



Opinia

o ustawie o zmianie ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego (druk nr 644)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa ma na celu umożliwienie zasilenia funduszy własnych Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK), poprzez zwiększenie jego funduszy uzupełniających.

Realizacja tego celu ma być wynikiem udzielenia przez ministra właściwego do spraw finansów pożyczki ze środków budżetu państwa. W obecnym stanie prawnym nie można udzielić takiej pożyczki, gdyż art. 101 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych wymaga ustawowej podstawy prawnej dla tego typu czynności. Pożyczka będzie mogła być udzielona tylko na zasadach określonych w art. 127 ust. 3 pkt 2 lit. b ustawy – Prawo bankowe.

Przepis zawarty w ust. 2 dodawanego do ustawy art. 5b nakazuje rozumieć jako pożyczkę również objęcie przez Skarb Państwa dłużnych papierów wartościowych wyemitowanych przez BGK.

Przedmiotowa ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 49. posiedzenia w dniu 10 września 2009 r. w oparciu o projekt poselski (druk nr 2180). Projekt ustawy był przedmiotem prac sejmowej Komisji Finansów Publicznych. Komisja, po rozpatrzeniu projektu wprowadziła do niego poprawkę polegającą na doprecyzowaniu, że minister właściwy do spraw finansów publicznych udziela pożyczki z budżetu państwa. W toku dalszych prac projekt ustawy nie był zmieniany.

III. Uwagi szczegółowe

1) Opiniowana ustawa określając warunki udzielenia pożyczki zawiera odesłanie do art. 127 ust. 3 pkt 2 lit. b ustawy – Prawo bankowe. Jednocześnie art. 3 ustawy nowelizowanej nakazuje w zakresie nieuregulowanym przepisami ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego stosować przepisy Prawa bankowego. W związku z tym nasuwa się pytanie jak należy rozstrzygnąć wzajemną relacje tych przepisów.

Ogólna zasada wyrażona w art. 3 nowelizowanej ustawy, wydaje się wskazywać, że odesłanie z dodawanego art. 5b ust. 1 jest zbędne. Chyba, że intencją ustawodawcy było dopuszczenie udzielenia pożyczki na zwiększenie funduszy uzupełniających tylko poprzez zwiększenie zobowiązań podporządkowanych (art. 127 ust. 3 pkt 2 lit. b Prawa bankowego). A co za tym idzie, uznanie za niedopuszczalne przeznaczenia pożyczki na inne wskazane w art. 127 ust. 3 pkt 2 metody zwiększenia funduszy uzupełniających, w szczególności na zaciągnięcie przez BGK zobowiązań z tytułu papierów wartościowych o nieokreślonym terminie wymagalności oraz inne instrumenty o podobnym charakterze (art. 127 ust. 3 pkt 2 lit. d Prawa bankowego).

2) W art. 5b ust. 1 ustawa posługuje się zwrotem "pożyczki z budżetu państwa". Art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych definiuje budżet państwa jako roczny plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów. Z natury planu wynika, że nie można z niego udzielać pożyczki (wbrew brzmieniu np. art. 101 ust. 1 ustawy o finansach publicznych). W ustawie budżetowej ustawodawca używa bardziej adekwatnego wyrażenia: "ze środków budżetu państwa". Dlatego proponuję następującą poprawkę:

- w art. 1, w art. 5b w ust. 1 wyraz "z budżetu" zastępuje się wyrazami "ze środków budżetu".

3) Ustawa daje ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych możliwość określenia w drodze rozporządzenia warunków i trybu udzielania pożyczek na zwiększenie funduszy uzupełniających BGK.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na wadliwą konstrukcję tego przepisu. Zgodnie z art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji przepis upoważniający powinien określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz

wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego. Omawiany przepis nie zawiera w sobie wytycznych dotyczących rozporządzenia, czym narusza cytowany przepis Konstytucji. Ponadto wątpliwym, jest czy zakres spraw przekazanych do uregulowania rozporządzeniem jest wystarczająco precyzyjnie określony.

Po drugie, ani treść, ani uzasadnienie projektu ustawy nie wyjaśnia *ratio legis* tego przepisu. Zakładając, że intencją prawodawcy jest określenie warunków udzielenia a następnie spłaty pożyczki, w tym warunków określonych w art. 127 ust. 3 pkt 2 lit. b ustawy – Prawo bankowe, należy stwierdzić, że przekazanie ministrowi prawa kształtowania stosunku prawnego w drodze rozporządzenia jest środkiem nieadekwatnym do zamierzonego rezultatu. Materia, która miałaby być przedmiotem rozporządzenia jest w istocie materia umowną, a zatem minister może i powinien ją kształtować poprzez odpowiednie klauzule umowne.

Jeżeli przyjąć, że celem tego przepisu jest umożliwienie ministrowi finansów wydania, po zawarciu umowy, rozporządzenia zmieniającego treść stosunku prawnego, to oceniając takie rozporządzenie należałoby uznać je, za niekonstytucyjne. Zmiana treści stosunku prawnego po zawarciu umowy powinna być poprzedzona wyrażeniem zgody obydwu jej stron, t.j. również wyrażeniem zgody przez BGK.

Przy założeniu, że ustawodawca chciałby w drodze rozporządzenia zmienić ustawowy tryb emisji dłużnych papierów wartościowych, rodzą się wątpliwości, czy taka regulacja mieściłaby się w ustanowionej Konstytucją hierarchii źródeł prawa. Na pewno wymagałaby bardzo precyzyjnego określenia przez ustawodawcę zakresu regulacji i wytycznych dotyczących rozporządzenia. Przepis w obecnym brzmieniu nie może być podstawą wydania takiego rozporządzenia.

Wobec powyższego należy doprecyzować art. 1, art. 5b ust. 3 poprzez wskazanie wytycznych dotyczących rozporządzenia oraz dookreślenie jego zakresu, albo skreślić omawiany przepis.

Michał Gil

Legislator