

**OPINIA DOTYCZĄCA POSELSKIEGO PROJEKTU USTAWY
O NARODOWYM BANKU POLSKIM
(Druk Sejmowy nr 1537)**

Pojawienie się poselskiego projektu ustawy o Narodowym Banku Polskim jest drugą już (po projekcie ustawy o nadzorze bankowym) inicjatywą ustawodawczą od dawna oczekiwaną i mającą na celu zmianę dotychczasowego, dalekiego od doskonałości, stanu prawnego regulującego funkcjonowanie najważniejszego ogniwa sektora bankowego w naszym Państwie.

Przedstawiony przez posłów projekt ma, zgodnie z intencjami wspomnianymi w uzasadnieniu, uwzględnić ustawodawstwo i zalecenia Unii Europejskiej i jako przykład wskazuje ustawę o Niemieckim Banku Federalnym. To dobry przykład. Projekt ma jednak szereg wad, które w dużym stopniu mogą zniekształcić zamierzone intencje. Najważniejszą zmianą, jaką przedmiotowy projekt wprowadza do polskiego banku centralnego jest pojawienie się organu kolegialnego nazwanego Radą NBP. Jest to zmiana jakościowa dużego formatu gdyż polega ona na zastąpieniu nie spotykanego w innych bankach centralnych i nie podlegającego żadnej kontroli jednoosobowego superorganu, jakim jest obecnie Prezes NBP, organem kolegialnym, co jest zjawiskiem powszechnym w innych bankach centralnych.

Jeśli wprowadza się Radę NBP i wywołuje się przykład niemieckiego Bundesbanku a także ustawodawstwo krajów Unii Europejskiej to trzeba liczyć się z konsekwencjami takiej zmiany. Tymczasem właśnie brak konsekwencji w proponowaniu zmian wysuwa się na pierwszy plan jako podstawowy mankament przedstawionego projektu.

Rada NBP, wzorem banków centralnych innych państw, powinna stać się podstawowym organem kierowniczym NBP, który będzie podejmował podstawowe decyzje dotyczące polityki pieniężnej. Za całkowicie pozbawiony merytorycznego uzasadnienia należy uznać obowiązek opracowywania projektu założeń polityki pieniężnej i przedstawiania ich Sejmowi. Procedura przedstawiania założeń polityki pieniężnej Sejmowi, a następnie uchwalanie tych założeń przez Sejm, jest pozostałością systemu nakazowo-rozdziałczego i czyni Sejm współtwórcą polityki pieniężnej. Jest ona całkowicie uzasadniona w obecnym kształcie prawnym, kiedy to Prezes NBP jako nie spotykany nigdzie superorgan podlega ograniczonej kontroli. Natomiast pojawienie się takiego organu kolegialnego jak Rada NBP, któremu Prezes tylko przewodniczy powinien przenieść na Radę pełny obowiązek prowadzenia polityki pieniężnej. W tym wariantcie Sejm może ograniczyć się wyłącznie do funkcji kontrolnych odnośnie do skutków polityki pieniężnej dla gospodarki, co także wymaga uregulowania ustawowego.

Za kolejną niekonsekwencję można uznać zasadę powoływania Prezesa NBP. Jeśli jest taka potrzeba, aby NBP i jego polityka pieniężna były niezależne od zmian politycznych (zgodnie z pkt. 1 na s. 2 Uzasadnienia), to nominacja najważniejszej osoby w NBP też musi tę niezależność gwarantować. Tymczasem projekt proponuje całkowite pozbawienie wpływu na wybór prezesa NBP Prezydenta RP powoływanego w wyborach powszechnych czyli najważniejszej osoby w państwie. Wybory prezesa NBP w Sejmie stają się aktem typowo politycznym (niezależnie od obowiązku

zasięgnięcia opinii Prezesa Rady Ministrów) bez przypisania odpowiedzialności za określony wybór. Akceptacja Senatu też nic nowego tu wnieść nie może. Znacznie lepsza jest obecna zasada kiedy to Prezydent RP wskazuje kandydata na prezesa a Sejm akceptuje lub nie wskazaną kandydaturę. Wówczas znacznie większa odpowiedzialność za wybór właściwej osoby spoczywa właśnie na Prezydencie. I ta zasada powinna być bezwzględnie utrzymana, niezależnie od tego, że i w tym wariantcie można popełnić błąd. Za ten błąd można jednak całkowicie obciążyć Prezydenta, który tę kandydaturę zaproponował. Nie jest uzasadniona także, obowiązująca obecnie jak i proponowana w omawianym projekcie, zasada niemożności odwołania prezesa NBP, gdyby ten niewłaściwie wypełniał swoje obowiązki. Za przykład niekonsekwencji można także uznać podział pracy pomiędzy Radę NBP i Zarząd NBP. Jeżeli art. 14, ust. 1 stwierdza, że Zarząd kieruje działalnością NBP, to takie stwierdzenie wskazuje wyraźnie, że jest to organ wykonawczy NBP. Nieuzasadnione staje się więc nadawanie Zarządowi uprawnień do podejmowania decyzji typowych dla polityki pieniężnej (np. art. 14, ust. 8). Polityka pieniężna powinna należeć do Rady NBP a Zarząd powinien politykę pieniężną Rady wcielać w życie. Kontrowersyjne jest także tak dokładne określanie zakresu działania Zarządu jak to się robi ust. 4 w art. 14.

Poważne zastrzeżenia może budzić także zasada doboru członków Rady NBP a szczególnie możliwość mianowania dwóch członków Rady przez Związek Banków Polskich. Postawienie stowarzyszenia zawodowego jakim jest ów Związek na równi z podstawowymi organami władzy, jakimi są Sejm i Rząd, wyłanianymi w oparciu o ściśle określoną procedurę konstytucyjną, jest swego rodzaju nieporozumieniem. Warto przy okazji zaznaczyć, że wybór członków Rady przez Sejm też nie daje gwarancji, że będą to osoby odpowiadające wymogom art. 10, ust. 2 projektu. Dlatego nie rezygnując z zasady wyboru pewnej liczby członków Rady przez Sejm trzeba wprowadzić zasady gwarantujące spełnienie tych wymogów. Innego rodzaju niekonsekwencją jest nieuzasadnione utrzymanie delegacji prezesa NBP jako superorganu np. art. 21, ust. 3 o reprezentowaniu interesów RP w organizacjach finansowych i bankowych. Prezes NBP jako najwyższy urzędnik banku centralnego powinien reprezentować wyłącznie NBP.

Ponadto do wad przedłożonego projektu można zaliczyć utrzymanie niektórych zapisów obecnej ustawy o NBP, np. obecnego zapisu art. 39 o polityce kursowej, który jest przedmiotem ostrego konfliktu pomiędzy NBP i Rządem (art. 48 projektu).

Utrzymanie zasady o ustalaniu w NBP zasad rachunkowości co całkowicie wypacza funkcję kontrolną rachunkowości, zarówno dla organów kontrolujących NBP, jak i jego kierownictwa, czy wreszcie utrzymanie typowej dla systemu nakazowo rozdzielczego formy kredytu refinansowego na rachunku otwartym¹ (art. 40 projektu) itd.

Omawiany projekt ma także swoje zalety, gdyż wprowadza szereg zasad jak najbardziej pożądanych dla banku centralnego (np. art. 3, ust. 2, czy art 11, ust 1).

Pomimo tak daleko idących zastrzeżeń trzeba zdecydowanie stwierdzić, że obecnie obowiązująca ustawa jest gorsza od przedłożonego projektu. Liczba

¹ Z tej formy kredytu refinansowego wyczołowały się już banki centralne Czech i Węgier gdyż banki centralne udzielają kredytów refinansowych tylko w formie dyskonta weksli lub pożyczek lombardowych.

wysuniętych zastrzeżeń może także świadczyć o tym jak trudno uformować własnymi siłami dobry bank centralny. Zastrzeżenia te nie muszą być przeszkodą dla nadania biegu legislacyjnego projektowi gdyż wszystkie błędy i braki mogą być w trakcie prac nad ustawą wyeliminowane lub poprawione. Wskazaniem było by, aby przy pracach nad nową ustawą o banku centralnym skorzystać z konsultacji nawet spoza naszego kraju, jak i z doświadczeń okresu międzywojennego.²

Trzeba także pamiętać, że podjęcie decyzji o nadaniu biegu legislacyjnego projektowi ustawy o banku centralnym kryje w sobie szereg trudnych problemów i niebezpieczeństw. Bank centralny jest instytucją o wielkim znaczeniu dla gospodarki i ewentualne błędy w jego funkcjonowaniu mogą przynieść gospodarce a pośrednio całemu społeczeństwu niepowetowane szkody. Bank centralny nie powinien być opanowany ani przez określoną siłę polityczną, ani przez jakąkolwiek grupę nacisku. Dlatego Prezydium Sejmu powinno otoczyć pracę nad kształtem nowego banku centralnego szczególną troską, nie mniejszą niż otoczone są prace nad nową konstytucją.

Opracował: Witold Rutkowski

² W Wydziale Studiów Budżetowych na ukończeniu jest opracowanie dotyczące możliwości wykorzystania polskich doświadczeń okresu międzywojennego i europejskich dyrektyw bankowych w ukształtowaniu nowego polskiego ustawodawstwa bankowego.

OPINIA DOTYCZĄCA POSELSKIEGO PROJEKTU USTAWY O NARODOWYM BANKU POLSKIM (Druk Sejmowy nr 1537)

Uwagi jakie się nasuwają po lekturze projektu poselskiego są następujące:

1. Nie do końca można się zgodzić z pkt. 1 "Uzasadnienia", że projekt ustawy opracowany jest z uwzględnieniem ustawodawstwa i zaleceń UE, dotyczących działalności banków centralnych, działań związanych z ustalaniem i realizowaniem polityki pieniężnej oraz kursu walutowego.

Niezależność banków centralnych, jakiej domaga się traktat z Maastricht, ma polegać na spełnieniu następujących warunków:

- bank centralny nie musi kierować się instrukcjami rządu,
- bank centralny nie może nabywać, służących obsłudze długu, obligacji bądź weksli rządowych bezpośrednio od rządu (tj. na rynku pierwotnym),
- bank centralny nie może udzielać rządowi kredytu,
- zarząd banku ustalany jest na co najmniej 5 lat.

Natomiast w art. 45 projektu ustawy o NBP stanowi się iż: "W roku budżetowym NBP może kupić od Ministra Finansów reprezentującego Skarb Państwa, skarbowe papiery wartościowe na łączną kwotę nie wyższą niż 5% planowanych na dany rok dochodów budżetu państwa".

Poza tym w rozdziale 2 zatytułowanym "organizacja NBP" w części B. dotyczącej Zarządu NBP nie wspomina się nic o kadencji **całego** Zarządu, chociaż czyni się to w stosunku do Rady NBP (art. 10 ust. 3 projektu), czy Prezesa NBP (art. 19 ust. 2 i ust. 5).

W projekcie ustawy o NBP brakuje sformułowanych wprost warunków niezależności banku centralnego, takich jakich domaga się Traktat z Maastricht.

Wydaje się więc, że można byłoby rozważyć przepisy podobne do występujących w ustawach innych państw regulujących pozycję banku centralnego. Np. w ustawie o Statucie Banque de France, występuje przepis, iż "Banque de France... w pełnieniu swoich obowiązków nie oczekuje, ani nie uznaje wskazówek, ze strony rządu ani jakiegokolwiek innej osoby."

Ponieważ Polsce trudno byłoby szybko wywiązać się z niektórych warunków Traktatu (tym bardziej, że problemy z nimi mają również kraje ze znacznie lepiej rozwiniętym rynkiem finansowym), można projektując niektóre nowe przepisy zaznaczyć, iż zaczną obowiązywać od 1999 r.

2. Niejasne jest dlaczego wśród organów NBP w art. 6, nie ma organu jednosobowego jakim jest Prezes NBP, któremu przecież przypisuje się określone zadania (zob. art. 21).

Można przypomnieć, że w Hiszpanii do organów banku centralnego zalicza się: Prezesa Banku, Zastępcę Prezesa Banku, Radę Zarządzającą i Komisję Wykonawczą.

3. Do rozważenia pozostawiam kwestię, czy wzorem regulacji innych państw (np. Francji czy Niemiec) nie należałoby w pierwszych artykułach zaznaczyć, iż NBP, jest instytucją, której kapitał (lub określona część kapitału) jest własnością państwa.

4. Nie do końca przejrzysty jest zaproponowany układ czy sposób regulacji określonych zagadnień. Np. bardziej logiczne wydaje się, by art. 4 projektu oznaczony był jako art. 3

(i odwrotnie), gdyż podstawowy cel działania banku centralnego jest chyba ważniejszy niż to, że NBP może być członkiem międzynarodowych instytucji finansowych i bankowych.

Poza tym, jeśli idzie o określenie podstawowego celu działania NBP czy uczestnictwa banku centralnego w międzynarodowych instytucjach możliwe są jeszcze inne zapisy (np. celem tym może być nie tylko umacnianie pieniądza polskiego oraz współdziałanie w realizacji polityki gospodarczej państwa, ale także zapewnienie właściwego systemu płatności poprzez banki w kraju i za granicą). Cel ten może być też określony bardzo krótko jako utrzymywanie stabilności cenowej. Natomiast uczestnictwo w międzynarodowych instytucjach może wymagać zgody rządu, lub może odbywać się bez tej zgody i mieć szerszy charakter.

5. Można także zastanowić się nad tym, aby w rozdziale 2, skoro dotyczy organizacji NBP wprowadzić przepisy dotyczące pracowników NBP. Inspirować się tu można m.in. art. 14 ustawy o Statusie Banque de France oraz działalności i nadzorowaniu instytucji finansowych. Propozycja poselska, w której kwestie dotyczące pracowników NBP są regulowane w kilku miejscach, zwłaszcza zaś w rozdziale 8, dotyczącym szczególnych obowiązków i uprawnień NBP jest również do przyjęcia, ale wymaga rozbudowania o wiele kwestii szczegółowych (por. § 31 ustawy o Niemieckim Banku Federalnym).

6. Wydaje się, że lepsze jest obecne - niż proponowane - rozwiązanie dotyczące kwestii emisji znaków pieniężnych. Otóż w projekcie proponuje się w rozdziale 1 jeden artykuł dotyczący tego zagadnienia, po czym w innym miejscu podane są regulacje bardziej szczegółowe. Rozwiązanie obecne, kwestie związane z emisją znaków pieniężnych reguluje w jednym rozdziale, dzięki czemu są one bardziej przejrzyste.

7. Zakres działania Rady NBP został zakreślony stosunkowo wąsko i w zasadzie ogranicza się do założeń polityki pieniężnej i to w horyzoncie rocznym. Może to nie sprzyjać stabilizowaniu gospodarki i umacnianiu pieniądza polskiego. Czy nie lepiej byłoby także w tym przypadku sięgnąć do regulacji innych państw. Np. w Niemczech Rada Banku Centralnego określa politykę pieniężną i kredytową banku, ustala ogólne wytyczne dotyczące kierownictwa i zarządzania, a także zakres kompetencji Dyrekcji banku oraz zarządów centralnych banków krajów niemieckich. Rada może również w odosobnionych przypadkach wydawać polecenia Dyrekcji banku oraz zarządom centralnych banków krajów niemieckich.

8. Wątpliwość budzi celowość składania przysięgi przez członków Rady wynikająca z art. 10 ust. 7, oraz przez Prezesa NBP (art. 19 ust. 4) zwłaszcza w zaproponowanym brzmieniu, skoro to Zarząd a nie Rada realizuje politykę pieniężną (art. 14 ust. 3 pkt. 1). Poza tym Prezes NBP nie powinien zobowiązywać się do tego, że "dążyć będzie do rozwoju gospodarczego Ojczyzny i pomyślności obywateli", zwłaszcza, że cele instytucji którą reprezentuje są inaczej zakreślone, a za nie powinien przede wszystkim odpowiadać.

9. Niekiedy spotkać się można z błędami redakcyjnymi, np. w art. 9 ust. 1 i ust. 2, art. 33 ust. 3 czy sformułowaniami niepotrzebnymi, np. w art. 22 projektu, który w świetle wcześniejszych przepisów określających cel działania NBP mógłby brzmieć "W wykonaniu swoich zadań NBP współdziała z właściwymi organami Państwa w kształtowaniu i realizacji polityki społeczno-gospodarczej Państwa, a w szczególności:"

10. Zastrzeżenia budzi przepis ust. 2 art. 24, w którym stanowi się, o tym kto przekazuje na żądanie NBP dane niezbędne do ustalenia polityki pieniężnej i okresowych ocen sytuacji pieniężnej państwa oraz dane niezbędne do sporządzenia bilansu płatniczego oraz bilansu należności i zobowiązań zagranicznych Państwa. Otóż obowiązek ten ma spoczywać także na osobach fizycznych. Pojawia się pytanie, czy NBP będzie w stanie "przerobić" wszystkie uzyskane informacje od tak wielu podmiotów (bo poza osobami fizycznymi jednostkami obowiązany do przekazywania ww. danych są naczelne organy władzy państwowej i administracji rządowej oraz samorządowej, banki i inne osoby prawne, jednostki organizacyjne nie będące osobami prawnymi oraz inne podmioty gospodarcze), po drugie, czy nie wkracza się tym przepisem w sferę swobód obywatelskich, tym bardziej, że w art. 71 projektu wprowadza się przepisy karne związane z odmową przekazania danych, przekazaniem ich po upływie wyznaczonego terminu itd.

11. Można mieć zastrzeżenia co do propozycji przedstawionej w art. 33 ust.3, a dotyczącej możliwości zwolnienia przez Zarząd NBP, banku z obowiązku utrzymywania rezerwy obowiązkowej w okresie realizacji programu postępowania naprawczego. Propozycja ta, mając charakter uznaniowy, może być odbierana jako rozwiązanie pozwalające na nierównoprawne traktowanie banków. Warto ponadto zauważyć, że w okresie realizacji postępowania naprawczego dość ostrożnie powinno się podcho

dzić do przyjmowania nowych depozytów, i tym samym obciążenie rezerwami obowiązkowymi relatywnie powinno zmniejszać się.

Niejasny jest cel tego rozwiązania, zwłaszcza w sytuacji istnienia Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

Wydaje się, że można byłoby się ograniczyć do propozycji wynikającej z art. 35 z pewnymi dodatkowymi uściśleniami.

12. Podobne jak wyżej zastrzeżenia dotyczą proponowanego ust. 2 art. 40, w którym w szczególnych okolicznościach, a zwłaszcza związanych z realizacją programu postępowania naprawczego banku, dopuszcza się odstępianie od warunków zabezpieczenia spłaty kredytu. W tym miejscu można przypomnieć, że w obowiązującej nadal Ustawie o NBP jest lepszy przepis (art. 27), w którym stanowi się, że "Jeżeli sytuacja finansowa banku korzystającego z kredytu refinansowego ulega pogorszeniu w stopniu zagrażającym terminowej spłacie kredytu lub bank nie przestrzega istotnych postanowień umowy kredytowej, NBP może wypowiedzieć umowę i zażądać wcześniejszej spłaty kredytu w całości lub w części".

Reasumując wydaje się, że propozycje zgłaszane w projekcie poselskim w celu stworzenia lepszych warunków dla banków znajdujących się w trudnej sytuacji ekonomicznej, mogą w efekcie prowadzić do tego, że okres uzdrawiania banków wydłuży się i sektor bankowy pozostanie nadal słaby.

