

NBP

N a r o d o w y B a n k P o l s k i

PIERWSZY ZASTĘPCA PREZESA

Jerzy Pruski

Warszawa, 17 października 2006 r.

Szanowny Panie Marszałku, Wysoka Izbo!

Od wielu lat Narodowy Bank Polski i nadzór bankowy, a więc Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego oraz Komisja Nadzoru Bankowego dążyły do stworzenia bezpiecznego, stabilnego i efektywnego systemu bankowego. Ten cel udało się zrealizować. Należy jednak pamiętać, że bezpieczeństwo i stabilność sektora bankowego nie są dane raz na zawsze. Mówię o tym dlatego, że bardzo ważny element tej strategii jest obecnie poważnie zagrożony. Przez wiele lat budowano sektor bankowy wychodząc z założenia, że za jego bezpieczeństwo i stabilność powinien odpowiadać krajowy, polski nadzór bankowy. Dążono zatem aby w sektorze bankowym dominowały podmioty działające w formie spółek akcyjnych prawa handlowego, a nie w postaci oddziałów zagranicznych instytucji kredytowych, czy też oddziałów zagranicznych banków. Nadzorowi krajowemu w państwach Unii Europejskiej podlegają bowiem jedynie banki działające w formie spółek akcyjnych, natomiast oddziały banków działające w krajach tzw. goszczących podlegają nadzorom instytucji kredytowych z krajów macierzystych. Na koniec sierpnia 2006 roku aktywa oddziałów instytucji kredytowych stanowiły zaledwie 1,85% całych aktywów sektora bankowego, co oznacza również, że wszystkie największe banki działały, jako samodzielne podmioty prawa handlowego. W rezultacie krajowy nadzór bankowy skutecznie kontrolował praktycznie cały sektor bankowy. Takie podejście nie było w ostatnich kilkunastu latach kwestionowane.

Ważnym dodatkowym skutkiem takiej polityki jest znaczny, bo wynoszący aż 40%, udział banków w kapitalizacji warszawskiej Giełdy Papierów Wartościowych. Tym samym większość dużych banków krajowych podlega dodatkowym wymogom

NBP

sprawozdawczym, co zwiększa przejrzystość ich działania oraz podnosi poziom praktyk zarządczych. W efekcie poprawia się bezpieczeństwo depozytów i rośnie stabilność całego sektora bankowego. Natomiast przekształcanie się banków krajowych w oddziały instytucji kredytowych prowadziłyby do zaprzestania notowań tych instytucji na Giełdzie Papierów Wartościowych, ze wszystkimi tego negatywnymi konsekwencjami gospodarczymi, w tym również dla rozwijającego się systemu emerytalnego, czy też perspektyw stworzenia w Warszawie, zapowiadanego w programie rządowym, centrum finansowego.

Wysoki Sejmie,

Proponowane w *projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo bankowe* rozwiązania stwarzają realne ryzyko podważenia dobrej i skutecznej strategii rozwoju sektora bankowego w Polsce. Przedmiotowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo bankowe był opiniowany przez Narodowy Bank Polski kilkakrotnie. Niestety, wersja nad którą Sejm dzisiaj debatuje nie uwzględnia zastrzeżeń zgłoszonych przez NBP w toku prac nad tym projektem. Zwracaliśmy w nich uwagę na wiele problemów związanych z projektowanymi zmianami, bardzo istotnych z punktu widzenia interesu Państwa, jak również stabilności sektora bankowego.

W swoim wystąpieniu chciałbym skoncentrować się na trzech kwestiach: po pierwsze, na uzasadnieniu przez projektodawców konieczności przeprowadzenia zmian o charakterze systemowym w związku z realizacją jednostkowej transakcji; po drugie, na skutkach ekonomicznych proponowanych zmian oraz po trzecie, na aspektach prawnych związanych ze zmianami w ustawie Prawo bankowe.

