w ustawach podstawowych dla danej dziedziny spraw (w tym przypadku ustawie o działalności ubezpieczeniowej).

Propozycja poprawki:

- w art. 2 w pkt 5 przed wyrazem "zakład" dodaje się wyraz "krajowy";

- 2) art. 4 ust. 1 – w przepisie tym ustawodawca odsyła do ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim w celu wskazania sposobu rozumienia pojęcia "kredyt refinansowy". Mając na względzie, że podstawowym przepisem dotyczącym kredytu refinansowego we wskazanej wcześniej ustawie jest art. 42 ust. 1, należałoby w opiniowanej ustawie odesłać właśnie do tego przepisu. Przepis art. 42 ust. 4 ustawy o Narodowym Banku Polskim określa jedynie zasady udzielenia kredytu, o którym mowa w ust. 1 tego artykułu, a więc ma charakter wtórny (w przepisie tym adresat normy prawnej nie znajduje odpowiedzi na pytanie, co należy rozumieć przez instytucję kredytu refinansowego).

Propozycja poprawki:

- w art. 4 w ust. 1 wyrazy "art. 42 ust. 4" zastępuje się wyrazami "art. 42 ust. 1";

- 3) art. 5 ust. 1 – stanowiąc o udzieleniu wsparcia w formie gwarancji dla banku wskazany przepis odnosi się kredytów oraz linii kredytowych przyznanych przez **bank**, bank zagraniczny lub instytucję kredytową. Mając na względzie, że ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe w art. 4 (słowniczek ustawy) różnicuje pojęcia "bank krajowy" oraz "bank zagraniczny", należałoby rozważyć posłużenie się w art. 5 opiniowanej ustawy w odniesieniu do banku z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nazwą "bank krajowy". Jest to uzasadnione sposobem zredagowania art. 5 ust. 1, w którym wymieniając podmioty przyznające kredyty lub linie kredytowe wskazano bank jako taki, oraz bank zagraniczny. W związku z tym należy założyć, że we wskazanym przepisie wyraz "bank" bez przymiotnika oznacza bank krajowy. Dążąc do zapewnienia spójności i

konsekwencji terminologicznej w ramach systemu prawa proponuje się wprowadzenie niżej zaproponowanej poprawki. Analogiczna uwaga dotyczy art. 5 ust. 2.

Propozycja poprawki:

- w art. 5:

a) w ust. 1 wyraz "bank," zastępuje się wyrazami "bank krajowy,"

b) w ust. 2 po wyrazach "oraz bank" dodaje się wyraz "krajowy";

- 4) art. 7 – w przepisie tym ustawodawca przewiduje pomniejszanie wypłat z tytułu gwarancji dla banku o spłaty kredytu dokonane przez kredytobiorcę oraz o kwoty uzyskane przez bank udzielający kredytu, o którym mowa w art. 5 ust. 1, w wyniku zaspokojenia się z przedmiotu zabezpieczenia udzielonego kredytu. W związku z tym, że gwarancja dla banku może dotyczyć również kredytów udzielonych przez bank zagraniczny lub instytucję kredytową, nasuwa się pytanie, dlaczego zaspokojenie się przez te podmioty z przedmiotu zabezpieczenia udzielonego kredytu nie będzie pomniejszało wypłat z tytułu gwarancji. Jak się wydaje, zgodne z wolą ustawodawcy jest, aby art. 7 dotyczył również kredytów udzielonych przez inne podmioty niż bank krajowy.

Propozycja poprawki:

- w art. 7 wyrazy "lub bank udzielający kredytu" zastępuje się wyrazami "albo bank krajowy, bank zagraniczny lub instytucję kredytową przyznające kredyt";

- 5) art. 14 ust. 1 – mając na względzie obowiązujące zasady formułowania odesłań w przepisach prawnych, w tym dotyczące sposobu oznaczania i przywoływania jednostek redakcyjnych, należałoby rozważyć przyjęcie niżej sformułowanej poprawki, która czyni zadość tym zasadom¹.

Propozycja poprawki:

- w art. 14 w ust. 1 wyrazy "art. 89, 90 i 94" zastępuje się wyrazami "art. 89, art. 90 i art. 90" ;

¹ Zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, s. 141 - uwagi doktryny na temat oznaczania w tekście prawnym jednostek redakcyjnych lub ich fragmentów, oraz powoływania ich w tekście prawnym.

- 6) art. 15 ust. 2 – mając na względzie, że wniosek o udzielenie wsparcia będzie wносиła instytucja finansowa, należałoby w sposób precyzyjny w przepisie określającym minimalną treść wniosku wskazać, że zawiera on nazwę instytucji wnioskującej oraz informację o jej aktualnej sytuacji ekonomiczno-finansowej. Należy stwierdzić, że w opiniowanej ustawie na określenie takiego podmiotu ustawodawca konsekwentnie posługuje się pojęciem "instytucja finansowa", które to pojęcie zostało zdefiniowane w art. 2.

Propozycja poprawki:

- w art. 15 w ust. 2 w pkt 1 i 3 wyraz "podmiotu" zastępuje się wyrazami "instytucji finansowej";

Jakub Zabielski

Starszy legislator