13. Nasuwa się pytanie, czy kwestie związane z polityką kursu walutowego, nie powinny znaleźć się w oddzielnym rozdziale bądź znaleźć się w rozdz. 7 który mógłby brzmieć "Działalność dewizowa i określanie polityki kursu walutowego" i zostać bardziej doprecyzowane, jako że w ostatnich 2 latach był to jeden z istotnych punktów spornych między NBP a Rządem.

14. W pracach nad projektem ustawy o NBP mogą pojawiać się zastrzeżenia dotyczące sposobu powoływania i odwoływania organów NBP oraz Prezesa NBP. Dlaczego np. wśród członków Rady nie ma przedstawiciela wydzielonego (w myśl "Uzasadnienia" projektu) Nadzoru Bankowego czy przedstawiciela Komisji Papierów Wartościowych, którzy z uwagi na merytoryczne kwalifikacje byłiby przydatni Radzie. Oceniając poselski projekt ustawy o NBP nasuwa się pytanie, na ile będzie się od różnił od zapowiadanego przedłożenia rządowego oraz od rozwiązań preferowanych przez NBP? Jeśli różnice poglądów będą znaczne (a mogą być), to trudno będzie Komisjom Sejmowym procedować nad tą ustawą. Rodzi się też pytanie, czy lepiej jest przyjąć projekt poselski, nawet niedoskonały, bo projekt rządowy nie prędko będzie przedłożony. Godząc się jednak na takie rozwiązanie, a zwłaszcza dążąc do szybkiego uchwalenia ustawy, należy jednak mieć świadomość, że nie będzie to ustawa na miarę nowych czasów.

Opracowała: Zofia Szpringer

OPINIA NT. POSELSKIEGO PROJEKTU USTAWY O NARODOWYM BANKU POLSKIM

(Druk Sejmowy nr 1649)

ANALIZA PORÓWNAWCZA Z POSELSKIM PROJEKTEM USTAWY O NARODOWYM BANKU POLSKIM

(Druk Sejmowy nr 1537)

Stosunkowo krótki czas dany na napisanie opinii nie pozwala oczywiście na zgłoszenie bardziej kompleksowych uwag. Dlatego też powyższą opinię można uznać jedynie za wstępną.

1. Poselski projekt ustawy o Narodowym Banku Polskim (Druk Sejmowy nr 1649) obejmuje 85 artykułów, ujętych w 11 rozdziałach:

Rozdział 1 "Przepisy ogólne"

Rozdział 2 "Organizacja NBP"

A. Prezes NBP

B. Rada Polityki Pieniężnej NBP

C. Zarząd NBP

Rozdział 3 "Współpraca NBP z organami władzy"

Rozdział 4 "Emisja znaków pieniężnych"

Rozdział 5 "Instrumenty polityki pieniężnej"

Rozdział 6 "Prowadzenie rachunków bankowych"

Rozdział 7 "Działalność dewizowa"

Rozdział 8 "Nadzór nad działalnością banków"

Rozdział 9 "Szczególne obowiązki i uprawnienia NBP"

Rozdział 10 "Gospodarka finansowa NBP"

Rozdział 11 "Przepisy dostosowujące i końcowe"

Jednocześnie ustawie towarzyszą 2 załączniki:

- zał. Nr 1 "Bilans Narodowego Banku Polskiego"

- zał. Nr 2 "Rachunek zysków i strat Narodowego Banku Polskiego"

2. Jeśli chodzi o stronę formalną:

- Druk Sejmowy nr 1649 zawiera o 8 artykułów więcej niż Druk Sejmowy nr 1537; liczba rozdziałów jest natomiast taka sama i wynosi 11. Treść poszczególnych rozdziałów różni się, mimo zachowania w większości przypadków identycznej nazwy tychże rozdziałów. Wynika to m.in. z faktu przyjęcia innej konstrukcji zapisu poszczególnych artykułów (np. w jednym projekcie regulację dotyczącą danej kwestii zawarto w jednym artykule natomiast w drugim projekcie w dwóch lub więcej artykułach³) i innych merytorycznych przesłanek regulacji. I tak przykładowo, w Druku Sejmowym nr 1537 w Rozdz. 2 "Organizacja NBP" wymienia się jedynie 2 organy, tj. Radę NBP i Zarząd NBP - świadomie deprecjonując rolę Prezesa NBP. Natomiast w Druku Sejmowym nr 1649 wymienia się 3 organy: Prezesa NBP, Radę Polityki Pieniężnej NBP i Zarząd NBP.

³ Por. np. art. 1 z Druku Sejmowego nr 1649 z art. 1, 4 i 5 z Druku Sejmowego nr 1537 czy art. 10 z Druku Sejmowego nr 1649 i art. 5 i 6 z Druku Sejmowego nr 1537.

Jednocześnie w Druku Sejmowym nr 1537, odmiennie niż w Druku Sejmowym nr 1649, wprowadzono nowy rozdział "Przepisy karne" i zrezygnowano z rozdziału dotyczącego nadzoru bankowego - gdyż zakłada się, iż nadzór taki będzie sprawowany przez inną instytucję niż NBP.

3. Istotne różnice merytoryczne między projektami dotyczą zapisu ust. 2 art. 3 w Druku Sejmowym nr 1537 i ust. 2 i 3 art. 4 w Druku Sejmowym nr 1649. O ile bowiem ten pierwszy zapis w zasadzie nie dopuszcza prowadzenia przez NBP działalności gospodarczej na własny rachunek, o tyle zapisy pozostałe dopuszczają możliwość tworzenia przez NBP spółek prawa handlowego oraz nabywanie udziałów i akcji takich spółek oraz zawieranie przez NBP umów o obrocie cywilnym.

Wydaje się, iż projektowane w Druku Sejmowym nr 1649 regulacje - wcale nie muszą sprzyjać lepszej realizacji zadań NBP i zapewniać bezpieczne i prawidłowe funkcjonowanie systemu bankowego. Wręcz przeciwnie mogą one nawet sprzyjać destabilizacji systemu bankowego. Gdyby jednak chcieć utrzymać takie regulacje, to powinny być one uzupełnione o bardziej szczegółowe przepisy dotyczące tego: czym owe spółki miałyby się zajmować, jakich spółek akcje i udziały mógłby nabywać NBP, na jakich zasadach, co powinno być przedmiotem umów o obrocie cywilnym itd. Rozwiązań projektowanych w ust. 2 i 3 art. 4 w Druku Sejmowym nr 1649 nie ma w obecnej ustawie o NBP.

Zob. też. informacje zawarte w załączonej tabeli.

4. Rola Prezesa NBP określona w Druku Sejmowym nr 1649 jest znacznie większa niż w Druku Sejmowym nr 1537. Wynika to w szczególności z uznania w tym pierwszym druku Prezesa NBP za organ NBP. Dotyczy to również trybu powoływania i odwoływania Prezesa. O ile w Druku Sejmowym nr 1649 Prezes NBP powołuje i odwołuje Sejm na wniosek Prezydenta RP, o tyle w Druku Sejmowym nr 1537 powołuje go i odwołuje Sejm po zaciągnięciu opinii Prezesa RM. Przy czym uchwała Sejmu wymaga akceptacji Senatu.

Rola Prezesa określona w Druku Sejmowym nr 1649 jest niekiedy nawet mocniejsza niż w obecnej ustawie o NBP. Przykładowo w obecnie obowiązującej ustawie możliwe jest odwołanie Prezesa przed upływem kadencji na skutek utraty zdolności do pełnienia powierzonych mu obowiązków na skutek długotrwałej choroby, trwającej co najmniej 3 miesiące, w razie orzeczenia wyrokiem Trybunału Stanu zakazu zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwowych. Poza tym, uchwała Sejmu o pociągnięciu do odpowiedzialności konstytucyjnej Prezesa NBP powoduje zawieszenie go w czynnościach.

Jednocześnie, w myśl przepisu ust. 3 art. 12 zawartego w Druku Sejmowym nr 1649, Prezes NBP może wyznaczać osoby zajmujące kierownicze i samodzielne stanowiska w NBP do składu władz spółek prawa handlowego, tworzonych przez NBP.

Poza tym Prezes NBP powołuje i odwołuje członków Zarządu NBP.

5. W drukach nr 1649 i 1537 nie określono, tak jak to jest w obecnie obowiązującej ustawie w art. 49 ust. 2, od kiedy trwa kadencja Prezesa NBP.

6. W obu drukach jest przepis stanowiący, że Prezes NBP obejmuje obowiązki po złożeniu wobec Sejmu (Druk Sejmowy nr 1537) w obecności Prezydenta (Druk Sejmowy nr 1649) przysięgi.

Wydaje się jednakże, że treść przysięgi zaproponowana w Druku Sejmowym nr 1649 jest merytorycznie lepsza niż w Druku Sejmowym nr 1537. W Druku Sejmowym nr 1537 jest pewna niekonsekwencja wynikająca z tego, że Prezes NBP będąc członkiem Rady NBP, będzie składał inną przysięgę niż pozostali członkowie (zob. art. 10 ust. 7 i art. 19 ust. 4), a treść tej przysięgi budzi wątpliwości.

7. W Druku Sejmowym nr 1649 w art. 12 w ust. 2 zaproponowano inne zasady wynagradzania Prezesa NBP niż w Druku Sejmowym nr 1537 w art. 66 w ust. 3. Zasady określone w Druku Sejmowym nr 1537 są takie same jak w dotychczas obowiązującej ustawie o NBP i warto przypomnieć, iż są to zasady obowiązujące w innych ustawach w stosunku do osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Nie wydaje się zatem, by nowe zasady zaproponowane w Druku Sejmowym nr 1649 były właściwsze, tym bardziej że licząc wysokość wynagrodzenia Prezesa wg tych nowych zasad dochodzi się do absurdalnych wyników (być może jest błąd w druku). W zasadzie brak przekonujących argumentów za przyjęciem odmiennych zasad niż dotychczasowe.

8. W obu drukach występuje organ zajmujący się *de facto* założeniami polityki pieniężnej przedstawianymi Sejmowi. Organ ten w Druku Sejmowym nr 1537 zwany jest Radą NBP natomiast w Druku Sejmowym nr 1649 Radą Polityki Pieniężnej NBP. Nadal założenia te mają obejmować okres do jednego roku kalendarzowego, a więc okres bardzo krótki. Nie pozwoli to na pokazanie, jak w dłuższym czasie będzie następować umacnianie pieniądza polskiego i tym samym trudno będzie zapewnić wiarygodność prowadzonej polityki pieniężnej. Jest to tym bardziej niezrozumiałe, że przy założeniach polityki społeczno-gospodarczej przedstawianych wraz z projektem ustawy budżetowej przez rząd mówi się już o dłuższym horyzoncie czasowym. Dodać do tego należy i to, że w uzasadnieniu do projektu poselskiego zawartego w Druku Sejmowym nr 1649 pisze się nie tylko o potrzebie uniezależnienia polityki pieniężnej od zmian politycznych i jej ustabilizowania ale także o nadaniu stopie podstawowej banku centralnego charakteru długookresowego. Powstaje pytanie jak ten cel osiągnąć, jeśli Rada koncentrować się będzie na rocznych założeniach polityki pieniężnej?

9. Z art. 13 projektu poselskiego z Druku Sejmowego nr 1649 wynika m.in., że Rada Polityki Pieniężnej przedstawia Sejmowi uchwałę (nie zaś projekt uchwały) w sprawie założeń polityki pieniężnej. Przy czym uchwała ta podlega ogłoszeniu w Monitorze Polskim. Jednocześnie Rada dokonuje oceny realizacji uchwały dotyczącej założeń polityki pieniężnej i sprawozdanie w tym zakresie przedstawia Sejmowi. W związku z powyższym powstaje pytanie po co przedstawia się sprawozdanie Sejmowi, skoro to sama Rada ma oceniać uchwaloną przez siebie uchwałę? Poza tym, gdyby nawet Sejm nie przyjął sprawozdania, to i tak nie będzie to miało większego znaczenia dla sposobu działania Rady.

Kompetencje Rady są bardzo duże,⁴ a odpowiedzialność za złe decyzje żadna. Odwołanie członków Rady może być w praktyce tak samo trudne jak odwołanie Prezesa NBP.

10. Przedmiotowy zakres działań Rady wynikający z uchwalonych założeń polityki pieniężnej jest w obu projektach zbliżony. Przy czym, przy jego konstruowaniu

⁴ Dotyczy to także faktu, że tryb działania Rady ustala regulamin uchwalony przez nią zwykłą większością głosów.

posłużono się pojęciem “w szczególności” co oznacza, że w praktyce tych działań może być więcej.

11. Nie wydają się dobre rozwiązania - zawarte zresztą w obu projektach - zmierzające do tego, by to tylko Rada określała górne granice zobowiązań wynikające z zaciągania przez NBP pożyczek i kredytów w zagranicznych instytucjach bankowych i finansowych, ustalała granice finansowania deficytu budżetu państwa oraz stopę rezerw obowiązkowych itd. Wydaje się, iż dając Radzie takie uprawnienia należałoby, w drodze ustawowej, określić maksymalne wielkości, których Radzie nie byłoby wolno przekroczyć. Podobne rozwiązania funkcjonują w innych krajach (zob. np. § 16 Ustawy o Niemieckim Banku Federalnym, dotyczący polityki w zakresie rezerw obowiązkowych).

12. W uzasadnieniu projektu poselskiego zawartego w Druku Sejmowym nr 1649 na str. 3 projektodawcy piszą, że zostanie zapewniona możliwość uczestniczenia w posiedzeniach Rady Polityki Pieniężnej przedstawicielom Rady Ministrów, jednakże w części artykułowej trudno znaleźć odpowiedni przepis. Nie wiadomo, zatem czy kwestię tę ma określić sama Rada w ustalonym przez siebie regulaminie. Poza tym, nie wiadomo jakie uprawnienia będą posiadali przedstawiciele rządu w związku z uczestnictwem w posiedzeniach Rady? *Nota bene* w Druku Sejmowym nr 1537 przepis taki jest (zob. art. 12) i jest bardzo dobrze skonstruowany.

13. W obu projektach inne są rozwiązania w zakresie składu Rady i sposobu jej powoływania, przyjmowania uchwał Rady oraz wynagradzania członków Rady.

14. W związku z ust. 6 art. 14 zawartym w Druku Sejmowym nr 1649 stanowiącym, iż ta sama osoba nie może być powołana powtórnie w skład Rady na kolejną pełną kadencję oraz z przepisem ust. 1 art. 15 w brzmieniu: “Prezes Narodowego Banku Polskiego wchodzi w skład Rady Polityki Pieniężnej i jej przewodniczy” powstaje sprzeczność w przypadku, gdyby kadencja Prezesa NBP powtórzyła się (a jest to możliwe w myśl art. 10 ust. 3). Sprzeczność tę należy usunąć poprzez doprecyzowanie ust. 6 art. 14.

15. W Druku Sejmowym nr 1649 proponuje się mniejszą liczbę członków Zarządu NBP niż w Druku Sejmowym nr 1537.

Inne są rozwiązania dotyczące powoływania Zarządu - w tym pierwszym druku (w art. 18 ust. 2) członków Zarządu powołuje i odwołuje Prezes NBP, w tym drugim natomiast, członków Zarządu i wiceprezesów NBP powołuje i odwołuje Rada Banku (art. 20 ust. 2).

16. Szczegółowy tryb działania zarządu NBP określa regulamin uchwalony przez:

- Zarząd NBP (art. 22 w Druku Sejmowym nr 1649);
- Radę Banku (art. 17 w Druku Sejmowym nr 1537).

17. W Druku Sejmowym nr 1649 w art. 20 określono w których sprawach Zarząd NBP jest organem stanowiącym oraz w których sprawach wyraża swoje opinie. Katalog spraw ma charakter zamknięty i tym samym nie ma tak dużego niebezpieczeństwa pokrywania się zakresu kompetencji między Zarządem NBP a innymi organami NBP, jak w Druku Sejmowym nr 1537.

Zakres zadań (kompetencji) Zarządu NBP jest szerszy w Druku Sejmowym nr 1537, gdyż Zarząd:

- kieruje działalnością NBP (art. 14.1)

- realizuje politykę pieniężną i uchwały Rady NBP (art. 14.3),
- wydaje uchwały na podstawie upoważnień określonych w ustawach (art. 14.3),
- podejmuje decyzje w sprawach nie zastrzeżonych w ustawie o NBP do wyłącznej kompetencji Rady NBP (art. 14.3).

Poza tym, projektodawcy określają w 18 punktach, co w szczególności należy do zakresu działania Zarządu NBP. Są tu przykładowo takie kwestie, których nie ma w Druku Sejmowym nr 1649, jak np. ocena funkcjonowania systemu bankowego, realizowanie zadań w zakresie polityki kursowej, podejmowanie uchwał w sprawie udzielenia bankom upoważnień do wykonywania obrotu dewizowego, przekazywanie (wydzielonemu) Nadzorowi Bankowemu opinii w sprawach programów naprawczych banków, czy ustalanie zasad operacji otwartego rynku oraz współdziałanie z KPW w prowadzeniu operacji otwartego rynku.

Warto zauważyć, że tak szerokiemu określeniu zakresu przedmiotowego działania zarządu NBP w Druku Sejmowym nr 1537 nie towarzyszą kompetencje do ich realizacji. Przedłożony projekt ustawy ich nie zapewnia.

Należy też dodać, że zakres zadań Zarządu NBP zawarty w Druku Sejmowym nr 1537, mimo że jest bardzo szeroki nie zawsze "pokrywa się" z zakresem określonym w Druku Sejmowym nr 1649 i jest przez to jakościowo inny, np. w Druku Sejmowym nr 1649. Projektodawcy uznali, że Zarząd NBP jest organem stanowiącym w sprawach dotyczących tworzenia przez NBP spółek prawa handlowego oraz nabywania udziałów i akcji takich spółek.

18. W Druku Sejmowym nr 1649 nie przewiduje się, tak jak w Druku Sejmowym nr 1537 w art. 18 działania przy Zarządzie NBP organu opiniodawczo-doradczego jakim jest Rada Ekonomiczno-Naukowa.

22. Rozdział 3 w obu projektach dotyczy współpracy NBP z organami władzy państwa. Tytuły rozdziału są różne; w Druku Sejmowym nr 1537 tytuł brzmi: "NBP a władze państwowe", natomiast w Druku Sejmowym nr 1649 "Współpraca NBP w organami władzy".

W art. 22 Druku Sejmowego nr 1537 projektodawcy zapisali, iż "W wykonaniu swoich zadań NBP współdziała z właściwymi organami Państwa w kształtowaniu i realizacji polityki społeczno-gospodarczej Państwa...", natomiast w art. 23 w Druku Sejmowym nr 1649, iż "NBP ma obowiązek współpracy z właściwymi organami władzy ustawodawczej i wykonawczej Państwa w kształtowaniu i realizacji polityki gospodarczej...". Już z tego wynikają określone konkluzje, a mianowicie takie, że w Druku Sejmowym nr 1649 przyjęto węższe kryteria współpracy niż w Druku Sejmowym nr 1537. Współpracę tę ograniczono jedynie do organów władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz realizacji polityki gospodarczej.

Za mankament można uznać to, że w obu projektach w tym rozdziale nie przewidziano relacji z Bankowym Funduszem Gwarancyjnym. A w projekcie zawartym w Druku Sejmowym nr 1537 - relacji między NBP a Państwowym Nadzorem Bankowym.