Panie Marszałku, Wysoka Izbo,

Z uzasadnienia projektu oraz wypowiedzi Ministra Skarbu Państwa, w tym przedstawionych na posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych w dniu 11 października 2006 roku, wynika, że podstawowym celem, dla którego rząd proponuje nowelizację Prawa bankowego jest utrzymanie Banku BPH jako samodzielnego podmiotu prawnego oraz uratowanie miejsc pracy w Centrali tego banku. Zdaniem Narodowego Banku Polskiego cel ten można osiągnąć na gruncie obowiązującego prawa bankowego. Proces ten odbywałby się pod pełną kontrolą polskiego nadzoru bankowego oraz przy świadomym udziale deponentów Banku BPH. Stosownie bowiem do obowiązującego art. 124 a Prawa bankowego nabycie zorganizowanej części przedsiębiorstwa bankowego przez bank wymaga zezwolenia Komisji Nadzoru Bankowego. Oznacza to, że już dziś jest możliwe wydzielenie z BPH części oddziałów, przy jednoczesnym pozostawieniu samodzielnego banku działającego pod firmą BPH. Deponenci, mieliby prawo wyboru pozostania w BPH lub przejścia do nowego banku, nabywającego zorganizowaną część przedsiębiorstwa bankowego BPH S.A. A zatem dla realizacji jednostkowej umowy nie jest niezbędne wprowadzanie zmian systemowych w prawie polskim. Przekształcenia w sektorze bankowym są obecnie możliwe pod warunkiem uzyskania zgody nadzoru bankowego oraz samych deponentów.

Nie jest natomiast możliwy, na gruncie obecnie obowiązującego prawa bankowego, podział banków w taki sposób, w jaki zgodnie z kodeksem spółek handlowych mogą być dzielone inne podmioty gospodarcze. Z wielu ważnych powodów ustawodawca przyjmując obowiązujące przepisy ustawy – Prawo bankowe zakazał podziału banków.

Wysoki Sejmie,

Chciałbym teraz skoncentrować się na aspektach ekonomicznych proponowanych zmian. Zakaz podziału był świadomą i przemyślaną decyzją ustawodawcy, mającą na celu zapewnienie stabilności i bezpieczeństwa rynku bankowego. W praktyce zakaz ten ogranicza proces przekształceń banków krajowych, zależnych od instytucji kredytowych z Europejskiego Obszaru Gospodarczego, w oddziały tych instytucji lub ograniczania działalności takich banków na rzecz równoległe tworzonych oddziałów. Przekształcenie banku w oddział instytucji kredytowej oznacza, że nadzór nad jego działalnością i bezpieczeństwem zgromadzonych w nim depozytów zostaje wyłączony spod kompetencji polskich władz nadzorczych i przekazany władzom nadzorczym państwa macierzystego danej instytucji kredytowej. W obecnym stanie prawnym przekształcenie takie jest procesem trudnym, złożonym i szczególnie skomplikowanym w przypadku banków prowadzących działalność uniwersalną, finansowaną oszczędnościami polskiego społeczeństwa oraz środkami polskich przedsiębiorstw.

Celem obecnie obowiązującego zakazu podziału banków jest również zapobieganie przypadkom wydzielenia z funkcjonujących banków aktywów różnej jakości lub różnego rodzaju. Takie wydzielenie aktywów może bowiem istotnie różnicować sytuację finansową banków i prowadzić do stanu niepewności wśród klientów posiadających w nich swoje depozyty, a w konsekwencji do odpływu depozytów i pogarszania się sytuacji banku. W przypadku banku o systemowym znaczeniu może mieć to daleko idące niekorzystne skutki dla stabilności całego systemu finansowego. Dodatkowo stwierdzić należy, że w przypadku wydzielenia „lepszego” części działalności banku i przeniesienia jej do oddziału instytucji kredytowej, rosnąć będzie ryzyko z tytułu pozostawienia „słabszej” części pod jurysdykcją i odpowiedzialnością polskich władz nadzorczych. Za tę część nadal odpowiadać będzie krajowy system gwarantowania depozytów, to jest Bankowy Fundusz Gwarancyjny, a ostatecznie – w sytuacji wystąpienia kryzysu systemowego – budżet państwa.