23. Określone w Rozdz. 3 relacje między NBP a władzami państwa są w zasadzie zbliżone. Różnice dotyczą przede wszystkim tego, że w Druku Sejmowym nr 1649 przewiduje się także przekazywanie przez Prezesa NBP Ministrowi Finansów okresowych informacji o przewidywanych wypłatach z zysku NBP do budżetu państwa oraz tego, że w druku tym nie wprowadza się (na szczęście!) tak jak w Druku

Sejmowym nr 1537 obowiązku przekazywania NBP przez osoby fizyczne danych niezbędnych do ustalenia polityki pieniężnej i okresowych ocen sytuacji pieniężnej państwa oraz danych niezbędnych do sporządzenia bilansu płatniczego, bilansów należności i zobowiązań zagranicznych Państwa. Sposób regulacji zagadnień związanych z przekazywaniem danych Narodowemu Bankowi Polskiemu zaproponowany w Druku Sejmowy nr 1537 budzi niepokój, gdyż może oznaczać wkraczanie w sferę swobód obywatelskich, tym bardziej, że w art. 71 Druku Sejmowego nr 1537 wprowadza się przepisy karne związane z odmową przekazania danych, przekazaniem ich po upływie oznaczonego terminu itd.

Poza tym, w Druku Sejmowym nr 1537 jest przepis (art. 25 ust. 5) stanowiący, iż "Prezes NBP przekazuje Ministrowi Finansów opinie przy nadaniu statutu bankowi państwowemu oraz udzielaniu zgody na utworzenie za granicą banku przez osoby krajowe lub z udziałem osób krajowych", natomiast w Druku Sejmowym nr 1694 analogiczny przepis nie występuje.

24. Treść Rozdziału 4 "Emisja znaków pieniężnych" jest w obu projektach identyczna, za wyjątkiem uprawnień przysługujących określonym organom NBP. O ile w projekcie zawartym w Druku Sejmowym nr 1537 uprawnienia te ma Zarząd NBP, o tyle w Druku Sejmowym nr 1649 - Prezes NBP.

25. Treść Rozdziału 5 zatytułowanego w obu projektach "Instrumenty Polityki Pieniężnej" jest w kilku artykułach identyczna lub podobna. Różnice dotyczą przede wszystkim:

a) wysokości stopy rezerw obowiązkowych, która to stopa nie może przekroczyć:

- 30% sumy środków pieniężnych w złotych i walutach obcych zgromadzonych na rachunkach bankowych, środków uzyskanych ze sprzedaży papierów wartościowych oraz innych środków przyjętych przez bank podlegających zwrotowi, z wyjątkiem środków przyjętych od innego banku krajowego (art. 34 ust. 2 w Druku Sejmowym nr 1649);

- 15% sumy środków wyżej wymienionych (art. 33 ust. 2 w Druku Sejmowym nr 1537). Jednocześnie w tym ostatnim przypadku stopa jest ustalana dla stanów średniomiesięcznych.

b) określenia nieprzekraczalnego limitu zakupu przez NBP skarbowych papierów wartościowych:

- w Druku Sejmowym nr 1537 limit ten wynosi 5% planowanych na dany rok dochodów budżetu państwa,

- w Druku Sejmowym nr 1649 limit ten wynosi 2% planowanych na dany rok dochodów budżetu państwa.

c) przyjętych rozwiązań w zakresie ustalania kursu złotego w stosunku do walut obcych:

- w Druku Sejmowym nr 1537 stanowi się, że zasady i sposób ustalania kursu złotego w stosunku do walut obcych ustala RM na wniosek Rady Banku uzgodniony z Ministrem Finansów i Ministrem Współpracy Gospodarczej z Zagranicą.

- w Druku Sejmowym nr 1649 stanowi się natomiast, że RM na wniosek Prezesa NBP, może określać ogólne zasady ustalania kursu waluty krajowej w stosunku do walut obcych. Przy czym kursy waluty krajowej w stosunku do walut obcych ustala Prezes NBP i ogłasza NBP.

d) zamieszczenia dodatkowego przepisu:

- w Druku Sejmowym nr 1537

ust. 4 art. 33 stanowiącego, iż w razie ogłoszenia upadłości banku środki zgromadzone przez ten bank jako rezerwa obowiązkowa na rachunku NBP są zwalniane w pierwszej kolejności na wypłatę środków z rachunków oszczędnościowych.

ust. 2 art. 45 stanowiącego, iż NBP nie przysługuje uprawnienie do prowadzenia operacji otwartego rynku związanych ze sprzedażą skarbowych papierów wartościowych, nabytych przez NBP w ramach 5% limitu.⁵

- w Druku Sejmowym nr 1649 (ust. 2 art. 41) stanowiącego, że stopy kredytów udzielonych poszczególnym bankom nie mogą odchyłać się od stóp podanych w obwieszczeniu Prezesa NBP, w którym ogłasza on ustalone przez Radę Polityki Pieniężnej stopy: dyskontową i redyskontową weksli, oprocentowania kredytu refinansowego i lombardowego oraz rezerwy obowiązkowej banku.

e) doprecyzowania niektórych zagadnień bądź rozszerzenia dotychczasowych regulacji:

- w Druku Sejmowym nr 1537 (art. 43) stanowi się, iż NBP może emitować papiery wartościowe oraz sprzedawać i kupować papiery wartościowe;

- w obu projektach stanowi się, iż NBP może przyjmować papiery wartościowe do przechowywania, administrowania, jako przedmiot zastawu (dotąd brzmienie art. 47 w Druku Sejmowym nr 1537) oraz w celu przeznaczenia na zabezpieczenie (brzmienie art. 48 w Druku Sejmowym nr 1649).

Różnice wynikają oczywiście także z faktu przyjęcia w obu projektach innych regulacji w zakresie określenia kompetencji poszczególnych organów.

Można mieć wątpliwości co do propozycji dającej możliwość zwolnienia przez Zarząd NBP (art. 33 ust. 3 w Druku Sejmowym nr 1537) bądź Prezesa NBP (art. 34 ust. 3 w Druku Sejmowym nr 1649), banku z obowiązku utrzymania rezerwy obowiązkowej w okresie realizacji programu postępowania naprawczego.

Propozycja ta daje organowi NBP możliwość dyskrecjonalnego oddziaływania na banki i może być odbierana jako rozwiązanie pozwalające na nierównoprawne traktowanie banków. W okresie realizacji postępowania naprawczego dość ostrożnie powinno się podchodzić do przyjmowania nowych depozytów, i tym samym obciążenie rezerwami obowiązkowymi relatywnie powinno zmniejszać się. Niejasny jest cel tego rozwiązania w sytuacji istnienia Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Wydaje się, że można byłoby ograniczyć się do propozycji wynikającej z art. 35 z pewnymi dodatkowymi uściśleniami.

Podobne jak wyżej zastrzeżenia dotyczą proponowanego w obu projektach artykułu, w którym w szczególnych okolicznościach, a zwłaszcza związanych z realizacją programu postępowania naprawczego banku, dopuszcza się odstępstwa od warunków zabezpieczenia spłaty kredytu. W tym miejscu można przypomnieć, że w obowiązującej nadal ustawie o NBP jest lepszy przepis (art. 27), w którym stanowi się,

⁵ Limit ten wynika z przepisu zawartego w projekcie ustawy, stanowiącego iż w roku budżetowym NBP może kupić od Ministra Finansów reprezentującego Skarb Państwa, skarbowe papiery wartościowe na łączną kwotę nie wyższą niż 5% planowanych na dany rok dochodów budżetu państwa.

że "Jeżeli sytuacja finansowa banku korzystającego z kredytu refinansowego ulega pogorszeniu w stopniu zagrażającym terminowej spłacie kredytu lub bank nie przestrzega istotnych postanowień umowy kredytowej NBP może wypowiedzieć umowę i zażądać wcześniejszej spłaty kredytu w całości lub w części".

Reasumując wydaje się, że propozycje zgłaszane w celu stworzenia lepszych warunków dla banków znajdujących się w trudnej sytuacji ekonomicznej, mogą w efekcie prowadzić do tego, że okres uzdrawiania banków wydłuży się i sektor bankowy pozostanie słaby.

26. Treść Rozdziału 6 zatytułowanego w obu projektach "Prowadzenie rachunków bankowych" jest szersza w Druku Sejmowym nr 1537. W druku tym bowiem projektodawcy stanowią, iż NBP prowadzi także rachunki bankowego funduszu gwarancyjnego. Poza tym wprowadzają oni możliwość gromadzenia środków w formie lokat terminowych na rachunkach bieżących banków prowadzonych przez NBP.

27. Merytoryczna treść Rozdziału 7 zatytułowanego w obu projektach "Działalność dewizowa" jest identyczna.

28. W Druku Sejmowym nr 1649 Rozdział 8 dotyczy nadzoru nad działalnością banków.

Natomiast w Druku Sejmowym nr 1537 rozdziału takiego nie ma, gdyż projektodawcy uznają za wskazane powołanie nadzoru bankowego niezależnego od NBP.

Warto zauważyć, że aczkolwiek przewidziane w Druku Sejmowym nr 1649 przepisy są niekiedy lepsze od dotychczas obowiązujących, to nie można ich uznać za rozwiązujące słabości polskiego nadzoru bankowego. Wydaje się zatem, że konieczne będą prace idące w tym kierunku.

Zdaniem piszącej tę opinię, kwestia wydzielenia nadzoru bankowego z NBP ma znaczenie drugorzędne. Bardziej istotne jest nie to, gdzie nadzór jest usytuowany, gdyż nawet w krajach zachodnich rozwiązania w tym zakresie są różne, ale to, jakie ma on kompetencje, instrumenty i możliwości uzyskiwania informacji z banków, oddziaływania na te banki oraz jakie jest jego zaplecze kadrowe, tzn. czy posiada odpowiednio przygotowane kadry do przeprowadzania analiz w oparciu o dane nadesłane z banków, potrafiące weryfikować jakość dostarczonych danych itd. W Polsce do tej pory problemem było nie tyle umiejscowienie nadzoru, ile właśnie brak odpowiednich kadr, instrumentów prawnych pozwalających na szybką reakcję w sytuacji pogorszenia się sytuacji banków, brak sprawnego systemu przepływu informacji i jej przetwarzania, brak sprawnego systemu kontroli wewnętrznej w bankach itd.

Warto dodać, iż nawet w Niemczech, gdzie nadzór bankowy jest oddzielną instytucją w praktyce bardzo ściśle współpracuje on z bankiem centralnym. Ścisła współpraca znajduje swój wyraz w tym, że przedstawiciele banku centralnego mają prawo do regularnego uczestnictwa w redagowaniu i w wydawaniu uregulowań z zakresu nadzoru bankowego, co znacznie podwyższa skuteczność nadzoru. W przeciwieństwie do banku centralnego urząd nadzoru nie dysponuje własnym aparatem regionalnym. Ma on swoją siedzibę w Berlinie i nie jest w stanie z bliska śledzić sytuacji we wszystkich bankach. Poza tym Deutsche Bank, którego personel liczebnie znacznie przewyższa personel urzędu nadzoru, odciąża istotnie instytucję berlińską poprzez fakt, że część meldunków jakie banki zobowiązane są dostarczać urzędowi nadzoru, jest kierowana przez dany oddział regionalny banku centralnego. Meldunki te są tam

przeoglądane i komentowane. W odróżnieniu od innych urzędów nadzorczych niemiecki urząd nadzoru bankowego, nie licząc kilku szczególnych przypadków nie posiada własnych rewidentów lub ekip rewizyjnych.

Wydzielenie nadzoru bankowego z NBP wcale nie musi w warunkach polskich oznaczać zapewnienia większej skuteczności jego działania, przede wszystkim z uwagi na brak odpowiednich kadr, procedur, przepływu informacji itd. Warto dodać, że nawet MFW zgłaszając swoje uwagi do poselskiego projektu ustawy o nadzorze bankowym uznaje, że wyłączenie nadzoru z NBP byłoby błędem.

29. W rozdziału zatytułowanym "Szczególne uprawnienia i obowiązki NBP" różnice sprowadzają się do wprowadzenia w Druku Sejmowym nr 1649 nowych przepisów (takich przepisów nie ma w Druku Sejmowym nr 1537):

- Art. 62 stanowiącego, że NBP może ustanowić na poszczególnych składnikach swojego majątku zastaw na zabezpieczenie zaciągniętych zagranicznych kredytów albo udzielonego zagranicznego poręczenia lub gwarancji bankowej.

- Art. 63 ust. 2 stanowiącego, że NBP w zastrzeżeniu art. 418 i 420 Kodeksu cywilnego nie może być pozwany przed sąd cywilny lub gospodarczy z tytułu realizowania swych funkcji publiczno-prawnych banku centralnego, takich jak emisja znaków pieniężnych, prowadzenie polityki mającej na celu umacnianie pieniądza i stabilizację cen związanych z realizacją tych celów umów z innymi bankami centralnymi lub międzynarodowymi instytucjami finansowymi.

Zdaniem piszącej te opinię są to propozycje, które nie są należycie umotywowane i tym samym budzą zastrzeżenia.

Różnica dotyczy też terminu podanego w art. 56 ust. 2 Druku Sejmowego nr 1537 i art. 63 ust. 3 Druku Sejmowego nr 1649.

Zastrzeżenia budzi też identyczny w obu projektach przepis (w Druku Sejmowym nr 1537 art. 58 natomiast w Druku sejmowym nr 1649 art. 65). Ustawa wymieniona w ust. 1 powyższych przepisów została uchylona. Natomiast postanowienie ust. 2 jest błędne, ponieważ przedsiębiorstwa państwowe nie mają prawnego obowiązku planowania swej działalności.⁶

30. W obu projektach są duże różnice jeśli chodzi o gospodarkę finansową NBP, wynikają one nie tylko z przyjęcia innej nazwy łącznej dla funduszy statutowego i rezerwowego, ale z innego zdefiniowania tychże funduszy (zob. np. art. 61 z Druku Sejmowego nr 1537 oraz art. 68 z Druku Sejmowego nr 1649) oraz gospodarki tymi funduszami.

Różnice dotyczą też tego, że w Druku Sejmowym nr 1649 wprowadza się postanowienia, które ma uwzględniać Prezes NBP przy ustalaniu zasad rachunkowości dla NBP (zob. art. 73 w tym projekcie).

W druku 1649:

- daje się bardzo duże uprawnienia Prezesowi NBP jeśli chodzi o gospodarkę funduszami, rezerwami celowymi, rezerwami tworzonymi w ciężar kosztów działalności NBP (zob. art. 70 i 74).

- istnieje - w przeciwieństwie do Druku Sejmowego nr 1537 - przepis dotyczący sposobu dokonywania wpłat z zysku NBP do budżetu państwa.

⁶ Zob. opinia prof. C. Kosikowskiego przygotowaną w WSB BSE.

- inaczej sformułowano merytorycznie art. 69 niż art. 76 z Druku Sejmowego nr 1537. Różnic jest oczywiście więcej i szczegółowa ich analiza będzie możliwa w trakcie prac komisji sejmowych, gdy będą przedstawione bardziej szczegółowe wyjaśnienia przedstawicieli Rządu i NBP.

31. Przepisy dostosowujące i końcowe wynikają przede wszystkim ze zmian wprowadzonych we wcześniejszych rozdziałach projektów.

Niemniej warto zwrócić uwagę na zamieszczony w Druku Sejmowym nr 1649 art. 81, który stanowi o tym, że kadencja Prezesa NBP powołanego na podstawie ustawy o NBP z 1989 r. wygasa po upływie 6 lat jej trwania. Jest to przepis stabilizujący pozycję kierującego bankiem centralnym i chyba w jakim zakresie wpływający na stabilizację w całym systemie bankowym.

32. Miesięczne *vacatio legis* przyjęte w obu projektach można uznać za zbyt krótkie na dostosowanie się organów NBP do nowych regulacji.

Opracowała: Zofia Szpringer

**OPINIA DOTYCZĄCA POSELSKIEGO PROJEKTU USTAWY
O PAŃSTWOWYM NADZORZE BANKOWYM
(Druk Sejmowy nr 1538)**

Pojawienie się poselskiego projektu ustawy o nadzorze bankowym można chyba potraktować jako początek od dawna już oczekiwanych inicjatyw mających na celu zmianę dotychczasowego, dalekiego od doskonałości, stanu prawnego regulującego funkcjonowanie sektora bankowego w naszym Państwie. Wnioskodawcy projektu wychodzą z całkowicie słusznego założenia, że: "Dotychczasowe prawo bankowe w jego zakresie i konstrukcji ukształtowanej jeszcze w 1991 r. staje się coraz bardziej nieprzydatne dla procesu przebudowy systemu bankowego i jego funkcji..."

(Uzasadnienie, str. 4). Kolejną zaletą jest sposób przedstawienia i autorstwo projektu. Po raz pierwszy zrywa on z przestrzeganą dotychczas zwyczajowo przyjętą procedurą, że projekty ustaw dotyczących bankowości powstają w NBP, są korygowane przez Ministerstwo Finansów, a następnie z inicjatywy ustawodawczej Rządu trafiają do Sejmu. Zwyczaj ten nie wynika z przepisów prawnych a ograniczał dotychczas znacznie możliwości ustawodawcze Sejmu i decydował o ostatecznym wyniku takich prac raczej na jego niekorzyść. Słuszny jest także pomysł uregulowania spraw nadzoru bankowego w osobnej ustawie a nie jak dotychczas jednym aktem ustawowym jakim jest obecne Prawo bankowe.

Pierwszym ważnym powodem pojawienia się takiej inicjatywy był w dużym stopniu niezadowolający stan prawny regulujący problemy bankowości. Nie można jednakże pominąć drugiego istotnego powodu, który odegrał tutaj nie mniej ważną rolę, czyli bardzo małej skuteczności nadzoru sprawowanego dotychczas przez NBP oraz licznych błędów i nieprawidłowości powstających w trakcie jego sprawowania.

Najważniejszą zmianą proponowaną przez omawiany projekt jest więc przeniesienie nadzoru bankowego z NBP do nowo utworzonej instytucji podlegającej Prezesowi Rady Ministrów. Nie jest to więc projekt mający na celu uniezależnienie nadzoru bankowego zarówno od NBP, jak i Rządu, co było często zapowiadane przez obecnego Ministra Finansów. Na pytanie: kto lepiej sprawuje nadzór bankowy, bank centralny, Minister Finansów czy organ niezależny, nie uzyskano jeszcze klarownej odpowiedzi. Tradycyjnie nadzór bankowy był sprawowany przez Ministra Finansów. Wyodrębnienie się jednak niezależnych od rządu banków centralnych stworzyło dylemat gdzie i w jakim zakresie umiejscowić ten nadzór.

W przypadku rynku pieniężnego instytucją sprawującą nadzór nad tym rynkiem, lub zaangażowaną w ten nadzór stał się bank centralny. Rozwiązanie to jest już tak powszechne, że nie zależy od tego czy bank centralny jest instytucją niezależną czy nie. Ponieważ rynek pieniężny jest domeną przede wszystkim banków (instytucji kredytowych) często nadzór rynku pieniężnego jest utożsamiany z nadzorem bankowym. Nie ma jednak jednolitego wzorca umiejscowienia nadzoru bankowego i nadal dominujący jest tu wzorzec podlegania nadzoru bankowego ministrowi finansów bezpośrednio (Austria), lub pośrednio, kiedy to nadzór sprawowany jest przez bank centralny podległy ministrowi finansów (Wielka Brytania). Przypadki sprawowania nadzoru przez niezależny bank centralny należą raczej do rzadkości (Holandia) i coraz częściej pojawia się niezależny od banku centralnego lub rządu organ nadzoru

bankowego (Niemcy). Bardzo często stosowany jest także podział kompetencji dotyczących nadzoru bankowego pomiędzy ministra finansów, bank centralny (jeśli jest niezależny) i osobny organ (jeśli taki istnieje).

Powyższe uwagi świadczyć mogą, że samo przeniesienie nadzoru bankowego z banku centralnego pod kuratelę rządu nie przesądza ostatecznie o jego skuteczności i nie musi zapewnić jego prawidłowej działalności. Tej sprawy nie da się rozwiązać bez jednoczesnego rozpatrzenia omawianego projektu ustawy z projektami ustawy prawo bankowe i ustawy o banku centralnym. Te trzy ustawy stanowią podstawowe regulacje systemu bankowego i muszą ze sobą powiązane. W naszym kraju komplet tych ustaw jest od dawna oczekiwany przez Sejm i zaczęcie od ustawy o nadzorze bankowym jest posunięciem raczej niewskazanym.

Główną koncepcją projektu nowej ustawy o nadzorze bankowym jest anulowanie przepisów dotyczących nadzoru bankowego w obecnie obowiązującej ustawie Prawo bankowe (rozdziały 5, 9 i 10) i przeniesienie tych regulacji w trochę zmienionej postaci do ustawy o nadzorze bankowym. Nie wszystkie jednak przepisy związane ściśle z nadzorem zostały przeniesione. W prawie bankowym pozostał art. 35 dotyczący nadmiernej koncentracji kredytów, który pojawił się w polskim prawie bankowym w wyniku uwzględnienia jednego z zaleceń jednej z europejskich dyrektyw bankowych. Jest to właśnie typowa sprawa związana z wykonywaniem nadzoru bankowego.

Pozostałyby także w Prawie bankowym delegacje Prezesa NBP dotyczące sprawowania nadzoru (art. 38, 48, 48¹, 51). W projekcie ustawy o nadzorze bankowym znalazły się artykuły 30, 31 i 32, które powinny raczej pozostać w Prawie bankowym bo dotyczą zasad funkcjonowania banków. Ważniejsze jest jednak to, co pozostanie po tej operacji z dotychczasowego Prawa bankowego. Gdyby z Prawa bankowego usunąć wszystkie przepisy związane z nadzorem bankowym (zgodnie z zaleceniem art. 81, ust. 2 projektu ustawy) i zrezygnować z tych przepisów Prawa bankowego, które są albo nie przestrzegane albo niepotrzebne (np. art. 2, 25 i kilka innych) to z dotychczasowego Prawa bankowego pozostałoby chyba najkrótsze prawo bankowe na świecie i niewielki błąd popełnił by ten kto by stwierdził, że takie prawo bankowe lepiej byłoby całkowicie anulować.

Projekt ustawy o nadzorze bankowym zawiera pewne nowe, nie stosowane dotychczas, regulacje. Przykładem tego mogą być art. 33-35 dotyczące zasad zakupu udziałów w bankach, co zostało zalecone przez drugą europejską dyrektywę bankową. Można jednak sformułować pod adresem tego projektu szereg istotnych zastrzeżeń natury ogólnej i szczegółowej.

Przedstawiony projekt przede wszystkim nie wprowadza do polskiego ustawodawstwa bankowego pojęcia instytucji kredytowej i zasad odróżnienia jej od pozostałych instytucji finansowych, co jest podstawowym zaleceniem bankowych dyrektyw europejskich. Oba rodzaje instytucji używają w nazwach określenia "bank" jednak zasada ich odróżniania obowiązuje niemal we wszystkich krajach Unii Europejskiej. W Polsce takiego rozróżnienia nie było i omawiany projekt ten stan rzeczy podtrzymuje.

Podtrzymywanie obecnego szkodliwego stanu prawnego polskiej bankowości stanowić może najcięższy zarzut przeciwko omawianemu projektowi. Jediną metodą uniknięcia tego zarzutu byłoby równoczesne przedstawienie trzech wspomnianych już projektów ustaw: Prawo bankowe, o banku centralnym i o

nadzorze bankowym. Kolejnym zastrzeżeniem może być wprowadzenie przez omawiany projekt dziwnej dwuetapowej procedury koncesyjnej polegającej na wydawaniu najpierw zezwolenia na utworzenie banku a następnie zezwolenia na rozpoczęcie działalności. Trudno by znaleźć odpowiednik takiego pomysłu na świecie. Procedura koncesyjna polegająca na udzielaniu koncesji, ograniczaniu jej i wprowadzaniu warunków a następnie cofaniu koncesji stanowi istotę sprawowania nadzoru bankowego i jest przedmiotem zaleceń europejskich dyrektyw bankowych. Udzielenie koncesji może być tylko jednorazową decyzją i musi oznaczać także prawo do rozpoczęcia właściwej działalności. Dlatego eksperyment taki może przynieść więcej szkód niż korzyści. Może powstać w naszym kraju pewna liczba banków utworzonych a jeszcze nie działających, co z pewnością stanie się przyczyną nowych poważnych problemów finansowych.

Do przedstawionego projektu można sformułować także cały szereg istotnych zastrzeżeń szczegółowych. Nie muszą być jednak one przeszkodą dla nadania mu biegu legislacyjnego gdyż wszystkie błędy mogą być w trakcie prac nad ustawą wyeliminowane lub poprawione. Dlatego pomimo wszystkich zastrzeżeń rozpoczęcie prac nad omawianym projektem może mieć wspomniany na początku korzystny skutek - rozpoczęcia wreszcie prac nad tą niezwykle zaniedbaną sferą polskiego życia gospodarczego

Opracował: Witold Rutkowski

**OPINIA O POSELSKIM PROJEKCIE USTAWY O PAŃSTWOWYM
NADZORZE BANKOWYM
(Druk Sejmowy nr 1538)
I O POSELSKIM PROJEKCIE USTAWY O NARODOWYM BANKU POLSKIM (Druk
Sejmowy nr 1537)**

I. Uwagi ogólne

1. Prace nad nowym prawem bankowym oraz nad kwestią nadzoru bankowego oraz statusu NBP są prowadzone od dawna. Ich wynikiem są liczne projekty ustaw, powstałe w Centrali NBP oraz w Ministerstwie Finansów. Wzbogacają tę kolekcję opiniowane projekty poselskie. Nie ma niczego złego w tym, że próby unormowania zagadnień bankowych pochodzą od różnych ośrodków. Dzięki temu można bowiem poznać stanowiska tych ośrodków. Są one różne, ponieważ opierają się na rozbieżnych interesach. Trzeba mieć tolerancję dla tych stanowisk, gdy idzie o wynikające z nich propozycje rozwiązań merytorycznych. Nie może ona jednak rozciągać się na sposób regulacji zagadnień bankowych w warunkach gospodarki rynkowej. W tym zakresie zupełnie dowolne podejście, a zwłaszcza wycinkowe regulacje, nie są bowiem już dopuszczalne.

2. W krajach o gospodarce rynkowej regulacja prawna zagadnień bankowych obejmuje zarówno elementy publiczno-prawne, jak i prywatno-prawne. Pierwsze z nich dotyczą zwłaszcza statusu centralnego banku państwa oraz jego relacji z organami państwa i z bankami komercyjnymi, a także obejmują organizację systemu bankowego i nadzór bankowy. Są to zagadnienia, które normuje się w jednej lub kilku ustawach. Natomiast elementy prywatno-prawne bankowości odnoszą się przede wszystkim do regulacji czynności bankowych. W tym obszarze spotykamy zarówno ujęcie całościowe, jak i częściowe (np. dotyczące kredytowania, otwierania i prowadzenia rachunków bankowych, dokonywania rozliczeń pieniężnych itd.). Ujmuje się je w ramy odrębnych ustaw, bądź też umieszcza w ramach przepisów kodeksu cywilnego lub kodeksu handlowego.

3. Elementy publiczne i prywatne bankowości tworzą całość, która niezależnie od sposobu regulacji legislacyjnej nie może być postrzegana inaczej. Uwaga ta ma istotne znaczenie dla oceny opiniowanych projektów.

Jeden z nich - (projekt ustawy o państwowym nadzorze bankowym) obejmuje znaczny fragment publicznego prawa bankowego, dotycząc w szczególności nie tylko samego nadzoru bankowego (rozdz. 1-4), lecz także organizacji systemu bankowego, poza centralnym bankiem państwa (rozdz. 5-7). Zakłada natomiast utrzymanie w mocy tych fragmentów obowiązującego Prawa bankowego, które nie regulują zagadnień w sposób odmienny od projektu. To samo dotyczy obowiązującej ustawy o NBP. Oznacza to więc propozycję częściowej reformy zagadnień bankowych, głównie w sferze warstwy publiczno-prawnej. Drugi z kolei projekt zajmuje się wyłącznie NBP i zakłada jedynie uchylenie obowiązującej w tym zakresie ustawy. Nie odnosi się natomiast do kwestii reformy obowiązującego Prawa bankowego: co więcej - nie przewiduje nawet potrzeby zmiany jego przepisów, które stałyby się sprzeczne z postanowieniami projektu ustawy o NBP, po jego ewentualnym uchwaleniu.

II. Uwagi szczegółowe do projektu ustawy o państwowym nadzorze bankowym:

1. Projekt obejmuje 83 artykuły ujęte w 8 rozdziałach. Tytuł projektu ustawy jest węższy w stosunku do jej treści. Wyrażeniu koncepcji państwowego nadzoru bankowego poświęcono art. 1-21 oraz art. 74-78. Natomiast art. 22-73 oraz art. 79 i 80 dotyczą organizacji systemu bankowego i nie wiążą się bezpośrednio z nadzorem bankowym. Projekt nie zawiera odrębnego rozdziału: „Przepisy karne”. Projekt stosuje wadliwą technikę uchylania obowiązujących przepisów prawa (art. 81 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 i art. 82). Proponuje się stanowczo zbyt krótki okres *vacatio legis*, uniemożliwiający organizację według nowych zasad państwowego nadzoru bankowego.

2. Uzasadnienie projektu ma charakter ogólny i nie dotyczy kolejnych rozdziałów projektu ustawy. W pkt 1 uzasadnienia błędne jest twierdzenie, że „jako **samodzielny** (podkr. - C.K.) urząd administracji centralnej (PNB) podlega **bezpośredniej** (podkr. - C.K.) kontroli Parlamentu”. Pkt 2 uzasadnienia jest zbędny, ponieważ nie dotyczy problematyki normowanej w projekcie. W pkt 4 uzasadnienia zbyt szeroko ujmuje się pojęcie nadzoru i jego czynności, przez co rozdz. 5-7 są zbędne, podobnie jak pkt 6-10 uzasadnienia. Nie wyjaśniono więc prezentowanej koncepcji nadzoru bankowego, a przez to z projektu nie wynika, aby była ona lepszą od istniejącej lub zgłaszanych przez innych.

3. Konstrukcja nadzoru bankowego wymaga pod względem legislacyjnym wyraźnego i precyzyjnego określenia:

- a) podmiotów nadzorowanych (art. 1, art. 4, art. 5),
- b) podmiotu nadzorującego i jego statusu prawnego oraz organizacji (art. 1, art. 7-12),
- c) celu nadzoru bankowego (art. 6),
- d) podstaw prawnych nadzoru bankowego (art. 3, art. 5),
- e) form nadzoru bankowego (art. 13, art. 14),
- f) środków nadzoru bankowego (art. 16, art. 17),
- g) trybu nadzoru bankowego (art. 9 pkt 4, art. 18-21),
- h) ochrony prawnej podmiotów nadzorowanych (art. 9 ust. 5),

4. Nadzorowi mają podlegać wszystkie banki działające na obszarze RP oraz oddziały i przedstawicielstwa banków zagranicznych (art. 5). Czy oznacza to, że nadzór nie obejmie oddziałów i przedstawicielstw banków polskich działających za granicą? Ponadto, czy nadzór obejmie też działanie NBP, co przy redakcji art. 5 projektu nie jest wykluczone?

5. Określenie podmiotu nadzorującego jest wadliwe (art. 1). Można bowiem „wprowadzić” lub „ustanowić” państwowy nadzór bankowy (ust. 1), natomiast „utworzyć” można Urząd Państwowego Nadzoru Bankowego (ust. 2). Jako urząd centralny może on podlegać Prezesowi Rady Ministrów (art. 2) lub Radzie Ministrów (czego projekt nie przewiduje). Wobec tego, Rada Ministrów nie powinna nadawać statutu PNB (art. 7, ust. 1), a Prezes PNB nie powinien składać RM sprawozdań (art. 7 ust. 2). Zakres działania Urzędu PNB powinien być zresztą określony w ustawie, nie zaś w rozporządzeniu RM. Tymczasem projekt ustawy zajmuje się głównie pracownikami PNB, przy czym art. 9 ust. 3 jest sprzeczny z art. 10, ten zaś z art. 80

ust. 1. art. 78 przekreśla całą koncepcję projektu ustawy ponieważ umożliwia realizację nadzoru bankowego samym bankom.

6. Cel nadzoru sprawowanego przez PNB jest ujęty wadliwie (art. 6) i w sposób sprzeczny z postanowieniami art. 1 ust. 2 i art. 5. Jest w nich mowa zarówno o kontroli, jak i o nadzorze. Tymczasem tego ostatniego nie da się sprawować bez kontroli. Celem nadzoru bankowego jest przede wszystkim zapewnienie bezpieczeństwa wkładów oszczędnościowych i lokat bankowych.

7. Podstawy prawne nadzoru bankowego są określone wadliwie, ponieważ w art. 3 inaczej niż w art. 5 projektu.

8. Czynności (zakres) nadzoru bankowego są określone wadliwie, ponieważ w art. 13 ust. 1 pkt 1-3 nie wyczerpano ich pełnej gamy, a w pkt 4 wymieniono błędnie już środek nadzorczy, nie zaś czynność nadzorczą.

9. Określenie form sprawowania nadzoru bankowego (art. 13 ust. 2-4 i art. 14) jest odległe od pełnego ujęcia tego zagadnienia.

10. Nieco lepiej uregulowano środki nadzoru bankowego (art. 16 i 17).

11. Mam zasadnicze wątpliwości co do tego, czy można tryb postępowania nadzorczego regulować poza ustawą (art. 9 ust. 4), a w samej ustawie ograniczać się do regulacji zagadnień drugorzędnych (np. art. 18).

12. Art. 19-21 zawierają postanowienia, które nie dotyczą środków nadzoru bankowego. Jeśli więc mają pozostać, to w innej części ustawy. W art. 21 jest błąd, ponieważ nie ma takiej ustawy.

13. Ochrona prawna podmiotów nadzorowanych może opierać się na art. 9 ust. 5, lecz ze wszystkimi jego konsekwencjami. Oznacza to, że przepisy k.p.a. mają pierwszeństwo przed przepisami projektu ustawy.

14. Art. 74-77 nie dotyczą bezpośrednio nadzoru bankowego.

15. Art. 23-73 nie zawierają przepisów należących do zakresu nadzoru bankowego. Powinny być przedmiotem odrębnej ustawy lub ustawy pod innym tytułem. Nie oceniam ich merytorycznie, ponieważ opierają się one na błędnym przeświadczeniu, że PNB może zastąpić w swych kompetencjach w sferze bankowej takie organy, jak: Rada Ministrów, Minister Finansów, Prezes NBP.

III. Uwagi szczegółowe do projektu ustawy o NBP

1. Projekt obejmuje 77 artykułów, ujętych w 11 rozdziałach. Od obowiązującej ustawy o NBP różni się głównie tym, że ma nieco inną systematykę, nie zawiera rozdziału o nadzorze bankowym, ma natomiast krótki rozdział „Przepisy karne”.

2. Uzasadnienie projektu ustawy jest szerokie i wystarczające, chociaż nie zawsze przekonywujące (np. koncepcja kolegialnego kierowania działalnością centralnego banku państwa).

3. Centralny bank państwa spełnia równocześnie trzy funkcje: a) banku emisyjnego, b) banku banków, c) banku gospodarki narodowej. Projekt ustawy odnosi się do regulacji tych kwestii w taki sposób, że: 1) w roz. 4 (art. 25-31) normuje działalność NBP jako banku emisyjnego, 2) w roz. 5 (art. 44-48) oraz w art. 49-50 normuje działalność NBP jako banku gospodarki narodowej. Projekt ustawy zawiera więc niezbędną regulację prawa centralnego banku państwa.

4. Wśród zadań NBP może budzić zastrzeżenie to, iż projekt ustawy powierza mu „prowadzenie gospodarki rezerwami dewizowymi” (art. 4 ust. 2 pkt 1), podczas gdy z tej sfery nie należałoby eliminować Rady Ministrów i Ministra Finansów. Mam również zasadnicze wątpliwości, czy można odebrać kompetencję do określenia zasad polityki kursowej Radzie Ministrów (art. 9 ust. 3 pkt 4) i nadzorowi bankowemu w zakresie oddziaływania na politykę banków komercyjnych (art. 9 ust. 3 pkt 5).
5. Ze względu na instytucję odpowiedzialności prawnej (m.in. przed Trybunałem Stanu) mam również wątpliwości, czy słuszne jest odejście od jednoosobowego na rzecz kolegiального zarządzania centralnym bankiem państwa (art. 9-13 i inne), zwłaszcza że krąg osób, które mogą zostać członkami Rady NBP jest ograniczony (art. 10 ust. 2).
6. Jeśli Zarząd NBP ma mieć zadania określone w art. 14 ust. 3 i 4, to powinien mieć też kompetencje do ich realizacji. Tymczasem projekt ustawy ich nie zapewnia!
7. Powoływanie i odwoływanie Prezesa NBP (art. 19), to sfera postanowień konstytucyjnych.
8. W rozdziale 3 nie przewidziano relacji między NBP a PNB i Bankowym Funduszem Gwarancyjnym.
9. Ustawa wymieniona w art. 58 ust. 1 została uchylona. Natomiast postanowienie art. 58 ust. 2 jest błędne, ponieważ przedsiębiorstwa państwowe nie mają prawnego obowiązku planowania swej działalności.
10. Art. 67 jest nie do przyjęcia. Takie zasady może uchwalić tylko Sejm.
11. Technika zastosowana w art. 76 jest wadliwa.
12. Okres *vacatio legis* jest stanowczo zbyt krótki.

IV. Wnioski końcowe

1. Obydwa opiniowane projekty nie tylko nie są ze sobą zgodne, lecz nie tworzą, łącznie ani z osobna, pełnej kodyfikacji prawa bankowego, której potrzeba dokonania nie podlega dyskusji. Nie może to być jednak kodyfikacja częściowa. Można natomiast w jej obszarze mieć inne propozycje niż te, które zgłasza NBP lub Rada Ministrów.

2. Projekt ustawy o państwowym nadzorze bankowym ma zbyt dużo wad, aby mógł być podstawą dla dalszych prac. Można natomiast go wykorzystać, jeśli prace obejmą całość reformy prawa bankowego.

3. Projekt ustawy o NBP, mimo swoich wad i kontrowersyjności niektórych propozycji, nadaje się natomiast do dalszych prac legislacyjnych, które powinny dotyczyć pozostałych elementów problematyki bankowej. Nie może być jednak rozważany z pominięciem ich.