Kolejnym czynnikiem znaczącego ryzyka utraty zaufania klientów i destabilizacji sytuacji banku (a niekiedy całego sektora) może być prawdopodobieństwo konfliktu pomiędzy akcjonariuszami banku dzielonego. Prawdopodobieństwo to jest szczególnie duże w przypadku banków giełdowych, mających akcjonariuszy mniejszościowych, takich jak np. fundusze inwestycyjne lub emerytalne. Akcjonariusze ci mogą uważać się za zobowiązanych (ze względu na interes swoich klientów) do sprzeciwiania się planom akcjonariuszy większościowych w kwestii podziału banku, o ile wartość ich inwestycji miałaby na tym ucierpieć. W takim przypadku akcjonariusze mniejszościowi mogą zaskarżyć do sądu uchwały walnego zgromadzenia akcjonariuszy o podziale, co może prowadzić do przedłużenia realizacji zamierzonej transakcji, a w konsekwencji do destabilizacji sytuacji banku i wzrostu zaniepokojenia jego deponentów. Nadzór bankowy nie będzie miał żadnych środków przeciwdziałania wystąpieniu tego rodzaju – wysoce ryzykownej dla banku lub sektora bankowego – sytuacji.

Panie Marszałku, Wysoka Izbo,

W obowiązującym stanie prawnym faktyczną barierę dla przenoszenia składników majątku banków krajowych do oddziałów instytucji kredytowych stanowią także przepisy podatkowe. W związku z zakazem podziału banku (art. 124b Prawa bankowego), jedynym możliwym sposobem takiego przeniesienia jest sprzedaż przedsiębiorstwa bankowego lub jego części (art. 124a Prawa bankowego). Jednak transakcja nabycia przedsiębiorstwa bankowego lub jego zorganizowanej części obciążona jest obowiązkiem zapłaty podatku od czynności cywilnoprawnych. W szeregu przypadków wysokość tego podatku czyniła nieopłacalnym przeprowadzenie transakcji przekształcenia banku w oddział instytucji kredytowej. Tymczasem projekt otwiera możliwość podziału banku, która według rozeznania NBP prowadzić może do sytuacji, w której podatek obliczony i zapłacony zostanie od kwoty podwyższonego kapitału w banku (bankach) przejmującym. Zatem kwota tego

NBP

podatku będzie znacznie niższa od kwoty podatku obliczonego od całości aktywów sprzedawanego przedsiębiorstwa bankowego. W odniesieniu do konkretnego przykładu czterech niewielkich banków, które zgłosiły zamiar przekształcenia się w oddział, różnice w zobowiązaniach podatkowych mogłyby wynieść aż do stu kilkudziesięciu mln złotych, a w przypadku Banku BPH około kilkuset mln złotych. Gdyby natomiast hipotetycznie przyjąć, że 10 największych banków z przewagą akcjonariusza zagranicznego, o aktywach 310 mld złotych, miałyby podlegać takim przekształceniom, to wg oceny NBP różnica w zobowiązaniach podatkowych mogłaby wynieść aż do kilku mld złotych. Pomimo, kilkukrotnego podnoszenia tej kwestii przez Narodowy Bank Polski, ani Minister Skarbu, ani tym bardziej Minister Finansów nie zajęli stanowiska. Tym samym za niewłaściwą należy uznać informację zawartą w ocenie skutków regulacji załączoną w uzasadnieniu do projektu, w myśl której wejście w życie projektowanej ustawy nie będzie miało wpływu na sektor finansów publicznych.

Panie Marszałku, Wysoka Izbo

Po trzecie, oprócz przedstawionych wyżej zastrzeżeń, opiniowany projekt budzi również wiele poważnych wątpliwości natury prawnej, w tym co do jego zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Z tego punktu widzenia niewłaściwym i niezrozumiałym jest dopuszczenie do podziału jedynie banków działających w formie spółki akcyjnej. Rozwiązanie to, jako dyskryminujące sektor banków spółdzielczych, narusza zasadę równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji, z której wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów w ramach określonej klasy (kategorii). Należy w tym miejscu podnieść, że wyróżnikiem klasy (kategorii), której dotyczy omawiany projekt zmian w ustawie – Prawo bankowe, jest nie forma prawna podmiotów podlegających regulacji, lecz rodzaj prowadzonej przez nie działalności gospodarczej. Projekt dotyczy uprawnień określonych podmiotów, ze względu na charakter ich działalności (prowadzenie działalności bankowej), a nie ze względu na

NBP

fakt posiadania określonej formy prawnej (np. formy spółki akcyjnej). Do sektora bankowego zaliczają się zarówno banki działające w formie spółki akcyjnej, jak i banki spółdzielcze. Z punktu widzenia ustawy – Prawo bankowe prowadzenie działalności bankowej jest istotną cechą wspólną wszystkich banków, bez względu na formę prawną. Tym samym w pełni uzasadniona jest wątpliwość, co do zgodności z Konstytucją proponowanych rozwiązań, polegających na przyznaniu określonych przywilejów jedynie niektórym podmiotom sektora bankowego.

Jako kolidujące z konstytucyjną zasadą państwa prawnego ocenić należy wprowadzanie zmian do ustawy – Prawo bankowe w celu umożliwienia realizacji cywilno-prawnego porozumienia, jakie Minister Skarbu Państwa zawarł z UniCredito Italiano S.p.A. w sprawie banków BPH S.A. i PekaO S.A. Istnieje z tego powodu wysokie prawdopodobieństwo zakwestionowania projektowanych przepisów przez Trybunał Konstytucyjny, co mogłoby mieć poważne i trudne do odwrócenia skutki dla stabilności banków, które w okresie obowiązywania tych przepisów zostałyby poddane procedurze podziału.

W tym kontekście podnieść też należy brak uzasadnienia dla odstąpienia od 14-dniowego *vacatio legis* na rzecz wejścia w życie nowelizacji z dniem ogłoszenia (*vide* art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Za niewystarczające należy uznać przedstawione przez projektodawcę uzasadnienie, zgodnie z którym „wejście w życie nowelizacji ustawy – Prawo bankowe w dniu jej ogłoszenia stworzy możliwość realizacji postanowień porozumienia w sposób preferowany przez jego strony i znacznie korzystniejszy dla Skarbu Państwa”, a za odstąpieniem od *vacatio legis* „przemawia ważny interes państwa i nie stoją temu na przeszkodzie zasady demokratycznego państwa prawnego”, zwłaszcza że prace nad omawianą nowelizacją trwają od ponad 5 miesięcy.