Opracował: prof. dr hab. Cezary Kosikowski

OPINIA W SPRAWIE PROGRAMU PT. "STRATEGIA UMACNIANIA SYSTEMU BANKOWEGO W POISCE" OPRACOWANEGO PRZEZ RADĘ MINISTR'W (Druk Sejmowy nr 1415)

1. Oprócz lakonicznego Wstępu i Podsumowania "Strategia" obejmuje wskazanie celów i środków realizacji programu. Są one jednak przedstawione odrębnie i w takiej kolejności, która nie pozwala równolegle dobrze śledzić zamiarów projektodawców. Zastosowanie innego układu opisu "Strategii" zwiększyłoby jej przejrzystość.
2. W tekście "Strategii" pełno jest wyrażen, które nie należą do języka ekonomicznego i prawniczego. Są natomiast żargonem publicystycznym, którego nie należałoby używać w oficjalnych dokumentach rządowych. Tytułem przykładu wskażę niżej na kilka wyrażen, z których nic nie wynika i które nie są zrozumiałe: "jakość procedur" (s. 5), "szokowe zmiany instrumentów" (s. 5), "złe banki" (s. 6), "upublicznienie spółki" (s. 7), "redefinicja strategii prywatyzacyjnej" (s. 8), "wstrzemięźliwa polityka" (s. 12), "ścieżka konsolidacji sektora" (s. 13), "procedury bankowe" (s. 17), "licencja bankowa" (s. 22).
3. Treść "Strategii" jest na ogół ogólnikowa. Nie zawsze widać z niej, w jaki sposób i kiedy zamierza się osiągnąć wytyczone cele. Te ostatnie są natomiast wyszczególnione trafnie, chociaż w sposób niepełny. Nie ma wśród nich mianowicie postawionej w sposób bezpośredni kwestii budowy nowego modelu banku centralnego w Polsce i jego integracji z Europejskim Systemem Banków Centralnych.
4. Podniesienie kapitalizacji całego sektora bankowego (s. 5) jest niemożliwe, może odnosić się tylko do części dotychczasowego sektora. Słusznie zauważono, że dodatkowa emisja akcji (s. 11-12) może nastąpić poprzez zmianę polityki wobec banków zagranicznych. Nie wskazano jednak na to, czy będą one zainteresowane w umacnianiu bankowości polskiej. Pomoc rządu we wzmocnieniu kapitałowym banków nie powinna polegać na "wstrzemięźliwej i ustabilizowanej polityce dywidendy" (s. 12), ponieważ taka polityka eliminuje konkurencję i chroni słabe banki, a więc obraca się przeciwko celom "Strategii". Postulat, aby Parlament i NBP włączyły się również do prac nad przyszłym kształtem sektora bankowego (s. 13) oznacza zarzut bezzasadny i niezrozumiały, gdy idzie o podział zadań w państwie.
5. Wzmocnienie bezpieczeństwa systemu bankowego (s. 5-6) nie może być osiągnięte w sposób przewidziany w "Strategii" (s. 14-21). Jest bowiem wyraźna sprzeczność między chęcią eliminacji "złych banków" a postulatem ich sanacji "poprzez aktywne wdrożenie programów naprawczych" (s. 14). Rząd wspaniałomyślnie deklaruje wspieranie inicjatyw legislacyjnych w zakresie dostępu do pełnej informacji o sytuacji ekonomicznej banków zamiast z nimi występować (s. 14). Niepokoić musi to, że w świetle "Strategii" - "działania banku centralnego powinny koncentrować się na tworzeniu regulacji prawnych i kreowaniu odpowiedniej polityki pieniężnej" (s. 15). Funkcje banku centralnego są inne, a tworzeniem prawa powinien zajmować się przede wszystkim Sejm. NBP powinien przestać także spełniać funkcje właścicielskie wobec innych banków (s. 15), ponieważ jest to sprzeczne z Prawem bankowym. Słuszny jest również postulat uniezależnienia nadzoru bankowego od NBP (s. 15), a także uruchomienia systemu informacji o dłużnikach i zastawach (s. 17). Nie rozumiem

natomiast zupełnie na czym ma polegać “usprawnienie obowiązujących procedur w bankach” (s. 17-18). Czyżby chodziło o wprowadzenie bardziej grzecznego i sprawnego traktowania klientów banków? Ujednoczenia standardów księgowych (s. 19) nie stanowi żadnego pomysłu, lecz powinno być podstawowym obowiązkiem banków. Poprawa technologii informatycznej banków (s. 20) jest konieczna bardziej niż zewnętrzny wystrój banków i inne zbędne koszty bankowe. Zapowiedź “przesłania do Parlamentu” wkrótce nowych projektów ustaw: Prawo bankowe i o NBP (s. 21) brzmi jak groźba i może stać się nią, gdy Sejm będzie musiał odrębnie pracować nad kolejnymi inicjatywami w tam zakresie (projekty rządowe, projekty NBP, projekty poselskie).

6. Wzmocnienie konkurencyjności polskich banków (s. 6) jest mało realne w świetle proponowanych środków (s. 22-24). W Polsce nie ma “licencji bankowej” (s. 22), lecz występuje instytucja zezwolenia na utworzenie banku. Wzmocnienie konkurencyjności banków polskich może nastąpić nie tyle dzięki pomocy zagranicznej, co poprzez realizację innych celów “Strategii” (patrz zwłaszcza s. 5-6).

7. Rozwój banków specjalistycznych (s. 7) jest konieczny. Nie może być jednak hamowany przez NBP (np. w odniesieniu do powstawania banków komunalnych), ani też wbrew standardom europejskim. “Strategia” nie wskazuje na sposoby przyspieszenia powstawania banków specjalistycznych (poza bankami hipotecznymi). Zawiera natomiast atrakcyjny postulat utworzenia polskiego towarzystwa reasekuracyjnego (s. 25). Szkoda, że nie widzi się możliwości innych powiązań kapitałowych banków, np. z funduszami emerytalnymi i funduszami powierniczymi.

8. Najwięcej kontrowersji budzi prywatyzacja banków państwowych, której chce się dokonywać jedynie “w celu zmiany struktury własnościowej polskiego sektora bankowego” (s. 7). Niesłusznie uważa się, że prywatyzacja może stać się również środkiem dla osiągnięcia innych celów “Strategii”. Nie wyjaśniono bliżej konieczności “redefinicji dotychczas realizowanej strategii prywatyzacyjnej” (s. 8), jak i tego, dlaczego konsolidacja banków nie obejmie Powszechnego Banku Kredytowego S.A. w Warszawie (s. 9). Schemat działania: najpierw konsolidacja, potem prywatyzacja - może okazać się zawodny, ponieważ prywatyzacja banków w polskich warunkach jest zjawiskiem niepewnym.

Opracował: prof. dr hab. Cezary Kosikowski

OPINIA DOTYCZĄCA "STRATEGII UMACNIANIA SYSTEMU BANKOWEGO W POLSCE"

(Druk Sejmowy nr 1415)

Przedstawiona przez Rząd i NBP "Strategia umacniania systemu bankowego w Polsce" jako skutek uchwały Sejmu RP z dn. 30 grudnia 1994 r. dotyczy jednego z najważniejszych problemów życia gospodarczego państwa - właściwego funkcjonowania sektora bankowego i nakreśla kierunki zmian w tym sektorze.

Dokument ten wskazuje szereg słusznych kierunków działania, takich jak wzmocnienie bezpieczeństwa systemu bankowego i związana z nim poprawa skuteczności nadzoru bankowego, rozszerzenie zestawu instytucji bankowych oraz zakresu usług oferowanych przez banki, prywatyzację sektora bankowego, wzmocnienie kapitałowe banków, łączenie ich oraz eliminacja instytucji bankowych niezdolnych do samodzielnego działania. Dokument ten jednak w sposób niedostateczny określa punkt wyjścia dla proponowanych środków zaradczych, czyli obecny, bardzo daleki od doskonałości, stan sektora bankowego w naszym kraju.

Przytaczane w oficjalnych raportach dane tworzą przygnębiający obraz systemu bankowego, który bez pomocy budżetu państwa nie jest w stanie funkcjonować.

Podana w jednym z raportów⁷ wielkość nieprawidłowych kredytów 107,6 bln zł czyli 28,7% całej akcji kredytowej mówi sama za siebie skoro 61,8% tych nieprawidłowych kredytów to kredyty bezpowrotnie stracone.

Dla możliwości porównania z prawidłowo funkcjonującym systemem bankowym w załączniku nr 1 przytoczone zostały podobne wielkości dla niemieckiego, francuskiego i austriackiego systemu bankowego a wymowa porównań poszczególnych wielkości jest jeszcze bardziej przygnębiająca. Można zwrócić uwagę na dwie sprawy. Wprowadzie Niemcy i Francja są krajami i większymi i mają znacznie lepszy system bankowy ale stosunek aktywów niemieckiego systemu bankowego do polskiego wynosi jak 100 : 1. Podobnie wypada porównanie z Francją gdzie relacja ta wynosi 87 : 1. W kilkakrotnie mniejszej Austrii aktywa systemu bankowego są większe ponad dziesięciokrotnie. Nie znajduje to uzasadnienia w żadnych innych relacjach ekonomicznych pomiędzy tymi krajami a Polską. Jeszcze bardziej wymowne jest inne porównanie. W niemieckim systemie bankowym kredyty dla innych niż banki podmiotów stanowią 63,4% aktywów (w Polsce tylko 31,3% z czego blisko trzecia część to kredyty nieprawidłowe) natomiast wkłady podmiotów innych niż banki stanowią tylko 44% pasywów (w Polsce aż 55,9%).

Świadczy to o tym, że w Niemczech (także we Francji i w Austrii) mamy do czynienia z autentyczną kreacją pieniądza przez system bankowy (wielkość kredytów przekracza wielkość wkładów o ok. 50%), podczas gdy w naszym kraju występuje inna zależność, kredyty dla podmiotów innych niż banki są o ok. 50% mniejsze niż ich wkłady, czyli występuje coś, co można określić jako zjawisko przeciwne kreacji pieniądza. Podobne, choć mniej kontrastowe relacje występują

⁷

"Ocena funkcjonowania systemu bankowego" NBP, kwiecień 1995; raport ten był przedmiotem oceny na posiedzeniu Komisji Polityki Gospodarczej Budżetu i Finansów w dniu 8 czerwca 1995 r.,

przy porównaniach z Francją i z Austrią. Konkluzja ta nie stawia w dobrym świetle polskiego systemu bankowego.

Pojawia się więc pytanie o przyczyny tego niezbyt korzystnego stanu rzeczy i przyczyn takich można wskazać kilka:

- polityka pieniężna Narodowego Banku Polskiego i jej wpływ na funkcjonowanie systemu bankowego,
- reguły funkcjonowania sektora finansowego (a w szczególności sektora bankowego) określone przez obecnie obowiązujące akty prawne, czyli Prawo bankowe i ustawa o NBP, a także ustawodawstwo podatkowe itp.,
- znaczne obciążenie budżetu państwa wydatkami związanymi z funkcjonowaniem sektora finansowego,
- niewłaściwe funkcjonowanie rynku finansowego, a w szczególności rynku pieniężnego.

Wszystkie te przyczyny wymagają ustosunkowania się, gdyż ewentualna poprawa może nastąpić tylko po usunięciu tych przyczyn, bądź znacznym złagodzeniu ich niekorzystnego wpływu. Tymczasem niektóre z wyżej wspomnianych przyczyn nie zostały nawet wspomniane (np. niewłaściwe funkcjonowanie rynku pieniężnego) a niektóre zostały poruszone w sposób niedostateczny. Dotyczy to roli banku centralnego w funkcjonowaniu systemu bankowego, która to rola została w "Strategii" zasygnalizowana jedynie jako potrzeba wzmocnienia niezależności NBP.

Jak już zostało wspomniane wyżej, jednym z głównych powodów niewłaściwego funkcjonowania systemu bankowego jest niedorozwój rynku pieniężnego. Rynek pieniężny jest niezmiernie ważnym segmentem rynku finansowego (obok rynku kapitałowego i dewizowego), gdyż na rynku pieniężnym tworzone są podstawowe stopy procentowe, które mają wpływ na rynek kapitałowy i dewizowy. Mankamentem, który wysuwa się na plan pierwszy jest zbyt skromny zestaw instrumentów właściwych temu rynkowi. Funkcjonowanie rynku pieniężnego zarówno międzybankowego, jak i otwartego znajduje się jeszcze w fazie początkowych eksperymentów i poza tę konwencję ciągle jeszcze nie wychodzi. Z podstawowych instrumentów tego rynku takich jak: bon skarbowy, bon komercyjny, certyfikat depozytowy, akcept bankierski i warrant hurtowy tylko ten pierwszy został wprowadzony na szerszą, co nie oznacza zadowalającą, skalę. Wszystkie wymienione instrumenty, z wyjątkiem certyfikatu depozytowego, są oparte na wekslu własnym bądź trasowanym i po raz kolejny można powtórzyć diagnozę o niemożności wprowadzenia instrumentów rynku pieniężnego bez wprowadzenia na szerszą skalę zwykłego weksla (własnego lub trasowanego).

Jedynym instrumentem, który można uznać jako funkcjonujący jest bon skarbowy, służący przede wszystkim jako instrument zadłużenia budżetu państwa. W naszym kraju nastąpiła nawet swego rodzaju przesada w stosowaniu bonu skarbowego jako instrumentu długu publicznego, a dzieje się tak dlatego, że inne instrumenty długu publicznego funkcjonują niewłaściwie lub nie funkcjonują wcale. Tak więc bon skarbowy stał się - z jednej strony dużym obciążeniem finansowym dla budżetu państwa, a z drugiej strony - w miarę korzystną lokatą dla instytucji finansowych (głównie banków). Można wysunąć szereg zarzutów dotyczących zasad funkcjonowania bonu skarbowego, jednak korzystnym zjawiskiem jest to, że zaczął on

funkcjonować. Pozostałe wyżej wspomniane instrumenty funkcjonują sporadycznie i nie wykraczają jeszcze poza ramy eksperymentu.

Okoliczności te wpływają niekorzystnie na sytuację instytucji finansowych, a szczególnie banków, które nie mogą często znaleźć możliwości ulokowania posiadanych wolnych środków pieniężnych a w przypadku potrzeb nie znajdują do tych środków szybkiego dostępu, co prowadzi często do poważnych komplikacji ich sytuacji finansowej.

Niedorozwój rynku pieniężnego wynika wprawdzie trochę z przeszłości i trochę z braku umiejętności formowania tego rynku. Nie usprawiedliwia to jednak zbyt małej aktywności i niewielkiego zainteresowania banku centralnego tym odcinkiem, gdyż bank centralny jest tradycyjnie tą instytucją, która nie tylko jest głównym uczestnikiem rynku pieniężnego, ale także jego głównym kreatorem i nadzorującym jego funkcjonowanie. Bank centralny spełniać powinien podobne funkcje na rynku pieniężnym co Komisja Papierów Wartościowych na rynku kapitałowym.

Jeśli się mówi o niezależności banku centralnego to nie można pomijać wpływu prowadzonej przez bank centralny polityki pieniężnej na funkcjonowanie sektora bankowego. Od kilku lat polityka ta podlega coraz większej krytyce.⁸ Upoważnia to do postawienia wniosku, że jakakolwiek strategia przedstawiająca kierunki zmian w funkcjonowaniu systemu bankowego powinna zaczynać się od wskazania potrzeby zmian w funkcjonowaniu banku centralnego, gdyż obecny stan rzeczy znacznie utrudni zamierzone kierunki zmian. Tymczasem w zakresie roli banku centralnego oraz zasad funkcjonowania nadzoru bankowego, czyli w kluczowych sprawach dla kierunków umacniania systemu bankowego "Strategia" przypomina raczej protokół rozbieżności pomiędzy Rządem a NBP niż jakiś uzgodniony program. Nie stwarza to podstaw do wiarygodności zamierzonych i w większości przypadków wskazanych posunięć zalecanych przez "Strategię". Powyższe uwagi dają także podstawę do stwierdzenia, że bardziej wskazaną byłaby strategia uzdrawiania systemu bankowego niż jego umacniania, co także wynika z lektury przedstawionej "Strategii".

Opracował: Witold Rutkowski

⁸ Warto przypomnieć, że w uchwale z dn 30 sierpnia 1995 r. Sejm nie przyjął sprawozdania z wykonania założeń polityki pieniężnej za 1994 rok.

**OPINIA PRAWNA DOTYCZĄCA POSELSKIEGO PROJEKTU USTAWY O
STOSUNKU PAŃSTWA DO KOŚCIOŁA ZIELONOŚWIĄTKOWEGO
W RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
(Druk Sejmowy nr 1121)**

Stosownie do złożonego zlecenia uprzejmie przedstawiam następującą opinię dotyczącą projektu wymienionego w tytule:

Spośród czterech projektów ustaw dotyczących stosunku Państwa do określonych Kościołów, nad którymi Sejm podejmuje obecnie prace tylko opiniowany niniejszym projekt jest projektem poselskim. Wprawdzie w uzasadnieniu projektu ustawy wskazuje się, iż "tekst projektu ustawy (...) został wynegocjowany przez Komisję państwowo-kościelną", ale jak wyjaśnia się dalej "podstawą negocjacji był projekt ustawy przygotowany przez Kościół Zielonoświątkowy".

Otóż, na tle czterech uchwalonych przez Sejm 30 czerwca 1995 r. ustaw o stosunku Państwa do Kościołów: Ewangelicko-Methodystycznego, Chrześcijan Baptystów, Adwentystów Dnia Siódmego i Polskokatolickiego w RP oraz trzech przedkładanych rządowych projektów ustaw o stosunku Państwa do: Kościoła Katolickiego Mariawitów w RP (Druk Sejmowy nr 1620), Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w RP (Druk Sejmowy nr 1621) oraz gmin wyznaniowych żydowskich w RP (Druk Sejmowy nr 1622), projekt ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w RP charakteryzuje się odmienną redakcją poszczególnych rozdziałów i niekiedy nadmiernym rozbudowaniem zapisów poszczególnych artykułów. Uważna lektura przedstawianego projektu ustawy pozwala wskazać, że projektowane przepisy są powtarzaniem urgulowań z ustawy o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego z dnia 4 lipca 1991 r. (*np. por. art. 7 projektu i 9 wymienionej ustawy, art. 9 projektu i 11 ustawy*), których to przepisów nie powtórzono w ustawach późniejszych.

Pięć lat jakie mijają od uchwalenia wymienionej wyżej ustawy sprawiły, iż w ogólnej koncepcji ustawodawczej dotyczącej problematyki wyznaniowej nastąpiły pewne przewartościowania. Zapewne dla spójności tego obszaru ustawodawstwa stosowne byłoby, aby ustawy dotyczące stosunku Państwa do poszczególnych Kościołów regulowały sprawy prawne i majątkowe specyficzne dla tych Kościołów, problemy ogólne i wspólne dla wszystkich wyznań, pozostawiając w ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania.

Niewątpliwie zatem, wymagać będą nowej redakcji przy uzgodnieniu z władzami Kościoła Zielonoświątkowego w RP przepisy ogólne.

Nie znajduję bowiem *np.* uzasadnienia dla ustawowego zapisu zaprojektowanego w art. 2 ust. 4

Podobnie nie znajdujący uzasadnienia wydaje się być przepis zaprojektowany w art. 10 ust. 1

Ewidentne błędy (zapewne jedynie maszynowe) zawiera zapis art. 11 ust. 3, a cała redakcja tego artykułu mogłaby być bardziej zwarta.

W kontekście projektowanych przepisów art. 15 dotyczących szkolnictwa wyższego warto także zwrócić uwagę szerszy aspekt tu regulowanej sprawy.

Otóż przepis w brzmieniu "Kościół ma prawo do zakładania i prowadzenia szkół wyższych" jest zgodny z art. 15 ust 1 - 3 ustawy z dnia 12 września 1990 r o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 1990 r. Nr 65, poz. 385 z późn.zm.) i w takiej samej redakcji jest powtórzony w ustawach wyznaniowych z 1995 r.

Wskazuję zatem, że w ustawie z 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego stosowny art. 23 ust. 3 brzmi "Tworzenie szkół wyższych o zakresie nauczania szerszym niż określony w ust. 1 i 2 (*wyższe seminaria duchowne i wyższe uczelnie papieskie*) następuje w drodze ustawy na wniosek Konferencji Episkopatu Polski".