Wysoki Sejmie,

Wyjątkowo poważny charakter mają wątpliwości związane z projektowanymi przepisami w zakresie, w którym przepisy te odnoszą się do obowiązku uzyskania zezwolenia Komisji Nadzoru Bankowego na podział banku. Z brzmienia projektowanego art. 124c ust. 2 wynika, że Komisja Nadzoru Bankowego nie będzie mogła odmówić zezwolenia na podział banku przez przejęcie, w wyniku którego cały majątek banku dzielonego zostanie przeniesiony na jedną lub więcej instytucji kredytowych. Zgodnie z projektowanym przepisem Komisja odmawia bowiem zezwolenia jedynie w przypadku, gdy podział może okazać się niekorzystny dla ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem dzielonym lub bankami (a więc nie instytucjami kredytowymi), na które zostaje przeniesiony majątek banku dzielonego. Nawet jeżeli by uznać, że przepis ten dotyczy również instytucji kredytowych (na co nie wskazuje jednak redakcja ust. 1 w art. 124c), należy zauważyć, że Komisja Nadzoru Bankowego nie ma kompetencji do oceny ostrożnego i stabilnego zarządzania instytucjami kredytowymi z innych państw członkowskich Unii Europejskiej. Dokonanie takiej oceny prowadziłoby do kolizji pomiędzy kompetencjami polskich władz nadzorczych, a kompetencjami władz kraju macierzystego dla danej instytucji kredytowej, a to oznaczałoby naruszenie unijnych zasad określających właściwość organów nadzoru nad instytucjami kredytowymi działającymi na jednolitym rynku. Konsekwencją takiego uregulowania art. 124c ust. 2 będzie faktyczne wyłączenie spod kompetencji polskiego nadzoru bankowego jakiegokolwiek kontroli zmian własnościowych w bankach polegających na ich przejmowaniu przez instytucje kredytowe z krajów UE. W związku z projektowanym brzmieniem omawianego przepisu wyjaśnienia wymagają także następujące kwestie:

- określenie podmiotów uprawnionych do występowania z żądaniem wydania zezwolenia na podział banku,
- określenie stron postępowania administracyjnego w sprawie takiego zezwolenia.

Ze względu na zasadnicze błędy prawne zawarte w omawianym projekcie, ewentualne uchwalenie nowelizacji ustawy – Prawo bankowe zgodnie z jego obecnym brzmieniem spowoduje poważne problemy lub wręcz niemożność stosowania nowych przepisów. Faktyczną barierą dla wykonywania projektowanej ustawy będzie nierozwiązany problem pogodzenia obowiązku ujawnienia w procesie podziału banku tajemnic ustawowo chronionych, w tym zwłaszcza tajemnicy bankowej, z obowiązkiem przestrzegania przepisów o ochronie tych tajemnic. W ocenie NBP, projekt wymaga dogłębnej analizy uwarunkowań związanych z zapewnieniem przestrzegania przez bank, który ma być dzielony, tajemnic prawnie chronionych, w tym zwłaszcza tajemnicy bankowej obejmującej informacje o klientach banków. Analiza ta powinna być przeprowadzona pod kątem realnych możliwości prowadzenia poszczególnych, określonych przepisami kodeksu spółek handlowych, etapów procedury podziału banku przy zachowaniu obowiązku przestrzegania tajemnicy informacji prawnie chronionych (w szczególności możliwości ujawnienia informacji o klientach banku przy sporządzaniu planu podziału banku).

Biorąc powyższe pod uwagę, istotne zastrzeżenia budzi prawdziwość tez zawartych w uzasadnieniu i ocenie skutków regulacji załączonych do omawianego projektu zmian. Według nich projekt ten jest „korzystny dla Skarbu Państwa”, „może dodatnio wpłynąć na rozwój sektora bankowego, a przez to poprawić ogólną sytuację gospodarczą”, „nie będzie miał negatywnego wpływu na sektor finansów publicznych”. Należy podkreślić, że tezy te nie zostały, chociażby przez odniesienie się do wielokrotnie zgłaszanych uwag Narodowego Banku Polskiego, w żaden sposób uzasadnione.

Panie Marszałku, Wysoka Izbo,

Reasumując, proponowane zmiany w ustawie - Prawo bankowe będące konsekwencją umowy cywilnoprawnej mogą wywoływać poważne negatywne skutki dla budżetu państwa, stwarzając jednocześnie ryzyko niekontrolowanych zmian w strukturze sektora bankowego i utraty uprawnień przez polskie władze nadzorcze, a w krańcowych przypadkach również zagrożenie stabilności finansowej zarówno poszczególnych instytucji, jak i całego sektora.