W ustawach o stosunku Państwa do Kościołów: Prawosławnego (1991 r.) i Ewangelicko- Augsburgskiego (1994 r.) stosowne art. 19 ust 1 stanowią, że Kościołom tym przysługuje "prawo tworzenia i prowadzenia **wyższych szkół teologicznych**".

W tychże ustawach nie znajdziemy też tak wyraźnie zredagowanych przepisów dotyczących uprawnień przysługujących studentom i nauczycielom akademickim, jak to ma miejsce w ustawach z 1995 r i w omawianym projekcie w art. 15 ust. 2 i 3.

Wydaje się, że wobec obowiązywania przepisów art. 22 ust. 3 w związku z art. 18 ust. 2 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania tak rozmaite regulowanie tych samych spraw w poszczególnych ustawach wyznaniowych nie tylko nie znajduje uzasadnienia, ale również nasuwa wątpliwości co do równouprawnienia Kościołów.

Wracając do omawianego niniejszym projektem wskazuję, że zapewne preredagowania wymagać będzie cały rozdział 3 ustawy i rozbicia go na mniejsze rozdziały, czytelniej wskazujące sprawy kultu publicznego, organizacji kościelnych, szkolnictwa i katechezy, czy duszpasterstwa wojskowego i specjalnego.

Mam również zastrzeżenia do kolejności pomieszczenia artykułów w rozdziale 5 "Przepisy przejściowe i końcowe". Z obecnego brzmienia art. 39 nie wynika bowiem, iż przepis ust. 3 art. 41 o zwolnieniu z podatków i opłat ma zastosowanie również w sytuacjach tu określanych.

Wskazuję jednocześnie, iż w związku z działaniem w Polsce również Chrześcijańskiej Wspólnoty Zielonoświątkowej i Ewangelicznej Wspólnoty Zielonoświątkowej, wydaje się konieczne precyzyjne ustalenie czy sprawy majątkowe, które są regulowane w projekcie ustawy nie będą stanowić zarzewia ewentualnych sporów.

Odnosząc się do całości projektu omawianej ustawy należy wskazać, iż w obecnym kształcie jej przepisy zmierzają do nadania Kościołowi Zielonoświątkowemu w RP szerokich i szczegółowo, ustawowo uregulowanych uprawnień (por. art. 23 pkt 2 - wyszczególnienie o uprawnieniu do prowadzenia aptek zawarte jest obecnie w ustawie o stosunku Państwa do Kościołów w RP: Katolickiego, Adwentystów Dnia Siódmego i Chrześcijan Baptystów; art. 21 dotyczący stosowania prawa o stowarzyszeniach; wspomniany już art. 15). Przepisy te zgodne z obowiązującymi ustawami są jedynie ich powtórzeniem w ustawie dotyczącej jednego podmiotu.

Wobec jednoczesnego przedłożenia pod obrady Sejmu trzech innych projektów ustaw wyznaniowych i czterech projektów ustaw o zmianie ustaw obowiązujących w tym obszarze prawodawstwa, należy liczyć się z koniecznością szczególnej staranności w prowadzeniu prac nad ostatecznym kształtem omawianej ustawy.

Do projektu załączone jest uzasadnienie, które wydaje się jednak zbyt lakoniczne.

Wobec pojawiających się niekiedy kontrowersyjnych wypowiedzi o ruchu zielonoświątkowym przedstawiony w uzasadnieniu rys historyczny jest nadmiernie

ogólny. W części drugiej uzasadnienia brakuje np. informacji czy uporządkowanie spraw majątkowych Kościoła pociągnie za sobą jakieś koszty, które mogłyby obciążyć Skarb Państwa. W art. 18 ust. 3 projektu ustawy mowa jest o rozporządzeniu regulującym szczegółowe zasady organizowania innych praktyk religijnych. Projektu tego rozporządzenia do przedkładanego projektu ustawy nie dołączono.

Opracowała: Beata Witkowska

**OPINIA PRAWNA DOTYCZĄCA RZĄDOWEGO PROJEKTU USTAWY O
STOSUNKU PAŃSTWA DO KOŚCIOŁA KATOLICKIEGO MARIAWIT'W
W RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
(Druk Sejmowy nr 1620)**

Opiniowana ustawa dotyczy działającego w Rzeczypospolitej Polskiej Kościoła Katolickiego Mariawitów, do którego przynależność deklaruje około 3000 osób. Z art. 29 projektu ustawy można wnioskować, iż obowiązujący obecnie Statut Kościoła Katolickiego Mariawitów z 14 maja 1967 r. (w uzasadnieniu jest podana data 30 marca 1968 r. co wymaga wyjaśnienia) według, którego wykonuje się w tym Kościele władzę duchowną, jurydyczną oraz zarządza jego sprawami ma zostać zastąpiony nowym prawem.

Kościół Katolicki Mariawitów w RP jest wpisany do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych i zgodnie z art. 34 ust. 2 ustawy z 17 maja 1989 r o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz. U. z 1989 r. Nr 29, poz. 155) jako całość posiada osobowość prawną, korzysta z wszystkich uprawnień i podlega obowiązkom określonym w ustawach.

Ta sama ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania w art. 8 stanowi, że "sytuację prawną i majątkową (*Kościołów i związków wyznaniowych*) regulują odrębne ustawy".

Przedłożony zatem obecnie Sejmowi projekt ustawy wypełnia ten zapis.

Rządowy projekt omawianej ustawy jest powieleniem w stosownym zakresie uregulowań, które zawierają już obowiązujące ustawy wyznaniowe przyjęte w latach 1989 - 1995. Ponieważ Kościół Katolicki Mariawitów jest bardzo niewielką społecznością wyznaniową projektowane przepisy nie mają nadmiernie rozbudowanej treści.

W związku z przedłożonymi Sejmowi projektami ustaw o zmianach ustaw wyznaniowych w razie podjęcia tych prac należy zwrócić uwagę czy w omawianej ustawie winny się znaleźć stosowne przepisy czy też nie.

Dotyczy to m.in. art. 12, w którym nie ma ust. 2 mówiącego o umieszczaniu oceny z religii na świadectwie szkolnym.

Również nie przewidziano w omawianym projekcie artykułu, który już jest w większości ustaw wyznaniowych a w stosunku do pozostałych jest zgłoszona propozycja ich uzupełnienia, dający przejściowe uprawnienia do nieodpłatnego przekazywania - w określonych sytuacjach -Kościołowi własności nieruchomości lub ich części (por. np. art. 35 w ustawie (...) Kościół Adwentystów, art. 43 (...) Kościół Baptistów, art. 37 (...) Kościół Ewangelicko-Metodystyczny, art. 34 (...) Kościół Polskokatolicki).

W projekcie nie przewidziano również przepisu o możliwości prowadzenia wewnętrznej działalności ubezpieczeniowej na rzecz duchownych. Brak jest również przepisów mówiących o możliwości zakładania fundacji. Zapisy takie znajdują się w innych ustawach wyznaniowych.

Wyraźnie jednak wskazuję, że przepisy te mogą zostać wpisane do ustawy tylko wtedy, jeżeli Kościół Katolicki Mariawitów ich braku w "swojej" ustawie nie będzie traktował jako pewnej dyskryminacji wobec innych Kościołów.

Przedłożony projekt ustawy wymagać będzie jednak dodatkowych prac redakcyjnych.

Odbiegający od obowiązujących już ustaw jest układ rozdziału 1 zawierającego przepisy ogólne i nie jest sprawą bez znaczenia kolejność pomieszczenia treści zawartej w projekcie ustawy w art. 3 i 1.

Daleko idących zmian będą wymagały także zaprojektowane w rozdziale drugim artykuły 6 ust. 1 i 8 ust. 1 i 2, które w obecnym brzmieniu są bardzo mało czytelne. Czy dotychczas działające kustodie, parafie, Zgromadzenia i klasztory posiadają czy też nie osobowość prawną?

Wyrażam opinię, iż przedłożony projekt ustawy przy wyjaśnieniu powyżej wyrażonych uwag i wątpliwości stanowi podstawę do rozpoczęcia nad nim prac sejmowych.

Opracowała: Beata Witkowska

**OPINIA PRAWNA DOTYCZĄCA RZĄDOWEGO PROJEKTU USTAWY
O STOSUNKU PAŃSTWA DO KOŚCIOŁA STAROKATOLICKIEGO
MARIAWIT'W W RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
(Druk Sejmowy nr 1621)**

Po zapoznaniu się z rządowym projektem ustawy wymienionym w tytule uprzejmię przedstawiam następującą opinię prawną.

Przedkładany projekt ustawy nie odbiega w swojej treści od ustaw dotyczących innych Kościołów przyjętych przez Sejm 30 czerwca 1995 r. jak również dwóch innych przedkładanych obecnie projektów rządowych (Druki Sejmowe nr 1620 i 1622). Jest rzeczą wartą wskazania, iż projekty te charakteryzują się znacznie większym zdyscyplinowaniem w zapisach projektowanych artykułów niż ma to miejsce w projekcie poselskim ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego (Druk Sejmowy nr 1121). Będzie zatem sprawą ważną rozstrzygnięcie, w trakcie prac parlamentarnych, czy w każdej ustawie o stosunku Państwa do poszczególnych Kościołów winny się znaleźć liczne, drobiazgowo sformułowania, czy też istnienie tych regulacji w ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania stanie się wystarczającą podstawą dla Kościołów i związków wyznaniowych do korzystania z tych praw i wypełniania nałożonych tam obowiązków.

Niewątpliwie - jak to wskazuje w swoich pracach prof. Michał Pietrzak - ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania nie może być uznana w swoim obecnym kształcie za ustawę mającą charakter swoistej *lex generalis* nad pozostałymi ustawami indywidualnymi w tym obszarze prawa. Jednocześnie co także warto przypomnieć, poszczególne Kościoły a przede wszystkim te skupiające większe liczby wiernych "zainteresowane były szczegółowością i dokładnością przepisów prawnych (*zawartych w indywidualnych ustawach*), aby maksymalnie ograniczyć ingerencje organów państwowych w sferę swobód wyznaniowych" (cyt. za M. Pietrzak - *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 1993, s. 248).

Pod względem legislacyjnym projekt opiniowanej ustawy jest przygotowany poprawnie, chociaż niewątpliwie będzie wymagał uzupełnień czy zmian merytorycznych i poprawek redakcyjnych.

I tak art. 1 ust. 2 został powtórzony za przepisem art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP, którego redakcja w ustawach wyznaniowych z roku 1995 została jednak znacznie zmieniona. Art. 1 ust. 2 tych ustaw brzmi: "W sprawach odnoszących się do Kościoła, nie uregulowanych w ustawie, stosuje się powszechnie obowiązujące przepisy prawa". Zapis taki jest, wobec wielości regulacji prawnych, które mogą odnosić się do Kościołów niewątpliwie bardziej poprawny niż zaproponowany w projekcie.

W projekcie ustawy w art. 12 nie ma ust. 2 mówiącego - tak jak ma to miejsce w innych tekstach omawianych ustaw - o wpisywaniu stopni z religii wystawianych w punktach katechetycznych na świadectwach szkolnych.

Bardzo lakoniczny - także w stosunku do zapisów w innych ustawach i projektach ustaw - jest zapis art. 19 dotyczący działalności charytatywnej kościelnych osób prawnych.

Wśród przepisów przejściowych nie został też zamieszczony artykuł, który w ciągu 2 lat od wejścia ustawy w życie pozwala Kościołom składać wnioski o przekazanie im, w określonych sytuacjach, własności nieruchomości.

Zwracam także uwagę, iż jest to kolejny projekt ustawy (a w rezultacie ustawy), w którym wśród przepisów przejściowych zamieszczony jest artykuł (por. art. 32 omawianego projektu), który z powodu niemożności uzyskania przez Kościół zwrotu własności przedwojennej nieruchomości na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawa rozstrzyga taką sprawę aktem ustawowym.

Niewątpliwie ten sposób rozwiązywania spraw majątkowych poszczególnych Kościołów stanowi ważki argument za kontynuowaniem prac komisji regulacyjnych (komisji majątkowej w Kościele katolickim), które to rozwiązanie przyjęte w niektórych ustawach wyznaniowych ma zarówno swoich zwolenników jak i przeciwników.

Konkludując wyrażam opinię, że omawiany projekt ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w RP, przy rozważeniu powyżej podniesionych uwag stanowi podstawę do podjęcia nad nim prac parlamentarnych.

Opracowała: Beata Witkowska

**OPINIA PRAWNA DOTYCZĄCA RZĄDOWEGO PROJEKTU USTAWY
O STOSUNKU PAŃSTWA DO GMIN WYZNANIOWYCH ŻYDOWSKICH
W RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
(Druk Sejmowy nr 1622)**

Po zapoznaniu się z wymienionym w tytule rządowym projektem ustawy uprzejmię przedstawiam następującą opinię.

Wśród projektów ustaw przedkładanych obecnie Sejmowi a dotyczących uregulowania stosunku Państwa do czterech kolejnych środowisk religijnych w RP, projekt tu omawiany, chociaż dotyczy w Polsce bardzo niewielkiej grupy wyznaniowej, spotka się zapewne z najbardziej emocjonalnym przyjęciem.

Projekt omawianej ustawy zarówno w treści merytorycznej jak i w redakcji proponowanych artykułów nie odbiega od przyjętych i stosowanych już regulacji w tym obszarze naszego prawodawstwa.

Podobnie jak w stosunku do rządowych projektów ustaw o stosunku Państwa do Kościoła: Katolickiego Mariawitów (Druk Sejmowy nr 1620) i Starokatolickiego Mariawitów (Druk Sejmowy nr 1621) należy wskazać, że proponowane przepisy są stosunkowo lakoniczne, odnotowujące (bez rozbudowywania artykułów w ustępy) tylko podstawowe prawa i obowiązki, które dotyczą gmin wyznaniowych żydowskich w RP.

Zapewne wzorem ustaw wyznaniowych przyjętych w 1995 r. zmieniona może zostać redakcja art. 1 ust. 2 przez wykreślenie części zdania po ostatnim przecinku.

W art. 25 znajdujemy przepis (dotyczący zwolnień celnych), który w swym końcowym zdaniu odbiega od dotychczas stosowanych, w stosunku do innych Kościołów, regulacji. Ważne jest zatem, aby ostatecznie ustawowo przyjęty przepis był zbieżny z takimi samymi przepisami w analogicznych ustawach (poselski projekt zmiany tych regulacji w obowiązujących ustawach zawarty jest w Druku Sejmowym nr 1682).

Kontrowersje wokół projektu niniejszej ustawy wystąpią na tle propozycji zawartych w rozdziale 5 "Przepisy przejściowe i końcowe" i dotyczących sposobu uregulowania określonych spraw własności nieruchomości, które stanowiły własność gmin żydowskich i innych wyznaniowych osób prawnych, działających przed dniem 8 maja 1945 r.

Zaproponowany w projekcie ustawy sposób rozwiązywania tych spraw - przez powołanie do działania w tym celu Komisji Regulacyjnej złożonej z przedstawicieli wyznaczonych w równej liczbie przez Ministra-Szefa URM i Zarząd Związku Gmin - jest znany z obowiązujących obecnie ustaw o stosunku Państwa do Kościołów: Katolickiego w RP, Ewangelicko-Augsburskiego w RP.

Projekt uruchomienia działania takich komisji również w sprawach majątkowych Kościołów: Polskiego Autokefalicznego Prawosławnego, Ewangelicko-Reformowanego w RP, Chrześcijan Baptystów w RP został obecnie przedłożony Sejmowi w poselskim projekcie zmiany ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz zmianie niektórych ustaw (Druk Sejmowy nr 1680)

Ten tryb załatwiania wybranych spraw majątkowych Kościołów, przez wyłączenie ich - w określony ustawowo sposób - spod powszechnie obowiązujących przepisów prawnych, zapewne w wielu wypadkach jest ułatwieniem w załatwieniu, a niekiedy

nawet umożliwieniem załatwienia, problemów od wielu lat czekających na ostateczne rozwiązanie. Jest to jednak także - i jest to podkreślane przez przeciwników istnienia w polskich przepisach prawnych takich rozwiązań - uprzywilejowywanie określonej grupy podmiotów.

Warto także pamiętać, iż z przyjęcia po raz pierwszy w ustawie o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego tego trybu regulowania wybranych spraw własności nieruchomości, wynika jeszcze jedno przyjęte w tym obszarze prawodawstwa rozwiązanie prawne.

Otóż w ustawach dotyczących niektórych Kościołów, w których problemy te nie są tak rozległe, zamieszcza się artykuły, które także w bardzo specyficzny sposób - przez zapis ustawy - przywracają prawa własności, których stosując powszechnie obowiązującą drogę prawną Kościoły nie mogły osiągnąć.

Zatem odnosząc się do przepisów dotyczących zaistnienia Komisji Regulacyjnej i trybu jej działania w sprawach majątkowych gmin żydowskich należy wskazać, że nie będzie to szczególny sposób uprzywilejowania tego środowiska wyznaniowego na tle innych Kościołów działających w RP i mających już ustawowo uregulowane stosunki z Państwem.

Należy jednak wskazać, iż przez sygnalizowaną, w uzasadnieniu do projektu ustawy, rozległość tych spraw, przez fakt niemożności oszacowania skutków finansowych przyjęcia takich rozwiązań, wreszcie uwzględniając wszelkie związane z tym problemem uwarunkowania historyczne, społeczne a nawet międzynarodowe, podjęcie przez polski Parlament każdej decyzji w tej sprawie spotka się z najszerszym zainteresowaniem.

Opracowała: Beata Witkowska

**OPINIA PRAWNA DOTYCZĄCA POSELSKIEGO PROJEKTU
USTAWY O ZMIANIE USTAW O STOSUNKU PAŃSTWA DO NIEKT'RYCH
KOŚCIOŁ'W W RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
(Druk Sejmowy nr 1682)**

Po zapoznaniu się z wniesionym do Sejmu poselskim projektem ustawy wymienionej w tytule uprzejmie przedstawiam następującą opinię prawną:

Projekt ustawy przewiduje wprowadzenie identycznie brzmiącego przepisu do dziewięciu aktualnie obowiązujących ustaw tzw. wyznaniowych.

Wprowadzenie tego przepisu do wskazanych ustaw spowoduje, iż dary przesyłane z zagranicy dla osób prawnych kościołów i innych związków wyznaniowych przeznaczone na cele kultowe, charytatywno -opiekuńcze i oświatowo-wychowawcze a będące towarami objętymi akcyzą, bądź jeżeli są to samochody osobowe nie będą - jak to ma miejsce obecnie - zwalniane od opłat celnych.

Projekt omawianej ustawy pod względem legislacyjnym został przygotowany poprawnie. Jedynie w projektowanym art. 9 zmieniającym zapis ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania występuje - zapewne maszynowy - błąd. Nowelizacja tej ustawy dotyczy art. 13 ust. 7 pkt 1) a nie jak jest w druku sejmowym art. 14 ust. 7 pkt 1).

Istotne jest, że propozycja zmian w ustawach wyznaniowych dotyczy w jednakowym zakresie wszystkich obowiązujących aktualnie aktów prawnych określających stosunek Państwa do Kościołów w RP.

Warto podkreślić, że do przedłożonego projektu ustawy dołączono starannie przygotowane uzasadnienie.

Ważna jest w nim informacja, że na zlecenie Rady Ministrów zostały z zainteresowanymi sprawą władzami Kościołów przeprowadzone rozmowy - co wg zapisów ustawowych stanowi warunek przeprowadzenia zmian w tych ustawach.

Fakt, że opinie Kościołów o możliwości uszczuplenia ich uprawnień były negatywne nie stanowi jednak przeszkody w podjęciu sejmowych prac nad zaproponowaną nowelizacją odnośnych ustaw.

Rozwiązanie problemu, który stanowi sedno inicjatywy poselskiej zmierzającej do zmiany aktualnie obowiązujących przepisów ustawowych pozostaje w gestii władzy ustawodawczej.

Opracowała: Beata Witkowska

**OPINIA PRAWNA O POSELSKIM PROJEKCIE ZMIANY USTAWY
O STOSUNKU PAŃSTWA DO KOŚCIOŁA KATOLICKIEGO
W RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ ORAZ
USTAWY O PODATKU DOCHODOWYM OD OSÓB PRAWNYCH
(Druk Sejmowy nr 1106)**

Po zapoznaniu się z przedłożonym poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1989 Nr 29, poz. 154 z późn.zm.) oraz ustawy z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 1993 r. Nr 106, poz. 482 z późn.zm.) uprzejmie przekazuję następującą opinię prawną:

I.

W przedłożonym projekcie propozycje zmian dotyczą w zasadniczej części znowelizowania zapisów ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Pomijając w tej chwili merytoryczną treść tych propozycji należy wskazać, że niektóre regulacje zawarte w omawianej ustawie, których dotyczą propozycje zmian, zostały powtórzone w identycznym brzmieniu w uchwalonych w następnych latach i obecnie obowiązujących ustawach o stosunku Państwa do innych Kościołów. Identyczne zapisy zostały także zawarte w ustawach o stosunku państwa do: Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w RP, Kościoła Chrześcijan Baptystów w RP, Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w RP, Kościoła Polskokatolickiego w RP uchwalonych przez Sejm w dniu 30 czerwca 1995 r i przekazanych do Senatu zgodnie z art. 48 regulaminu Sejmu.

W ustawie z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz. U. z 1989 r. Nr 29, poz. 155) art. 9 ust. 2 pkt. 3 stanowi, że gwarancjami wolności sumienia i wyznania w stosunkach państwa z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są m. in. **równouprawnienie wszystkich kościołów i innych związków wyznaniowych bez względu na formę uregulowania ich sytuacji prawnej.**

Wyrażam zatem opinię, iż zarówno z powodu tego zapisu jak również ze względu na konieczność faktycznego zachowania równości w traktowaniu wszystkich legalnie działających w Polsce kościołów i związków wyznaniowych tego typu nowelizacja nie może ograniczać się tylko do zmian w ustawie o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego. Identyczne zmiany powinny zatem zostać równocześnie dokonane we wszystkich ustawach wyznaniowych, które zawierają jednakowo brzmiące artykuły. Ten wymóg jest tym bardziej konieczny, iż w przedłożonym projekcie znajduje się także propozycja skreślenia dwóch punktów - dotyczących spółek, których jedynymi udziałowcami są kościelne osoby prawne (art. 2 przedłożonego projektu) - z ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych. Przyjęcie tej zmiany dotyczyłoby również ustawowo obowiązujących uprawnień innych kościołów i związków wyznaniowych, bowiem stanowi o tym **art. 13 ust. 5** ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Ponadto identyczny zapis jak w art. 55 ust. 3 w ustawie o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego dotyczący tego uprawnienia zawarty jest w art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 4 lipca 1991 r o stosunku Państwa do Polskiego

Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz. U. z 1991 r. Nr 66, poz. 287 z późn.zm.).

II.

W związku z przedłożonym projektem zmiany ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego należy zasygnalizować jeszcze jeden wyłaniający się problem.

W dwóch ustawach o stosunku Państwa: do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego znajdują się regulacje, które stanowią, że sprawy związane z rozwojem stosunków między Państwem a Kościołem oraz sprawy interpretacji i wykonywania tych ustaw rozpatrywane są w trakcie obrad "Komisji Wspólnej" składającej się z upoważnionych przedstawicieli Rządu RP i Konferencji Episkopatu Polski (art. 4 ust. 1 ustawy dotyczącej Kościoła Katolickiego) bądź wspólnych zespołów upoważnionych przedstawicieli Rządu RP i Świętego Soboru Biskupów (art. 4 ust 1 ustawy dotyczącej Kościoła Prawosławnego).

Wprowadzenie w ust. 2 tych artykułów stanowi się, że przepis ust. 1 nie narusza właściwości organów państwowych - tym samym oczywiście wystąpienie uprawnionej grupy posłów z projektem nowelizacji ustaw jest zgodne z istniejącym prawem - ale, należy się spodziewać, iż inicjatywa ta może spotkać się z zarzutami ze strony Kościołów, nie przestrzegania przez Państwo ustawowo uregulowanego trybu współdziałania w istotnych dla obu stron sprawach.

Ponieważ, jak wskazywałam w części I, proponowana nowelizacja powinna objąć także inne ustawy regulujące stosunki Państwa z kościołami i związkami wyznaniowymi sygnalizuję, że w ustawach z dnia 13 maja 1994 r. dotyczących stosunku Państwa do Kościołów: Ewangelicko - Augsburskiego w RP (Dz. U. z 1994 r. Nr 73, poz. 323) oraz Ewangelicko - Reformowanego w RP (tamże poz. 324), znajdują się zapisy, iż **zmiany niniejszej ustawy wymagają opinii** Synodu Kościoła Ewangelicko - Augsburskiego (art. 5 ust. 2), bądź Konsystorza Kościoła Ewangelicko - Reformowanego (art. 1 ust 3). Wydaje się zasadne aby powyższe zapisy ustawowe w tak delikatnej materii jak stosunki między Państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi były szczególnie skrupulatnie przestrzegane przy zgłaszanych nowelizacjach tych ustaw. O tym trybie przeprowadzonego uzgodnienia powinno informować dołączone do projektu uzasadnienie.

III.

Szczegółowe uwagi do proponowanych w projekcie zmian

ad. 1)

Wprowadzenie tej zmiany do omawianej ustawy wydaje się być uzasadnione, ponieważ w innych, już obowiązujących ustawach wyznaniowych a także w przedkładanych Sejmowi projektach dotyczących innych Kościołów i związków wyznaniowych to zastrzeżenie nie występuje.

Analogiczne przepisy z innych ustaw ograniczają się właśnie do stwierdzenia: "W sprawach odnoszących się do Kościoła, **nie uregulowanych niniejszą ustawą**, stosuje się powszechnie obowiązujące przepisy prawa", bądź pojawia się konkretne skierowanie do przepisów ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania.

ad. 2)

Skreślenie zapisów ust. 4 i 5 art. 42 omawianej ustawy jest w pełni zasadne.

ad. 3, 4, 5)

Przed wprowadzeniem proponowanych zmian - a jak wskazywałam w częściach I i II należałoby ich dokonać we wszystkich innych ustawach, w których takie zapisy się znajdują - konieczne będzie przynajmniej uzyskanie na ten temat opinii poszczególnych Kościołów.

Ważna tutaj mogłoby okazać się umieszczona w uzasadnieniu informacja jaka jest szacunkowa skala uszczuplenia z tego tytułu budżetu państwa. Nie bez znaczenia pozostaje też fakt, iż obecnie wolne od podatku są dochody spółek, których jedynymi udziałowcami są kościelne osoby prawne **ale tylko w części przeznaczonych na ściśle wymienione cele (w tym m.in. oświatowo- wychowawcze, naukowe, charytatywno-opiekuńcze oraz konserwację zabytków).**

Art. 17 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania stanowi też, iż "Państwo współdziała z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi w ochronie, konserwacji, udostępnianiu i upowszechnianiu zabytków architektury, sztuki i literatury religijnej, które stanowią integralną część dziedzictwa kultury".

Istniejący, a tym bardziej postulowany, system zwolnień podatkowych jest ważnym instrumentem rozwoju w określonych dziedzinach życia społecznego. Wydaje się, iż proponowana zmiana wymaga dokonania bardzo precyzyjnego bilansu zysków i strat zarówno w obszarze finansowym jak i społecznym.

ad. 6)

We wszystkich obowiązujących ustawach wyznaniowych podobne zapisy pozostawiają wyznaczenie kościelnej osoby prawnej do sprawowania, w razie konieczności, zarządu przymusowego fundacją ich władzom kościelnym. Proponowana zmiana nie wydaje się zasadna, a z całą pewnością spotka się z bardzo ostrą krytyką, ze wskazaniem na jej pozamerytoryczny charakter.

Art. 14 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (tekst jedn. Dz. U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203) stanowi, iż o zawieszenie zarządu fundacji i wyznaczenie zarządcy przymusowego właściwy organ (minister lub wojewoda) może wystąpić do sądu.

ad. 7, 8)

Granicom roszczeń majątkowych Kościoła Katolickiego w RP w świetle omawianej ustawy poświęcona jest uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1992 r. Biuro Studiów i Ekspertyz przekazywało Panu Posłowi w dniu 23 maja 1994 r. informację na ten temat opracowaną przez W. Kamińskiego.

Wprowadzenie proponowanych zapisów byłoby możliwe, tylko wraz z zapisem przejściowym regulującym jaki stan prawny będzie dotyczył aktualnie toczących się spraw w zespołach orzekających Komisji Majątkowej.

ad. 9, 10)

Sama idea aby zainteresowane jednostki samorządowe mogły być uczestnikami postępowania regulacyjnego przeprowadzanego przez Komisję Majątkową jest warta poważnego rozważenia.

Zaproponowane w przedłożonym projekcie zapisy nie rozwiązują jednak w sposób precyzyjny tego problemu.

Konieczne byłoby również znowelizowanie Zarządzenia Ministra Szefa URM z dnia 8 lutego 1990 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania regulacyjnego w przedmiocie przywrócenia osobom prawnym Kościoła Katolickiego własności nieruchomości lub ich części (M. P. z 1990 r. Nr 5, poz 39 z późn.zm.).

§ 2 ust. 2 powyższego zarządzenia jednoznacznie stanowi, że Komisja Majątkowa składa się z **14 stałych członków, wyznaczonych w równej liczbie przez Ministra - Szefa URM i Sekretarza Konferencji Episkopatu Polski**. To właśnie z tego grona wyznaczanych jest po dwóch członków do zespołów orzekających.

Sprawa ustalenia nowego składu Komisji Majątkowej może okazać się bardzo złożona w realizacji. Należy także pamiętać, że omawiane zarządzenie zostało wydane w porozumieniu z Sekretariatem Episkopatu Polski.

Analogiczne do dotyczących aktualnie Kościoła Katolickiego rozwiązania w tej dziedzinie, zostały także przyjęte w ustawie i wydanym na jej podstawie, także w porozumieniu z władzami Kościoła, zarządzeniu Szefa-Ministra URM z 12 października 1994 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania regulacyjnego w przedmiocie przywrócenia osobom prawnym Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w RP własności nieruchomości lub ich części (M.P. z 1994 r. Nr 55, poz. 461).

ad. 13)

Rozważenie sprawy możliwości odwoływania się od orzeczeń zespołów orzekających w Komisjach Majątkowych działających na podstawie przepisów ustaw wyznaniowych jest oczywiście zasadne. Wyrażam jednak wątpliwość czy Sąd Najwyższy z uwagi na swoją rangę i charakter uprawnień byłby tu właściwą pierwszą instancją odwoławczą. Także odnośnie tego punktu wskazuję, że sprawa ta musiałaby uprzednio zostać uzgodniona z odpowiednimi władzami zainteresowanych Kościołów.

ad. 12, 14)

W ustawie z dnia 12 listopada 1985 r. o zmianach organizacji oraz zakresie działania niektórych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej (Dz. U. z 1985 r. Nr 50, poz. 262, zmiany w 1989 r. Nr 30, poz. 163, Nr 64, poz. 387, Nr 73, poz. 433 i 434, oraz w 1990 r. Nr 34, poz. 198) **art. 9 ust. 5** stanowi: "Znosi się Urząd do Spraw Wyznań".

W **art. 7** natomiast dodany został **ust. 1a**, który stanowi: "Do Urzędu Rady Ministrów należą również sprawy związane z realizacją zadań w dziedzinie Państwa i Kościoła Katolickiego oraz innych Kościołów i związków wyznaniowych".

ust. 2a stanowi :

" Do zakresu działania Urzędu Rady Ministrów przechodzą zadania należące do Urzędu do Spraw Wyznań"

Ust. 4a tegoż art. 7 brzmi:

" Minister-Szef Urzędu Rady Ministrów realizuje zadania przewidziane dotychczas w odrębnych ustawach dla Ministra-Kierownika Urzędu do Spraw Wyznań, a także Dyrektora Urzędu do Spraw Wyznań."

W kontekście powyższych regulacji nie wydaje się mieć uzasadnienia dokonywanie zmian tylko w dwóch ustępach omawianej ustawy, podczas gdy po uważnej lekturze jej tekstu można wskazać konieczność dokonania podobnych korekt w kilkunastu innych miejscach.

Bardziej uzasadnione natomiast byłoby zamieszczenie w nowelizującej ustawie artykułu zawierającego delegację do wydania obwieszczenia w sprawie ogłoszenia jednolitego jej tekstu.

Opracowała: Beata Witkowska

**OPINIA PRAWNA O POSELSKIM PROJEKCIE USTAWY O ZMIANIE
USTAWY O STOSUNKU PAŃSTWA DO KOŚCIOŁA KATOLICKIEGO
W RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
(Druk Sejmowy nr 1671)**

Po zapoznaniu się z projektem ustawy wnoszonym przez posłów Parlamentarnego Zespołu na Rzecz Wolności Światopoglądowej uprzejmie przedstawiam następującą opinię prawną:

Art. 82 ust. 2 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym uchylającego Konstytucję z dnia 22 lipca 1952 r (Dz. U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426) stanowi:

"Kościół jest oddzielony od Państwa. Zasady stosunku Państwa do Kościoła oraz sytuację prawną i majątkową związków wyznaniowych określają ustawy."

Jakkolwiek tak sformułowany przepis konstytucyjny obowiązywał od 1952 r. to w okresie PRL podjęto jedynie prace nad przygotowaniem całkowicie nowej ustawy dotyczącej stosunku państwa do najliczniejszego w Polsce Kościoła katolickiego. Uchwalona przez kończący swoją działalność Sejm X kadencji - ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego (Dz. U. z 1989 r. Nr 29, poz. 154 z późn.zm.) wyznaczyła jednak kierunek, trwającego do dnia dzisiejszego procesu ustawowego regulowania stosunków między Państwem a poszczególnymi Kościołami. Wraz z tą ustawą i przyjętą także wówczas przez Sejm ustawą o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz. U. z 1989 r. Nr 29 poz. 155) takich całkowicie nowych regulacji - uchwalonych już przez Sejm obecnej I i II kadencji - mamy obecnie **dziwięć**. Następne projekty ustaw, które będą regulować stosunki Państwa z kolejnymi czterema Kościołami działającymi w Rzeczypospolitej Polskiej, znajdują się obecnie w Sejmie (Druki Sejmowe nr 1121, 1620, 1621, 1622).

Niewątpliwie o wyborze takiego sposobu regulowania stosunków między Państwem a działającymi w Polsce Kościołami i związkami wyznaniowymi (wiele odrębnych ustaw a nie jedna ustawa odnosząca się do całości spraw wyznaniowych w państwie) zadecydowała zarówno literalna interpretacja brzmienia powoływanego już powyżej art. 82 ust. 2 Przepisów Konstytucyjnych, powtórzenie tej regulacji w art. 8 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jak również - czy być może przede wszystkim - uregulowanie, po raz pierwszy, w taki sposób stosunków między Państwem a mającym w Polsce największą liczbę wyznawców Kościołem Katolickim. Wybór takiej drogi kształtowania prawa w obszarze spraw tzw. wyznaniowych w państwie powinien jednak charakteryzować się logiką i zachowywać daleko idące konsekwencje.

Otóż, istotne i w ten sam sposób odnoszące się do każdego z Kościołów i związków wyznaniowych sprawy, winny być uregulowane w sposób jednolity, zgodnie z zasadą całkowitego równouprawnienia wszystkich kościołów i związków wyznaniowych, bez względu na formę uregulowania ich sytuacji prawnej (art. 9 ust. 3 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania). Także bez względu na liczebność i pozycję jaki dany Kościół zajmuje w kraju.

Śledząc trwający w naszym kraju proces ustawodawczy odnoszący się do omawianych zagadnień widać, że świadomość powyższej konstatacji stała się wyraźna przy ostatecznej redakcji zapisów ustaw uchwalonych w latach 1994 i 1995 oraz jest uwzględniana - w nieco mniejszym stopniu - w projektach obecnie oczekujących w Sejmie na rozpatrzenie.

Zwraca natomiast uwagę fakt, iż zarówno we wniesionym już do Sejmu poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy o podatku dochodowym do osób prawnych (Druk Sejmowy nr 1106) jak i w tutaj opiniowanym projekcie Parlamentarnego Zespołu na Rzecz Wolności Światopoglądowej nawet nie sygnalizuje się, że niektóre z proponowanych zmian winny zostać jednocześnie dokonane w pozostałych, już obowiązujących, ustawach regulujących stosunek Państwa do poszczególnych Kościołów.

Odnosząc się do przedłożonego do zaopiniowania poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej wydaje się, iż starannie należy rozważyć następujące kwestie: czy rozpoczęcie prac sejmowych nad tak znaczącymi zmianami w niniejszej ustawie bez uzyskania na ten temat opinii Kościoła Katolickiego jest w pełni zasadne, czy zmiany takie - dokonane w stosownych miejscach także w innych wskazywanych tu ustawach - w znaczący sposób służyć będą poprawnym stosunkom między Państwem a Kościołami, czy obecnie jest to właściwy czas na przeprowadzanie takich zmian?

Proponowane przez posłów zmiany sprowadzają się do istotnego przekształcenia charakteru powołanej ustawą Komisji Wspólnej przedstawicieli Rządu RP i Konferencji Episkopatu Polski oraz do likwidacji Komisji Majątkowej, drugiej ważnej instytucji powołanej do życia na mocy przepisów tejże ustawy.

Porównując zapisy ustawowe wszystkich obowiązujących obecnie ustaw (jak również projektów nowych) o stosunku Państwa do Kościołów należy wskazać, że istnienie "Komisji Wspólnej" przewidziane zostało **w art. 4 ust. 1 ustawy z 17 maja 1989 r** dla "rozpatrywania problemów związanych z rozwojem stosunków między Państwem i Kościołem oraz sprawy interpretacji niniejszej ustawy i jej wykonania" oraz **w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 4 lipca 1991 r.** o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego gdzie wskazuje się, że: "Problemy związane ze stosunkami między Państwem a Kościołem oraz sprawy interpretacji niniejszej ustawy rozpatrują wspólne zespoły(...)". We wszystkich pozostałych obowiązujących ustawach - o których tutaj mowa - jak również we wniesionych do Sejmu projektach ustaw znajdujemy w przepisach ogólnych wyraźne sformułowania, iż **zmiany ustawy wymagają uprzedniej opinii najwyższych organów poszczególnych Kościołów.**

Czy zatem można przyjąć taką interpretację, że brak w dwóch - uchwalonych jako pierwsze - ustawach wyraźnego zapisu, w pewnym stopniu ograniczającego zakres dokonywanych w nich zmian, pozwala na większą możliwość w tym zakresie, niż w stosunkach z pozostałymi Kościołami? Niewątpliwie ten problem zostanie podniesiony przez Kościół Katolicki z chwilą rozpoczęcia prac sejmowych nad wniesionym projektem.

Oczywiście zapisy ustawowe mówiące o konieczności uzyskiwania uprzedniej opinii władz Kościołów przed dokonaniem nowelizacji ustaw nie są przeszkodą dla dokonania

takich, niekiedy koniecznych, zmian ale ich ustanowienie wynikało ze wzajemnego szacunku pomiędzy Państwem i Kościołami.

Wydaje się zatem, że i ten aspekt sprawy należy uwzględnić odnosząc się do aktualnego brzmienia art 4 ust. 1 ustaw o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego i Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego i przedłożonej propozycji zmiany treści art. 4 tylko w ustawie o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP.

Wniesiona przez posłów propozycja zmiany przepisów dotyczących Komisji Wspólnej w bardzo istotny sposób zmienia charakter jej trybu pracy i zasadne wydaje się skonsultowanie takiej zmiany ze stroną kościelną będącą równorzędnym partnerem w tym ustawowo powołanym zespole.

Warto zapewne w tym miejscu również wskazać na przepis art. 31 ust. 3 Regulaminu Sejmu RP mówiący o powinności przedstawiania w uzasadnieniu do projektu ustawy "wyników przeprowadzonych konsultacji i dyskusji publicznych oraz informacji o przedstawionych wariantach i **opiniach**, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynikał z przepisów ustawy". W dołączonym do opiniowanego projektu ustawy o zmianie ustawy uzasadnieniu o zebraniu takich opinii nie wspomina się. Oczywiście nie można w tym wypadku mówić o jakimkolwiek uchybieniu z punktu widzenia legislacyjnego jednak wydaje się, że i aspekty poza prawne w tym obszarze ustawodawstwa winny być brane pod uwagę.

Podobne sprawy winny zostać również rozważone w kontekście propozycji zlikwidowania działającej z mocy przepisów ustawy Komisji Majątkowej (art. 62 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP).

Sygnalizuję w tym miejscu, że podobny tryb rozwiązywania spraw majątkowych został ustanowiony w ustawie z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko - Augsburskiego w RP (Dz. U. z 1994 r. Nr 73, poz. 323) gdzie w art. 43 w ust. 1 zapisano:

"Postępowanie regulacyjne, o którym mowa w art. 40 i 41, przeprowadza Komisja Regulacyjna, zwana dalej "Komisją", złożona z przedstawicieli wyznaczonych w równej liczbie przez Ministra - Szefa Urzędu Rady Ministrów i Konsystorz Kościoła".

Również w innych ustawach wyznaniowych sposób uregulowania spraw majątkowych między zainteresowanymi jednostkami kościelnymi państwowymi i samorządowymi został określony w tych ustawach i w przewidzianym tam zakresie został wyłączony spod orzecznictwa sądowego.

Warto przy tym rozważyć kwestię, czy istotnie uzasadnione jest dokonywanie proponowanej przez posłów zmiany trybu regulacji spraw majątkowych Kościoła katolickiego co do spraw zgłoszonych do Komisji Majątkowej. **Ust. 3 art. 61** omawianej ustawy stanowi bowiem, że: "Wnioski o wszczęcie postępowania regulacyjnego zgłasza się w terminie 2 lat od dnia wejścia w życie ustawy. Roszczenia nie zgłoszone w tym terminie wygasają."

Zatem Komisja już od blisko czterech lat prowadzi postępowanie regulacyjne odnoszące się do konkretnej liczby spraw zgłoszonych do niej przed 23 maja 1991 r. Sądzę, iż nie należy zapominać, iż przyjęcie przez ustawodawcę takiego sposobu rozwiązywania spraw majątkowych między Państwem a Kościołami wynikał także z faktu, że wielka różnorodność przepisów, na mocy których Kościoły i związki wyznaniowe przestały dysponować określonymi majątkami a obecnie pragną je odzyskać

przyczyniała się do nadmiernego przedłużania procedur sądowych, oraz powstawania wielu wątpliwości kompetencyjnych.

Sygnalizuję jednocześnie fakt, iż w obowiązujących już innych ustawach o stosunku Państwa do Kościoła uchwalone zostały przepisy, które na mocy samej ustawy przekazują danemu Kościołowi prawa własności do konkretnych nieruchomości. Zapisy te zostały przyjęte przez Sejm właśnie na skutek zgłoszonych faktów niemożności dokonania jakichkolwiek rozwiązań w toku bardzo długotrwałych niekiedy postępowań administracyjnych bądź sądowych.

Jak zatem z powyższych konstatacji wynika, przedłożony przez Parlamentarny Zespół na Rzecz Wolności Światopoglądowej projekt ustawy o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, chociaż niewielki objętościowo, wywołuje szereg istotnych problemów zarówno natury legislacyjnej jak i, przede wszystkim, wymaga starannego podejścia do sprawy kształtowania stosunków między Państwem i Kościołami w czasie procesów demokratyzacji życia publicznego.

Opracowała: Beata Witkowska

**OPINIA PRAWNA DOTYCZĄCA POSELSKIEGO PROJEKTU USTAWY O ZMIANIE
USTAWY O GWARANCJACH WOLNOŚCI SUMIENIA I WYZNANIA ORAZ O
ZMIANIE NIEKTÓRYCH USTAW
(Druk Sejmowy nr 1680)**

Po zapoznaniu się z poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz o zmianie niektórych ustaw uprzejmie przedstawiam na jego temat wstępną opinię prawną.

Projekt zawiera propozycje dokonania zmian - niekiedy bardzo istotnych - w sześciu obowiązujących ustawach. Pięć z nich reguluje stosunek Państwa do poszczególnych Kościołów i związków wyznaniowych, szósta określa obowiązujące w naszym kraju ustawowe gwarancje wolności sumienia i wyznania.

Zwrócić uwagę musi fakt, iż propozycje zmian dotyczą nie tylko ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania z 17 maja 1989 r (Dz. U. z 1989 r. Nr 29, poz. 155 z późn.zm. - *dalej nazywana ustawą o gwarancjach (...)*) co generalnie - wobec trwających przemian ustrojowych - wydaje się być zasadne, ale również ustaw o stosunku Państwa do określonych Kościołów przyjętych przez obecny Sejm w maju 1994 r i czerwcu 1995 r. Ten ostatni fakt może wywoływać niepokój co do staranności prowadzonych prac ustawodawczych.

Przedłożony projekt - w odróżnieniu od przygotowanych i przekazanych Sejmowi dwóch innych projektów poselskich - nie przedstawia propozycji dokonania zmian w ustawie z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP.

Przedstawione w tym poselskim projekcie propozycje zmian ustaw tzw. wyznaniowych można scharakteryzować w następujących punktach:

I. Przez zmianę aktualnego brzmienia art. 8 ustawy o gwarancjach(...) na zapis: "Kościoły i inne związki wyznaniowe w Polsce działają w konstytucyjnych ramach ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej, **ich sytuację prawną i majątkową reguluje ustawa niniejsza oraz odrębne ustawy"**

podejmuje się próbę rozszerzenia zakresu zarówno podmiotowego jak i przedmiotowego tej ustawy i uczynienia jej w pewnym stopniu nadrzędną w stosunku do innych ustaw podejmujących szeroko rozumiane zagadnienia wyznaniowe.

Należy jednak w tym kontekście zwrócić uwagę, na aktualny (w projekcie nie mający ulec zmianie) zapis art. 18 ust 1 i 2 omawianej ustawy, który stanowi, że "Przepisy rozdziału 2 (*Działalność Kościołów i innych związków wyznaniowych*) i działu III (*Tworzenie Kościołów i innych związków wyznaniowych*) regulują stosunek Państwa **tylko do tych Kościołów i innych związków wyznaniowych, których sytuacja prawna i majątkowa nie jest uregulowana odrębnymi ustawami.** W ust. 2 przewidziano zastosowanie przepisów rozdz. 2 ustawy o gwarancjach (...) tylko w sytuacji braku takich regulacji w odrębnych ustawach.

Zapewne także ta sama intencja leży u źródła propozycji pomieszczenia w ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania wielu przepisów szeroko kojarzących się z tymi zagadnieniami, a już uregulowanych w innych ustawach.

Proponuje się zatem przyjęcie innego, niż ma to miejsce obecnie wpisanie do ustawy przepisów o pochówku - **art. 1 pkt 1d projektu** i prawie Kościołów do posiadania

cmentarzy wyznaniowych - **art. 1 pkt 8 projektu**; (por. art. 19 ust. 2 pkt 3 i 16 ustawy o gwarancjach(...)).

Wprowadzenie tych zmian do omawianej ustawy w niczym nie zmieniałoby istniejących już uregulowań prawnych, bowiem tak stanowi już ustawa z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (jedn. tekst Dz. U. z 1972 r. Nr 47, poz. 298 z późn.zm.).

Również we wszystkich obowiązujących już (jak i czekających na sejmowe rozpatrzenie projektach ustaw o stosunku Państwa do Kościołów - druki sejmowe nr 1121, 1620, 1621, 1622) przepisy o cmentarzach bądź odbywaniu religijnych uroczystości pogrzebowych zostały zawarte.

Podobnie wygląda sprawa propozycji dodania w art. 20 ustawy o gwarancjach (...) **ust. 4** stanowiącego o zamieszczaniu na świadectwach wydawanych przez szkoły publiczne ocen z religii wystawianych w punktach katechetycznych. Projekt przedkłada również propozycję uzupełnienia o identycznie brzmiący przepis, obowiązujących ustaw wyznaniowych, w których go nie zawarto (**por. w projekcie art. 2 pkt 1, art. 3 pkt 1, art. 4 pkt 1**). W tym kontekście należy również wskazać, iż sprawy te, w sposób jeszcze bardziej szczegółowy są także uregulowane przepisami rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w szkołach publicznych (Dz. U. z 1992 r. Nr 36, poz. 155; *por. § 9 ust. 1 i 4*).

Omówione zatem powyżej propozycje zawarte w przedłożonym projekcie zmiany ustawy nie tyle zmieniają istniejący stan prawny co są propozycją skoncentrowania ich (przez powtórzenie) w jednej ustawie. Zasadność dokonywania tego rodzaju zmian ustawowych i takiego budowania prawa w danym obszarze zagadnień wymaga głębszego rozważenia i argumentowania legislacyjnego.

Na tym tle nie jest zrozumiała intencja propozycji zawartej w projekcie w **art. 1 pkt 4b**. Dotychczasowy przepis art. 12 ust. 3 w brzmieniu "Sprawy ubezpieczeń społecznych duchownych reguluje odrębna ustawa" stanowi wskazanie, iż to szczegółowe zagadnienie dotyczące swoistej grupy zawodowej zostało uregulowane w odrębnej ustawie. Zaproponowany w projekcie zapis w brzmieniu: "Uprawnienia i obowiązki osób duchownych w myśl prawa państwowego określają odrębne ustawy" obejmowałby znacznie obszerniejszy zakres zagadnień, o których wyraźnie stanowi już ust. 1 tegoż art. 12.

Wyrażam również opinię, iż merytorycznego przedyskutowania wymagać będzie przedłożona propozycja nowej redakcji pkt. 1 art. 2 (**w projekcie art. 1 pkt 1**).

Określenie "**wspólnota religijna**" byłoby nowym pojęciem ustawowym wymagającym bliższego sprecyzowania. Wydaje się to o tyle ważne, iż wobec dalszych propozycji zmian omawianej ustawy dotyczących rejestracji Kościołów i innych związków wyznaniowych wprowadzone do ustawy prawo do tworzenia wspólnot religijnych byłoby daleko szersze, niż określone ustawowo prawo do przyznania takiej wspólnoty szerokich praw przysługujących zarejestrowanym Kościołom i związkom wyznaniowym. Należy zatem rozważyć czy - w wymagającym szczególnej precyzji języku ustawy - pojęcia "wspólnota religijna" można zamiennie używać z określeniem "Kościół" bądź "związek wyznaniowy".

II. Bardzo interesujące, chociaż nie wolne od kontrowersji, są przedstawione w projekcie propozycje zmian w ustawie o gwarancjach (...) dotyczące rejestracji Kościołów i związków wyznaniowych - **art. 1 pkt 10 - 21**.

W pełni zasadna i warta szybkiego przeprowadzenia jest propozycja zastąpienia dotychczasowego ustawowego określenia "tworzenie" Kościołów pojęciem "rejestracja". Będzie to przede wszystkim odpowiadać istniejącym faktom, ale również co może jest najważniejsze wyeliminuje z polskiego prawodawstwa dotychczasowy bardzo niezręcznie zredagowany art. 30.

Oczywiście musi zostać szeroko przedyskutowana przedłożona propozycja nowych kryteriów wymaganych przy rejestracji Kościołów i związków wyznaniowych. W związku z tym, iż z chwilą wpisu do rejestru Kościoły uzyskują osobowość prawną i korzystają z szerokich ustawowych uprawnień (por. art. 34 ust. 2 ustawy o gwarancjach) propozycja zaostrzenia tych wymagań przy rejestracji jest w pełni zasadna.

Sprawą już drugorzędną, chociaż również wymagającą staranności, będzie doprecyzowanie brzmienia przepisów dotyczących spełnienia warunków formalnych przy składaniu wniosku o rejestrację. Można bowiem dyskutować czy wymagane podpisy powinny być dołączone do deklaracji o utworzeniu Kościoła czy do wniosku o jego rejestrację; czy obowiązek urzędowego potwierdzenia podpisów powinien spoczywać na osobach występujących o rejestrację Kościoła czy też raczej uprawnienia do ich weryfikacji powinny przysługiwać organowi rejestrowemu (**por. art. 1 pkt 11, 12, 13 projektu**).

Wobec propozycji projektu zawartych w **art. 1 pkt 17b i pkt 18** dotyczących spraw aktualizacji rejestru i wykreślenia z niego Kościołów i związków wyznaniowych, które utraciły cechy warunkujące ten wpis, trzeba wyraźnie w uzasadnieniu projektu ustawy stwierdzić, że wprowadzenie w życie tych nowych przepisów prawdopodobnie **spowoduje utratę osobowości prawnej przez wiele zarejestrowanych obecnie w Polsce wyznań**. Dane z obecnego rejestru wskazują bowiem, iż niektóre zarejestrowane grupy wyznaniowe mają bardzo niedużą liczbę wyznawców.

III. Propozycje zmian ustaw zawarte w przedłożonym projekcie w art. od 2 do 6 a dotyczące przyznania wszystkim Kościołom, które obecnie mają ustawowo uregulowaną sytuację prawną jednakowych praw do nieodpłatnego przejmowania własności nieruchomości - **por. art. 2 pkt 3 w części dotyczącej art. 48d, art. 3 pkt 4, art. 4 pkt 5, art. 6** wydają się być zasadne w kontekście przepisów rozdziału 2 ustawy o gwarancjach (...) gdzie mowa jest o równouprawnieniu Kościołów i innych związków wyznaniowych w ich pełnieniu funkcji religijnych.

Dyskusyjny pozostaje problem czy prawa szersze, niż to przewiduje ustawa o gwarancjach (...), które zostały przyznane niektórym kościołom należy obecnie przyznać również pozostałym - bez względu czy są tym zainteresowane czy nie. Zapewne takie działanie ustawodawcy jest znacznie łatwiejsze, niż podjęcie ewentualnych negocjacji o wykreśleniu tych zapisów z obowiązujących ustaw. W każdym jednak wypadku musi zostać przeanalizowana zasadność i celowość podjęcia takich działań ustawodawczych.

Autorzy przedłożonego projektu widzą również za celowe włączenie do przepisów trzech ustaw regulacji związanych z powołaniem Komisji Regulacyjnych zajmujących

się w szczególnym trybie sprawami majątkowymi Kościołów - **por. w projekcie art. 2 pkt 3 dotyczący art. 48a, 48b, 48c; art. 4 pkt 4; art. 5 pkt 3 i 4.**

Zwraca uwagę fakt, iż w dołączonym do projektu ustawy uzasadnieniu projektodawcy nie wspominają nic o kosztach związanych z działalnością tych Komisji.

Dotychczasowa działalność Komisji Majątkowej zajmującej się sprawami Kościoła Katolickiego i Komisji Regulacyjnej przeprowadzającej postępowanie regulacyjne w sprawach Kościoła Ewangelicko - Augsburskiego wzbudza jak wiadomo bardzo duże kontrowersje i emocje, które zapewne uzewnętrzną się także w trakcie ewentualnych prac parlamentarnych nad opiniowanym projektem.

Niewątpliwie ten tryb regulacji spraw majątkowych Kościołów i związków wyznaniowych jest pewnego rodzaju ich uprzywilejowaniem wobec normalnie działających procedur sądowych bądź administracyjnych. Decyzja o ich zachowaniu, rozszerzeniu bądź likwidacji pozostaje w gestii ustawodawcy.

Konkludując powyższe wywody należy stwierdzić, iż prace parlamentarne nad przedłożonym projektem ustawy o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz o zmianie niektórych innych ustaw zapewne wymagać będą wielkiej staranności, konsultacji zarówno z niezależnymi ekspertami, jak i z przedstawicielami działających w Polsce Kościołów i związków wyznaniowych.

Jeszcze raz zatem wypada stwierdzić - jak to miało miejsce w opracowywanych już wielokrotnie w BSE ekspertyzach dotyczących zarówno nowych ustaw wyznaniowych jak i nowelizacji dotychczasowych - iż sposób, jaki w roku 1989 został wybrany dla uregulowania w polskim prawodawstwie spraw wyznaniowych jest bardzo złożony i sprawia coraz więcej trudności w procedurach nowelizacyjnych.

Opracowała: Beata Witkowska

Spis treści

Opinia dotycząca poselskiego projektu ustawy o Narodowym Banku Polskim (Druk Sejmowy nr 1537)	1	
Opinia dotycząca poselskiego projektu ustawy o Narodowym Banku Polskim (Druk Sejmowy nr 1537)	4	
Opinia nt. poselskiego projektu ustawy o Narodowym Banku Polskim (Druk Sejmowy nr 1649). Analiza porównawcza z poselskim projektem ustawy o Narodowym Banku Polskim (Druk Sejmowy nr 1537)	9	
Opinia dotycząca poselskiego projektu ustawy o państwowym nadzorze bankowym (Druk Sejmowy nr 1538)	25	
Opinia o poselskim projekcie ustawy o państwowym nadzorze bankowym (Druk Sejmowy nr 1538) i o poselskim projekcie ustawy o Narodowym Banku Polskim (Druk Sejmowy nr 1537)		28
Opinia w sprawie programu pt. "Strategia umacniania systemu bankowego w Polsce" opracowanego przez Radę Ministrów (Druk Sejmowy nr 1415)	33	
Opinia dotycząca "Strategii umacniania systemu bankowego w Polsce" (Druk Sejmowy nr 1415)	36	
Opinia prawna dotycząca poselskiego projektu ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej (Druk Sejmowy nr 1121)	41	
Opinia prawna dotycząca rządowego projektu ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (Druk Sejmowy nr 1620)	44	
Opinia prawna dotycząca rządowego projektu ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (Druk Sejmowy nr 1621)		46
Opinia prawna dotycząca rządowego projektu ustawy o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (Druk Sejmowy nr 1622)	48	
Opinia prawna dotycząca poselskiego projektu ustawy o zmianie ustaw o stosunku Państwa do niektórych kościołów w Rzeczypospolitej Polskiej (Druk Sejmowy nr 1682)	50	
Opinia prawna o poselskim projekcie zmiany ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (Druk Sejmowy nr 1106)	51	
Opinia prawna o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Druk Sejmowy nr 1671)	56	

Opinia prawna dotycząca poselskiego projektu ustawy o
zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyzna
nia oraz o zmianie niektórych ustaw (Druk Sejmowy nr
1680) 61